

Monsieur le président,
Monsieur le rapporteur général,
Mes chers collègues,

J'ai le plaisir de rapporter pour la 8ème année consécutive les crédits de la mission Justice, soit l'intégralité du budget du Ministère de la Justice. L'année 2023 a été une année importante pour le ministère, elle a vu l'aboutissement de près de deux ans de réflexions et de concertations autour de l'avenir de l'institution. Le 18 octobre 2021 en effet, suite à une interpellation par les deux plus hauts magistrats de France, le chef de l'Etat a souscrit à l'idée de lancer des Etats généraux de la Justice. Ceux-ci se sont conclus en juillet 2022, par la remise du rapport de M. Jean-Marc Sauvé. Ce dernier dresse un tableau extrêmement sombre de la justice. Dégradation de l'institution judiciaire, souffrance du personnel, incompréhension des justiciables... les mots sont forts et tous évoquent une réelle « désespérance collective ». Si nous en sommes là aujourd'hui, c'est beaucoup du fait d'un sous-investissement chronique dans la justice. Le retard pris en matière d'effectifs, d'outils numériques, de modernisation des procédures, de constructions immobilières est tel que l'augmentation constatée des budgets depuis plusieurs années peine à produire ses effets. Si l'on rajoute à cela un cruel défaut de pilotage du ministère, l'augmentation des budgets tardera malheureusement à améliorer significativement le service public de la justice. Pour autant, la loi de programmation et d'orientation du ministère prévoit des augmentations importantes.

Le projet de budget 2024 respecte cette trajectoire. Il s'agit d'un budget en augmentation, à hauteur de + 13,72 % en autorisations d'engagements et + 5,10 % en crédits de paiement. Hors contribution au compte d'affectation spécial (CAS), les crédits de paiement du ministère de la justice s'établiraient à 10,08 milliards d'euros, en augmentation de 503 millions d'euros par rapport à 2023.

Dans le détail, pour ce qui est des crédits « hors titre 2 » c'est le programme 166 Justice judiciaire qui porte l'essentiel de la hausse des crédits, l'augmentation considérable des AE du programme 107 Administration pénitentiaire étant en réalité due pour une large part au renouvellement des marchés de gestion déléguée, pour près d'1 milliard d'euros. A noter une augmentation de 14 millions d'euros des frais de justice, dépenses que le ministère ne parvient pas à rationaliser malgré le lancement d'un plan de maîtrise des frais de justice. En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, la programmation immobilière déçoit. Les AE et les CP de cette ligne sont en baisse, alors que le calendrier de mise en œuvre du plan « 15 000 », désormais « plan 18 000 » devrait se traduire par un très fort volume d'engagements en 2024 et 2025. C'est l'inverse que l'on constate, avec des crédits d'investissement qui diminuent pour 2024 de 60 millions d'euros en AE, et de 32 millions d'euros en CP. Pour 2025, c'est un véritable « trou d'air » qui est prévu, avec une chute de près de 80% des AE, à 148 millions d'euros, avant une remontée prévue en 2026 à près d'un milliard d'euros, liée en grande partie à la très lourde réhabilitation de la prison de Fresnes. Si ces variations sont normales en matière de grands projets d'investissement, c'est leur calendrier qui interroge. Ces signaux confirment le retard pris dans le plan de constructions de places de détention, comme j'ai pu le détailler dans mon rapport d'information du 25 mai 2023. L'essentiel des investissements sera lancé en toute fin de programmation.

En ce qui concerne les emplois en revanche, les hausses sont les bienvenues. Pour le programme 166, les dépenses de personnel sont en augmentation de 8,8 % par rapport à la LFI 2023, notamment au titre de la création de 1 274 emplois supplémentaires pour renforcer les juridictions. Pour ce qui est du programme 107, la hausse de 5,7 % des crédits de titre 2 est liée notamment à la création de 447 emplois supplémentaires, ainsi qu'aux mesures catégorielles nouvelles dont bénéficient les personnels pénitentiaires.

Au-delà des trajectoires de ces deux programmes centraux du ministère, je souhaiterais appeler l'attention de la commission des Finances sur deux sujets qui ont fait l'objet de rapports récents de la Cour des comptes. L'aide juridictionnelle, dont les crédits sont portés par le programme 101, et les établissements de la protection judiciaire de la jeunesse, portés par le programme 182.

L'aide juridictionnelle a vu son coût augmenter de 13 % par an depuis 2017, alors que le nombre de dossiers acceptés a été globalement stable. Cette dépense devient difficilement soutenable, et le Ministère ne s'est pas doté d'outils lui permettant de réguler et de piloter cette dépense. La Cour des comptes souligne que le seul procès des attentats de novembre 2015 à Paris a entraîné une dépense d'aide juridictionnelle de 54 M€, avec un niveau très élevé de rémunération de certains avocats. Une doctrine d'octroi plus précise devrait pouvoir être élaborée, et les procédures d'analyse du bien fondé et demandes et de recouvrement doivent impérativement être améliorées. Pour 2024, 657 millions d'euros sont prévus, soit 16 millions d'euros supplémentaires.

En ce qui concerne la PJJ, il convient de souligner que le plan gouvernemental de création de 20 centres éducatifs fermés supplémentaires est coûteux : chaque CEF représente un investissement initialement évalué à 4,5 M€, porté à 6 M€ mi-janvier 2023. Là encore, le pilotage et le suivi interrogent.

En conclusion, si l'on suit la trajectoire détaillée dans la loi de programmation, la justice aura vu son budget augmenter de plus de 5 milliards d'euros entre 2017 et 2027. Mais pour l'instant, le ministère de la justice peine à transformer l'essai, et à améliorer rapidement les délais de jugement, la qualité des décisions rendues ou bien encore à réduire le taux de surpopulation carcérale, qui s'élève à 140% dans les maisons d'arrêt aujourd'hui. On l'a vu à l'issue de l'épisode dramatique des émeutes urbaines, nos citoyens ont une exigence légitime vis-à-vis de leur justice. Celle-ci ne semble toujours pas satisfaite.

Pour ces raisons, j'émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission. En effet, cet avis a pour objectif d'alerter le Ministère sur la nécessité d'améliorer enfin efficacement son pilotage. Il serait opportun que la représentation nationale soit écoutée par l'exécutif sur ce point.

Patrick Hetzel,
Rapporteur spécial, rapport budgétaire - mission Justice