



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022**

**NOTE DE PRÉSENTATION**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**Mission**  
**« JUSTICE »**

et

**Articles 44 et 44 *bis* rattachés**

**Examen par la commission des finances mercredi 3 novembre 2021**

**Rapporteur spécial :**

**M. Antoine LEFÈVRE**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE LES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »</b>	
<b>I. LA POURSUITE EN 2022 DE L'AUGMENTATION DU BUDGET DE LA JUSTICE.....</b>	<b>12</b>
A. UNE PROGRESSION NÉCESSAIRE DU BUDGET DE LA JUSTICE DEPUIS PLUSIEURS EXERCICES.....	12
B. UNE AMBITION BUDGÉTAIRE QUI DÉPASSE LA LOI DE PROGRAMMATION ET DE RÉFORME DE LA JUSTICE.....	14
1. Un dépassement de 568 millions d'euros par rapport à la loi de programmation .....	14
2. La création de 720 nouveaux postes pour l'ensemble de la mission en 2022.....	16
3. Des dépenses hors dépenses de personnel également dynamiques .....	18
<b>II. CETTE HAUSSE BUDGÉTAIRE DOIT ÊTRE ACCOMPAGNÉE D'UNE MEILLEURE ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE.....</b>	<b>19</b>
<b>SECONDE PARTIE LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b>	
<b>I. JUSTICE JUDICIAIRE : UN BUDGET EN HAUSSE, MARQUÉ PAR DES CRÉATIONS DE POSTES EN NOMBRE LIMITÉ.....</b>	<b>21</b>
A. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 3,5 % .....	21
B. LE DYNAMISME DES FRAIS DE JUSTICE SE POURSUIT .....	22
C. DE NOUVELLES CRÉATIONS DE POSTES QUI APPELLENT TOUTEFOIS À LA VIGILANCE .....	24
<b>II. ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : POURSUIVRE LA REVALORISATION DE SES MÉTIERS ET ACCÉLÉRER LE DÉPLOIEMENT DU PLAN « 15 000 » .....</b>	<b>29</b>
A. UNE CROISSANCE DE 7 % DES CRÉDITS, CONFORMÉMENT AUX AMBITIONS ANNONCÉES .....	29
B. LA POURSUITE D'UNE POLITIQUE DE REVALORISATION DES MÉTIERS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....	29
C. DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES QUI RESTENT ÉLEVÉES EN DÉPIT DES RETARDS ANNONCÉS .....	32
1. Un effort accru en faveur de la sécurisation et de la maintenance des sites.....	32
2. Malgré le retard annoncé, le plan « 15 000 » poursuit sa mise en œuvre.....	33

<b>III. PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES MOYENS CONSOLIDÉS, MALGRÉ UN RETARD DANS LE DÉPLOIEMENT DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS .....</b>	<b>34</b>
A. DES CRÉATIONS DE POSTES BIENVENUES, UNE ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS À AMÉLIORER .....	35
B. DES RETARDS DANS L'OUVERTURE DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS.....	36
<b>IV. ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : LA POURSUITE DE LA REVALORISATION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET DES MOYENS ACCRUS AU BÉNÉFICE DES JUSTICIABLES ET DES VICTIMES.....</b>	<b>37</b>
A. UN MONTANT RECORD DE 615,2 MILLIONS D'EUROS POUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE .....	38
1. <i>Plusieurs facteurs expliquent cette dynamique haussière .....</i>	38
2. <i>L'accroissement de ce budget rend d'autant plus urgente l'amélioration de la gestion de cette aide .....</i>	40
B. DES EFFORTS BUDGÉTAIRES AU BÉNÉFICE DES JUSTICIABLES ET DES VICTIMES.....	41
<b>V. CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE : CONCRÉTISER L'AMBITION DU PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE LA JUSTICE .....</b>	<b>41</b>
A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE : DES MOYENS BUDGÉTAIRES ACCRUS POUR UNE TÂCHE TITANESQUE .....	42
1. <i>Des emplois supplémentaires pour accompagner le plan de transformation numérique.....</i>	42
2. <i>Les mesures prioritaires du plan de transformation numérique pour 2022 .....</i>	43
B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES LOCAUX.....	47
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>49</b>
• <b>ARTICLE 44 Revalorisation de l'aide juridictionnelle .....</b>	<b>49</b>
• <b>ARTICLE 44 bis (nouveau) Création de la réserve de protection judiciaire de la jeunesse .....</b>	<b>52</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>57</b>

## L'ESSENTIEL

### I. 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 %
<b>Total de la mission</b>	<b>12 074,1</b>	<b>12 770,7</b>	<b>+ 5,8 %</b>	<b>10 058,2</b>	<b>10 741,4</b>	<b>6,7 %</b>

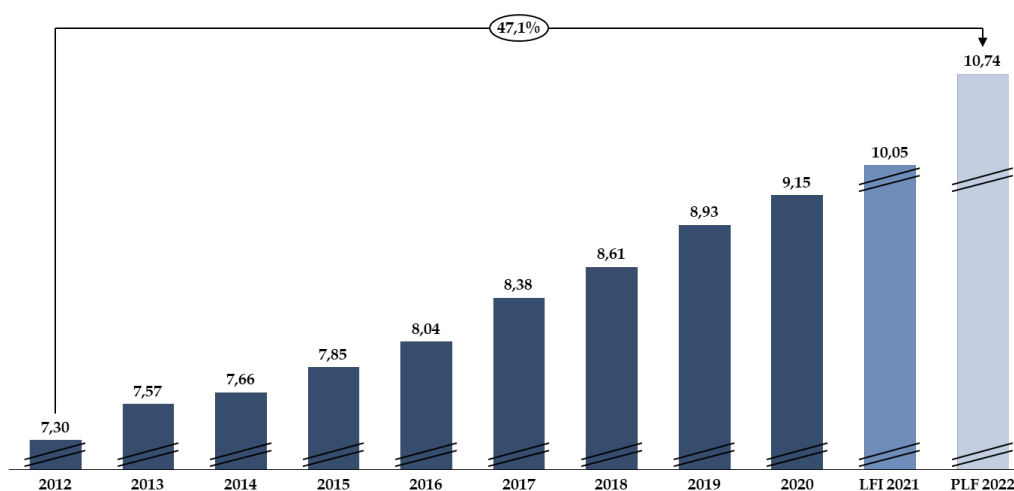
Source : documents budgétaires

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<sup>er</sup> de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice<sup>1</sup> 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 prévus<sup>2</sup>.

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

(en milliards d'euros)



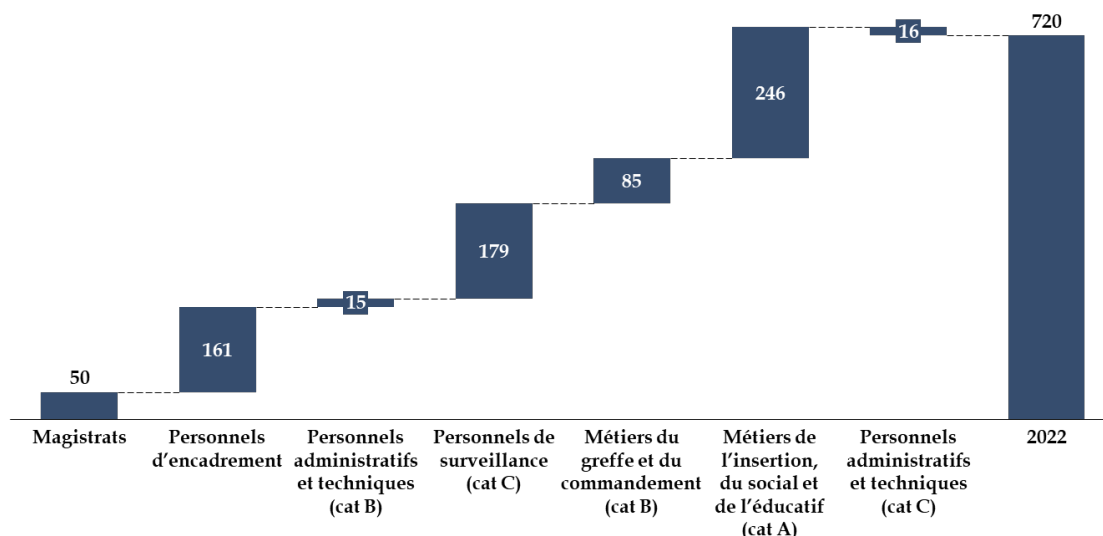
Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

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

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

## 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.

## II. 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.

### **III. 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.

### **IV. 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**.

### **V. 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.**

*À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial n'avait reçu **aucune réponse** à son questionnaire budgétaire.*

## **PREMIÈRE PARTIE LES CRÉDITS DE LA MISSION « JUSTICE »**

La mission « Justice » comprend l'ensemble des moyens budgétaires du ministère de la justice, traduisant le financement du service public de la jeunesse. Elle est composée des **six programmes budgétaires** suivants, qui recoupent en partie les différentes directions « métier » du ministère de la justice :

- **le programme 166 « Justice judiciaire »** qui regroupe les crédits relatifs aux juridictions ;

- **le programme 107 « Administration pénitentiaire »** relatif au service public pénitentiaire ;

- **le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse »**, piloté par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) qui est chargée de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs ;

- **le programme 101 « Accès au droit et à la justice »**, mis en œuvre par le secrétariat général du ministère de la justice et qui comprend notamment les crédits relatifs à l'aide juridictionnelle ;

- **le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice »**, placé sous la responsabilité du secrétariat général du ministère de la justice et qui regroupe les moyens de l'État-major, du secrétariat général, des directions législatives, de l'inspection générale de la justice et des délégations interrégionales du secrétariat général, ainsi que les crédits relatifs aux opérateurs de la mission, et les politiques transversales telles que l'informatique et la gestion des ressources humaines ;

- **le programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature »** (CSM) qui porte les crédits nécessaires à l'activité du CSM.

La mission « Justice » ne comprend pas les crédits relatifs à la justice administrative, ceux-ci sont retracés dans la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

## I. LA POURSUITE EN 2022 DE L'AUGMENTATION DU BUDGET DE LA JUSTICE

### A. UNE PROGRESSION NÉCESSAIRE DU BUDGET DE LA JUSTICE DEPUIS PLUSIEURS EXERCICES

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)

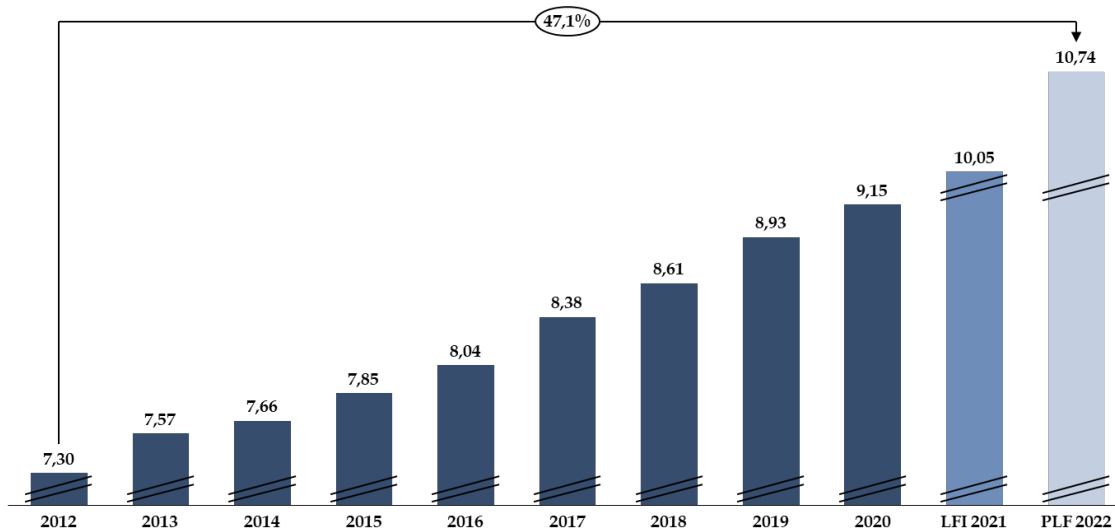
	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)	LFI 2021	PLF 2022	Évolution (en %)
166 « Justice judiciaire »	3 798,3	3 920,8	+ 3,2 %	3 720,8	3 849,1	+ 3,5 %
107 « Administration pénitentiaire »	6 267,1	6 544,7	+ 4,4 %	4 267,6	4 584,0	+ 7,4 %
182 « Protection judiciaire 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 %
<b>Total de la mission</b>	<b>12 074,1</b>	<b>12 770,7</b>	<b>+ 5,8 %</b>	<b>10 058,2</b>	<b>10 741,4</b>	<b>6,7 %</b>

Source : documents budgétaires

Les mesures de périmètre et de transferts de la mission « Justice » intervenant en 2022 sont marginales (106 171 euros)<sup>1</sup>.

### 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

D'après le projet annuel de performances de la mission, ces moyens supplémentaires doivent contribuer à la mise en œuvre de **trois principales réformes de 2022**, à savoir le renforcement de la justice de proximité et de l'accès au droit, l'entrée en vigueur du code de justice pénale des mineurs, et le déploiement d'un plan de sécurisation pénitentiaire et de réinsertion des personnes placées sous-main de justice.

Comme l'avait déjà relevé le rapporteur spécial l'an dernier, **cette hausse des moyens budgétaires du ministère de la justice est pleinement justifiée au regard du retard de la France par rapport à ses voisins européens**. Ainsi, en 2018, la France a seulement consacré 69,5 euros par habitant à son système judiciaire, contre 131,2 euros en Allemagne, 92,6 euros en Espagne ou encore 83,2 euros en Italie<sup>2</sup>.

**Cette augmentation des moyens de la justice participe à l'amélioration du service public de la justice, dans un contexte marqué par une forte défiance des Français envers l'institution**. En effet, d'après une

<sup>1</sup> D'après la direction du budget.

<sup>2</sup> « Systèmes judiciaires européens, rapport d'évaluation de la CEPEJ », édition 2020 (données 2018). La commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) publie ses données tous les deux ans.

étude récente réalisée à la demande de la commission des lois du Sénat<sup>1</sup>, 53 % des Français n'ont pas confiance dans l'institution judiciaire, 67 % la trouvent lente, 21 % la jugent opaque et 27 % l'estiment laxiste.

La poursuite d'un effort budgétaire significatif apparaît d'autant plus nécessaire que **les indicateurs de performance de la mission font état de l'ampleur de la tâche nécessaire pour rendre une justice de qualité.**

À titre d'exemple, **les délais moyens de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes, peinent à être réduits.** En 2021, ils s'élèvent à 17,5 mois pour la Cour de cassation, 16,5 mois pour les cours d'appel, et 13 mois pour les tribunaux judiciaires. Certains contentieux particulièrement éprouvants pour les justiciables, tels que les contentieux de divorce ou encore les conseils de prud'hommes, affichent des délais encore supérieurs, s'élevant respectivement en 2021 à 24 et 17 mois. Si la crise sanitaire en 2020 a contribué à ralentir le fonctionnement des juridictions, les cibles fixées pour 2022 et 2023 ne sont guère plus ambitieuses que celles constatées en 2019. Le constat est similaire pour **le délai moyen de traitement des procédures pénales en matière criminelle.**

## ***B. UNE AMBITION BUDGÉTAIRE QUI DÉPASSE LA LOI DE PROGRAMMATION ET DE RÉFORME DE LA JUSTICE***

### **1. Un dépassement de 568 millions d'euros par rapport à la loi de programmation**

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<sup>er</sup> de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice<sup>2</sup>. En tenant compte des effets de transfert, la différence avec la loi de programmation s'élève à 469 millions d'euros<sup>3</sup>.

Alors que l'exercice 2020 avait été marqué par une sous-budgétisation par rapport à l'annuité fixée par la loi de programmation, **pour la deuxième année consécutive, le projet de loi de finances propose une enveloppe budgétaire supérieure à celle prévue par la loi de programmation.**

---

<sup>1</sup> Sondage réalisé par le CSA à la demande de la commission des lois du Sénat « Le rapport des Français à la justice », présenté lors de l'Agora de la justice le 27 septembre 2021.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation pour les années 2018 à 2022 et de réforme de la justice.

<sup>3</sup> D'après les réponses écrites au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

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 prévus<sup>1</sup>.

Si le rapporteur spécial se félicite de **la concrétisation d'une réelle ambition budgétaire pour la mission « Justice », en cohérence avec les attentes légitimes des citoyens**, il s'interroge sur **la valeur d'une loi de programmation pluriannuelle** dont la mise en œuvre fait l'objet d'un dépassement.

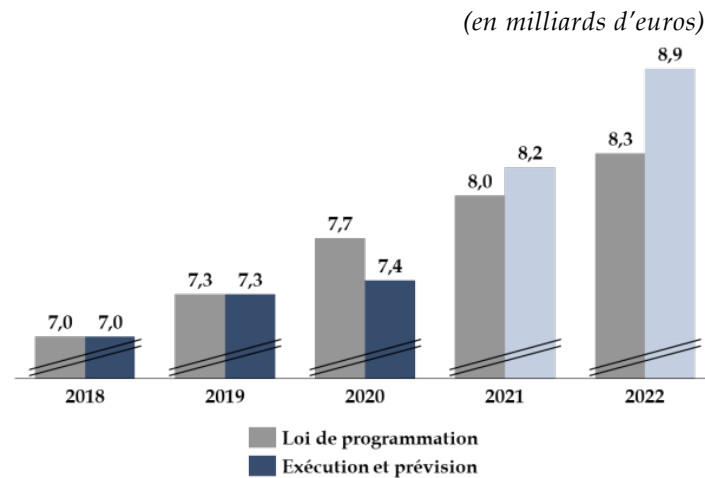
En outre, **le rapporteur constate que les crédits proposés pour 2022 majorent la prévision inscrite dans la loi de programmation, en dépit du retard pris dans le déploiement du plan « 15 000 »** visant à augmenter le nombre de places de prisons. Ainsi, une partie des crédits initialement fléchés pour ces dépenses immobilières a été redéployée à d'autres fins, en raison des aléas de la construction des nouveaux sites. D'après la direction du budget, en 2022, ce sont ainsi **433 millions d'euros de crédits immobiliers qui sont mobilisés au profit d'autres lignes budgétaires de la mission**.

Les retards pris dans la mise en œuvre des investissements immobiliers de la mission sont reflétés par la prépondérance de ceux-ci dans les restes à payer de la mission. Estimés à **8,06 milliards d'euros pour la fin de l'année 2021**, ils sont composés à 93 % des crédits d'investissement immobilier, répartis entre les programmes 166 « Justice judiciaire » et 107 « Administration pénitentiaire ».

---

<sup>1</sup> *Crédits de paiement hors contribution au CAS « pensions », d'après les données transmises par la direction du budget.*

## Exécution et prévision des crédits de paiement hors contribution au CAS « Pensions » par rapport à la loi de programmation



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction du budget

### 2. La création de 720 nouveaux postes pour l'ensemble de la mission en 2022

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit la création nette de **720 nouveaux postes**, pour un coût total estimé à **155 millions d'euros**, dont **80 %** au bénéfice de l'administration pénitentiaire. En 2022, cette dernière regroupe **46 %** des dépenses de personnel de la mission. Les créations de postes se répartissent de la façon suivante entre les programmes :

- 40 emplois pour la justice judiciaire ;
- 599 emplois pour l'administration pénitentiaire ;
- 51 emplois pour la protection judiciaire de la jeunesse ;
- 30 emplois pour la conduite et le pilotage de la justice.

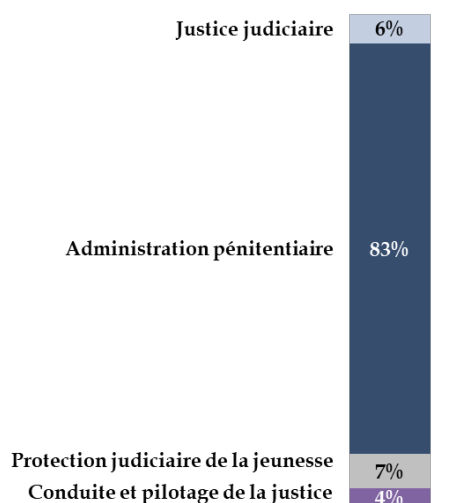
Certes, ce nombre de créations de postes est inférieur à ce que prévoyait la loi de programmation pour l'annuité 2022, à savoir 1 220 équivalent temps plein (ETP). Toutefois, **ce plafond est respecté en intégrant les 500 ETP recrutés par anticipation dès 2021** au bénéfice de la justice de proximité.

D'après la direction du budget, sur l'ensemble de la période 2018-2022 auront ainsi été créés **7 320 ETP**, au lieu des **6 500 ETP** initialement prévus par la loi de programmation, soit un écart de 820 ETP.



## Répartition des créations de postes en 2022 entre les programmes

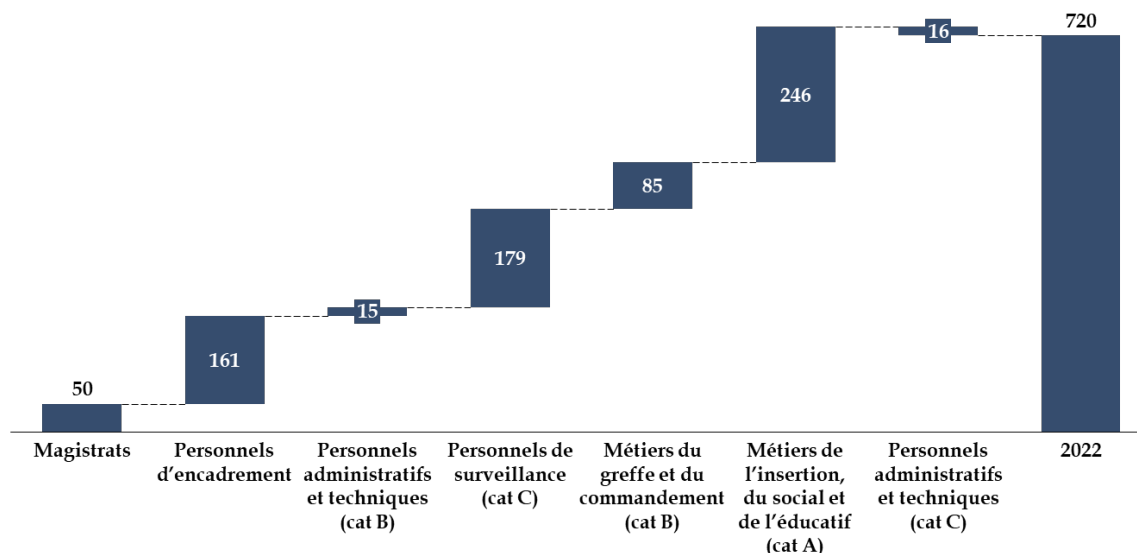
(en pourcentage)



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

Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », les dépenses de personnel augmentent de 4 %, notamment en **raison des diverses mesures catégorielles** qui s'élèvent à **49 millions d'euros**, auxquels s'ajoutent **16 millions d'euros** de financement par l'administration de la protection sociale complémentaire des agents. Ces augmentations

s'inscrivent dans une politique de revalorisation des rémunérations des agents initiée depuis plusieurs exercices.

Le plafond d'autorisations d'emplois du ministère de la justice est fixé à **90 970 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, soit une hausse d'environ 1,2 % par rapport à 2021.

### **3. Des dépenses hors dépenses de personnel également dynamiques**

Hors dépenses de personnel, les crédits de paiement de la mission s'élèvent à **4,61 milliards d'euros en 2022**, soit une hausse de 12,3 % par rapport à 2021. Cette augmentation est essentiellement portée par le financement des dépenses suivantes pour l'ensemble de la mission :

- **la construction et rénovation du parc immobilier**, pour un montant total de 919 millions d'euros, soit une hausse de 10 % par rapport à la loi de finances pour 2021, dont près de 70 % concerne la mise en œuvre du plan « 15 000 » pour l'administration pénitentiaire ;

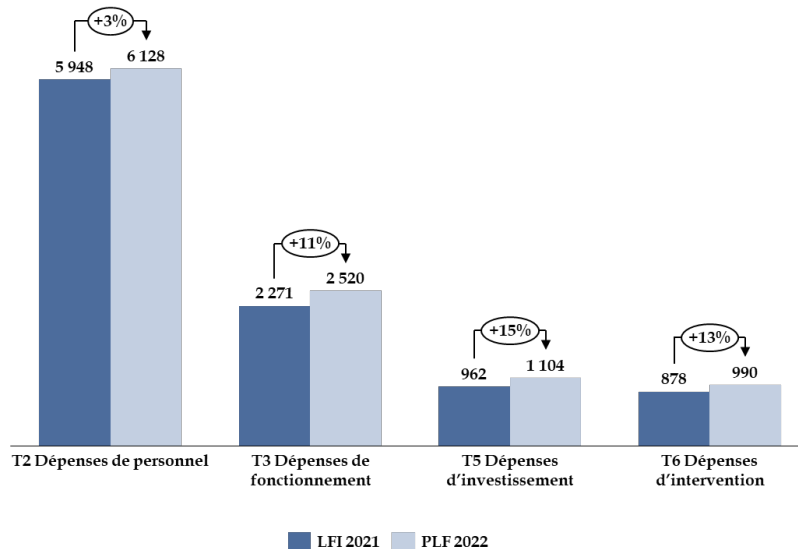
- **l'informatique**, avec une enveloppe de 191 millions d'euros, soit une hausse de 30 % par rapport à la loi de finances pour 2021, dans la perspective de la mise en œuvre du plan de transformation numérique du ministère de la justice (PTN) ;

- **l'augmentation du budget de l'aide juridictionnelle**, qui est porté à 615,2 millions d'euros, soit une hausse de 13 % par rapport à 2021 ;

- **une hausse des crédits dédiés à l'aide aux victimes d'infractions pénales** de 26 % environ par rapport à 2021, en s'élevant à 40,3 millions d'euros.

## Évolution des crédits de paiement de la mission par titre

(en millions d'euros)



Source : commission du Sénat, à partir des documents budgétaires

## II. CETTE HAUSSE BUDGÉTAIRE DOIT ÊTRE ACCOMPAGNÉE D'UNE MEILLEURE ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE

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. Or, les auditions menées par le rapporteur spécial ont révélé le chemin à parcourir pour la mise en œuvre d'une réelle culture de l'évaluation budgétaire.

En effet, outre la place significative – et légitime – des fonctions « métiers » au sein du ministère de la justice, **le manque d'outils statistiques constitue un frein important à l'évaluation de l'efficacité des dépenses réalisées.**

À cet égard, **la difficulté à élaborer des indicateurs de performance pertinents est assez révélatrice.** Ainsi, 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. Interrogée sur ce point par le rapporteur spécial, la direction du budget a confirmé que si un tel indicateur « revêt un caractère essentiel dans le dialogue de performance de toute la mission « Justice » »<sup>1</sup>, les difficultés méthodologiques relatives à la définition du

<sup>1</sup> Réponse écrite de la direction du budget.

périmètre et de la temporalité retenus n'ont pas permis de conserver cet indicateur de contexte pour le moment. La direction du budget et le ministère de la justice devraient travailler de concert pour définir un indicateur plus robuste, **compte tenu du caractère incontournable de cette évaluation.**

Dans un rapport récent<sup>1</sup>, **la Cour des comptes a également partagé ce constat**, en regrettant que l'évaluation de l'activité des magistrats et la performance des juridictions ne reposent pas sur des critères objectifs. Si quelques initiatives ont été prises, notamment sur la question de l'évaluation de la charge de travail des magistrats (*cf. infra*), la diffusion d'une culture de l'évaluation de la dépense reste un enjeu central des prochains exercices.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « Approche méthodologique des coûts de la justice – enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires », décembre 2018, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.

## SECONDE PARTIE LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

#### A. UN BUDGET EN AUGMENTATION DE 3,5 %

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.

En 2022, ce programme représente **30 % des autorisations d'engagement (AE)** de la mission, et **36 % des crédits de paiement (CP)**.

D'après le projet annuel de performance, l'augmentation des moyens budgétaires vise à accompagner les réformes en cours ou à venir, et notamment la poursuite de la mise en œuvre de la loi de programmation et de réforme de la justice, le renforcement de la justice de proximité et l'entrée en vigueur du code de justice pénale des mineurs.

#### Évolution des crédits de la justice judiciaire, 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 %)
<b>01 - Traitement et jugement des contentieux</b>	1 062,2	1 087,1	+ 2,3 %	1 062,2	1 087,1	+ 2,3 %
<b>02 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales</b>	1362,4	1 408,5	+ 3,4 %	1 362,4	1 408,5	+ 3,4 %
<b>03 - Cassation</b>	62,2	65,2	+ 4,9 %	62,2	65,2	+ 4,9 %
<b>05 - Enregistrement des décisions judiciaires</b>	13,3	11,5	- 13,1 %	13,3	11,5	- 13,1 %
<b>06 - Soutien</b>	1 120,5	1 176,5	+ 5,0 %	1 042,9	1 104,8	+ 5,9 %
<b>07 - Formation</b>	159,1	157,3	- 1,1 %	159,1	157,3	- 1,1 %
<b>08 - Support à l'accès au droit et à la justice</b>	18,7	14,7	- 21,6 %	18,7	14,7	- 21,6 %
<b>Total du programme</b>	<b>3 798,3</b>	<b>3 920,8</b>	<b>+ 3,2 %</b>	<b>3 720,8</b>	<b>3 849,1</b>	<b>+ 3,5 %</b>

Source : documents budgétaires

Hors dépenses de personnel, les crédits de paiement s'élèvent à **1,31 milliard d'euros, soit une augmentation de 46 millions d'euros par rapport à 2021**. Cette hausse résulte à nouveau d'une **augmentation significative des crédits dédiés aux frais de justice** (+ 30,2 millions d'euros) (*cf. infra*).

En outre, **une progression des crédits de paiement en matière d'investissement immobilier des services judiciaires** peut être relevée pour 2022. Le montant prévu s'élève à 239 millions d'euros, soit une hausse de 5,7 % environ par rapport à 2021, afin de financer :

- des opérations pour la mise à niveau du parc immobilier, notamment pour des travaux de rénovation et de mise aux normes ;

- des opérations confiées à l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ), comprenant la construction du palais de justice de Lille et la restructuration du palais de justice historique de Paris de l'île de la Cité ;

- des contrats de partenariat public-privé pour le palais de justice de Caen et le tribunal de Paris. Il convient de relever que le ministère de la justice a choisi de ne plus recourir à l'avenir à ce type de contrat ;

- la poursuite de la mise en œuvre des 34 opérations lancées dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022, dont 5 devraient être en phase de travaux en 2022, et 17 sont en phase d'études de maîtrise d'œuvre.

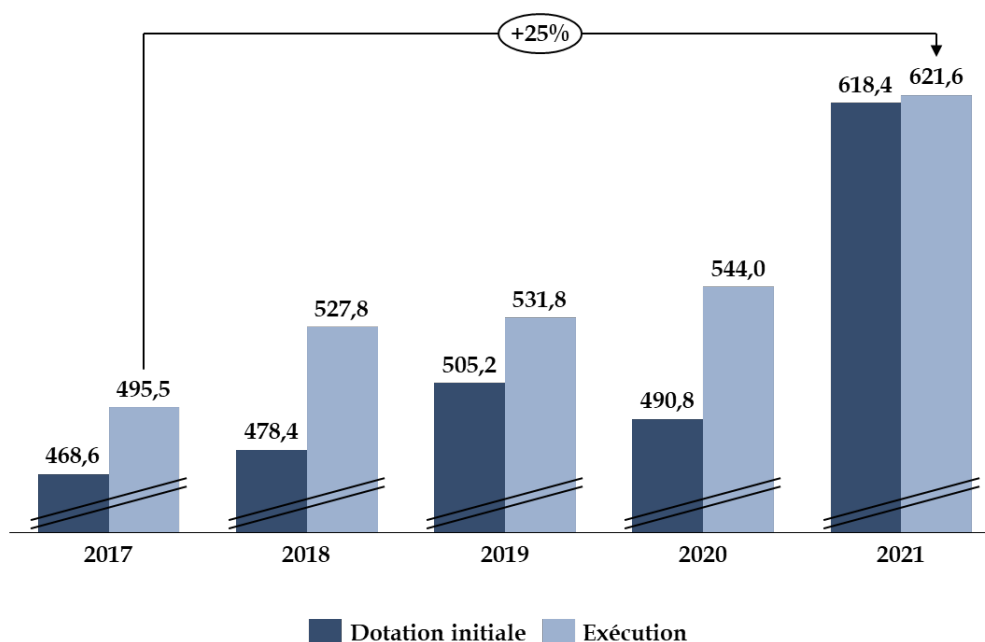
#### ***B. LE DYNAMISME DES FRAIS DE JUSTICE SE POURSUIT***

Les 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)**.

Les frais de justice constituent un enjeu budgétaire essentiel de la mission, car ils représentent environ **60 % des dépenses de fonctionnement du programme « Justice judiciaire »**. Leur difficile pilotage provient, d'une part, du dynamisme de leur montant, et d'autre part, de leur difficile prévisibilité et de l'importance des charges à payer qui se sont accumulées au cours des années.

### Évolution des frais de justice depuis 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

En 2022, la hausse des crédits permettrait 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.

L'essentiel des frais de justice constitue une dépense engagée par les officiers de police judiciaire (OPJ) et par les magistrats dans le cadre des procédures judiciaires. Elle concerne notamment les expertises génétiques et médicales mais aussi financières, informatiques ou balistiques, ou encore le recours aux auxiliaires ou collaborateurs de la justice (huissiers, traducteurs, interprètes, délégués du procureur, etc.). **La part des frais de justice pénale représente 90 % des frais de justice totaux en 2020.** Elle tend à augmenter, tandis que les frais de justice relatifs aux actions civiles et commerciales diminuent depuis 2015.

Lors de son audition par le rapporteur spécial, **la direction des services judiciaires a indiqué que la recherche d'une maîtrise de l'évolution des frais de justice n'était pas incompatible avec le respect du principe de l'indépendance juridictionnelle**, notamment en menant des actions de sensibilisation des magistrats dans le cadre d'un plan de maîtrise des dépenses, tout en incluant les officiers de police judiciaires (OPJ) qui portent une part significative des prescriptions des frais de justice. Cette problématique pourrait également être mieux prise en compte dans le cadre

du **plan de transformation numérique du ministère (PTN)**, afin de mettre en œuvre une comptabilisation des frais de justice engagés pour chacune des affaires traitées.

En tout état de cause, le développement de techniques d'enquête de plus en plus sophistiquées et coûteuses, ainsi que la masse croissante de données à exploiter, **laissent peu de marges de manœuvre pour une éventuelle réduction de ces frais.**

En 2021, la dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale est estimée à **461 euros**, soit 87 euros de plus qu'en 2019. Cette hausse s'explique principalement par la reprise de l'activité en sortie de crise sanitaire, le déploiement des enquêtes sociales et le renforcement de la justice de proximité, ainsi qu'une intensification de la lutte anti-terroriste.

Pour 2023, **le Gouvernement fixe un objectif ambitieux de dépense moyenne s'élevant à 330 euros**, soit un montant bien inférieur à celui constaté en 2019, en fondant la réduction de la dépense sur :

- la montée en charge de la plateforme nationale des interceptions judiciaires avec la mise en œuvre effective de la géolocalisation ;
- le déploiement en 2022 d'un logiciel contribuant à la maîtrise des dépenses de traduction ;
- les initiatives pour mieux maîtriser ces dépenses dans le cadre d'un plan d'action co-construit avec les chefs de cours d'appels.

#### **C. DE NOUVELLES CRÉATIONS DE POSTES QUI APPELLENT TOUTEFOIS À LA VIGILANCE**

Les crédits de titre 2 (hors CAS Pensions) s'élèvent à **1,79 milliard d'euros**, soit une **augmentation de 61,1 millions d'euros (+ 3,5 %)**, dont 14 millions d'euros qui correspondent à un ensemble de mesures catégorielles.

Les mesures catégorielles, principalement composées de mesures indemnitaires, visent à :

- prendre en compte le coût du régime indemnitaire des fonctionnaires d'État (RIFSEEP) ;
- la requalification de catégories C en B ;
- la revalorisation des fonctions d'encadrement supérieur en administration centrale pour les directeurs fonctionnels des services de greffe ;
- l'amélioration de l'attractivité des fonctions des chefs de juridiction ;

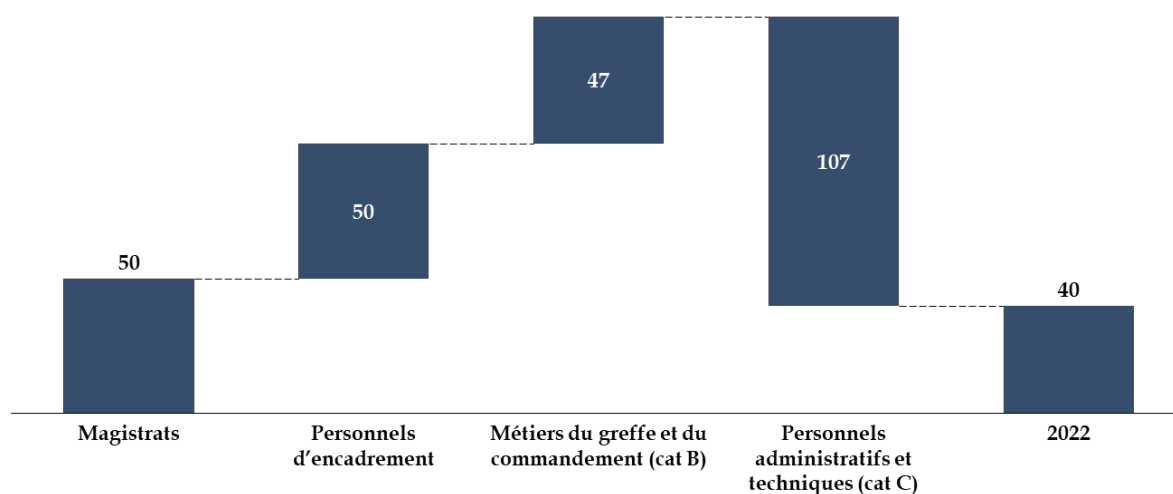


- diverses mesures statutaires en faveur des magistrats et des métiers de greffe.

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)**, dont 50 magistrats et 47 métiers du greffe, suivant le schéma d'emploi suivant.

### Répartition des créations de postes pour la justice judiciaire en 2022

(en ETP)



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

**Le rapporteur spécial salue ces nouvelles créations de postes** pour le programme « Justice judiciaire », qui s'inscrivent dans la continuité du recrutement massif de 1 914 agents initié depuis 2020, dont 85 % ont été pourvus et 15 % le seront d'ici à la fin de l'année. Pour mémoire, ces recrutements, ont été répartis de la façon suivante<sup>1</sup> :

- 914 emplois pour le volet pénal, dont 305 agents contractuels de catégorie A et 609 agents contractuels de catégorie B ;

- 1 000 emplois pour le volet civil, dont 330 agents contractuels de catégorie A, 170 agents contractuels de catégorie B, et 500 contrats de vacations.

Toutefois, **plusieurs points d'alerte** doivent être relevés.

En premier lieu, les recrutements effectués dans le cadre du renforcement de la justice de proximité ont pour l'essentiel été réalisés sous la forme de contrats de projet, plus souples et rapides à conclure, permettant ainsi d'augmenter significativement les effectifs en juridictions rapidement. Toutefois, comme le rapporteur spécial l'avait déjà relevé l'année dernière, il

<sup>1</sup> D'après la réponse écrite de la direction des services judiciaires.

**convient de rappeler que le recrutement de contractuels ne doit pas être conduit au détriment de la création de postes pérennes**, nécessaires au bon fonctionnement de la justice.

Or, les auditions menées pour l'examen du projet de loi de finances pour 2022 ont confirmé que **la question de la pérennisation de ces emplois, au-delà du renouvellement de leur période contractuelle de trois ans, constituera un enjeu majeur de la stabilisation des effectifs dans les juridictions d'ici quelques années**, sans qu'aucune solution de long-terme ne soit aujourd'hui arrêtée. En outre, une incertitude demeure sur les effets de ce recrutement sur le vivier de greffiers, dès lors que certains contractuels auront pu opter pour cette voie de recrutement, au détriment d'une formation plus longue à l'école nationale des greffes.

Deuxièmement, **la situation des greffes reste préoccupante**, d'autant plus compte tenu de la stagnation des délais de traitement des affaires (*cf. supra*). Alors que le taux de vacance d'emploi<sup>1</sup> des magistrats a récemment diminué, en passant de 5,8 % en 2017 à un taux inférieur à 1 % au 1<sup>er</sup> septembre 2021, celui des greffiers reste au niveau moyen élevé de 6,4 %. En outre, la réduction de 107 postes de personnels techniques de catégorie C prévue en 2022 aura nécessairement des conséquences sur les effectifs des greffes.

Enfin, et plus généralement, **l'évaluation des besoins en effectifs des juridictions reste à construire**. Les besoins annuels d'effectifs en juridiction reposent sur le calcul d'un effectif théorique, recensé dans la circulaire annuelle de localisation des effectifs (CLE), qui fait l'objet de négociations entre la direction des services judiciaires et les chefs de cours et de juridictions<sup>2</sup>.

Toutefois, comme le souligne la Cour des comptes « *les deux parties savent que les plafonds d'emplois alloués ne permettent jamais d'atteindre ces plafonds théoriques* », ce qui génère un taux de vacance. De plus, « *alors que les missions accomplies par la plupart des fonctionnaires affectés dans les juridictions sont comptabilisées de façon détaillée dans OUTILGREF, aucun outil spécifique n'a été mis en œuvre pour appréhender la charge de travail des magistrats et évaluer les moyens humains nécessaires au fonctionnement des juridictions* ».

Auditionné par le rapporteur spécial, le Syndicat de la magistrature regrette que les travaux menés depuis plusieurs années par la direction des services judiciaires n'ont toujours pas permis d'aboutir à l'établissement

---

<sup>1</sup> Le taux de vacance correspond à la différence entre le nombre de fonctionnaires en activité dans les juridictions, et le nombre de postes souhaitable calculé théoriquement.

<sup>2</sup> Pour une information plus détaillée, le lecteur est invité à reporter au rapport de la Cour des comptes « *Approche méthodologique des coûts de la justice – enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires* », décembre 2018, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, p. 61.

d'un référentiel pour évaluer la charge de travail des magistrats et l'activité des juridictions, et *in fine*, le besoin réel en effectifs. **En l'absence d'un tel outil, le rapporteur spécial souligne que le pilotage pluriannuel des moyens humains des juridictions reste déconnecté des besoins réels.**

Cette question est d'autant plus importante que la direction des services judiciaires devrait faire face à un profond renouvellement de ses effectifs au cours des prochaines années, en raison du rythme élevé de recrutements et de réformes. En outre, **près de 39 % des effectifs actuellement gérés devraient partir en retraite dans les dix prochaines années<sup>1</sup>.**

La direction des services judiciaires a toutefois indiqué au rapporteur spécial que des travaux étaient engagés depuis le second semestre 2019 afin de mieux évaluer la charge de travail des magistrats, dans l'objectif de se doter, d'ici fin 2022, d'un outil de gestion plus performant de mesure de leur activité, basé sur une pondération des affaires judiciaires. Cette table de pondération doit être élaborée pour chaque fonction judiciaire, au sein des juridictions de premier et de second degré. Une **expérimentation** avec 20 juridictions était actuellement en cours.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

### **Comment répondre au déficit d'attractivité de certaines juridictions ?**

Pour les fonctionnaires, toutes catégories confondues, les ressorts de cour d'appel connaissant les plus faibles taux d'attractivité (rapport entre le nombre de candidats au départ et le nombre de candidats à l'arrivée) sont ceux de Cayenne, Paris et Versailles, sur la période 2018 à 2020. Les ressorts de Paris et Cayenne connaissent également les plus forts taux de renouvellement de leurs effectifs en moyenne depuis 2017. Afin d'améliorer la situation des juridictions non attractives, **la direction des services judiciaires mobilise, outre les mesures interministérielles dédiées, différents dispositifs d'accompagnement.**

Premièrement, **une indemnité temporaire de mobilité a été attribuée aux agents affectés à la cour d'appel de Bastia.** Cette indemnité est versée aux agents de l'État titulaires ou non titulaires et à la double condition de l'exercice réel d'une mobilité géographique ou fonctionnelle et de l'existence de difficultés particulières de recrutement.

Deuxièmement, dans le cadre de la mise en œuvre pour les personnels des greffes du dispositif indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) prévu par le décret n° 2014-513 du 23 mai 2014, **une réflexion a été menée au sein de la direction des services judiciaires afin de valoriser, par le biais de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), les greffiers et directeurs des services de greffe affectés au sein de juridictions connaissant un déficit d'attractivité.**

Ainsi, les greffiers et directeurs affectés au sein des 9 juridictions connaissant le déficit d'attractivité le plus important bénéficient d'un socle indemnitaire d'IFSE revalorisé par rapport à ceux des autres juridictions occupant les mêmes fonctions (600 euros par an en plus pour un directeur, 300 euros pour un greffier). Ce dispositif est mis en œuvre depuis le 1er janvier 2019. Par ailleurs, dans le cadre du plan gouvernemental en faveur de la Seine-Saint-Denis mis en œuvre pour pallier les difficultés persistantes à fidéliser les agents des services publics sur ce territoire, les personnels de greffe exerçant dans le département de la Seine-Saint-Denis bénéficient de mesures indemnitaires spécifiques. En effet, depuis le 1er octobre 2020, sous réserve de remplir des conditions d'éligibilité, ils ont vocation à prétendre à une prime de fidélisation territoriale. D'un montant de 10 000 euros, cette prime est versée en une seule fois, au terme de cinq années de services effectifs et ne peut être perçue qu'une seule fois.

Enfin, **une politique de logement en faveur des personnels des services judiciaires** a été déployée. En effet, l'un des freins à la « fidélisation » des agents tient, dans certaines juridictions, entre autres, à la difficulté rencontrée par les agents pour trouver un logement proche de leur nouvelle affectation. Ce constat touche en priorité la région parisienne mais se vérifie également dans l'ensemble des grandes métropoles. Le ministère de la justice, sous la coordination du secrétariat général et son bureau de l'action sociale, mène depuis 2004 une politique active en faveur du logement social en priorité dans les villes où le marché de l'immobilier est le plus tendu. En quelques années, le ministère s'est doté de son propre parc de logements sociaux au profit de ses agents. Cette politique volontariste se concrétise notamment par la mise à disposition des personnels de logements construits par des bailleurs sociaux sur des terrains appartenant au ministère et de logements réservés en contrepartie d'un financement. Afin de poursuivre cette politique, le ministère avait prévu en 2021 un budget de 4,29 millions d'euros.

L'enjeu est prioritaire pour la direction des services judiciaires qui est confrontée chaque année à une rotation importante dans le corps des greffiers, compensée par des sorties d'école de greffiers représentant près d'un tiers des promotions.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial*

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

### A. UNE CROISSANCE DE 7 % DES CRÉDITS, CONFORMÉMENT AUX AMBITIONS ANNONCÉES

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%). Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », la hausse par rapport à 2021 est encore plus significative, puisqu'elle atteint 9 %.

En 2022, ce programme représente **51 % des autorisations d'engagement (AE)** de la mission, et **43 % des crédits de paiement (CP)**.

### Évolution des crédits de l'administration pénitentiaire, 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 %)
01 - Garde et contrôle des personnes placées sous-main de justice	3 403,4	3 538,3	+ 4,0 %	2 744,5	3 109,7	+ 13,3 %
02 - Accueil et accompagnement des personnes placées sous-main de justice	2 471,7	2 562,5	+ 3,7 %	1 145,6	1 038,0	- 9,4 %
04 - Soutien et formation	392,0	443,9	+ 13,3 %	377,4	436,3	+ 15,6 %
<b>Total du programme</b>	<b>6 267,1</b>	<b>6 544,7</b>	<b>+ 4,4 %</b>	<b>4 267,6</b>	<b>4 584,0</b>	<b>+ 7,4 %</b>

Source : documents budgétaires

### B. LA POURSUITE D'UNE POLITIQUE DE REVALORISATION DES MÉTIERS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

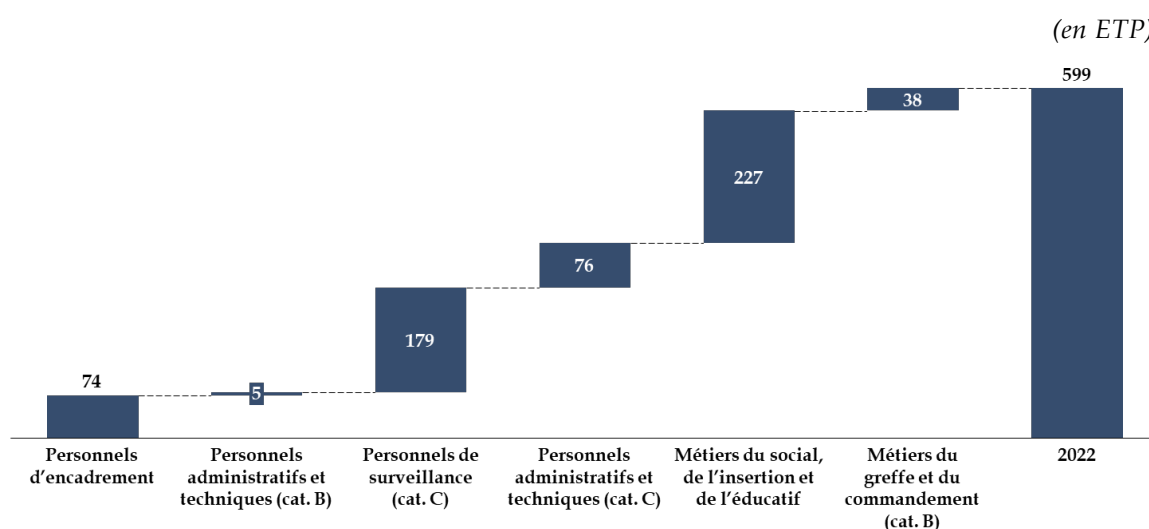
En 2022, les dépenses de personnel s'élèvent à **2,8 milliards d'euros**, soit une augmentation de **73 millions d'euros** environ par rapport à la loi de finances pour 2021. Cette hausse résulte de la création nette de 599 emplois pour le programme, mais également de mesures de revalorisation de la rémunération des agents.

Les **599 emplois créés** se répartissent entre :

- d'une part, le **renforcement des effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)**, à hauteur de **250 emplois** ;

- d'autre part, les **effectifs prévus pour l'ouverture de nouveaux établissements en 2022**, à hauteur de **349 emplois**. D'après les informations transmises par la direction de l'administration pénitentiaire, ces établissements comprennent les premières structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) dont le démarrage opérationnel est prévu en 2022 ou début 2023.

### Répartition des créations de postes pour l'administration pénitentiaire pour 2022



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

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit également une enveloppe de **22 millions d'euros environ dédiée à diverses mesures catégorielles** au bénéfice des agents de l'administration pénitentiaire, dont notamment :

- une revalorisation du **taux de la prime de sujétions spéciales (PSS)** pour un coût de 3,4 millions d'euros, dans la continuité des revalorisations actées en 2018 ;

- la revalorisation de **l'indemnité pour charges pénitentiaires des surveillants pénitentiaires**, à hauteur de 4,5 millions d'euros, après la revalorisation déjà intervenue en 2021 ;

- la revalorisation des **indemnités de nuit**, pour un coût de 2,6 millions d'euros ;

- une nouvelle annuité du **plan de requalification** issu de la réforme du corps de commandement<sup>1</sup> (pour environ 1 million d'euros).

**Le rapporteur spécial considère que 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. Les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), la montée en charge du renseignement pénitentiaire et la prise en charge des extractions judiciaires, constituent autant de débouchés désormais accessibles aux agents de l'administration pénitentiaire.

#### **Bilan du transfert des extractions judiciaire à l'administration pénitentiaire**

En 2020, le transfert des missions d'extractions judiciaires du ministère de l'intérieur vers celui de la justice est décidé, avec un principe de reprise progressive de cette fonction par région. Les effectifs transférés du ministère de l'intérieur au ministère de la justice, initialement estimés à 800 agents, ont été réévalués à 1 200 agents en 2013. Toutefois, d'après la direction de l'administration pénitentiaire, **les effectifs étant toujours insuffisants, le taux d'impossibilités opposées à l'autorité judiciaire s'est sensiblement accru**. Ainsi, en 2015 et 2016, de 4 % des missions requises pour l'année 2014, le taux est passé à 11 % fin 2015 et 21 % à la fin de l'année 2016. Début 2016, le plan de lutte antiterrorisme (PLAT 2) a prévu un nouvel abondement de 450 équivalents temps plein travaillé (ETPT), portant les effectifs dédiés aux extractions judiciaires à 1 650 ETPT. Fin 2018, 72 % des missions d'extractions judiciaires ont été réalisées par l'administration pénitentiaire. Le processus de transition des régions s'est achevé en novembre 2019.

En réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, la direction de l'administration pénitentiaire a toutefois souligné que « *si l'on prend comme référence les deux dernières années, soit depuis l'achèvement du processus de reprise des missions en 2019, il apparaît que les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) ont connu ces deux dernières années une augmentation de vacance de postes de 4,6% tous corps confondus* ». Par conséquent, il apparaît que les effectifs demeurent encore insuffisants, incitant les directions interrégionales à recourir à des contractuels.

Enfin, le transfert de cette compétence constitue une charge budgétaire importante. En effet, en 2019, le coût moyen d'une extraction judiciaire a été estimé à 564,59 euros. Ce montant reste toutefois inférieur à l'évaluation initiale du ministère de l'intérieur qui estimait ce coût à 916,17 euros en 2013. En 2020, environ 100 000 extractions judiciaires ont été réalisées.

Source : commission des finances du Sénat.

<sup>1</sup> D'après le projet annuel de performances, cette réforme comprend « la création d'un nouveau corps de chef des services pénitentiaires (catégorie A) alimenté par la requalification de 450 officiers (catégorie B), soit 90 promotions par an. Par ailleurs, est prévu un plan de requalification de 1 400 surveillants (catégorie C), dans le corps de commandement, soit 280 promotions par an. Enfin, 470 surveillants supplémentaires bénéficieront d'une promotion à des fonctions de gradés (...) sur une durée de quatre ans ».

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. Dans le cadre de ses travaux de contrôle budgétaire, le rapporteur spécial s'est rendu en septembre 2021 à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). Ses conclusions devraient être présentées à la commission des finances au début de l'année 2022.

### **C. DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES QUI RESTENT ÉLEVÉES EN DÉPIT DES RETARDS ANNONCÉS**

#### **1. Un effort accru en faveur de la sécurisation et de la maintenance des sites**

En 2022, 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 ».

Les dépenses financées sont les suivantes :

- 36,6 millions d'euros, dont 30 millions d'euros au titre du plan pénitentiaire, consacrés à la **sécurisation périmétrique des établissements**, en déployant des systèmes plus performants de détection des produits illicites ou dangereux, et en sécurisant les abords des établissements, dans un contexte de recrudescence des agressions et des menaces à l'encontre des agents pénitentiaires ;

- 4,7 millions d'euros, dont 3,6 millions d'euros au titre du plan pénitentiaire, mobilisés pour la **lutte contre les drones malveillants**, afin d'acquérir de nouveaux dispositifs de surveillance visant à réduire la menace de survol des établissements ;

- 46 millions d'euros dédiés au **brouillage des communications** illicites, dont 10 millions d'euros au titre du plan pénitentiaire ;

- 20,3 millions d'euros au titre du **déploiement du programme « mobilité »** visant à équiper les personnels de surveillance d'un terminal mobile unique leur permettant d'assurer toutes les communications ;

- la poursuite des **dépenses de sécurisation passive et active** des établissements pour les maintenir en condition opérationnelle, avec un montant de 17,2 millions d'euros de crédits de paiement, soit 4,4 millions d'euros de plus qu'en 2021.



## **2. Malgré le retard annoncé, le plan « 15 000 » poursuit sa mise en œuvre**

En 2022, la programmation immobilière de l'administration pénitentiaire poursuit la mise en œuvre du **plan de création de 15 000 places de prison supplémentaires à horizon 2027**, conformément à l'engagement pris en début de quinquennat par le Président de la République, Emmanuel Macron. La création de ces nouvelles places vise, d'une part, à réduire la surpopulation carcérale et, d'autre part, à atteindre l'objectif de 80 % d'encellulement individuel.

**S'agissant du taux d'occupation des établissements pénitentiaires, en 2021, il est inférieur à celui de 2019, soit avant la crise sanitaire, pour les maisons d'arrêt (129 % contre 139 %), bien qu'il soit toujours caractérisé par un dépassement des capacités d'accueil. Toutefois, le taux d'occupation des centres de détention ne cesse de croître, après une brève accalmie en 2020 en raison de la crise sanitaire. Fixé à 89,5 % en 2019, il devrait s'établir à 94 % en 2021 et 2022, et 95 % en 2023.**

Concernant l'encellulement individuel, **le rapporteur spécial souligne que cet objectif est particulièrement ambitieux, dans la mesure où il correspond à un doublement de la part des détenus en cellule individuelle.** En effet, en 2021, le taux de personnes détenues bénéficiant d'une cellule individuelle, qui constitue l'un des indicateurs de performance du programme, est estimé à 40 %.

**Dans ce contexte, le rapporteur spécial partage le constat d'une réelle urgence d'augmentation des capacités d'accueil des détenus au sein des centres pénitentiaires. Il regrette toutefois que le déploiement du plan « 15 000 » ne soit pas accompagné d'une réflexion plus prospective sur le pilotage de la politique carcérale en France.** En effet, si la création de places supplémentaires répond à un besoin immédiat, il convient de s'interroger sur la réponse pénale et carcérale appropriée une fois que ces places seront pourvues. **Le risque que ces places supplémentaires constituent davantage un « appel d'air » sur la population carcérale, sans effet sur le taux d'infractions est une préoccupation partagée par de nombreux acteurs.**

En tout état de cause, 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 auditions menées ont relayé les principaux facteurs de retard de la mise en œuvre de ce plan. Outre les difficultés relatives au choix de l'implantation des sites pénitentiaires, la crise sanitaire a également enrayé le bon déroulement des opérations. Toutefois, il a été confirmé au rapporteur spécial **que début 2022 plus de 5 000 places seront en chantier de**

**construction.** En 2021, dix-sept opérations de construction sont en cours, et cinq opérations supplémentaires seront engagées en 2022.

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.

Hors partenariats publics-privés, ces crédits s'élèvent à **570,2 millions d'euros de crédits de paiement**, soit une hausse de 14,5 % en 2022. Ils se répartissent entre :

- d'une part, **les opérations menées par les services déconcentrés**, à hauteur de 137,7 millions d'euros en AE et 138,8 millions d'euros en CP ;

- d'autre part, **les opérations menées par l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ)** pour un montant de 917 millions d'euros en AE et 431,3 millions d'euros en CP. Sur cette enveloppe, 352,1 millions d'euros de CP, soit 80 % des CP de l'APIJ, seront dédiés à la livraison de la première tranche de 7 000 places. Les opérations au titre de la seconde tranche seront dotées d'une enveloppe de 812,1 millions d'euros en AE et 45,9 millions d'euros en CP.

Le rapporteur spécial relève que 10,8 millions d'euros sont budgétés au titre des acquisitions foncières nécessaires au déploiement du plan « 15 000 ».

Compte tenu de ce plan de charge dense, **le rapporteur spécial s'est interrogé sur les capacités de l'APIJ à tenir ses objectifs.** Le secrétariat général du ministère de la justice a indiqué que le plafond d'emploi avait été augmenté régulièrement ces dernières années - 5 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2020 et 4 ETP en 2021 pour un nombre total de 126 ETPT , et le projet de loi de finances pour 2022 prévoit une hausse de 6 % de son budget, pour le porter à 14,2 millions d'euros.

### **III. 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 %).

Lors de son audition, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse s'est félicitée de cette augmentation de budget pour 2022 qui consacre la hausse précédemment octroyée en 2021. Dans un contexte marqué par **l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs et**

la volonté de renforcer la place de la protection judiciaire de la jeunesse au sein de l'élaboration des politiques de protection de l'enfance, d'éducation et de la jeunesse, la sanctuarisation de ses moyens apparaît indispensable.

En outre, le rapporteur spécial rappelle que **le secteur associatif est un acteur incontournable de la politique de protection judiciaire de la jeunesse**, ce qui implique une pérennisation des moyens qui lui sont alloués. Ainsi, en 2022, **268,5 millions d'euros** (AE et CP) sont dédiés aux prestations réalisées par les établissements et services du secteur associatif habilité à la demande des magistrats, soit **près du quart des crédits du programme**, et **65 % des dépenses hors dépenses de personnel**.

#### Évolution des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, 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 %)
<b>01 - Mise en œuvre des décisions judiciaires</b>	802,1	837,4	+ 4,4 %	792,6	830,5	+ 4,8 %
<b>03 - Soutien</b>	113,9	115,8	+ 1,7 %	112,5	114,4	+ 1,7 %
<b>04 - Formation</b>	39,8	39,1	- 1,9 %	39,5	40,0	+ 1,4 %
<b>Total du programme</b>	<b>955,8</b>	<b>992,3</b>	<b>+ 3,8 %</b>	<b>944,5</b>	<b>984,8</b>	<b>+ 4,3 %</b>

Source : documents budgétaires

#### **A. DES CRÉATIONS DE POSTES BIENVENUES, UNE ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS À AMÉLIORER**

Les dépenses de personnel du programme prévues pour 2022 s'élèvent à **567,6 millions d'euros**, soit une hausse de 13 millions d'euros environ, qui résulte principalement de la création nette de **51 emplois** répartis de la façon suivante :

- 17 équivalents temps plein (ETP) au titre des personnels d'encadrement ;

- 15 ETP pour les personnels administratifs et techniques de catégorie C ;

- 19 ETP pour les métiers du social, de l'insertion et de l'éducatif.

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit également une enveloppe de **8,4 millions d'euros de mesures catégorielles**, dont 7,8 millions d'euros au titre de mesures indemnitaires. Celles-ci intègrent notamment les extensions en année pleine de trois mesures de revalorisation d'indemnités initiées en 2021 (prime d'encadrement éducatif de nuit, indemnité horaire pour le travail du dimanche et des jours fériés, indemnité exceptionnelle d'accompagnement éducatif hors des structures de placement).

A l'instar des agents de l'administration pénitentiaire, **le rapporteur spécial salue ces mesures catégorielles qui contribuent à l'amélioration de l'attractivité des métiers de la protection judiciaire de la jeunesse**, dont la perte de vitesse constitue un obstacle pour la conduite des recrutements. Lors de son audition, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a notamment souligné que dans certains territoires peu attractifs, le taux de contractuels pouvait atteindre jusqu'à 35 %.

Une meilleure valorisation de ces parcours professionnels devrait également se traduire par **une mobilité accrue entre les directions du ministère de la justice, afin de fluidifier les parcours et d'élargir le champ des débouchés professionnels offerts**. Dans cette perspective, **l'harmonisation des politiques de ressources humaines entre les directions constitue un axe de travail nécessaire pour l'attractivité de cette direction**, dont le cœur d'activité la place au centre des échanges entre le ministère de la justice et les collectivités territoriales.

#### ***B. DES RETARDS DANS L'OUVERTURE DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS***

En 2022, les crédits destinés aux investissements immobiliers sont relativement stables par rapport à 2021, et s'élèvent à 22,4 millions d'euros en AE et 22,8 millions d'euros en CP, dont **4,2 millions seront fléchés en 2022 pour le programme de construction de cinq nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) du secteur public**.

Ces crédits permettront ainsi de financer la fin des travaux du CEF de Dordogne, les études de maîtrise d'œuvre et les travaux du CEF de Charente-Maritime, ainsi que les études préalables pour les autres sites.

En effet, en 2018, **un programme de création de vingt CEF supplémentaires a été acté**, dont cinq relèveront du secteur public et quinze du secteur associatif.

**S'agissant des CEF du secteur public**, la construction d'un premier CEF à Bergerac a été initié en 2019, pour une ouverture prévue en 2022. Deux autres sites ont été sélectionnés pour des ouvertures prévues en 2023 et 2024. La recherche du foncier pour les deux derniers continue.

Concernant les CEF associatifs, quatre CEF ont été lancés en 2019 et ouvriront en 2021 et 2022. Cinq autres devraient être livrés en 2023 et 2024.

En tout état de cause, **le calendrier initial 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**. Contrairement aux établissements pénitentiaires, les CEF constituent des structures réduites, dont le rayonnement économique est moindre sur le bassin d'emploi local. En tout état de cause, le dialogue se poursuit avec les élus locaux.

Le rapporteur spécial relève que **le calendrier d'ouverture de ces nouveaux CEF est moins contraint** que celui des établissements pénitentiaires, dans la mesure où le taux d'occupation des différentes catégories d'établissement est stable, ou inférieur, par rapport à celui de 2019.

#### **IV. ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : LA POURSUITE DE LA REVALORISATION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET DES MOYENS ACCRUS AU BÉNÉFICE DES JUSTICIABLES ET DES VICTIMES**

Les crédits proposés en 2022 pour le programme « Accès au droit et à la justice » s'élèvent à **680,1 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit **une hausse très significative de 16,2 % par rapport à 2021**.

**Les dépenses d'intervention et de fonctionnement relatives à l'aide juridictionnelle constituent l'essentiel des dépenses du programme, puisqu'elles représentent 90 % de celles-ci**. Ce programme ne comprend aucune dépense de personnel.

## Évolution des crédits de l'accès au droit et à la justice, 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 %)
01 - Aide juridictionnelle	534,0	615,2	+ 15,2 %	534,0	615,2	+ 15,2 %
02 - Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	9,5	12,3	+ 30,0 %	9,5	12,3	+ 30,0 %
03 - Aide aux victimes	32,1	40,3	+ 25,7 %	32,1	40,3	+ 25,7 %
04 - Médiation familiale et espaces de rencontre	9,7	12,3	+ 27,2 %	9,7	12,3	+ 27,2 %
<b>Total du programme</b>	<b>585,2</b>	<b>680,0</b>	<b>+ 16,2 %</b>	<b>585,2</b>	<b>680,0</b>	<b>+ 16,2 %</b>

Source : documents budgétaires

### A. UN MONTANT RECORD DE 615,2 MILLIONS D'EUROS POUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE

#### 1. Plusieurs facteurs expliquent cette dynamique haussière

En 2022, les crédits dédiés à l'aide juridictionnelle s'élèvent à **615,2 millions d'euros**, soit une hausse de **52,7 millions d'euros** par rapport à 2021 en prenant en compte les crédits reportés sur cet exercice.

Depuis plusieurs exercices, les dépenses au titre de l'aide juridictionnelle ne cessent d'augmenter. Elles sont ainsi passées de 351,7 millions d'euros en 2012 à 615,2 millions d'euros prévus en 2022, soit une hausse de près de **75 %**<sup>1</sup>. Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation importante, tels que :

- **les diverses réformes intervenues avant 2022 et dont les effets budgétaires sont progressifs** telles que la revalorisation de la rétribution des avocats, la révision de la rétribution de certains contentieux, la présence obligatoire d'un avocat étendue ;

- **l'accroissement du nombre et de la durée des gardes à vue ;**

<sup>1</sup> D'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial. Il convient de relever qu'avant 2020, le financement de l'aide juridictionnelle était assuré par des crédits budgétaires et extrabudgétaires affectées au Conseil national des barreaux (CNB).

- **le rattrapage de la sous-activité temporaire** des juridictions en 2020 en raison de la crise sanitaire ;

- **le nouveau relèvement du montant de l'unité de valeur (UV)** qui sert à calculer la rétribution des avocats et qui est prévu par l'article 44 du projet de loi de finances pour 2022, rattaché à la mission « Justice » ;

- l'assistance apportée à un grand nombre de parties civiles pour les **procès d'assises qui font suite aux attentats de novembre 2015**.

En revanche, **le nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle a augmenté dans une moindre mesure sur la même période**. Ainsi, de 2012 à 2019, le nombre de demandes est passé de 1 065 721 à 1 184 149<sup>1</sup>, soit une hausse de 11 %.

#### **La réforme de l'aide juridictionnelle introduite par la loi de finances pour 2020**

Première étape législative de la réforme de l'aide juridictionnelle, **la loi de finances n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 comporte un article 243**, qui modifie de manière substantielle plusieurs pans de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Premièrement, **les critères d'éligibilité sont été modifiés afin de simplifier, de fiabiliser et d'harmoniser la manière dont les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) traitent les demandes d'admission formulées par les justiciables**. Elle a disposé que désormais l'appréciation des ressources se fondait sur le revenu fiscal de référence (RFR), et à défaut ou en l'absence de RFR sur les ressources imposables du demandeur ; sur la valeur en capital du patrimoine mobilier ou immobilier non productif de revenus et du patrimoine mobilier productif de revenus ; sur la composition du foyer fiscal. Elle a précisé également que l'appréciation des ressources dans les situations de litiges intrafamiliaux était individualisée et que les plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle étaient fixés par voie réglementaire.

Deuxièmement, **la loi de finances pour 2020 a ouvert la possibilité de formuler une demande d'aide juridictionnelle par voie électronique afin de faciliter la démarche du justiciable et de réduire le délai d'instruction par le BAJ**. Cette mesure a été décidée dans la perspective du déploiement du système d'information pour l'aide juridictionnelle (SIAJ), qui est actuellement expérimenté dans deux tribunaux judiciaires situés dans le ressort de la cour d'appel de Rennes et dont le déploiement progressif est prévu d'ici la fin de l'année 2022. Simultanément un nouveau modèle de formulaire de demande d'aide juridictionnelle a été expérimenté, afin de simplifier et de clarifier le document rempli par les demandeurs, de fondre les formulaires destinés aux justiciables et aux avocats, également dans la perspective du déploiement du SIAJ. Le formulaire résultant de cette expérimentation sera déployé progressivement à l'automne 2021 et se substituera définitivement aux formulaires actuels à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

---

<sup>1</sup> D'après les réponses écrites du secrétariat général du ministère de la justice. L'année 2019 est retenue car l'année 2020 est peu révélatrice compte tenu du ralentissement de l'activité juridictionnelle.

Troisièmement, la loi de finances pour 2020 permet de faire évoluer l'organisation et l'implantation des BAJ dans l'intérêt des justiciables, des auxiliaires de justice et du personnel judiciaire en disposant que la liste et le ressort des juridictions dans lesquelles est implanté un BAJ étaient fixés par décret.

La refonte des critères d'éligibilité à l'aide juridictionnelle était le seul volet de la réforme susceptible d'affecter la dépense budgétaire. Pour mesurer un éventuel effet, au cours de l'année 2019, la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a mené une étude à partir d'un échantillon représentatif de dossiers provenant de six juridictions. L'étude a montré que le périmètre d'éligibilité était peu modifié puisque, sur le panel retenu, 6,4 % des dossiers satisfaisant aux anciens critères d'éligibilité ne répondaient plus aux nouveaux critères et que 4,5 % des dossiers répondant aux nouveaux critères n'auraient pas satisfait aux anciens. **Il en a été conclu que la réforme des critères d'éligibilité n'entraînerait pas d'effet budgétaire significatif.** Huit mois d'application de la réforme n'ont pas remis en cause cette conclusion.

*Source : réponse du secrétariat général du ministère de la justice au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial*

## **2. L'accroissement de ce budget rend d'autant plus urgente l'amélioration de la gestion de cette aide**

Le rapporteur spécial constate que le délai de traitement des demandes d'aide juridictionnelle, qui sont instruites par les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ), tend à s'améliorer en 2021 par rapport à 2020. Alors que ce délai était en moyenne de **52,5 jours en 2020**, il devrait être ramené à **42,9 jours en 2021**. Ce délai reste toutefois relativement proche de celui constaté en 2019 (41,1 jours).

Alors que le nombre de demandes d'admission à l'aide juridictionnelle est considérable, entre 1 et 1,2 million de demandes par an, le rapporteur spécial ne peut que souligner **l'importance de la dématérialisation de ces procédures**. Or, force est de constater que celle-ci est toujours insuffisante puisque **seulement 10 % des demandes ont été déposées et traitées par voie dématérialisée en 2021**.

Pour 2022, le projet annuel de performance rehausse cette cible à **15 %** grâce au développement du **système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ)**, destiné à remplacer l'application actuelle (AJWIN), datée de plus de vingt ans. Une fois le déploiement de SIAJ effectué et dès lors qu'un nombre significatif de demandes sera fait en ligne, le secrétariat général du ministère de la justice indique que le délai cible sera ramené à **cinq jours, ce qui constituerait une avancée considérable pour les justiciables**.



D'après les informations transmises au rapporteur spécial, une cinquantaine de sites devraient être équipés de cet applicatif d'ici la fin de l'année. Par ailleurs, il relève que **le coût du projet SIAJ a fait l'objet d'une réévaluation à la hausse** : initialement estimé à 6,1 millions d'euros, celui-ci est aujourd'hui évalué à 8,9 millions d'euros, soit un écart de **45 %**.

#### ***B. DES EFFORTS BUDGÉTAIRES AU BÉNÉFICE DES JUSTICIABLES ET DES VICTIMES***

En 2022, les dépenses relatives à l'action 2 du programme, c'est-à-dire les crédits finançant **l'ensemble des structures visant à faciliter l'accès au droit**, telles que les conseils départementaux de l'accès au droit et les maisons de la justice et du droit, s'élèvent à **12,3 millions d'euros** en AE et en CP, soit une hausse de **29,6 %** par rapport à 2021.

De la même façon, **les crédits dédiés à l'aide aux victimes font l'objet d'une revalorisation**. En s'établissant à **40,2 millions d'euros**, ils augmentent de **25,7 %** par rapport à 2021.

Cette hausse permet notamment d'augmenter **le financement des associations locales d'aide aux victimes** (en hausse de 4,4 millions d'euros), et les dépenses de fonctionnement (en hausse de 3,8 millions d'euros) dédiées notamment aux dispositifs d'assistance téléphonique, aux cérémonies d'hommage aux victimes d'actes de terrorisme, et à diverses autres dépenses de fonctionnement.

#### **V. CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE : CONCRÉTISER L'AMBITION DU PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE LA JUSTICE**

Les crédits proposés en 2022 pour le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » s'élèvent à **619 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **638,2 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), soit **une hausse respective de 33,6 % et 19,3 % par rapport à 2021**.

**Évolution des crédits de la conduite et pilotage de la politique de la justice,  
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 %)
01 - État-major	11,0	10,4	- 6,1 %	11,0	10,4	- 6,1 %
02 - Activité normative	27,3	27,8	+ 1,8 %	27,3	27,8	+ 1,8 %
03 - Évaluation, contrôle, études et recherche	21,0	22,2	+ 5,6 %	21,0	22,2	+ 5,6 %
04 - Gestion de l'administration centrale	156,6	187,1	+ 19,4 %	156,9	176,9	+ 12,7 %
09 - Action informatique ministérielle	196,6	310,9	+ 58,1 %	267,8	340,2	+ 27,1 %
10 - Politique RH transverses	50,7	60,7	+ 19,6 %	50,7	60,7	+ 19,6 %
<b>Total du programme</b>	<b>463,3</b>	<b>619,0</b>	<b>+ 33,6 %</b>	<b>534,8</b>	<b>638,2</b>	<b>+ 19,3 %</b>

Source : documents budgétaires

**A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE :  
DES MOYENS BUDGÉTAIRES ACCRUS POUR UNE TÂCHE TITANESQUE**

Plus de la moitié des crédits de paiement de ce programme relève des **dépenses informatiques** assurées par le secrétariat général du ministère de la justice et qui sont retracées au sein de l'action 09 « Action informatique ministérielle ». Par conséquent, la montée en charge de ses crédits traduit la mise en œuvre du **plan de transformation numérique (PTN)** du ministère qui entre, en 2022, dans sa dernière année.

**1. Des emplois supplémentaires pour accompagner le plan de transformation numérique**

S'agissant des dépenses de personnel du programme, elles s'élèvent en 2022 à **199,8 millions d'euros**, soit une progression de **8,3 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

Cette hausse correspond à **la création nette de 30 nouveaux emplois pour la mise en œuvre du PTN**, dont 20 équivalents temps plein (ETP) pour des personnels d'encadrement, et 10 ETP pour des personnels administratifs et techniques de catégorie B.

Le rapporteur spécial souligne que le renforcement des emplois dédiés à la mise en œuvre du plan de transformation numérique (PTN) contribue à **l’internalisation**, au sein du ministère de la justice, de la maîtrise d’œuvre et de la gestion de ses applicatifs et systèmes d’information. Ce processus apparaît particulièrement précieux pour faciliter l’appropriation par les directions dites « métiers » de ces nouveaux outils. En outre, le recrutement de ces emplois supplémentaires s’inscrit dans **un contexte de forte concurrence du secteur privé pour ces compétences**, dont il faut tenir compte afin de pouvoir fidéliser et stabiliser les effectifs d’une année sur l’autre.

La création de ces nouveaux emplois intervient également après la **réorganisation du service du numérique du secrétariat général**, qui a été mise en œuvre ces derniers mois, et qui traduit la recherche d’un nouveau dynamisme autour de la gestion de ces projets. Ainsi, un nouveau **département chargé du pilotage des produits numériques** (PPNM) a été créé. En parallèle, une **cellule de contrôle de gestion interne**, directement rattachée à la cheffe du service du numérique du secrétariat général a été instaurée afin de contrôler le respect des engagements budgétaires sur les différents projets.

## **2. Les mesures prioritaires du plan de transformation numérique pour 2022**

Pour rappel, le plan de transformation numérique (PTN) est divisé en trois axes, mis en œuvre progressivement :

- l’axe 1 est relatif à l’adaptation du socle technique et des outils de travaux ;
- l’axe 2 concentre les évolutions des applications ;
- l’axe 3 traite du soutien aux utilisateurs.

Lors de son audition, la secrétaire générale du ministère de la justice a rappelé que **des progrès considérables avaient été réalisés sur l’axe 1 à la faveur de la crise sanitaire**, notamment grâce au déploiement rapide des unités portables, des outils de visioconférences et des « *virtual private network* » (VPN), permettant aujourd’hui d’afficher un taux d’équipement de 100 % des magistrats et 70 % des greffiers.

**Des avancées ont été réalisées ces deux dernières années sur l’axe 2** avec, entre autres résultats notables, le déploiement de la procédure pénale numérique (PPN) dans une centaine de tribunaux, la mise en service du bracelet anti-rapprochement ainsi que celle de « PARCOURS » permettant le suivi des mineurs placés sous-main de justice en juin dernier, ou encore l’intégration du code de la justice pénale des mineurs dans le logiciel « Cassiopée ».

### La procédure pénale numérique (PPN)

La procédure pénale numérique a pour objectif de **traiter de manière entièrement numérique une affaire pénale dans son intégralité**, de la réception de la plainte jusqu'au jugement. Le déploiement a commencé et se fait de manière progressive, par territoire et par type d'affaires judiciaire. Le programme a de nombreux besoins spécifiques :

1. **il demande de multiples interconnexions** : avec le ministère de l'intérieur pour la récupération des procès-verbaux au format numérique, avec les avocats pour la transmission dématérialisée des pièces, avec les huissiers ;
2. **il repose sur plusieurs applications existantes** ;
3. **il nécessite des composants techniques spécifiques** (signature électronique, archivage électronique).

#### Prochaines échéances :

En 2021, l'objectif est de développer et de mettre en service l'interconnexion avec les avocats et la gestion dématérialisée de bout en bout des « procédures sans poursuites » (ou petits « X »). Ceci se traduit par un objectif de déploiement en mars 2022 de la dématérialisation de 100 % des « petits X », soit deux millions d'affaires non enregistrées pour la France entière, et 100 % des auditions correctionnelles dans trente départements.

En 2022, l'objectif est de développer et de mettre en service l'interconnexion avec les huissiers, la gestion des scellés numériques, un module de travail collaboratif en phase d'enquête et une fonctionnalité de signature qualifiée à distance.

*Source : projet annuel de performances de la mission « Justice »*

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.

## Les priorités à venir du plan de transformation numérique

Projet	Objectifs pour 2021	2022-2024
<b>Aide juridictionnelle en ligne (SIAJ)</b>	Les citoyens peuvent demander l'aide juridictionnelle en ligne. Une expérimentation a démarré en Bretagne avant généralisation à l'ensemble du territoire. Enrichissement progressif du service rendu en s'appuyant sur les retours d'expérience. À partir d'octobre 2021, généralisation avec une cible d'une cinquantaine de sites à fin 2021.	Généralisation à l'ensemble des sites. Ouverture aux avocats et aux acteurs de l'accompagnement
<b>Procédure pénale numérique (PPN)</b>	Le dispositif est étendu aux partenaires sur les sites pilotes : les avocats récupèrent les pièces des dossiers via la communication électronique pénale et le wifi Avocats est déployé dans les juridictions ; les huissiers communiquent également électroniquement. Début d'une nouvelle vague de déploiement "PPN" et "petits X".	Généralisation à l'ensemble du territoire. Déploiement de l'intégration automatique des classements sans suite.
<b>Identification des victimes d'attentats et de catastrophes (SIVAC)</b>	Partage et réconciliation des différentes sources d'information pour construire une liste des victimes partagée mise à disposition des partenaires concernés.	Finalisation du périmètre antiterrorisme avec l'intégration de nouveaux acteurs d'accompagnement et de nouvelles sources d'information (2022). Traitement de nouveaux types d'attentats et de catastrophes.
<b>Dématérialisation du casier judiciaire (ASTREA)</b>	Les citoyens peuvent demander en ligne un extrait de casier judiciaire en s'identifiant via France Connect. Les magistrats et les administrations obtiennent une réponse dématérialisée à leur demande de B1 et de B2 personnes morales (à ce stade, la demande reste matérialisée) Le palier 2, consistant en l'automatisation du traitement des demandes de bulletins du casier judiciaires des personnes morales et de l'enregistrement des condamnations de ces personnes morales sera mis en service fin 2021.	Palier 3 du projet qui comporte la refonte des applicatifs historiques du casier judiciaire ainsi que l'élargissement de l'interconnexion des casiers judiciaires européens aux ressortissants des pays tiers à l'Union européenne, avec la création d'un index central européen, contenant les données biométriques et l'état civil de ces ressortissants condamnés par un État membre.
<b>Dématérialisation de la chaîne civile (PORTALIS)</b>	Restructuration du projet à la suite d'un audit, avec la mise en place d'une nouvelle gouvernance autour d'une direction de programme unifiée et la redéfinition du projet.	Généralisation de la brique Conseil des Prud'hommes, et travaux sur la brique « affaires familiales ».
<b>CASSIOPEE</b>	Les outils des juges et greffiers concernés sont mis à niveau pour appliquer le nouveau code de la justice pénale des mineurs (S2 2021).	Fin du déploiement de l'accès à cet applicatifs à l'ensemble des cours d'appel aux cours d'appel.
<b>GENESIS</b>	Les surveillants pénitentiaires sont dotés de tablettes qui leur permettent de noter leurs observations au fil de l'eau (S2 2021).	Déploiement d'applications mobiles pour les agents de l'AP.

<b>Suivi du parcours d'un mineur (PARCOURS)</b>	Les agents de la protection judiciaire de la jeunesse disposent d'un outil sécurisé et fiabilisé pour suivre le parcours des mineurs (S1 2021).	Intégration des écrits professionnels, suivi du SAH (Secteur Associatif Habilité).
<b>TIG 360°</b>	La plateforme TIG permettant de géolocaliser les offres de TIG est ouverte aux partenaires de la justice. Modules de formation en ligne auprès des tuteurs. Ouverture aux structures d'accueil et aux avocats.	Placement Extérieur (PE), suivi de bout en bout de l'exécution du TIG.
<b>HARMONIE (système d'information de gestion des ressources humaines, SIRH)</b>	Fin du déploiement du dossier individuel comptable des agents du ministère pour les vagues 1 à 5. Concernant l'aspect paye, le dossier de l'agent et les pièces justificatives afférentes sont dématérialisées et accessibles aux gestionnaires financiers et à la direction générale des finances publiques. Fin 2021 : la paye de l'ensemble des 90 000 agents du ministère se fait dans le SIRH du ministère.	Intégration de la réforme de la mobilité, fin du déploiement de DIADem comptable, et poursuite en 2022 de la dématérialisation des demandes des ressources humaines.
<b>Outil de suivi de l'application des peines (NAPPI)</b>	Le suivi des personnes placées sous-main de justice en milieu ouvert et en milieu fermé permet dans un premier temps une meilleure gestion des rendez-vous.	Développement de l'outil
<b>IPRO 360</b>	La plateforme IPRO permettant de géolocaliser les offres de formation professionnelle et d'emplois pour les condamnés est mise en service.	

Source : réponse écrite du secrétariat général du ministère de la justice

Si le portage administratif du déploiement du PTN est assuré par le secrétariat général, le rapporteur spécial rappelle l'importance **d'inclure l'ensemble des utilisateurs finaux** des logiciels développés, tels que les magistrats, les greffiers, ou encore les justiciables. Dans cette perspective, 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.

Comme le secrétariat général du ministère de la justice l'a indiqué au rapporteur, « *l'actualité récente montre en effet que le développement efficace du numérique ne réside pas uniquement dans la mise à disposition de nouveaux applicatifs métiers, mais également dans la prise en compte des évolutions sociétales. Par exemple, le recours à la web radio, produit numérique par essence, mise en place dans le cadre du procès des attentats de novembre 2015 montre que des usages innovants peuvent être développés avec succès* »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Réponse écrite transmise au rapporteur spécial.

Pour mémoire, la commission des finances du Sénat a demandé à la **Cour des comptes** de conduire une enquête sur la mise en œuvre du PTN du ministère de la justice, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup>. Celle-ci devrait présenter ses conclusions devant la commission des finances au début de l'année 2022.

#### ***B. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES LOCAUX***

Outre les dépenses relatives au PTN, les crédits relatifs à la gestion de l'administration centrale, retracés au sein de l'action 09 du programme, augmentent en raison de la poursuite du plan de modernisation des sites centraux du ministère, avec une programmation d'opérations à hauteur de **12 millions d'euros en AE** et **6 millions d'euros en CP**, destinées notamment aux sites de Vendôme, d'Olympe de Gouges et de la direction interrégionale du sud-ouest.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.





## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 44

#### Revalorisation de l'aide juridictionnelle

Le présent article vise à augmenter la rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle, en portant de 34 à 36 euros le montant de l'unité de valeur de référence qui détermine le montant de la rétribution de l'avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle.

Constatant que le dispositif proposé s'inscrit dans la continuité du processus de revalorisation de la rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle initiée depuis plusieurs exercices, conformément aux préconisations du rapport de Dominique Perben relatif à l'avenir de la profession d'avocat, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

#### I. LE DROIT EXISTANT : UNE PREMIÈRE REVALORISATION DE LA RÉTRIBUTION EN 2021

##### A. UN DISPOSITIF CRÉÉ EN 1991

Créé par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique<sup>1</sup>, l'aide juridictionnelle (AJ) permet de **garantir l'accès à la justice aux personnes disposant de faibles ressources**. Aux termes de l'article 2 de cette loi, cette aide bénéficie « *aux personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice* ».

L'aide juridictionnelle couvre tous les « *frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée, à l'exception des droits de plaidoirie* » : le bénéficiaire de cette aide est dispensé du paiement et de l'avance des frais, qui sont versés par l'État aux avocats et aux autres professionnels du droit.

Les articles 27 à 39-1 de la loi de 1991 fixent le cadre de la **rétribution des avocats et professionnels de l'aide juridique**, et notamment des auxiliaires de justice.

---

<sup>1</sup> Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

S'agissant des avocats, l'État affecte chaque année à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau. Le montant de cette dotation repose sur, d'une part, **le nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau** et, d'autre part, **le produit d'un coefficient variant en fonction du type de procédure traitée et d'une unité de valeur de référence (UV).**

#### **B. UNE PREMIÈRE REVALORISATION DE LA RÉTRIBUTION AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE MISE EN ŒUVRE DEPUIS 2021**

Le montant de l'UV est fixé par la loi de finances. Fixé à partir de 2016 à **26,5 euros**, la loi de finances pour 2017<sup>1</sup> a porté ce montant à **32 euros**. Il a ensuite été augmenté à **34 euros** par la loi de finances pour 2021<sup>2</sup>.

Le barème établissant le nombre d'UV par procédure, pouvant éventuellement être majoré en fonction des actes supplémentaires requis – expertises, médiations, incidents, etc. – est établi par **décret**<sup>3</sup>.

Le coût de la revalorisation de la rétribution intervenue en 2021 est estimé, à terme, à **40 millions d'euros environ**. Toutefois, l'effet budgétaire de cette revalorisation est progressif : en effet, les clés de paiements constatées démontrent que la revalorisation de l'aide juridictionnelle ne produit que 45 % de ses effets la première année, et 100 % de ses effets seulement au cours de la troisième année d'entrée en vigueur<sup>4</sup>.

**En 2021, 25 millions d'euros ont été consacrés à la revalorisation de l'aide juridictionnelle.** Une partie de cette enveloppe a effectivement permis de financer **la revalorisation de la rétribution des avocats**, *via* la hausse de 32 à 34 euros du montant de l'UV. Le reliquat a été consacré à **la modification du barème de l'aide juridictionnelle**, afin de revaloriser, par voie réglementaire, la rétribution de certaines missions pénales.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : REVALORISER L'UNITÉ DE VALEUR POUR L'ENSEMBLE DES MISSIONS D'AIDE JURIDICTIONNELLE**

**Le présent article propose d'augmenter de 34 à 36 euros le montant de l'unité de valeur de référence** qui détermine le montant de la rétribution de l'avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle.

---

<sup>1</sup> Article 135 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>2</sup> Article 234 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

<sup>3</sup> Annexe I du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et relatif à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles.

<sup>4</sup> Évaluation préalable de l'article 44 du projet de loi de finances pour 2022.

Le premier alinéa du présent article modifie le montant de cette unité de valeur prévu par l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique<sup>1</sup>.

Le second alinéa modifie l'article 69-2 de la même loi afin de mettre à jour le compteur Lifou pour l'application de ces dispositions en Polynésie française.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA POURSUITE BIENVENUE DE LA REVALORISATION DE LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS

Le dispositif proposé s'inscrit dans la continuité du processus de revalorisation de la rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle initié depuis plusieurs exercices, ainsi que de la mise en œuvre des préconisations du rapport de Dominique Perben relatif à l'avenir de la profession d'avocat.

**Le présent article bénéficie à l'ensemble des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle**, dans la mesure où la revalorisation du montant de l'unité de valeur de référence s'applique à l'ensemble des procédures, quel que soit le type de contentieux, sans modification du barème.

**Le coût de cette revalorisation est estimé à 12,2 millions d'euros en 2022, 21,6 millions d'euros en 2023, et 25 millions d'euros en 2025.** Si ce coût est modéré pour les finances publiques, il convient toutefois de relever que cette revalorisation de la rétribution reste encore inférieure aux propositions du rapport Perben, qui préconisait de fixer le montant de l'unité de valeur à 40 euros.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

*ARTICLE 44 bis (nouveau)*

**Création de la réserve de protection judiciaire de la jeunesse**

**Le présent article vise à créer une réserve de protection judiciaire de la jeunesse, composée de volontaires civils et de personnels retraités de la fonction publique âgés de 75 ans au plus. Le programme 182 de la mission « Justice » sera mobilisé pour le financement de cette réserve.**

**Tout en regrettant** que ce dispositif n'ait pas été intégré au texte initial du projet de loi de finances, privant ainsi le débat parlementaire d'une évaluation préalable, le rapporteur spécial estime que le présent article vise à répliquer le principe de réserve citoyenne, qui a déjà fait ses preuves au sein d'autres ministères. Alors que les dispositions du présent article ciblent un large champ de volontaires, l'intention du Gouvernement est de prioriser le recrutement de personnels retraités des armées. Si ce dispositif original devrait permettre de renforcer les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse, il reviendra au Parlement d'exercer un suivi attentif de sa mise en œuvre.

**La commission propose d'adopter cet article sans modification.**

**I. LE DROIT EXISTANT : DES EXEMPLES DE RÉSERVES CITOYENNES RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

Plusieurs réserves citoyennes ont été constituées au cours des dernières années au sein des différents ministères, telles que les réserves de la gendarmerie ou de la police nationales pour le ministère de l'intérieur, la réserve de l'éducation nationale pour le ministère de l'éducation nationale, ou encore la réserve sanitaire pour le ministère de la santé.

Quant au ministère de la justice, il comprend notamment :

- la réserve civile pénitentiaire, créée par la loi pénitentiaire de 2009<sup>1</sup>, constituée de volontaires retraités issus des corps de l'administration pénitentiaire qui peuvent assurer des missions de renforcement de la sécurité, de formation des personnels, d'étude ou de coopération internationale, ainsi que des missions d'assistance des personnels pénitentiaires d'insertion et de probation, dans des conditions fixées par décret<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> Articles 17 à 21 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

<sup>2</sup> Décret n° 2011-740 du 27 juin 2011 fixant les modalités de mise en œuvre de la réserve civile pénitentiaire.

- la réserve judiciaire, créée par la loi de finances pour 2011<sup>1</sup>, qui permet à des magistrats, greffiers en chef et greffiers des services judiciaires à la retraite d'apporter leur concours aux juridictions, dans des conditions définies par décret<sup>2</sup>.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA CRÉATION D'UNE RÉSERVE JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE COMPOSÉE DE CITOYENS VOLONTAIRES ET DE PERSONNELS RETRAITÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Le présent article est issu de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement du Gouvernement. La commission des finances n'ayant pu examiner cet amendement, le rapporteur spécial, Patrick Hetzel, a donné un avis favorable, à titre personnel, au dispositif proposé.

**Le I du présent article crée une réserve de protection judiciaire de la jeunesse, composée de volontaires civils et de personnels retraités de la fonction publique âgés de 75 ans au plus.** Leur recrutement est effectué par les directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse, ou le directeur général de l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse, en fonction des besoins. Leurs missions consistent à **offrir une assistance dans la mise en œuvre :**

- d'actions éducatives ;
- de formation et de mentorat des personnels et d'études pour l'accomplissement des missions de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les réservistes doivent satisfaire les critères suivants :

- ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation à la perte de ses droits civiques ou à l'interdiction d'exercer un emploi public ;

- ne pas avoir fait l'objet d'une peine criminelle ou correctionnelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ;

- pour un agent public en activité ou retraité, ne pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour des motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions de la réserve ;

- le respect des obligations prévues par les dispositions de loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. En contrepartie, ils bénéficient des dispositions prévues aux articles 11 et 11 bis A de cette même loi, c'est-à-dire la protection dans le cas où leur responsabilité est mise en cause pour des faits qui ne présentent pas le caractère de faute personnelle, ou l'absence de condamnation pour des faits

---

<sup>1</sup> Article 164 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>2</sup> Décret n° 2011-946 du 10 août 2011 relatif aux réserves judiciaires instituées par l'article 164 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions qui leur sont confiées par la loi.

En matière de cumul de l'indemnité perçue au titre de la réserve et de la pension de retraite, les fonctionnaires retraités sont soumis aux dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite, et les autres réservistes sont soumis au code de la sécurité sociale.

**Le II du présent article prévoit que les conditions d'aptitude sont fixées par arrêté du ministre de la justice.** Les lauréats s'engagent pour une durée minimale d'un an renouvelable, et leur mission ne peut excéder une période de 150 jours par an. Si le réserviste ne remplit plus les conditions d'aptitude requises, l'administration peut mettre fin ou suspendre le contrat sans préavis.

**Le III du présent article prévoit que les réservistes participent, à leur demande ou à celle de l'administration, à des actions de formation.**

**Le IV du présent article précise que pour les réservistes encore en activité, l'accord de l'employeur est requis pour effectuer les missions au titre de la réserve.**

**Les V et IV du présent article précisent les conditions d'indemnisation des réservistes.** Le montant de l'indemnité est fixé par arrêté conjoint du ministre de la justice et des ministres chargés du budget et de la fonction publique. Son versement est réalisé après service fait et couvre tous les frais et sujétions liés aux périodes d'emploi et de formation dans la réserve, à l'exception des déplacements. Lorsque le réserviste est toujours en activité, son contrat de travail est suspendu pendant la période durant laquelle il effectue des missions au titre de la réserve, sauf pour l'obtention des avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, d'avancement, de congés payés et de droits aux prestations sociales.

**Le VII du présent article prévoit la remise d'un rapport au Parlement** deux ans après la mise en place de la réserve afin de confirmer la pérennisation du dispositif.

Enfin, **le VIII du présent article renvoie à un décret** le soin de préciser les modalités d'application du dispositif.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF ORIGINAL DONT LA MISE EN ŒUVRE DOIT SE FAIRE AVEC VIGILANCE

Le présent article vise à répliquer, auprès des services de la protection judiciaire de la jeunesse, **un dispositif de réserve de volontaires qui a déjà fait ses preuves dans d'autres ministères et domaines de l'action publique**. Lors de son audition, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a salué la création d'une réserve de volontaires qui permettra de **renforcer les moyens à la disposition de la protection judiciaire de la jeunesse**, dont les effectifs peuvent être assez limités et éparpillés entre différentes structures sur l'ensemble du territoire.

Le rapporteur spécial regrette toutefois que ce dispositif n'ait pas été intégré au texte initial du projet de loi de finances, privant ainsi le débat parlementaire d'une évaluation préalable. Cette introduction tardive est d'autant plus regrettable que le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Justice » mentionne bien cette nouvelle réserve. Il donne des éléments complémentaires en précisant que cette réserve sera *« destinée prioritairement à accueillir des réservistes militaires dans le cadre de l'accord de partenariat conclu entre les ministres des armées et de la justice. Les réservistes de l'armée interviendront dans le cadre des centres éducatifs renforcés afin de compléter les activités proposées aux jeunes, sous forme de sessions, par des parcours d'inspiration militaire. La réserve pourra toutefois être également mobilisée pour recruter d'anciens fonctionnaires de la protection judiciaire de la jeunesse sur des missions ponctuelles et ciblées, telles que le mentorat de jeunes professionnels à l'occasion de leur prise de poste. Éventuellement, l'emploi de réservistes pourra s'étendre à d'autres profils professionnels en fonction du bilan qui sera fait des premiers recrutements et des besoins qui s'exprimeront du terrain »*<sup>1</sup>.

Le coût du dispositif est évalué par le Gouvernement à 240 000 euros pour 2022, pour couvrir les indemnités des réservistes<sup>2</sup>.

Ainsi, alors que les dispositions du présent article ciblent un champ plus large de profils de volontaires, **l'esprit du Gouvernement est bien de prioriser le recrutement de militaires pour intervenir au sein des structures de la protection judiciaire de la jeunesse**. Ce dispositif correspond donc à la traduction législative du partenariat entre le ministère de la justice et le ministère des armées souhaité par le garde des sceaux depuis la fin de l'année 2020.

Le rapporteur spécial estime que le dispositif proposé constitue **une expérimentation originale, dont il reviendra au Parlement de suivre avec attention la mise en œuvre** afin de s'assurer que les volontaires

---

<sup>1</sup> Projet annuel de performances de la mission « Justice », p. 170.

<sup>2</sup> Compte-rendu de la séance publique du 25 octobre 2021 à l'Assemblée nationale.

recrutés respectent les priorités de la protection judiciaire de la jeunesse, et que cette nouvelle réserve trouve sa place dans son paysage institutionnel.

**En outre, le rapporteur spécial partage les interrogations du rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale qui, en séance publique, a relevé que ce dispositif aurait pu utilement trouver sa place dans d'autres véhicules législatifs.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Secrétariat général du ministère de la justice**

- Mme Catherine PIGNON, secrétaire général ;
- M. Philippe CLERGEOT, directeur, secrétaire général adjoint ;
- M. Jean-Yves HERMOSO, chef du service des finances et des achats ;
- Mme Anne-Florence CANTON, cheffe du service du numérique ;
- M. Philippe CAILLOL, chef du service de l'accueil au droit et à la justice et de l'aide aux victimes.

### **Direction des services judiciaires**

- M. Frédéric CHASTENET-DE-GÉRY, adjoint au directeur des services judiciaires ;
- M. Lionel PAILLON, sous-directeur des finances de l'immobilier et de la performance.

### **Direction de la protection judiciaire de la jeunesse**

- Mme Charlotte CAUBEL, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- M. Ludovic FOURCROY, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens.

### **Direction de l'administration pénitentiaire**

- M. Laurent RIDEL, directeur ;
- M. Pierre AZZOPARDI, chef du service administration.

### **Direction du budget**

- M. Jean-Marc OLÉRON, sous-directeur ;
- M. Patrick WEISS, adjoint au chef du bureau de la justice et des médias.

### **Syndicat de la magistrature**

- Mme Sophie LEGRAND, secrétaire générale ;
- Mme Lucille ROUET, secrétaire nationale.

**Union syndicale des magistrats (USM)**

- Mme Cécile MAMELIN, vice-présidente ;
- Mme Catherine VANDIER, secrétaire nationale.

**Conseil national des barreaux**

- M. Jérôme GAVAUDAN, président ;
- Mme Anne-Charlotte VARIN, directrice des affaires publiques.