

JUSTICE

SOMMAIRE

—

Pages

I. UN MONTANT DES CRÉDITS EXÉCUTÉS EN HAUSSE DE 24 % EN AE ET DE 8 % EN CP PAR RAPPORT À 2021	2
II. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION, QUI CACHE NÉANMOINS DES TENSIONS IMPORTANTES EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FRAIS DE JUSTICE	4
1. Une gestion des dépenses de personnel « mouvementée »	6
2. Les autres dépenses globalement exécutées conformément à la prévision.....	7

La mission *Justice* finance l'ensemble des moyens humains et matériels du ministère de la justice. Elle est composée de six programmes, dont trois programmes « métiers », concentrant près de 90 % des crédits de la mission : le programme 166 *Justice judiciaire*, le programme 107 *Administration pénitentiaire* et le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*.

La mission comprend également :

- un programme support (310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*) ;
- un programme consacré au financement de l'accès au droit et à la justice (101 *Accès au droit et à la justice*) ;
- un programme portant les moyens du Conseil supérieur de la magistrature (335 *Conseil supérieur de la magistrature*).

I. UN MONTANT DES CRÉDITS EXÉCUTÉS EN HAUSSE DE 24 % EN AE ET DE 8 % EN CP PAR RAPPORT À 2021

La mission *Justice* a consommé **12,68 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10,65 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2022**, ce qui représente une hausse respective de 24 % et de 8 % par rapport aux crédits consommés en 2021. Hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, les crédits de la mission ont été exécutés à hauteur de 8,79 milliards d'euros en CP (+ 8,9 % par rapport à 2021).

Ce résultat excède la prévision définie par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ⁽¹⁾ qui disposait que les crédits de la mission *Justice* devaient atteindre 8,3 milliards d'euros en CP hors CAS *Pensions* en 2022. Depuis 2020, l'exécution globale des crédits inscrits sur la mission *Justice* a augmenté de 26,5 % en AE et 16,4 % en CP.

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS SUR LA MISSION JUSTICE ENTRE 2020 ET 2022

(en millions d'euros)

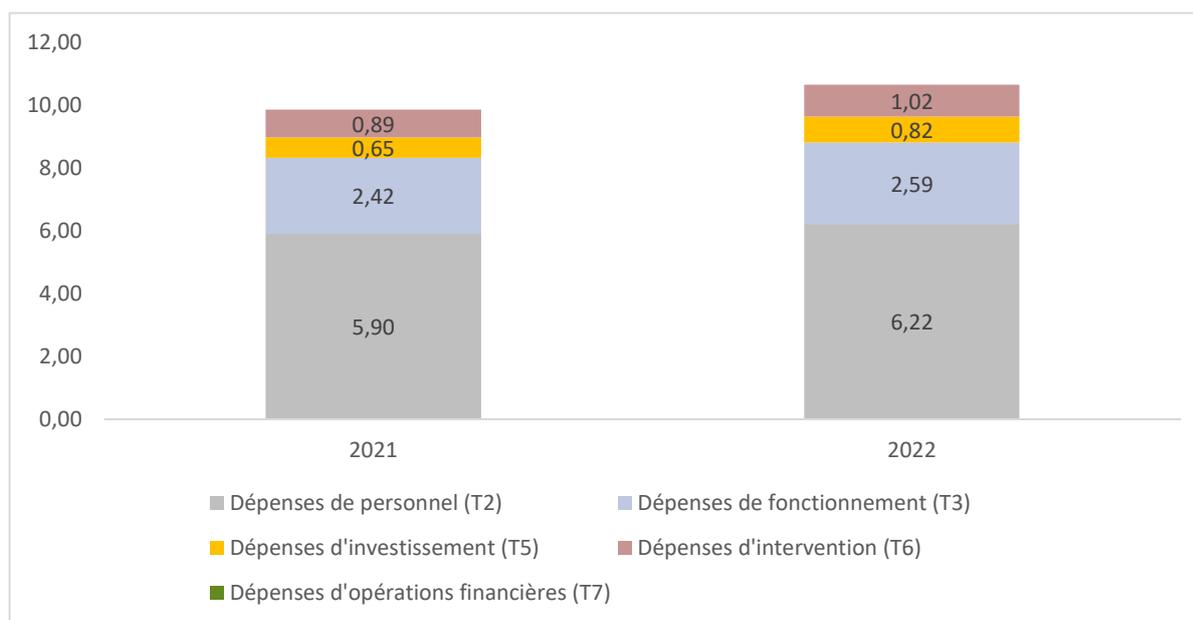
	Autorisations d'engagement (AE)				Crédits de paiements (CP)			
	2020	2021	2022	Évolution 2020-2022	2020	2021	2022	Évolution 2020-2022
Programme 166 – Justice judiciaire	3 829,0	3 830,2	3 971,8	+ 3,7%	3 480,1	3 681,4	3 845,7	+ 10,5%
Programme 107 – Administration pénitentiaire	4 357,3	4 337,5	6 352,5	+ 45,8%	3 863,4	4 138,0	4 518,0	+ 16,9%
Programme 182 – Protection judiciaire de la jeunesse	884,1	923,7	1 005,7	+ 13,8%	862,3	915,2	975,8	+ 13,2%
Programme 101 – Accès au droit et à la justice	466,1	601,3	691,8	+ 48,4%	465,2	601,8	691,6	+ 48,7%
Programme 310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	489,7	507,1	653,3	+ 33,4%	475,7	529,9	619,6	+ 30,3%
Programme 335 – Conseil supérieur de la Magistrature	5,2	3,5	12,2	+ 135,4%	4,2	4,4	4,5	+ 6,9%
Total	10 031,4	10 203,3	12 687,3	+ 26,5%	9 151,0	9 870,7	10 655,2	+ 16,4%

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.

En 2022, les dépenses de personnel ont progressé de manière moins dynamique que l'ensemble des crédits de la mission (+ 5,4 %) et représentent 58,4 % des crédits exécutés. Les dépenses d'intervention (+ 14,6 %) et les dépenses d'investissement (+ 26,1 %) ont en revanche augmenté plus rapidement que l'ensemble des crédits de la mission. Les dépenses de fonctionnement, dont la part s'élève à 24,2 % par rapport à l'ensemble de la mission, ont cru à hauteur de 7 % en 2022.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION PAR TITRE EN 2022

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2022 de la mission Justice.

II. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION, QUI CACHE NÉANMOINS DES TENSIONS IMPORTANTES EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FRAIS DE JUSTICE

12,77 milliards d’euros en AE et 10,74 milliards d’euros en CP ont été ouverts sur les programmes de la mission *Justice* en loi de finances initiale. Le niveau de consommation des AE atteint 99,3 % et progresse par rapport à 2021 (84,5 %). Le niveau de consommation des CP demeure quant à lui stable à un niveau élevé (99,2 %).

TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION JUSTICE PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS EN LFI ET AUX CRÉDITS DISPONIBLES

(en millions d’euros)

	LFI		Crédits disponibles		Exécution		Consommation sur LFI		Consommation sur crédits disponibles	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
166 – <i>Justice judiciaire</i>	3 920,8	3 849,1	4 212,5	3 868,3	3 971,8	3 845,7	101,3 %	99,9 %	94,3 %	99,4 %
107 – <i>Administration pénitentiaire</i>	6 544,7	4 584,0	6 601,3	4 521,3	6 352,5	4 518,0	97,1 %	98,6 %	96,2 %	99,9 %
182 – <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	992,3	984,8	1 061,6	1 005,6	1 005,7	975,8	101,4 %	99,1 %	94,7 %	97,0 %
101 – <i>Accès au droit et à la justice</i>	680,0	680,0	692,0	691,6	691,8	691,6	101,7 %	101,7 %	100,0 %	100,0 %
310 – <i>Conduite et pilotage de la politique de la justice</i>	619,0	638,2	776,6	621,2	653,3	619,6	105,5 %	97,1 %	84,1 %	99,7 %
335 – <i>Conseil supérieur de la Magistrature</i>	13,8	5,3	13,1	5,0	12,2	4,5	88,7 %	84,8 %	93,4 %	90,6 %
Total	12 770,6	10 741,4	13 357,1	10 713,0	12 687,3	10 655,2	99,3 %	99,2 %	95,0 %	99,5 %

Source : commission des finances, d’après le rapport annuel de performances.

Un nombre important de mouvements budgétaires intervenus en cours de gestion a fait varier le montant des crédits effectivement disponibles par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

En volume, ces mouvements résultent principalement :

- du décret d’avance du 7 avril 2022 pour financer les mesures prévues dans le cadre du plan de résilience économique et sociale – qui a minoré les crédits de la mission de 119,2 millions d’euros ;

- de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative ⁽¹⁾, qui a de nouveau doté les programmes de la mission de 119,2 millions d’euros ;

(1) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

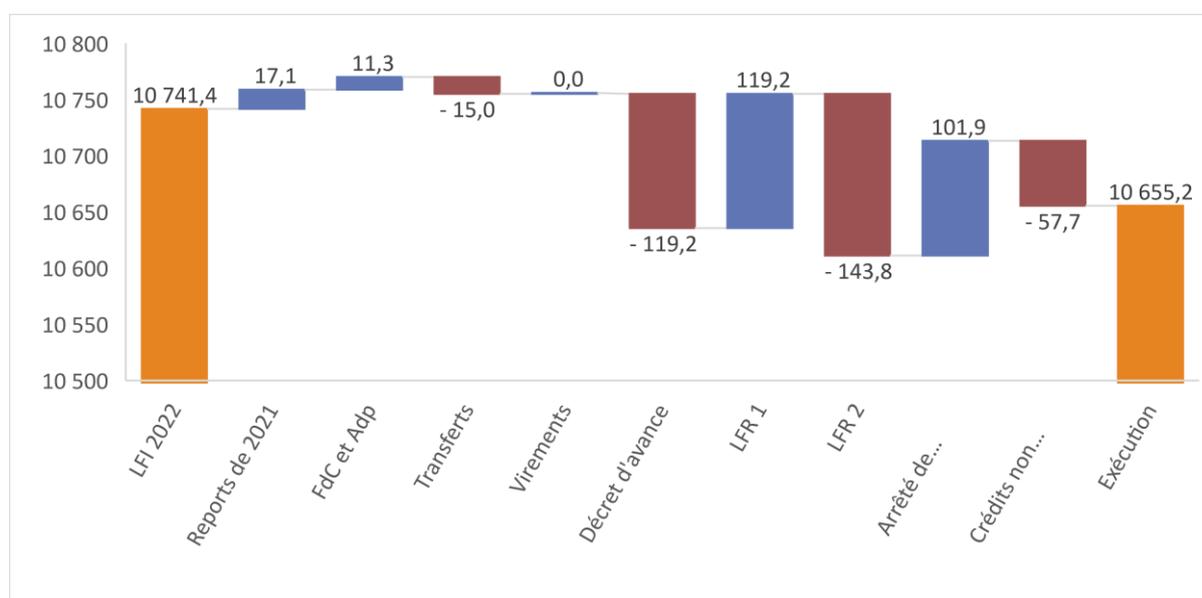
– de la loi du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative ⁽¹⁾, qui a principalement annulé les réserves de précaution constituées de crédits hors titre 2 sur les programmes de la mission et ouverts des crédits supplémentaires au profit de l’aide juridictionnelle (cf. *infra* 2 du II) ;

– de deux arrêtés de répartition ⁽²⁾ publiés en octobre et décembre 2022 pour financer le schéma de gestion des dépenses de personnel (à hauteur de 101,9 millions d’euros).

En tenant compte de ces mouvements, les crédits disponibles sur la mission ont été portés à **13,36 milliards d’euros en AE** et **10,71 milliards d’euros en CP**.

MOUVEMENTS DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN CP SUR LA MISSION JUSTICE EN 2022

(en millions d’euros)



Source : commission des finances, d’après le rapport annuel de performances.

Au total, **669,9 millions d’euros en AE** et **57,7 millions d’euros en CP** n’ont pas été consommés en 2022.

Parmi ces crédits, 571,3 millions d’euros en AE et 14,7 millions d’euros en CP ont été reportés sur l’année 2023 ⁽³⁾, auxquels s’ajoutent des reports de fonds de concours à hauteur de 2 millions d’euros en AE et 2,5 millions d’euros en CP ⁽⁴⁾. S’agissant des AE, ces reports concernent principalement les opérations immobilières du ministère. Les CP reportés sont principalement inscrits sur le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* (12,2 millions d’euros).

(1) Loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

(2) Arrêté du 25 octobre 2022 portant répartition de crédits ; arrêté du 6 décembre 2022 portant répartition de crédits.

(3) Arrêté du 23 janvier 2023 portant report de crédits et arrêté du 24 février 2023 portant report de crédits.

(4) Arrêté du 27 janvier 2023 portant report de crédits de fonds de concours.

Le projet de loi de règlement prévoit par conséquent d'annuler le reliquat de 93,5 millions d'euros en AE et 40,4 millions d'euros en CP – qui représentent respectivement 0,7 % et 0,4 % des crédits ouverts en LFI.

La gestion des crédits de la mission a été hétérogène en fonction de leur nature et des programmes sur lesquels ils ont été inscrits. À cet égard, des tensions importantes ont été constatées sur les crédits destinés aux dépenses de personnel et pour certaines dépenses non discrétionnaires particulièrement dynamiques, comme l'aide juridictionnelle ou les frais de justice.

1. Une gestion des dépenses de personnel « mouvementée »

Les dépenses de personnel ont été exécutées à hauteur de 6,22 milliards d'euros sur la mission *Justice* et excèdent de 92,1 millions d'euros les crédits ouverts en loi de finances. Les dépassements concernent l'ensemble des programmes de la mission dotés en crédits de personnel (les programmes 166, 107, 182 et 310).

• **Ce résultat s'explique par plusieurs décisions prises en cours de gestion et non budgétées au stade de la loi de finances**, qui ont conduit la contrôleur budgétaire et comptable ministérielle (CBCM) à qualifier la gestion des dépenses de personnel de « **mouvementée** » en 2022 ⁽¹⁾ :

– la **revalorisation du point d'indice de la fonction publique**, intervenue en juillet 2022 ;

– des **mesures catégorielles**, résultant principalement d'un arbitrage du 27 janvier 2022 relatif à la revalorisation du corps d'encadrement de l'administration pénitentiaire et des carrières du greffe et de l'extension des mesures du Ségur aux métiers de l'accompagnement social et médico-social (qui concerne principalement les agents rémunérés par le programme 182) ;

– à la suite d'un arbitrage rendu le 19 janvier 2022, **la création de 90 emplois** dans le cadre de la généralisation de l'intermédiation des pensions alimentaires ;

– à la suite de l'arbitrage du 20 janvier 2022, **la pérennisation de 605 agents contractuels** dans le cadre du renforcement de la justice de proximité et de la lutte contre les violences intrafamiliales.

Ces décisions prises en cours de gestion ne permettent toutefois pas d'expliquer totalement le manque de moyens du ministère en matière de dépenses de personnel. La Cour des comptes précise à cet égard que dès le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP), « *la programmation annuelle présentait une insuffisance de 22 millions d'euros sur les*

(1) *Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle, avril 2022.*

crédits de titre 2 (hors CAS Pensions) pour le programme 166 et le programme 107 ».

Pour faire face à l'ensemble de ces besoins de financement, **la loi de finances rectificative du 16 août 2022** a ouvert **19,2 millions d'euros** supplémentaires sur la mission et la réserve de précaution relative aux dépenses de personnel a été intégralement dégelée sur les programmes 166, 107, 182 et 310. Enfin, deux arrêtés de répartition de crédits issus du programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* ont alloué **101,9 millions d'euros supplémentaires** aux programmes de la mission pour financer la paye de décembre 2022.

• Simultanément aux tensions observées en matière de dépenses de personnel, **le schéma d'emplois de plusieurs programmes de la mission n'a pas été exécuté conformément à la prévision.**

À l'échelle de la mission, 1 334 emplois ont été créés, contre 720 prévus en LFI. Cette surconsommation résulte principalement des créations d'emplois mentionnées précédemment au titre de la justice de proximité et de l'intermédiation des pensions alimentaires, qui ont conduit à rehausser le schéma d'emploi du programme 166 de 695 ETP.

Peut toutefois être signalé le fait qu'en raison d'un nombre de sorties plus important qu'attendu, **le schéma d'emplois des magistrats a été sous-exécuté** (+ 41 ETP contre + 50 ETP prévus en LFI). **Il en va de même pour le schéma d'emplois des métiers du greffe et du commandement** (+ 26 ETP, contre 47 créations d'emplois prévues en LFI). Ce résultat conduit le rapporteur spécial à s'interroger sur la capacité du ministère à remplir son objectif de recrutement de 1 500 magistrats et de 1 500 greffiers d'ici à 2027.

Par ailleurs, le schéma d'emplois du programme 107 *Administration pénitentiaire*, qui s'élevait à + 599 ETP en LFI, a été réalisé à hauteur de 532 ETP. **Cet écart s'explique principalement par la sous-exécution significative du schéma d'emplois des personnels de surveillance** : alors que celui-ci s'établissait à + 179 ETP en loi de finances, son exécution s'élève à – 126 ETP.

2. Les autres dépenses globalement exécutées conformément à la prévision

• **Les dépenses de fonctionnement de la mission ont été exécutées à hauteur de 2,59 milliards d'euros en CP et excèdent de 62 millions d'euros le montant des crédits prévues en LFI.** Ce dépassement est principalement imputable au programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*, dont les crédits de fonctionnement ont été consommés à hauteur de 364,2 millions d'euros (+ 123,2 millions d'euros par rapport à la prévision). Le rapport annuel de performances indique que cet écart s'explique par les différences de

comptabilisation des dépenses selon leur nature comptable et leur rattachement aux différentes briques budgétaires.

Sur le programme 166 *Justice judiciaire*, **les frais de justice** ont été exécutés à hauteur de **656 millions d'euros** (+ 6 % par rapport à 2021) ⁽¹⁾. Dans la mesure où les crédits prévus au stade de la LFI s'élevaient à 648,5 millions d'euros, **19,3 millions d'euros ont abondé le programme 166 par décret de virement afin d'assurer sa soutenabilité en fin de gestion** ⁽²⁾.

Les dépenses de fonctionnement ont par ailleurs été allouées au financement d'un certain nombre de prestations de conseil, dont l'opportunité a été remise en cause par l'inspection générale de la justice ⁽³⁾. Près de 700 000 euros ont ainsi été consommés par l'administration pénitentiaire pour des prestations de conseil juridique et en matière de ressources humaines. Le rapporteur spécial juge que ces prestations auraient pu être réalisées en interne.

- Les dépenses d'investissement, quoiqu'en progression en 2022, ont été exécutées en-deçà de la prévision (à hauteur de 824,9 millions d'euros, contre 1,1 milliard d'euros prévus au stade de la prévision). Cet écart résulte des différences de comptabilisation des crédits alloués aux dépenses informatique entre les briques budgétaires et la nomenclature des rapports annuels de performances.

Ces moyens ont financé en premier lieu les programmes immobiliers du ministère de la justice, dont les crédits sont majoritairement inscrits sur les programmes 166 *Justice judiciaire* et 107 *Administration pénitentiaire*. Sur ce dernier, 883,9 millions d'euros en AE et 357,4 millions d'euros en CP ont été consommés en 2022, principalement pour réaliser le programme de construction de 15 000 places de prison qui doit s'achever en 2027. Après un ralentissement durant la crise sanitaire, la mise en œuvre de ce programme connaît des retards importants, dans la mesure où seules 2 441 places nettes ont été créées entre 2018 et 2022, contre 7 000 prévues initialement.

En second lieu, **les dépenses d'investissement de la mission ont été allouées à la poursuite du plan de transformation numérique du ministère de la justice (PTN)**, dont les crédits sont inscrits sur le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*. 188,5 millions d'euros en AE et 153,5 millions d'euros en CP y ont été consacrés pour financer le raccordement des sites du ministère à la nouvelle génération du réseau interministériel de l'État (RIE) et poursuivre la réalisation des principaux projets informatiques (Cassiopée, Portalis,

(1) Ce montant tient compte du transfert sortant de 8 millions d'euros au profit du service national de police scientifique (SNPS) financé par le programme 176 Police nationale. 648,7 millions d'euros sont imputés sur le programme 166 Justice judiciaire au titre de l'année 2022.

(2) Décret n° 2022-1513 du 2 décembre 2022 portant virement de crédits. Ces crédits ont été prélevés sur les programmes 107 Administration pénitentiaire, 182 Protection judiciaire de la jeunesse et 310 Conduite et pilotage de la politique de la justice.

(3) Inspection générale de la justice, *Compte rendu analytique du dispositif ministériel de suivi des prestations de conseil*, rapport définitif annexé au rapport n° 2022-M-075-05 de l'inspection générale des finances, janvier 2023.

Procédure pénale numérique). Le rapporteur spécial constate régulièrement que la mise en œuvre de ces projets connaît de nombreux retards et dépassements budgétaires.

• **Les dépenses d'intervention ont été exécutées à hauteur de 1,02 milliard d'euros, soit 12 millions d'euros de plus que la prévision.**

Ce dynamisme résulte principalement **de la hausse des crédits alloués à l'aide juridictionnelle**, inscrits sur le programme 101 *Accès au droit et à la justice*. Ces crédits se sont élevés à 631,6 millions d'euros en 2022 et ont progressé de 78,9 millions d'euros par rapport à 2021 (+ 14,3 %). Cette hausse s'explique :

– par la tenue des procès d'assises qui ont fait suite aux attentats perpétrés à Paris et Nice en 2015 et 2016 et dont le coût, en raison du grand nombre de parties civiles, est estimé à 46 millions d'euros ;

– par les deux revalorisations, intervenues en 2021 et 2022, de l'unité de valeur servant à calculer la rétribution des avocats ⁽¹⁾ ;

– par l'augmentation des unités de valeur allouées pour certains contentieux.

Au total, **les crédits de l'aide juridictionnelle excèdent de 16,4 millions d'euros la prévision**. Ce besoin de financement a été couvert par l'ouverture de 11,7 millions d'euros par la loi du 16 août 2022 de finances rectificative et de 18 millions d'euros par la loi du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative.

(1) Cette unité de valeur a été portée à 34 euros en 2021 puis 36 euros en 2022.