

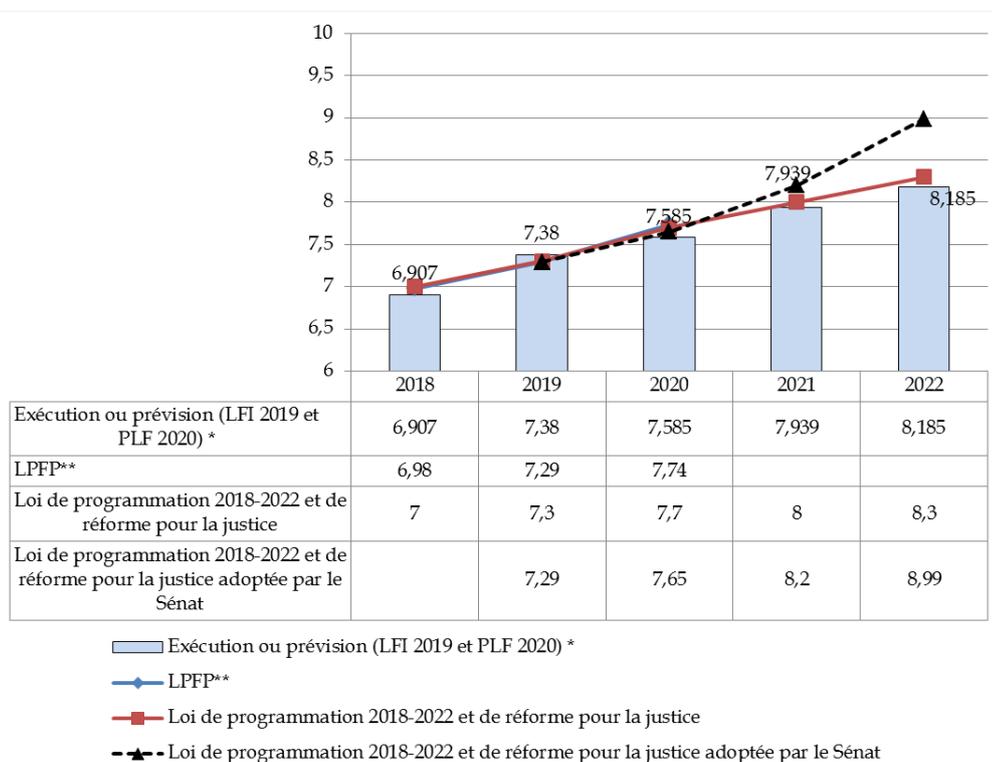
COMMISSION DES FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020
MISSION « JUSTICE »
Une progression des crédits de la mission inférieure aux prévisions de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

- Les crédits demandés pour 2020 s'élèvent à 9,388 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) et 9,099 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE). Ces dernières années, le budget du ministère de la justice a augmenté régulièrement : ainsi, en 2020, la France y consacrera 2,1 milliards d'euros de plus qu'en 2012 (soit + 29 %). À périmètre constant, les crédits proposés sont stables en AE et progressent de 242 millions d'euros (+ 2,7 %) en CP par rapport à 2019.
- Hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits progressent de 2,8 %, soit 205 millions d'euros. S'il s'agit d'un effort important, cette augmentation ne respecte pas la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) ainsi que l'annuité prévue par l'article 1^{er} de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. La hausse des moyens proposés pour la justice en 2020 serait deux fois moins élevée que prévue par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Cet écart, qui résulte de l'ajustement des besoins en crédits en 2020 s'agissant du programme immobilier pénitentiaire, ne serait pas rattrapé d'ici 2022 : le Gouvernement prévoit de porter les crédits de la mission « Justice » à 8,185 milliards d'euros hors CAS « Pensions » en 2022, quand la loi de programmation fixe un montant de crédits de 8,3 milliards d'euros à cet horizon, soit un différentiel de 115 millions d'euros.

Trajectoires et évolution des crédits hors contribution au CAS « Pensions »

(en milliards d'euros)



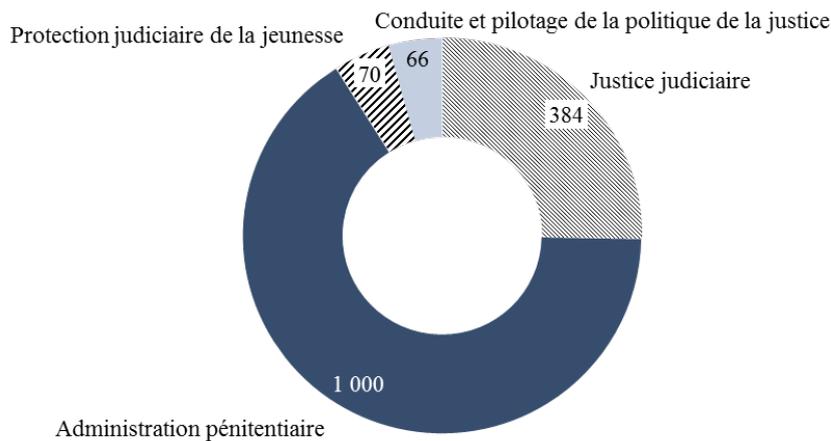
Source : commission des finances

- La mission « Justice » n’est que la **huitième mission du budget de l’État dont les crédits de paiement augmentent le plus en valeur absolue en 2020**, *ex aequo* avec les missions « Aide publique au développement », « Direction de l’action du Gouvernement » et « Sport, jeunesse et vie associative ».

Outre des dépenses de personnel dynamiques, un renforcement des moyens d’investissement, principalement à destination de l’administration pénitentiaire

- En 2020, plus de 60 % du budget de la mission « Justice » correspond à des dépenses de personnel. L’augmentation des crédits de paiement consacrés à la mission en 2020 correspond d’abord à une forte hausse des dépenses de personnel (+134 millions d’euros en 2020, dont près de 100 millions d’euros à destination de l’administration pénitentiaire). **1 520 postes seraient créés en 2020.**

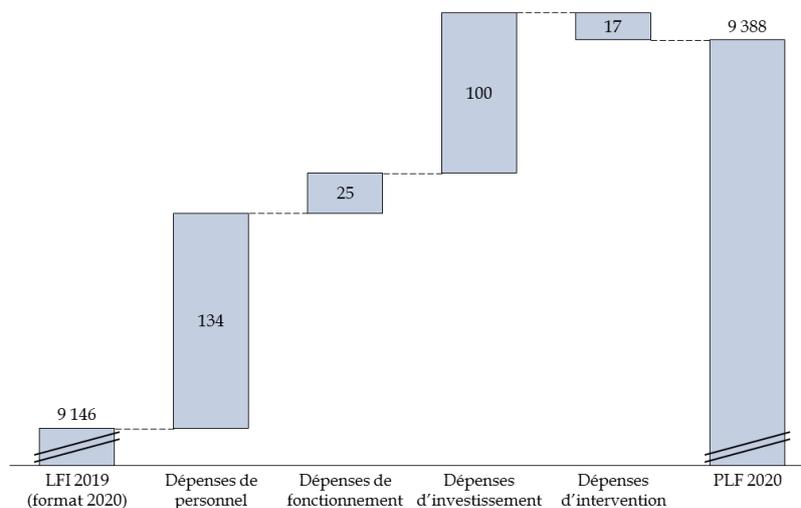
Répartition par programme du projet de création de 1 520 postes en 2020
(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat

- Un effort particulier serait consacré aux **dépenses d’investissement, qui progressent de 100 millions d’euros en 2020** (dont près de 84 millions d’euros à destination de l’administration pénitentiaire, en lien avec le programme immobilier porté par la loi de programmation et de réforme pour la justice).

Évolution (2019-2020) des crédits de paiement par type de dépenses
(en millions d’euros)



Source : commission des finances du Sénat

La justice judiciaire : un double enjeu de gestion des effectifs et de maîtrise des frais de justice

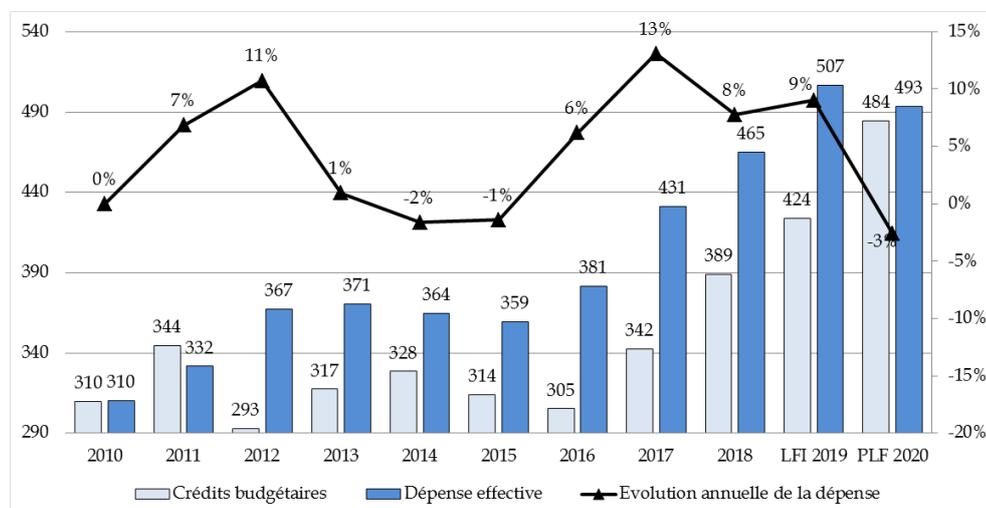
- Les crédits de paiement du programme « Justice judiciaire » proposés pour 2020 sont stables à périmètre constant et s'élèvent à **3,5 milliards d'euros**. Hors dépenses de personnel, les crédits de paiement s'élèvent à 1,1 milliard d'euros, soit une diminution de 1,6 % par rapport à 2019, résultant d'une diminution des crédits consacrés aux frais de justice (- 14 millions d'euros).
- L'augmentation des dépenses de personnel (+ 22 millions d'euros) découle principalement du schéma d'emplois pour 2020 : **384 emplois seraient ainsi créés dans les juridictions**, dont 100 emplois de magistrats et 284 emplois de fonctionnaires, afin de poursuivre l'objectif de résorption de la vacance dans les juridictions pour les magistrats et d'accompagner la mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.
- Si les taux de vacances diminuent tant pour les personnels de greffe que pour les magistrats, la gestion des ressources humaines constituera un enjeu majeur période pour la direction des services judiciaires au cours des prochaines années : **39 % des effectifs de greffe actuellement gérés par la direction des services judiciaires devraient partir en retraite dans les dix prochaines années**.
- Les frais de justice constituent un enjeu important de la mission en raison de leur montant (528 millions d'euros en 2018). 491 millions d'euros (en AE et en CP) sont proposés pour les frais de justice pour 2020, soit une diminution de 3 % par rapport à 2019. Cette prévision est ambitieuse : si diverses actions concernant la maîtrise des frais de justice sont mises en œuvre, **les économies peinent à se réaliser et la dépense relative aux frais de justice reste très dynamique**.

Une diminution des crédits alloués à l'aide juridictionnelle

- La dépense relative à l'aide juridictionnelle diminuerait de 13 millions d'euros entre 2019 et 2020, grâce à une augmentation moins élevée de la dépense tendancielle et à un transfert de 9 millions d'euros du conseil national des barreaux.
- À périmètre courant, les crédits budgétaires alloués à l'aide juridictionnelle sont en augmentation (de 424 millions d'euros en 2019 à 484 millions d'euros en 2020). Cette hausse découle néanmoins de la **budgetisation de la fraction de la taxe spéciale sur les produits d'assurance et de la fraction du produit de certaines amendes, affectées jusqu'en 2019 au Conseil national des barreaux (83 millions d'euros)**. Le Gouvernement profite en réalité de la rebudgetisation de ces ressources pour diminuer le montant de crédits budgétaires alloués à l'aide juridictionnelle, alors que la dépense reste dynamique.

Évolution (2010-2020) des dépenses d'aide juridictionnelle et des crédits budgétaires consacrés

(en millions d'euros)

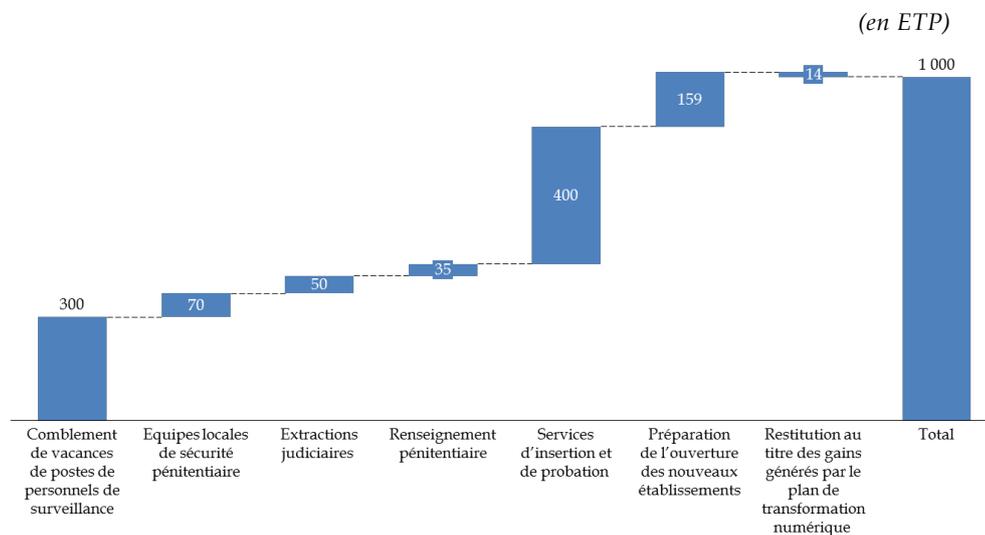


Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses du ministère de la justice au questionnaire

L'administration pénitentiaire: une augmentation des crédits dédiés au programme immobilier pénitentiaire, 1 000 emplois créés

- 87 % de l'augmentation des crédits de paiement à périmètre constant entre 2019 et 2020 (soit 210 millions d'euros) sont consacrés à l'administration pénitentiaire. Les crédits alloués au programme 107 « Administration pénitentiaire » augmentent ainsi de 5,6 % par rapport à 2019.
- Près de la moitié de cet effort concerne les dépenses de personnel et 40 % les dépenses d'investissement. L'augmentation du budget d'investissement s'explique par la poursuite du programme immobilier porté par la loi de programmation et de réforme pour la justice, visant à construire 15 000 places de prison supplémentaires à horizon 2027 : 7 000 places devraient être construites avant 2022, et les 8 000 autres places seraient initiées d'ici 2022.
- Les crédits demandés au titre du programme immobilier pénitentiaire ont été ajustés pour tenir compte de l'avancement réel des opérations, expliquant le différentiel de budgétisation pour la mission proposée pour 2020 et l'annuité 2020 prévue par l'article 1er de la loi de programmation pour la justice. La question de la sincérité de la loi de programmation votée il y a huit mois se pose : le délai de construction d'une place de prison est assez long - cinq ou six ans pour une maison d'arrêt - et sujet à des aléas, que le Gouvernement aurait dû anticiper.
- Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit 327,4 millions d'euros de crédits immobiliers pour l'administration pénitentiaire, dont 180,6 millions d'euros correspondent à des projets mis en œuvre par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ). 100 millions d'euros (AE) sont budgétées en 2020 pour la création de deux prisons expérimentales de 180 places chacune, centrées sur la réinsertion par le travail et la formation professionnelle.
- Sur les 1 000 emplois créés en 2020 au sein de l'administration pénitentiaire, 300 permettraient de combler des vacances de postes de surveillants pénitentiaires.

**Décomposition du schéma d'emplois
du programme « Administration pénitentiaire »**



Source : commission des finances du Sénat à partir du projet annuel de performances



Commission des finances
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>
 Téléphone : 01.42.34.23.28
secretariat.finances@senat.fr

Antoine Lefèvre
 Rapporteur spécial
 Sénateur de l'Aisne
 (Groupe LR)



Ce document et le rapport (annexe n° 18 - tome III du Rapport général)
sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/rap/l19-140-318/l19-140-318.html>