

LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS SOCIO-JUDICIAIRES : COMMENT SORTIR DE L'IMPASSE ?

par **Frédéric Lauféron**

Directeur général de l'APCARS [Association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale]

Cette année encore, de nombreux articles et reportages portent sur la nécessaire remise à niveau du budget des juridictions ont souligné l'état de décrépitude financière dans lequel les différents acteurs judiciaires évoluent quotidiennement¹.

Parmi ces acteurs, les associations socio-judiciaires occupent une place méconnue. Habilitées par leur cour d'appel, elles interviennent pourtant dans un champ de plus en plus large et accompagnent, avec leurs moyens, l'application et l'évolution des politiques pénales².

■ Les associations répondent à une multitude de besoins socio-judiciaires

La mise en œuvre de la plupart des alternatives aux poursuites est, en tout ou partie selon les juridictions, confiée à des associations (stages pour usagers de stupéfiants, pour auteurs de violences conjugales, stages de citoyenneté, médiations pénales, réparations pénales des mineurs, etc.), sur réquisition du parquet. De même, les associations sont particulièrement actives en matière de contrôle judiciaire socio-éducatif (CJ), d'enquêtes sociales rapides (ESR) ou d'enquêtes de personnalité (EP). Celles-ci exercent, parfois seules et souvent 7 jours sur 7, leurs activités dans les tribunaux, en répondant au pied levé aux besoins judiciaires, les rapprochant ainsi d'une quasi-délégation de service public.

On peut raisonnablement estimer que la justice ne saurait aujourd'hui fonctionner sans ces partenaires associa-

tifs historiques. Mais de ces associations, le grand public ne connaît rien ou presque et il n'est pas rare que l'on soit interpellé par un justiciable, étonné du fait que les intervenants qu'il rencontre soient associatifs et non fonctionnaires de la justice. Est-ce également par méconnaissance des associations socio-judiciaires que les pouvoirs publics semblent se désintéresser de la question de leur financement ?

Revenons sur les origines de ces modes de financement pour comprendre les enjeux actuels.

Aujourd'hui, les mesures socio-judiciaires (EP, ESR, CJ notamment) sont réalisées en contrepartie d'une tarification fixée par un décret de 2004³, complété par une circulaire de la même année⁴. Jusqu'en 2004, le système de financement des mesures confiées aux associations habilitées était fondé sur un paiement à l'acte et, le cas échéant, sur le versement de subventions complémentaires dites « d'équilibre » puisque la plupart du temps les associations étaient insuffisamment financées et terminaient structurellement leur année en déficit. À la suite d'observations formulées par la Cour des comptes en 2000⁵ et d'un rapport conjoint de l'inspection générale des services judiciaires et de l'inspection des finances⁶, il a été décidé d'adopter en 2004 un système de paiement exclusif à l'acte, sur présentation de mémoires de frais de justice⁷, fondé sur une convention signée par la cour d'appel avec chaque association habilitée.

■ Le financement du secteur associatif est défaillant depuis le début

La révolution était alors en marche grâce à un nouveau mode de financement destiné à garantir la pérennité des associations. En effet, le décret « détermine, en unités de base, les tarifs applicables, à compter du 11 janvier 2004, aux prestations fournies par les personnes morales et [...] qui prennent en compte le temps de travail nécessaire à la réalisation des mesures ordonnées »⁸. Certaines difficultés ont toutefois vite émergé.

En premier lieu, le décret ne s'attache qu'au temps strictement passé aux missions. Or, une rémunération se détermine, non seulement sur la base du temps de travail, mais aussi sur le fondement des compétences et de la qualification exigées pour l'exercice d'une activité donnée. Si la plupart des associations sollicitent des juristes, des travailleurs sociaux ou des psychologues diplômés pour accomplir leurs missions, elles ne sentent guère soutenues dans leurs efforts de professionnalisation de leurs personnels, les textes étant entièrement muets sur ce sujet. De même, pour les enquêtes sociales rapides, la rémunération n'intègre pas les aléas récurrents, liés aux conditions dans lesquelles les mises en cause se trouvent au dépôt, générateurs de perte de temps (attente d'une base d'entretien, du retour d'audition du mise en cause, d'un interprète, etc...). De façon similaire, la coordination d'un groupe de professionnels induit des frais de gestion ou « frais de siège », c'est-à-dire un ensemble de charges attachées à la gestion des ressources humaines (la paie, la comptabilité, la logistique, etc.). Or ces frais de siège, qui contribuent directement à la qualité du travail fourni, n'ont pas non plus été questionnés, estimés et concrètement financés par le décret de 2004. Ces aspects ignorés par le décret expliquent, aujourd'hui plus que jamais, une partie des difficultés économiques des associations. En second lieu – et là se trouve le cœur du problème –, le décret ne prévoit aucune modalité de réévaluation de ces mesures dans le temps. Concrètement et depuis 2004, une enquête sociale rapide est invariablement

(1) V. par ex. Mediapart, Misère partout, justice nulle part, 15 mars 2016, par auteur : T. Coustet, L'APCARS : quand la sonnette d'alarme est tirée à tous les étages du tribunal, Dalloz actualité, 18 févr. 2016 ; Interview du garde des Sceaux au JDD, 3 avr. 2016.

(2) Les associations socio-judiciaires, dont l'APCARS, sont regroupées au sein de la fédération citoyens et justice (<http://citoyens-justice.fr>).

(3) Décr. n° 2004-32 du 9 janv. 2004 fixant les indemnités des personnes morales habilitées à accomplir des enquêtes sociales et de personnalité et des missions de contrôle judiciaire et modifiant le code de procédure pénale.

(4) Circ. d'application du Décr. n° 2004-32 du 9 janv. 2004 fixant les indemnités des personnes morales habilitées à accomplir des enquêtes sociales et de personnalité et des missions de contrôle judiciaire et modifiant le code de procédure pénale, SADJPV 2004-01 BAVPA/12-03-2004, NOR : JUSJ0490003C.

(5) En 2000, la Cour des comptes dans une lettre d'observations au ministère de la Justice a jugé irrégulier ce double financement d'une même activité associative.

(6) Rapport d'enquête sur le financement des associations socio-judiciaires intervenant dans le champ pré-sentenciel, publié en avr. 2002.

(7) Les frais de justice sont estimés à environ 400 M d'€ par an selon le rapport général du projet de loi de finances pour 2016 et rassemblent les frais résultant principalement des expertises informatiques, toxicologiques, d'interprétariat et de traduction demandées par les magistrats.

(8) Circ. d'application du Décr. n° 2004-32 du 9 janv. 2004, préc.

payée par la justice 70 € aux associations. Pour rappel, ces enquêtes sont utilisées par le parquet, le siège et la défense dans plusieurs dizaines de milliers de procédures rapides chaque année, pour connaître et comprendre la situation sociale du mis en cause (famille, emploi, santé, ressources, etc.). On pourrait en dire autant de l'ensemble des autres mesures socio-judiciaires utilisées par la justice pénale en matière correctionnelle et criminelle.

Concrètement et depuis 2004, une enquête sociale rapide est invariablement payée par la justice 70 € aux associations.

Or en 12 ans, les prix des biens de consommation courante, les loyers, les salaires, les charges, etc., ont significativement augmenté. Ainsi, l'inflation a peu à peu acculé économiquement les associations à des difficultés financières, leurs charges n'ayant eu de cesse de s'accroître, sans être compensées par une hausse équivalente du paiement des frais de justice.

■ Aujourd'hui le secteur associatif est en sursis

Ces dernières années, plusieurs associations ont été dissoutes, certaines ont connu des procédures de redressement judiciaire ou de liquidation, d'autres enfin ont fusionné entre elles pour se sauver du trépas. À ce tableau bien sombre, s'est ajoutée l'accumulation de retards de plus en plus importants dans le paiement, par la justice, des missions confiées aux associations, à l'instar des interprètes, médecins experts et autres fidèles partenaires des juridictions. Ainsi, l'association APCARS⁸ a-t-elle par exemple cumulé début 2016 un total de créances de frais de justice supérieur à 1,6 M d'€, générant d'importantes charges financières liées aux découverts bancaires générés par ces retards de paiement. Combien de petites associations peuvent faire face à de telles situations, financièrement déficitaires, doublées de décalages importants de trésorerie ? Bien peu en définitive.

Sur ce dernier point, le garde des Sceaux a réagi en mobilisant en urgence de nouvelles ressources en faveur du budget des juridictions, ce qui a permis de résorber une partie des retards de paiement¹⁰. Mais dans la durée, l'idée d'une loi de programmation pour la justice sur 3 ou 5 ans paraît nécessaire. Elle aurait la vertu de projeter le budget de la justice de manière pluriannuelle, de poser un diagnostic sur les besoins et de faire espérer des réponses budgétaires enfin acceptables.

Concernant la tarification des mesures, la seule issue consistera en la réévaluation des mesures socio-judiciaires. Pour garantir l'avenir des associations et de leurs professionnels, cette remise à niveau est indispensable, urgente et relativement peu onéreuse pour le budget de l'État. À titre d'exemple, si la tarification de l'enquête sociale rapide devait rattraper l'inflation depuis 2004, elle passerait de 70 à 85 €, coûtant « seulement » 1 M d'€ de plus à l'État.

Les magistrats savent à quel point la vitalité du secteur associatif peut impacter le bon exercice de la justice pénale et si les récents travaux sur la justice du XXI^e siècle ont continué à ignorer le rôle des associations habilitées, il n'est pas trop tard pour considérer qu'elles ont, elles aussi, un avenir. À condition de leur en donner les moyens.

(8) Association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale, intervenant aux TGI de Paris, Bobigny, Créteil et Marseille. <http://www.apcars.org>

(9) V. par ex. Jean-Jacques Urvoas débouche 20 millions d'euros pour la justice du quotidien, 12 févr. 2016, Le Figaro.

CE QUE COÛTE LA PRISON

par **Delphine Boesel**

Avocate au barreau de Paris, présidente de la Section française de l'observatoire international des prisons

et **Marie Crétenot**

Juriste à la Section française de l'observatoire international des prisons

Au moment où commencent les débats sur le projet de loi de finances 2017, et où le garde des Sceaux entend consacrer une extension du parc pénitentiaire, il y a tout lieu de s'interroger sur ce que coûte réellement la prison. Économiquement et socialement. Or pour Norman Bishop, expert en pénologie au Conseil de l'Europe, le constat est établi : « les prisons sont un moyen onéreux de rendre des délinquants plus délinquants encore »¹. Plusieurs États, à l'instar des pays scandinaves, en ont tiré des leçons en fermant des prisons et en diminuant leur population détenue. La France s'engage, depuis plusieurs années, dans un processus inverse, refusant encore de regarder la réalité en face.

■ Des taux de récidive importants

Comment, en effet, ne pas constater que ce que coûte la prison, c'est d'abord de l'insécurité. L'emprisonnement est à la fois l'une des sanc-

tions les plus prononcées et la réponse pénale qui produit le plus fort taux de récidive. Près des deux tiers des sortants de prison (63 %) sont recondamnés dans les cinq ans, tandis qu'en cas de prononcé d'une peine alternative – dont une grande partie de la population détenue pourrait bénéficier – le taux tombe de seize points². Cette baisse pourrait encore être améliorée si des moyens suffisants étaient alloués aux services pénitentiaires d'insertion et de probation et aux autres structures chargées d'accompagner les personnes

(1) Norman Bishop, fondateur du département recherche et développement de l'administration pénitentiaire suédoise et expert en pénologie pour le Conseil de l'Europe, *Dedans Dehors*, n° 93, oct. 2016.

(2) Direction de l'administration pénitentiaire, *Les risques de récidive des sortants de prison*, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n° 36, mai 2011.