

... le projet de loi de finances pour 2022

MISSION « JUSTICE »

Antoine LEFÈVRE, Rapporteur spécial, Sénateur de l'Aisne

1. LA POURSUITE EN 2022 DE LA HAUSSE DU BUDGET DE LA JUSTICE

Pour 2022, le projet de loi de finances propose l'ouverture de **12,8 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE)** et de **10,7 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)** au titre de la mission « Justice », soit une hausse respective de **5,8 %** et **6,8 %**, à périmètre courant, par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Cette hausse s'inscrit dans la continuité des exercices budgétaires précédents, marqués par une augmentation constante du budget de la justice.

Évolution des crédits de la mission « Justice » par programme, à périmètre courant

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)
166 « Justice judiciaire »	3 798,3	3 920,8	+ 3,2 %	3 720,8	3 849,1	+ 3,5 %
107 « Administration pénitentiaire »	6 267,1	6 544,7	+ 4,4 %	4 267,6	4 584,0	+ 7,4 %
182 « Protection judiciaire de la jeunesse »	955,8	992,3	+ 3,8 %	944,5	984,8	+ 4,3 %
101 « Accès au droit et à la justice »	585,2	680,0	+ 16,2 %	585,2	680,0	+ 16,2 %
310 « Conduite et pilotage de la politique de justice »	463,3	619,0	+ 33,6 %	534,8	638,2	+ 19,3 %
335 « Conseil supérieur de la magistrature »	4,4	13,8	+ 212,2 %	5,3	5,3	- 0,1 %
Total de la mission	12 074,1	12 770,7	+ 5,8 %	10 058,2	10 741,4	6,7 %

Source : documents budgétaires

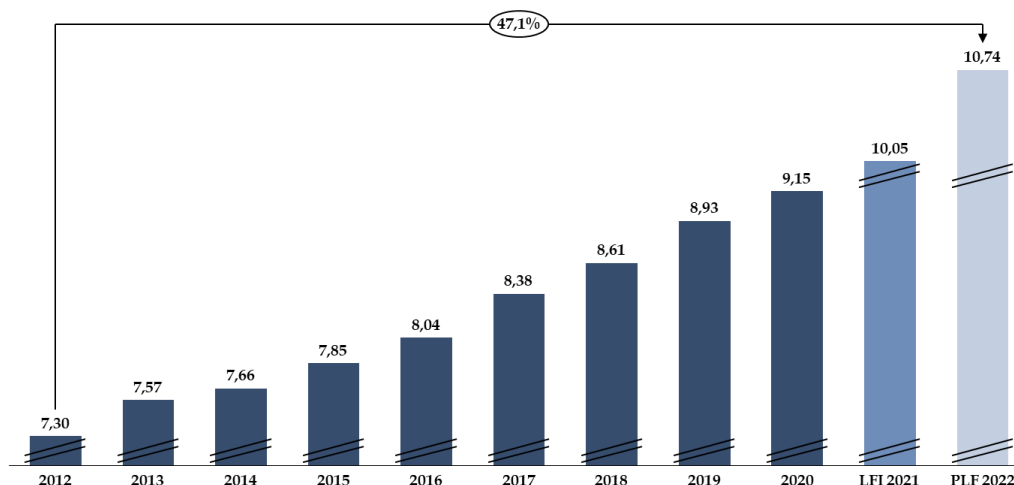
Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », les crédits de paiement de la mission s'élèvent en 2022 à **8,86 milliards d'euros**, soit une hausse de **8 % par rapport à 2021**, ce dernier exercice ayant déjà lui-même fait l'objet d'une hausse de 8 % par rapport à 2020. Ainsi, le montant de crédits de paiement proposé est supérieur de 568 millions d'euros par rapport à l'annuité 2022 prévue par l'article 1^{er} de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice¹. Par conséquent, **la dernière année d'application de la loi de programmation vient acter un dépassement de 500 millions d'euros environ sur l'ensemble de la période 2018-2022**, avec une prévision de dépenses s'élevant à **38,7 milliards d'euros**, contre **38,2 milliards d'euros** initialement prévus².

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation pour les années 2018 à 2022 et de réforme de la justice.

² Crédits de paiement hors contribution au CAS « pensions », d'après les données transmises par la direction du budget.

Évolution des crédits de paiement de la mission « Justice » à périmètre courant depuis dix ans

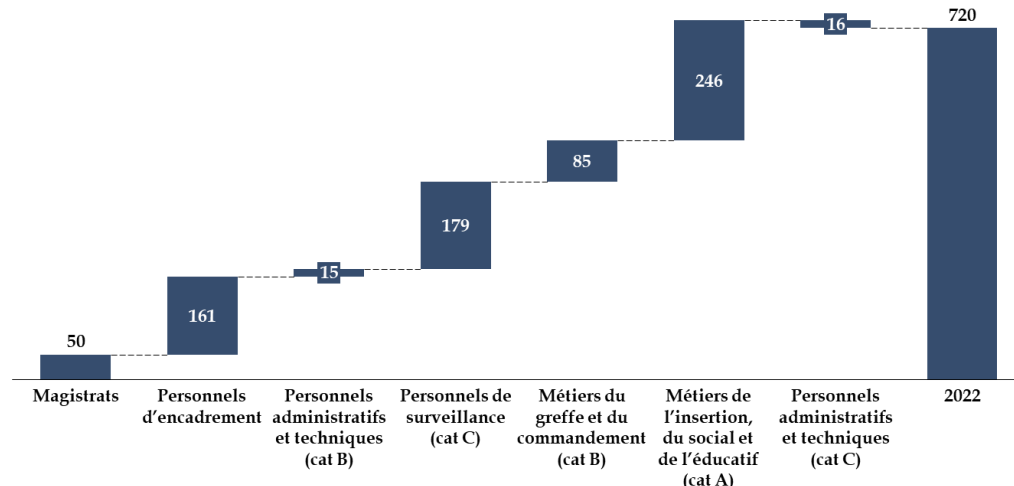
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Répartition des 720 créations de postes prévues en 2022 par catégorie

(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

L'augmentation très significative des moyens du ministère de la justice depuis plusieurs années, et plus particulièrement la consolidation de ses crédits depuis deux exercices, rend **plus que jamais nécessaire l'évaluation de l'efficacité de ces dépenses supplémentaires**. À cet égard, la difficulté à élaborer des indicateurs de performance pertinents est assez révélatrice. À titre d'exemple, alors que le projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances pour 2021 comportait un tableau relatif au taux de récidivistes dans la présentation du programme 166 « Justice judiciaire », celui-ci ne figure plus dans le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2022, en raison des difficultés méthodologiques liées à son élaboration.

2. JUSTICE JUDICIAIRE : UN BUDGET EN HAUSSE, MARQUÉ PAR DES CRÉATIONS DE POSTES EN NOMBRE LIMITÉ

Les crédits de paiement du programme « Justice judiciaire » proposés pour 2022 s'élèvent à **3,8 milliards d'euros**, soit une augmentation de **128 millions d'euros** environ par rapport à 2021. Cette hausse significative s'inscrit dans la continuité de l'exercice précédent qui prévoyait lui-même une hausse de 220 millions d'euros environ.

Cette hausse résulte notamment du dynamisme des frais de justice. En effet, en 2022, crédits alloués aux frais de justice en 2022 s'élèvent à **648,4 millions d'euros en AE et CP**, contre 618,4 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale pour 2021, soit une **augmentation de 5 % (30,2 millions d'euros)**. L'augmentation de ce budget permettra notamment de financer des mesures de revalorisation relatives aux enquêtes sociales rapides, aux expertises psychologiques et psychiatriques, dans un contexte d'attrition du vivier d'experts, dont les tarifs actuels ne sont pas suffisamment attractifs. En outre, les frais de justice augmentent également en raison de la tenue du procès des attentats de novembre 2015. S'agissant des créations de postes, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit **la création nette de 40 équivalent temps plein travaillé (ETP)**. Si ces créations de postes, dans la continuité des recrutements massifs opérés depuis 2020, doivent être saluées, **plusieurs points d'alerte peuvent être relevés** Premièrement, **le recrutement des contractuels ne doit pas être conduit au détriment des créations de postes pérennes**, nécessaires au bon fonctionnement de la justice. Deuxièmement, **la situation des greffes reste préoccupante**, en raison du taux de vacance toujours élevé (6 % environ), et des réductions de postes de personnels de catégorie C prévues. Enfin, **l'évaluation des besoins en effectifs des juridictions reste à construire**. La direction des services judiciaires mène actuellement des travaux en ce sens, en étroite collaboration avec les chefs de cours.

3. ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : POURSUIVRE LA REVALORISATION DE SES MÉTIERS ET ACCÉLÉRER LE DÉPLOIEMENT DU PLAN « 15 000 »

A. DES MOYENS EN AUGMENTATION, NOTAMMENT POUR CRÉER DE NOUVEAUX EMPLOIS

Les crédits de paiement du programme « Administration pénitentiaire » proposés pour 2022 s'élèvent à **4,9 milliards d'euros**, soit une augmentation de **31 millions d'euros** environ par rapport à 2021 (+ 7,4 %) Les autorisations d'engagement s'élèvent à 6,5 milliards d'euros, soit une hausse de 278 millions d'euros environ par rapport à 2021 (+ 4,4%). En 2022, les dépenses de personnel s'élèvent à **2,8 milliards d'euros**, soit une augmentation de **73 millions d'euros** environ par rapport à la loi de finances pour 2021. Cette hausse résulte de la création nette de **599 emplois pour le programme**, mais également de mesures de revalorisation de la rémunération des agents, avec notamment une enveloppe de 22 millions d'euros dédiée à diverses mesures catégorielles. **Ces revalorisations sont nécessaires pour accompagner les mutations que connaît la direction de l'administration pénitentiaire depuis plusieurs années**. Sous l'effet des missions croissantes de celle-ci, **les métiers des agents de l'administration pénitentiaire se sont progressivement diversifiés**, et ne se résument plus désormais à un parcours linéaire en tant que surveillant. **L'accompagnement de ces personnels, tant au stade de la formation initiale que de la formation continue, passe nécessairement par le déploiement de moyens budgétaires à la hauteur de ces enjeux**, *a fortiori* dans un contexte de radicalisation des détenus au sein des établissements pénitentiaires.

B. DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES QUI RESTENT ÉLEVÉES, EN DÉPIT DES RETARDS ANNONCÉS

S'agissant des dépenses immobilières, **les crédits dédiés à la sécurisation des établissements pénitentiaires connaissent une augmentation importante de 113 %**, en étant portés à 135,6 millions d'euros en crédits de paiement, dont 64 millions d'euros de dépenses relèvent de la mise en œuvre du « plan pénitentiaire ». En outre, le projet de budget pour 2022 **poursuit la mise**

en œuvre du plan « 15 000 », malgré le fait que le Gouvernement a pris acte des retards pris dans son déploiement. Ainsi, la première tranche de 7 000 places sera désormais livrée en 2023 ou 2024, et non en 2022. La seconde tranche de 8 000 places devrait être opérationnelle d'ici 2027. Les crédits d'investissement immobilier pour l'administration pénitentiaire représentent en 2022 **1,1 milliard d'euros d'autorisations d'engagement et 636,5 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une hausse de 80,5 millions d'euros par rapport à 2021.

4. PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES MOYENS CONSOLIDÉS, MALGRÉ UN RETARD DANS LE DÉPLOIEMENT DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS

Les crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » proposés pour 2022 s'élèvent à **992,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit une augmentation de **37 millions d'euros** environ par rapport à 2021 (+ 3,8 %), et à **984,8 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une hausse de **40 millions d'euros** par rapport à 2021 (+ 4,6 %). Le schéma d'emplois prévoit la création de 51 postes en 2022. Alors que ces cinq nouveaux CEF du secteur public, qui s'ajoutent aux quinze nouveaux CEF du secteur associatif, étaient attendus pour la fin de l'année 2022, **ce calendrier ne pourra être tenu**. À l'image des difficultés recensées pour le déploiement du plan « 15 000 » de l'administration pénitentiaire, le retard de construction de ces établissements tient en partie aux **difficultés liées au choix de leur implantation géographique**.

5. CONCRÉTISER L'AMBITION DU PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE LA JUSTICE : UNE TÂCHE TITANESQUE

Plus de la moitié des crédits de paiement du programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » correspond aux dépenses informatiques portées par le secrétariat général du ministère de la justice. Celui-ci assure notamment la mise en œuvre du plan de transformation numérique (PTN), pour lequel 2022 constituera la dernière année de déploiement. En 2022, les crédits dédiés à l'informatique ministérielle, hors dépenses de personnel, s'élèvent à 268,5 millions d'euros en AE et 297,8 millions d'euros en CP, soit **une augmentation de 28 %** par rapport à 2021. Sur cette enveloppe, **141,2 millions d'euros en AE et 154,5 millions d'euros en CP seront dédiés aux dépenses d'investissement conduites dans le cadre du PTN**, soit près de la moitié des crédits de paiement alloués à l'informatique.

Si des progrès conséquents ont été réalisés ces dernières années, notamment à la faveur de la crise sanitaire qui a accéléré le déploiement des outils informatiques, les objectifs restent très nombreux et le développement de certains applicatifs ont pris du retard. L'inclusion de l'ensemble des utilisateurs finaux de ces outils, tels que les magistrats, les greffiers ou encore les justiciables, doit rester une priorité. Les conclusions des États généraux de la justice pourront éventuellement **faire émerger d'autres besoins ultérieurs**, ce qui pourrait se traduire par la prorogation du PTN, ou de l'initiation d'une nouvelle vague de développements informatiques au-delà de 2022.

Réunie le mercredi 3 novembre, sous la présidence de M. Dominique de Legge, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, sous réserve de l'adoption de l'amendement du rapporteur, ainsi que l'adoption sans modification des articles 44 et 44 bis rattachés.



Antoine LEFÈVRE
Rapporteur spécial

Sénateur (Les Républicains) de l'Aisne

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28