

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 18
Justice

Rapporteur spécial : M. Antoine LEFÈVRE

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczyrek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2025.....	7
A. DES CRÉDITS CONSOMMÉS PROCHES DE CEUX PRÉVUS EN LOI DE FINANCES INITIALE, MALGRÉ DES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN COURS D'ANNÉE	8
B. SI LES DÉPENSES AUGMENTENT PAR RAPPORT À L'ANNÉE 2024, LES ENGAGEMENTS CONNAISSENT UNE DIMINUTION MARQUÉE.....	11
C. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS S'ÉLOIGNE DE CELLE PRÉVUE PAR LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION	13
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	15
A. LES RECRUTEMENTS SONT TOUJOURS DYNAMIQUES, MAIS LE NOMBRE EFFECTIF DES EMPLOIS EST DE PLUS EN PLUS ÉLOIGNÉ DES PLAFONDS.....	15
B. UNE REPRISE DES INVESTISSEMENTS EST NÉCESSAIRE, TOUT PARTICULIÈREMENT POUR LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	18
C. L'ACCROISSEMENT DU NIVEAU DES FRAIS DE JUSTICE ET DU COÛT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE ILLUSTRE LA CONTRAINTE CROISSANTE QUI PÈSE SUR L'ACTION DU MINISTÈRE.....	21
D. RECOUVREMENT DES AVOIRS SAISIS ET CONFISQUÉS, INTERCEPTIONS JUDICIAIRES : POUR DES DÉPENSES QUI RAPPORTENT	25
E. IL EST TEMPS DE LANCER LES TRAVAUX D'UNE NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION	26

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En 2025, la mission « Justice » a consommé **11,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **12,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Par rapport à l'exercice 2024, les moyens consacrés à la justice ont augmenté de 0,6 milliard d'euros en CP, mais diminué de 1,2 milliard d'euros en AE.

2. Une nouvelle fois, **les dépenses d'investissement sont nettement inférieures à la prévision**, alors que les besoins de construction ou de rénovation sont toujours aussi criants pour les établissements pénitentiaires. Il en est de même pour les investissements de la justice judiciaire, dont les projets sont ralentis pour compenser l'accroissement du coût des frais de justice.

4. Au total, **la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation 2023-2027 est ralentie**, voire remise en cause. Si les objectifs de recrutements semblent en bonne voie avec une augmentation des effectifs de 1 543 équivalents temps plein en 2025, le plan de construction de 15 000 places de prisons a pris des retards importants.

5. **Les dépenses du ministère de la justice sont en effet, de plus en plus, des dépenses contraintes** par des quasi-dépenses de guichet dont le montant est difficile à prévoir lors de la budgétisation initiale. **Les frais de justice connaissent une augmentation importante de 15,2 %** par rapport à 2024 et leur montant est désormais supérieur aux dépenses d'investissement du ministère. Cette progression est préoccupante, même si une partie du surcoût semble dû, en 2025, à l'apurement de dettes passées.

6. Ces éléments combinés, ainsi que l'approche de la fin de la loi d'orientation et de programmation 2023-2027, doivent pousser à **lancer les travaux en vue de la définition d'une nouvelle programmation pluriannuelle des moyens de la justice**, qui permette, d'une part, de mieux maîtriser l'augmentation des dépenses de fonctionnement et d'intervention, et, d'autre part, de préserver les crédits d'investissement afin qu'ils ne constituent plus la variable d'ajustement des surcoûts constatés sur les autres postes.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2025

La **mission « Justice »** comprend l'ensemble des moyens budgétaires du ministère de la justice.

Trois des six programmes de la mission concernent les **directions « métiers »** du ministère et concentrent 88,0 % des crédits :

- le programme 166 « Justice judiciaire » regroupe les crédits relatifs aux juridictions judiciaires¹ ;

- le programme 107 « Administration pénitentiaire » porte les crédits alloués au service public pénitentiaire ;

- le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » couvre l'ensemble des moyens dédiés à la justice des mineurs.

Deux **programmes transversaux** concernent les fonctions support et les crédits d'intervention du ministère :

- le programme 101 « Accès au droit et à la justice » porte notamment les crédits relatifs à l'aide juridictionnelle ;

- le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » regroupe les moyens des politiques transversales, telles que l'informatique et la gestion des ressources humaines, et ceux du secrétariat général du ministère, de l'inspection générale de la justice et des opérateurs de la mission.

Enfin, le programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature » répond à la volonté d'assurer l'autonomie de cette institution prévue par l'article 65 de la Constitution.

¹ Les crédits dédiés aux juridictions administratives sont portés par le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

A. DES CRÉDITS CONSOMMÉS PROCHES DE CEUX PRÉVUS EN LOI DE FINANCES INITIALE, MALGRÉ DES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN COURS D'ANNÉE

Exécution des crédits de la mission par programme en 2025

(en millions d'euros et en %)

	Exécution 2024		Prévision LFI 2025		Exécution 2025		Évolution 2025 / 2024		Exécution 2025 / prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
166 - Justice judiciaire	4 558,7	4 374,9	4 663,7	4 646,2	4 589,3	4 584,1	+ 0,7%	+ 4,8%	98,4%	98,7%
107 - Administration pénitentiaire	5 832,9	4 944,8	4 876,2	5 329,0	4 528,7	5 183,4	- 22,4%	+ 4,8%	92,9%	97,3%
182 - Protection judiciaire de la jeunesse	1 086,1	1 087,4	1 171,4	1 151,7	1 123,1	1 107,0	+ 3,4%	+ 1,8%	95,9%	96,1%
101 - Accès au droit et à la justice	726,8	727,0	802,5	802,5	784,2	784,7	+ 7,9%	+ 7,9%	97,7%	97,8%
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	666,9	687,5	691,4	755,5	670,8	715,3	+ 0,6%	+ 4,0%	97,0%	94,7%
335 - Conseil supérieur de la magistrature	4,4	5,3	5,2	6,3	4,9	5,8	+ 12,2%	+ 9,6%	94,3%	92,1%
Total de la mission	12 875,8	11 826,8	12 210,3	12 691,1	11 701,0	12 380,3	- 9,1%	+ 4,7%	95,8%	97,6%

Prévision LFI 2025 : y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP)

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances

Le **taux d'exécution des crédits** par rapport à la prévision en loi de finances initiale pour 2025 s'élève à **95,8 % pour les autorisations d'engagement (AE)** et à **97,6 % pour les crédits de paiement (CP)**.

L'exécution budgétaire de la mission « Justice » a été marquée par la publication d'un **décret d'annulation** le 25 avril¹, pour un montant total de **116,6 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **139,1 millions d'euros en crédits de paiement**. Un montant notable de crédits a ainsi été annulé un peu plus de deux mois après la promulgation de la loi de finances, mais inférieur toutefois au montant total des crédits mis en réserve en début d'année, soit 300,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 327,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette annulation de crédits est inférieure à celle qui avait eu lieu à la même époque en 2024, c'est-à-dire environ deux mois après la publication de la loi de finances : le décret du 21 février 2024² avait annulé

¹ [Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025](#) portant annulation de crédits.

² [Décret n° 2024-124 du 21 février 2024](#) portant annulation de crédits.

327,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de pallier la dégradation des prévisions de finances publiques et notamment de recettes.

En 2025, les annulations ont porté pour moitié sur le programme 166 « Justice judiciaire », le programme 107 « Administration pénitentiaire » en étant exempté.

Répartition des annulations de crédits par le décret du 25 avril 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du décret précité du 25 avril 2025. N'apparaît pas le programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature » (annulation de crédits de 0,1 million d'euros).

Si le décret d'annulation du 25 avril a partiellement porté sur la réserve de précaution, celle-ci a été reconstituée par un **important surgel de crédits** survenu simultanément, maintenant donc la pression exercée sur l'exécution budgétaire. Le programme 107 « Administration pénitentiaire » a été particulièrement marqué par le blocage de 330 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 183 millions d'euros en crédits de paiement, les opérations non encore lancées pouvant faire plus facilement l'objet de mesures de régulation budgétaire.

Par la suite, ces crédits ont été partiellement débloqués pour les crédits de titre 2, et entièrement pour les crédits hors titre 2, à l'exception d'un montant de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement sur le programme 107.

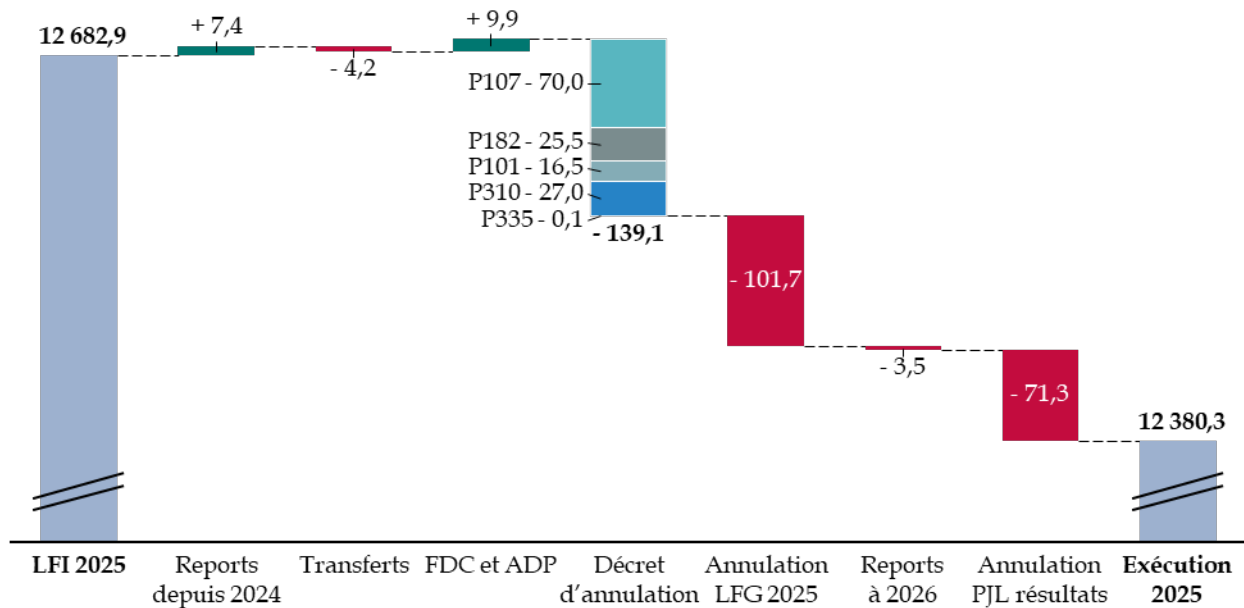
Enfin, la **loi de finances de fin de gestion**¹ a **annulé** des crédits d'un montant de **82,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 101,7 millions d'euros en crédits de paiement**, répartis tout particulièrement sur les programmes 166 « Justice judiciaire » et 107 « Administration pénitentiaire » en autorisations d'engagement (respectivement 35,9 et

¹ [Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025](#) de finances de fin de gestion pour 2025.

37,2 millions d'euros) et sur ce dernier programme en crédits de paiement (89,7 millions d'euros).

Mouvements de crédits de paiement intervenus en cours de gestion 2025 sur la mission « Justice »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires. FDC et ADP : fonds de concours et attribution de produits.

La consommation de crédits étant de 12,4 milliards d'euros, pour 12,5 milliards d'euros de crédits ouverts une fois prises en compte les annulations de la loi de finances de fin de gestion, les crédits non consommés sont, dans leur quasi-totalité, annulés par le présent projet de loi de résultats, soit 439,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 71,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Les reports de crédits de paiement sont en effet très faibles sur la mission « Justice » (3,5 millions d'euros de 2025 vers 2026, presque exclusivement sur des crédits issus de fonds de concours¹). Ils sont plus importants en autorisations d'engagement (424,2 millions d'euros), pour lesquelles la loi organique relative aux lois de finances ne limite pas les possibilités de report.

¹ Un arrêté du 12 mars 2026 a toutefois reporté 200 000 euros en crédits de paiement, hors fonds de concours, sur le programme 101 « Accès au droit et à la justice ».

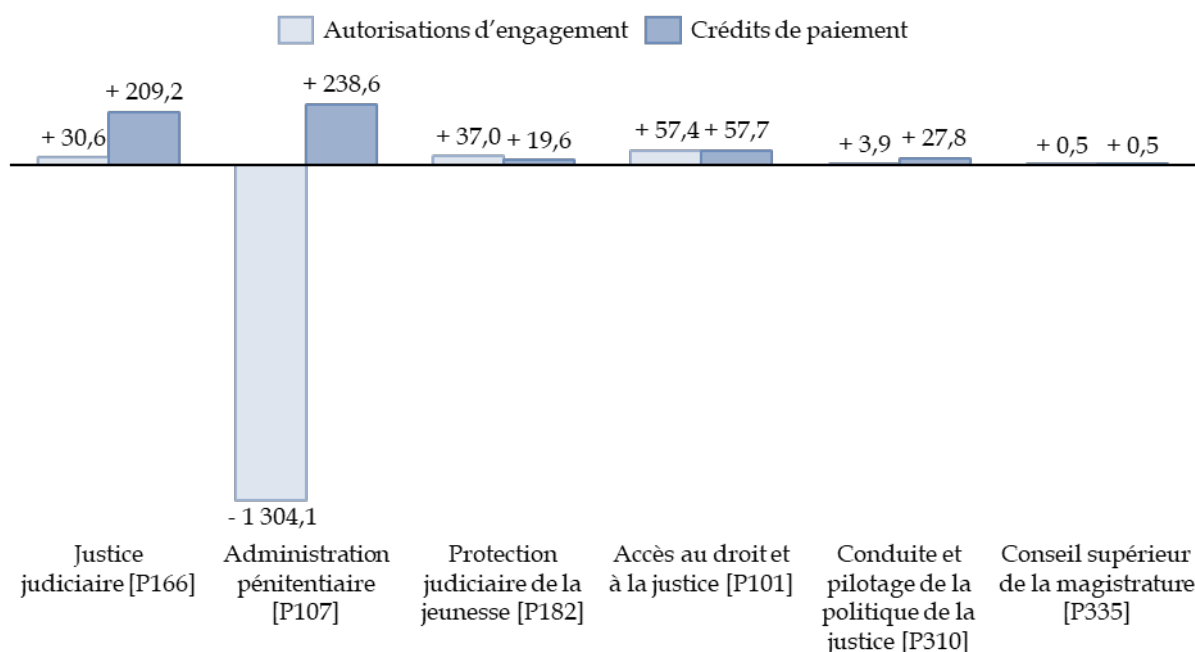
B. SI LES DÉPENSES AUGMENTENT PAR RAPPORT À L'ANNÉE 2024, LES ENGAGEMENTS CONNAISSENT UNE DIMINUTION MARQUÉE

Les **crédits de paiement consommés en 2025** sont en **augmentation de 553,5 millions d'euros par rapport à 2024 (+ 4,8 %)**, conséquence nécessaire des projets lancés ces dernières années pour la justice judiciaire et l'administration pénitentiaire, en application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) ¹.

En revanche, **les autorisations d'engagement consommées sont en forte baisse de 1,2 milliard d'euros (- 9,1 %)**, à cause de la chute des nouveaux engagements du programme 107 « Administration pénitentiaire » (- 1,3 milliard d'euros, soit - 22,4 %) et de la quasi-stabilité de ceux qui relèvent du programme 166 « Justice judiciaire » (+ 30,6 millions d'euros).

Évolution des crédits consommés en 2025 par rapport à 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

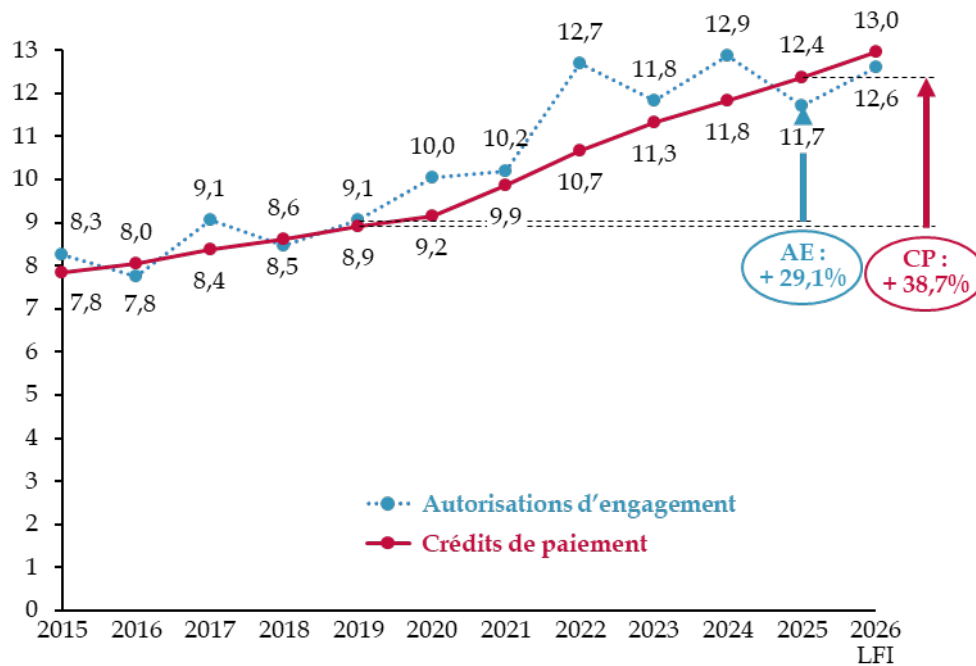
Le niveau des autorisations d'engagement est le plus faible depuis 2021 en euros courants, et même depuis 2020 en montants corrigés de l'inflation.

¹ [Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023](#) d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

Depuis 2019, les crédits de paiement exécutés ont augmenté nettement plus vite que les autorisations d'engagement, dépassant même celles-ci en 2025, ainsi qu'en 2026 selon les prévisions de la loi de finances initiale.

Évolution des crédits de la mission « Justice »

(en milliards d'euros)



Crédits exécutés (2015 à 2025) ou prévus en loi de finances initiale (2026).

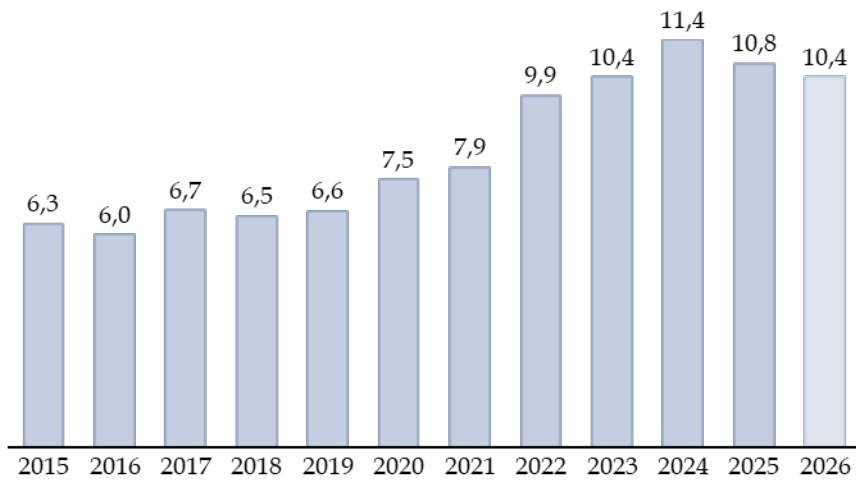
Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Cette stabilisation des autorisations d'engagement depuis 2022, par rapport à la croissance des crédits de paiement, s'inscrit dans le **ralentissement marqué des investissements de la mission** après plusieurs années de forte croissance liées à la mise en œuvre des lois de programmation, point qui seront développés *infra*.

En conséquence, les **restes à payer**, qui correspondent aux engagements non encore couverts par des paiements, ont augmenté de manière très importante entre 2016 (6,0 milliards d'euros) et 2024 (11,4 milliards d'euros), hausse principalement absorbée par le programme 107 « Administration pénitentiaire », mais ils ont nettement diminué en 2025 (10,8 milliards d'euros), baisse imputée elle aussi sur le programme 107. Depuis 2024, ils sont portés par une trajectoire à la baisse.

Évolution des restes à payer de la mission « Justice »

(en milliards d'euros courants)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires. Estimation pour 2026 à partir de la loi de finances initiale

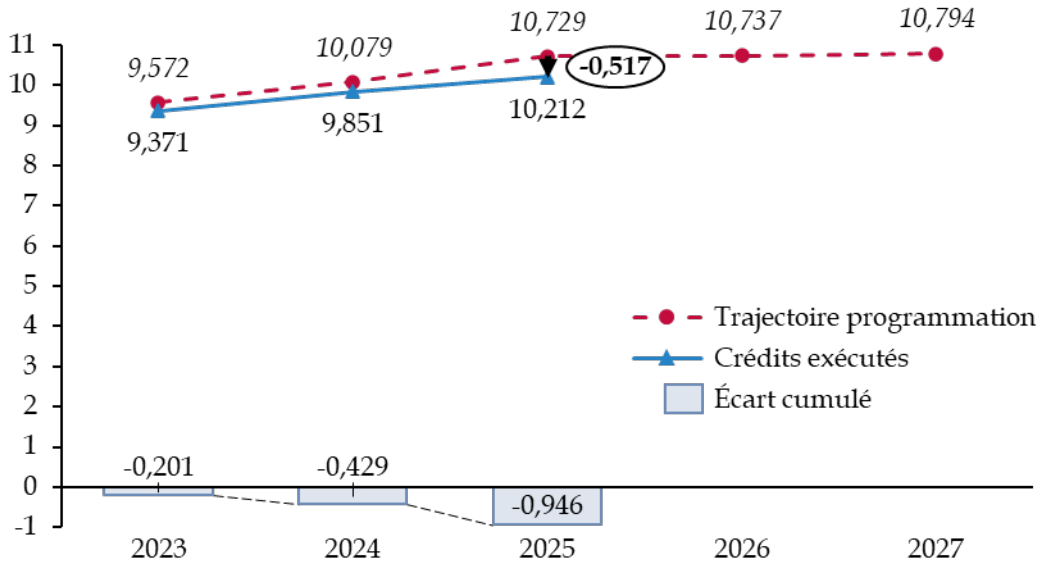
Ce niveau de reste à payer demeure néanmoins encore très élevé, et a pour conséquence qu'il sera encore nécessaire d'ouvrir des crédits de paiement importants dans les années à venir.

C. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS S'ÉLOIGNE DE CELLE PRÉVUE PAR LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION

Pour 2025, la **loi d'orientation et de programmation pour la justice** (LOPJ), qui couvre la période 2023-2027, prévoyait des dépenses de 10,7 milliards d'euros, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Or la loi de finances initiale n'a ouvert que 10,5 milliards d'euros de crédits de paiement et les annulations de crédits successives ont réduit le montant de la ressource disponible, jusqu'à une exécution de 10,2 milliards d'euros.

Or les crédits consommés sont inférieurs à la programmation dès la première année de mise en œuvre de la LOPJ. L'écart s'est ensuite accru chaque année, pour atteindre près d'un milliard d'euros de crédits de paiement sur trois ans.

Crédits exécutés et prévus par la loi d'orientation et de programmation
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les retraitements de la Cour des comptes (note d'exécution budgétaire 2025, trajectoire actualisée en fonction des effets de périmètre et de transfert). Crédits hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

La Cour des comptes considère ainsi que, pour la justice, « l'année 2025 marque une diminution de ses ambitions ».

De fait, alors que les crédits avaient été augmentés de 223,8 millions d'euros au cours de la discussion du projet de loi de finances initiale, notamment grâce à des amendements du Gouvernement tendant à rapprocher les ouvertures de crédits de celles prévues par la loi d'orientation et de programmation¹, les crédits exécutés sont finalement au niveau de 10,2 milliards d'euros, hors CAS Pensions, qui était celui prévu par le texte initial du projet de loi de finances. L'exécution a ainsi réduit de manière importante l'effort qui avait été alors annoncé en faveur de la mission « Justice ».

¹ Voir les amendements [II-900](#) et [II-626](#) du Gouvernement, adoptés par le Sénat lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2025.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LES RECRUTEMENTS SONT TOUJOURS DYNAMIQUES, MAIS LE NOMBRE EFFECTIF DES EMPLOIS EST DE PLUS EN PLUS ÉLOIGNÉ DES PLAFONDS

Les dépenses de personnel (titre 2) ont progressé en 2025 de 238,8 millions d'euros, soit 3,4 %, pour atteindre 7 264,6 millions d'euros, un montant de dépenses inférieur de 1,0 % seulement aux crédits autorisés en loi de finances initiale.

Cette augmentation s'inscrit dans la trajectoire pluriannuelle de recrutements prévue par la LOPJ, qui inclut également des mesures de revalorisations des carrières. En outre, la régulation budgétaire a largement épargné les crédits de titre 2, qui n'ont pas été concernés par le décret d'annulation de crédits du 25 avril 2025.

Cette progression est toutefois due en grande partie, en 2025, à l'accroissement des **coûts du financement des pensions**, en raison de l'augmentation, au 1^{er} janvier 2025, du taux de cotisation employeur de l'État pour les personnels civils : l'abondement du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » a été revalorisé de 6,8 %, alors que la masse salariale elle-même augmentait de 2 % seulement. Cette situation devrait se reproduire en 2026, le taux de cotisation ayant de nouveau augmenté au 1^{er} janvier.

Le programme 166 a toutefois dû faire face à une **budgetisation insuffisante de ses crédits destinés au CAS « Pensions »**. En effet, un amendement d'origine gouvernementale avait, au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2025, ajouté 696 emplois supplémentaires financés par 22 millions d'euros de crédits hors CAS « Pensions », sans prendre en compte le complément de crédits d'abondement de ce compte qui résultait nécessairement de ces emplois. Cette impasse budgétaire a été comblée par virement de crédits depuis le programme 107.

Hors CAS « Pensions », la **hausse de la masse salariale** a été due aux mesures catégorielles, à hauteur de 41,9 millions d'euros, et aux recrutements nouveaux pour 58,2 millions d'euros.

Le ministère comptait en effet **1 543 emplois supplémentaires en fin d'année**, comme prévu par la loi de finances initiale.

Ces emplois supplémentaires (schéma d'emploi) ont concerné principalement les programmes **166 « Justice judiciaire »** (+ 954 équivalents temps plein ou ETP, concernant aussi bien les magistrats et les personnels d'encadrement que les métiers du greffe et du commandement) et **107 « Administration pénitentiaire »** (+ 524 ETP, correspondant à des personnels de surveillance), dans une moindre mesure les programmes **182 « Protection judiciaire de la jeunesse »** (+ 45 ETP), **310 « Conduite et**

pilotage de la politique de la justice » (+ 16 ETP, par transfert depuis le programme 166) et **335 « Conseil supérieur de la magistrature** » (+ 4 ETP).

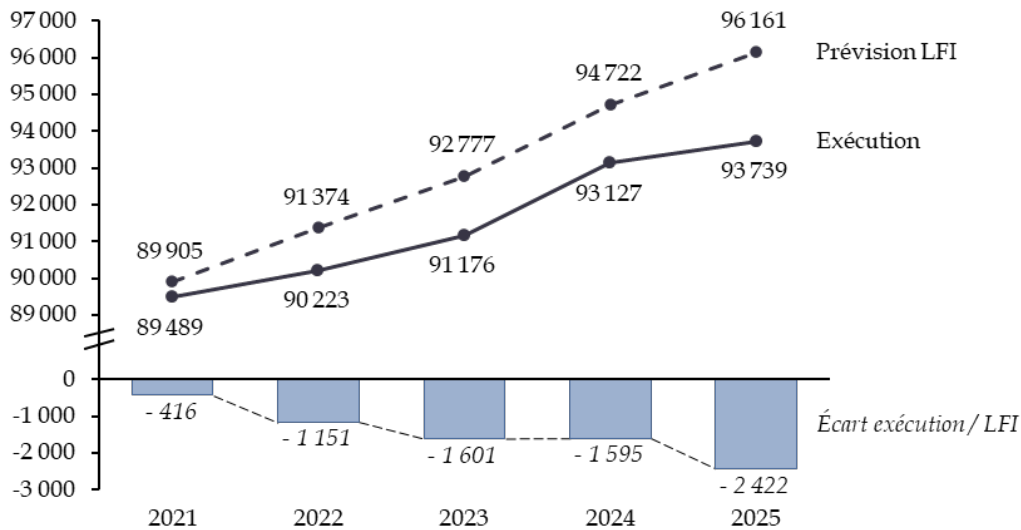
Ces évolutions **correspondent à la mise en œuvre des objectifs de la LOPJ**, qui avait prévu des créations nettes d'emplois de 10 000 équivalents temps plein dans le ministère de la justice sur la période de programmation, dont 1 500 magistrats et 1 800 greffiers supplémentaires. La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire, constate que la trajectoire prévue par la LOPJ semble respectée dans l'ensemble. À la fin 2025, le ministère comptait 927 magistrats et 887 greffiers supplémentaires.

L'administration pénitentiaire a également bénéficié de 524 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires. Si cette progression était prévue en loi de finances initiale, des redéploiements ont dû être mis en œuvre afin d'assurer les nouvelles missions assignées par le Garde des sceaux, comme l'ouverture d'établissements pénitentiaires de haute sécurité.

Contrairement toutefois au schéma d'emplois, **le plafond d'emplois**, c'est-à-dire le temps de travail effectivement travaillé, qui dépend notamment du moment dans l'année où ont été effectués les recrutements, **n'a pas été atteint**. Alors que le plafond prévu en loi de finances initiale, incluant le plafond voté et les transferts en gestion prévus, était de 96 161 équivalents temps plein travaillés (ETPT), l'exécution n'a été que de 93 739 ETPT. Cette sous-exécution concerne tout particulièrement l'administration pénitentiaire (- 1 225 ETPT), mais aussi la justice judiciaire (- 852 ETPT) et la protection judiciaire de la jeunesse (- 429 ETPT).

Cet écart, qui était très réduit au début des années 2020, a augmenté par la suite et atteint désormais une part significative des emplois.

Écart entre le plafond d'emplois prévu en loi de finances initiale et exécuté
(en équivalents temps plein travaillés ou ETPT)



Prévision : plafond d'emploi prévu en loi de finances initiale, y compris transferts en gestion.
Exécution : consommation des ETPT pour l'année après transferts de gestion éventuels.

Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performance

Une partie de cette sous-exécution est due à des mesures de **régulation budgétaire**, avec par exemple le décalage dans l'année du recrutement d'auditeurs de justice pour limiter la hausse de la masse salariale sur l'année. L'augmentation de l'écart entre 2024 et 2025 semble toutefois due à la **non-application**, en loi de finances initiale pour 2025, de **l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027**¹ qui tend à ajuster les plafonds d'emploi à la réalité des besoins.

Le principe de l'ajustement annuel de la vacance structurelle des plafonds d'emploi

Le plafond de l'emploi de l'année N étant usuellement construit à partir de celui prévu en loi de finances initiale de l'année N-1, et non à partir de celui qui est exécuté (non encore connu), les écarts se propagent et s'amplifient mécaniquement d'année en année.

¹ [Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023](#) de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Une mesure a donc été introduite dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, à l'initiative du Sénat, et reconduite dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, afin d'ajuster les plafonds d'autorisations d'emploi votés en loi de finances initiale en fonction non seulement des résultats d'exécution du dernier exercice connu, mais aussi des mesures prises depuis cet exercice (recrutements, mesures de transfert ou de périmètre).

En pratique, le Gouvernement présentait lors de l'examen du projet de loi de finances initiale, jusqu'à celui relatif à l'exercice 2024, un amendement technique tendant à ajuster à la baisse, pour ce motif, les plafonds d'autorisations d'emploi des ministères¹. Toutefois, aucun amendement n'a été présenté en ce sens lors de la discussion des projets de loi de finances pour 2025 et pour 2026, ce qui a pour effet nécessaire d'accroître la vacance structurelle.

Source : commission des finances

B. UNE REPRISE DES INVESTISSEMENTS EST NÉCESSAIRE, TOUT PARTICULIÈREMENT POUR LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Les **immobilisations corporelles** (bâtiments, infrastructures, etc.) relevant de la mission « Justice » ont une valeur mesurée en comptabilité générale de 20,1 milliards d'euros, soit 3,3 % des immobilisations corporelles de l'État, **en augmentation de 790 millions d'euros** par rapport à 2024². Les établissements pénitentiaires (12,5 milliards d'euros, non compris les établissements gérés en partenariat public-privé d'une valeur de 1,9 milliard d'euros) représentent à eux seuls 21,2 % de la valeur des bâtiments de l'État.

Toutefois, **les dépenses d'investissement** de la mission « Justice », en autorisations d'engagement, **ont diminué de 5,1 % en deux ans**, passant de 782,4 millions d'euros en 2023 à 742,4 millions d'euros en 2025, alors qu'elles augmentaient de 10,5 % hors investissement. En autorisations d'engagement, on peut parler d'une véritable **chute desancements de projets**, puisqu'elles ont, en matière d'investissement, de 439,6 millions d'euros en 2025 contre 1 093,0 millions d'euros en 2023 (- 59,8 %).

La baisse des dépenses d'investissement n'avait pas été prévue en loi de finances initiale. Alors que le rapporteur spécial regrettait, l'an passé, une très forte sous-exécution des crédits d'investissements en 2024, force lui est de constater que **l'effort en investissement a été encore plus éloigné de la prévision en 2025 qu'en 2024**. Les autorisations d'engagement exécutées ont

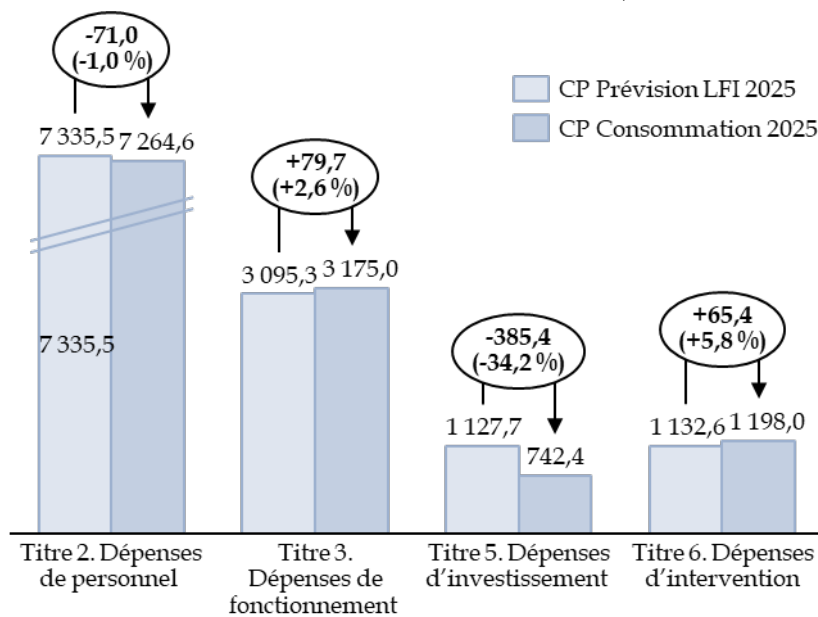
¹ Voir à titre d'exemple l'[amendement II-4688](#) déposé par le Gouvernement lors de l'examen, par l'Assemblée nationale, du projet de loi de finances pour 2024, qui a réduit de 213 ETPT pour ce motif le plafond d'emplois du ministère de la justice.

² Compte général de l'État en 2025. Ces valeurs sont nettes des amortissements et dépréciations.

été inférieures de près de moitié à celles prévues en loi de finances initiale, et les dépenses de plus d'un tiers.

Prévision et exécution des crédits de paiement par titre

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La baisse des autorisations d'engagement laisse craindre, sauf changement de politique, un **véritable creux d'investissements** dans les années à venir, alors que **les besoins sont toujours aussi importants**.

Les importants investissements consentis au cours des années récentes ne sauraient pourtant constituer un motif suffisant pour cesser les efforts au cours des années à venir.

Ainsi les **établissements pénitentiaires** comptaient-ils 88 145 détenus au 1^{er} avril 2026, soit **5 224 détenus supplémentaires en douze mois, pour 995 places opérationnelles de plus seulement**¹. La suroccupation carcérale atteint en conséquence de nouveaux sommets, avec une densité carcérale² globale de 139,1 %, la situation étant encore aggravée dans les maisons d'arrêts et dans certains territoires³.

Or les projets sont nombreux pour l'administration pénitentiaire, qu'il s'agisse de la poursuite de la création de quartiers de lutte contre la criminalité organisée (QLCO, dont deux ont été ouverts en 2025) pour les détenus les plus

¹ Ministère de la justice, *Statistiques mensuelles de la population détenue et écrouée*, 30 avril 2026.

² Rapport entre le nombre des personnes écrouées détenues et la capacité opérationnelle.

³ La densité carcérale dépasse ainsi 190 % en outre-mer et 200 % en Occitanie.

à risque, ou, à l'inverse, de la création de quartiers de semi-liberté pour ceux proches de la libération. Ce dernier projet doit prendre la forme de modules préfabriqués installés dans des enceintes pénitentiaires existantes, mais, selon la Cour des comptes¹, le responsable de programme n'a pas obtenu, en fin de gestion 2025, le dégel de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement qui aurait permis d'accélérer le lancement du projet.

Trop souvent, **les dépenses d'investissement sont la variable d'ajustement face à la croissance des dépenses de fonctionnement**. La contrainte budgétaire conduit à flécher les crédits vers les **établissements pénitentiaires en gestion déléguée** et vers les **frais de justice**², au détriment de l'investissement immobilier et de l'informatique ministérielle.

Le « **plan 15 000** », qui devait initialement s'achever en 2027, n'était réalisé qu'à hauteur de **37 % à la fin 2025**, avec un **surcoût** en juin 2025 **estimé à 46 %** par rapport aux estimations initiales³. Quant au plan d'urgence lancé par le garde des sceaux actuel en janvier 2025 afin de pallier les retards du plan 15 000, un dégel de crédits de 300 millions d'euros qui devait permettre de lancer, fin 2025, l'installation de modules préfabriqués dans des enceintes existantes n'a pas été accordé.

S'agissant par ailleurs des établissements de protection judiciaire de la jeunesse, trois **centres éducatifs fermés** (CEF) ont ouvert en 2025, mais le Garde des Sceaux a annoncé la fermeture de ces centres au mois de novembre, les limites du dispositif ayant été mis en lumière dans deux études successives de la Cour des comptes⁴ et de l'Inspection générale de la justice⁵, desquelles il ressortait notamment que les centres, sous-utilisés, subissaient des difficultés de recrutement, avec une répartition territoriale inadaptée, et que leur utilité pour prévenir la récidive n'était pas démontrée alors que des moyens importants leur étaient consacrés.

Au total, le rapporteur spécial constate que **les nouveaux projets lancés en 2025**, aussi pertinents qu'ils apparaissent, **devraient s'inscrire dans un schéma plus général définissant la suite à donner au programme « 15 000 »**, car celui-ci n'intégrait pas cette approche différenciée en fonction du profil des détenus qui prévaut désormais.

¹ Cour des comptes, *note d'exécution budgétaire de la mission « Justice » en 2025*.

² La Cour des comptes indique que, sur le programme 166 « Justice judiciaire », des mouvements de crédits de 99 millions d'euros, pesant sur l'immobilier du propriétaire (- 82 millions d'euros), sont intervenus afin de financer principalement les frais de justice (+ 91 millions d'euros).

³ Cour des comptes, *Le plan 15 000 places de prison : une ambition forte, une concrétisation laborieuse*, audit flash, décembre 2025.

⁴ Cour des comptes, *Les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs*, octobre 2023.

⁵ Inspection générale de la justice, *Mission thématique sur les centres éducatifs fermés*, mai 2025.

Comme il le préconisait lors d'un travail de contrôle budgétaire consacré à ce plan en 2023¹, il convient de **définir un schéma directeur immobilier centré sur le pénitentiaire**, sur la base des hypothèses hautes en matière d'évolution de la population carcérale. Ce schéma contribuerait à sécuriser les investissements et faciliterait la recherche d'emprises foncières, qui constituent souvent, autant que le manque de crédits, le facteur qui ralentit les projets.

La situation n'est pas non plus satisfaisante pour **l'immobilier judiciaire**, pour lequel aucun nouveau projet n'a été livré en 2025 alors que le parc judiciaire vieillit et que l'arrivée de nouveaux magistrats et greffiers encore en formation va accroître les besoins.

En conséquence, la Cour des comptes, qui a constaté en décembre 2025 que les arbitrages interministériels n'avaient toujours pas été rendus pour le plan 15 000², préconise, pour l'ensemble du ministère de la justice, de **finaliser l'adoption d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) ministériel** et de l'articuler avec une trajectoire de financement arbitrée dans un cadre interministériel.

C. L'ACCROISSEMENT DU NIVEAU DES FRAIS DE JUSTICE ET DU COÛT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE ILLUSTRE LA CONTRAINTE CROISSANTE QUI PÈSE SUR L'ACTION DU MINISTÈRE

Les dépenses en **frais de justice**, ou frais d'enquête judiciaire, **se sont établies en 2025 à 825,2 millions d'euros**, soit 10,2 % de plus que la prévision en loi de finances initiale et 15,2 % de plus qu'en 2024.

Ce niveau est extrêmement élevé, les sur-exécutions étant presque systématiques. Depuis 2018, le **surcoût cumulé des frais de justice** par rapport à la prévision a été de **300 millions d'euros**, soit l'équivalent de 1 500 places de prison³.

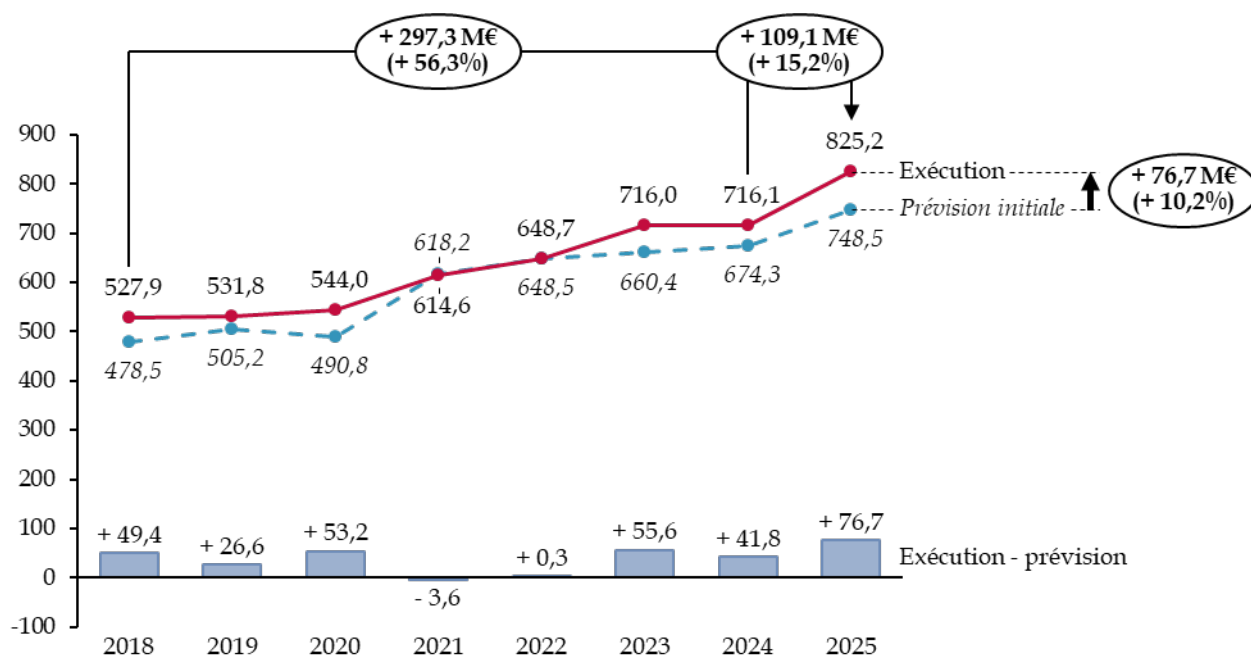
¹ [15 000 places de détention supplémentaires et 20 nouveaux centres éducatifs fermés en 2027 : mission impossible ?](#), Rapport d'information n° 37 (2023-2024), fait par Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances déposé le 18 octobre 2023.

² Cour des comptes, [Le plan 15 000 places de prison : une ambition forte, une concrétisation laborieuse](#), audit flash, décembre 2025.

³ La Cour des comptes, dans son audit flash précité de décembre 2025, estime à 200 000 euros environ le coût moyen, à la place, des établissements pénitentiaires livrés en 2025.

Évolution des frais de justice depuis 2018

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et la note d'exécution budgétaire en 2025 de la Cour des comptes

Le coût annuel des frais de justice dépasse ainsi en 2025, sans doute pour la première fois, **le montant total des dépenses d'investissement du ministère** (742,4 millions d'euros). Ce résultat ne correspond pas à ce qui était présenté dans la loi de finances initiale, laquelle a ouvert des crédits d'investissement de 1 127,7 millions d'euros alors que la prévision de dépense en frais de justice était de 748,5 millions d'euros.

Le rapporteur spécial a déjà, dans un travail de contrôle budgétaire conduit en 2025¹, souligné les **difficultés posées par cette situation**.

Une **budgetisation insuffisante** en début d'exercice oblige les juridictions à faire des **arbitrages** en cours d'année. Il arrive même qu'elles soient obligées de suspendre les paiements dès le mois de septembre pour les experts, au risque de mettre certains en difficulté.

En outre, **le surcoût des frais de justice s'impute largement sur les autres missions de la justice judiciaire**. La Cour des comptes indique ainsi, dans sa note d'exécution budgétaire, que des mouvements de crédits sont intervenus sur le programme 166 à hauteur de 99 millions d'euros, principalement au bénéfice des frais de justice (+ 91 millions d'euros) et au détriment de l'immobilier du propriétaire (- 82 millions d'euros).

¹ *Maîtriser les frais de justice pour mieux rendre la justice*, rapport d'information n° 3 (2025-2026), fait par Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 1^{er} octobre 2025.

Certains points permettent certes d’espérer pour les années à venir une amélioration, ou en tout cas une inflexion de la courbe, à condition que l’effort représenté par le plan de maîtrise des frais de justice engagé par l’administration se poursuive. D’une part, le surcoût de 2025 semble dû en grande partie au paiement d’arriérés de cotisations sociales à des collaborateurs occasionnels du service public (COSP)¹, dépense qui pourrait ne pas se renouveler. D’autre part, le montant des mémoires de frais de justice déposés s’est stabilisé en 2025 à 784,9 millions d’euros. La « dette économique » des frais de justice, indicateur représentatif des dépenses à prévoir à court terme², diminue même pour passer de 318,4 millions d’euros à la fin 2024 à 278,1 millions d’euros à la fin 2025.

En outre, la loi de finances pour 2026 a prévu certaines mesures qu’avait recommandées le rapporteur spécial : dans certaines situations, les expertises psychiatriques et les enquêtes sociales rapides seront rendues facultatives, sur décision du juge, et les frais d’enquête pénale pourront être recouverts à l’encontre des personnes physiques, là encore avec la possibilité pour le juge de moduler ou annuler ce recouvrement³. Si cette dernière mesure n’allège pas le niveau des frais de justice tels qu’ils sont comptabilisés en dépenses sur le programme 166, car les montants recouverts seraient reversés au budget général, elle réduirait tout de même le coût net des enquêtes judiciaires pour l’État.

Le rapporteur spécial prend acte de l’augmentation importante du coût des frais de justice en 2025 et espère qu’une stabilisation de cette dépense en 2026 viendra confirmer qu’il s’agissait bien, pour une large part, d’un apurement de dettes antérieures et non d’une nouvelle dérive structurelle.

Les **autres coûts de fonctionnement** subissent également les conséquences des ouvertures de nouveaux établissements et, pour le programme 107 « Administration pénitentiaire », de l’augmentation de la population carcérale : les dépenses de restauration, hébergement et blanchisserie sont ainsi en augmentation de 61,2 millions d’euros par rapport à 2024, tandis que les coûts de maintenance et d’entretien des établissements pénitentiaires en gestion déléguée connaissent une croissance de 47,6 millions d’euros.

Les dépenses d’**aide juridictionnelle**, qui sont des dépenses d’intervention (titre 6), suivent une évolution à certains égards comparable à celle des frais de justice. Leur montant a été en 2025 de 704,0 millions d’euros,

¹ Les COSP sont des personnes, par exemple des experts, qui contribuent de manière occasionnelle à l’exécution d’une mission de service public à caractère administratif et ne sont pas affiliées à un régime de travailleurs non-salariés. L’appartenance à la catégorie des COSP a pour conséquence leur affiliation obligatoire au régime général de la sécurité sociale et, pour l’État, le paiement des cotisations et contributions sociales, imputées sur les frais de justice.

² La dette économique des frais de justice inclut les charges à payer, les dettes fournisseurs et le montant des mémoires déposés mais non encore certifiés.

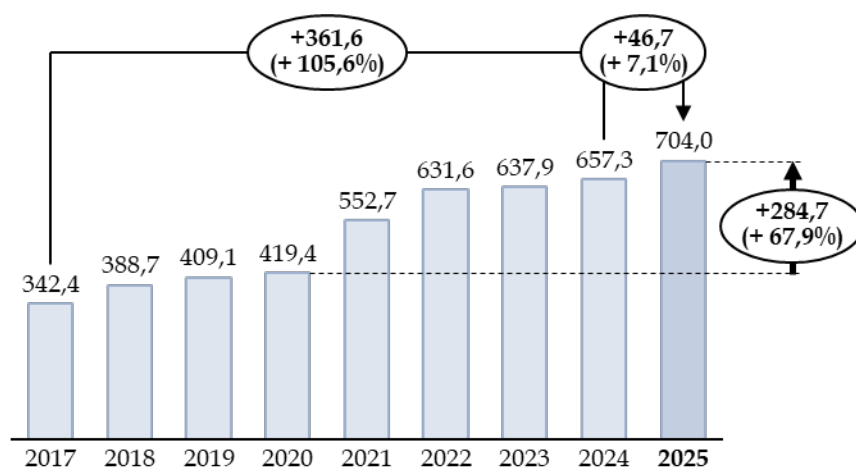
³ Articles 189 et 144 de la [loi n° 2026-103 du 19 février 2026](#) de finances pour 2026.

soit 43,1 millions d'euros de plus que la prévision en loi de finances initiale et 46,7 millions d'euros de plus qu'en 2024. Les paiements ont pu être assurés par le dégel de la réserve de précaution, intervenu en novembre 2025.

Le coût de l'aide juridictionnelle a augmenté de 29,2 % depuis 2021 et de plus de 100 % depuis 2017¹.

Évolution du coût de l'aide juridictionnelle depuis 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Plus encore que les frais de justice, les dépenses d'aide juridictionnelle constituent une **quasi-dépense de guichet**, sur laquelle le ministère dispose de peu de leviers. Un élément important est toutefois le montant de l'unité de valeur (UV), qui sert de base au calcul de la rémunération versée aux avocats. La stabilité de l'UV depuis le 1^{er} janvier 2022 a limité la progression du coût de l'aide juridictionnelle ; une éventuelle hausse de l'UV dans les années à venir, afin de prendre en compte les effets de l'inflation, aurait donc pour effet d'accélérer la hausse du coût de l'aide juridictionnelle.

¹ Toutefois, les crédits de paiement ont été accrus de 61 millions d'euros en loi de finances pour 2020 afin de compenser la fin d'affectation de deux taxes qui contribuaient au financement de l'aide juridictionnelle. L'augmentation par rapport à 2017 est de 77 % si l'on prend en compte cette mesure de périmètre.

D. RECOUVREMENT DES AVOIRS SAISIS ET CONFISQUÉS, INTERCEPTIONS JUDICIAIRES : POUR DES DÉPENSES QUI RAPPORTENT

L'année 2025 a également vu la poursuite du développement de politiques soutenues activement par le ministère et qui apportent des économies significatives, voire des revenus, au ministère et au budget général de l'État.

En 2025, l'**Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués** (Agrasc) a reçu 11,7 millions d'euros de la part du programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice », soit un montant inférieur au montant de 12,2 millions d'euros prévu en loi de finances initiale. Les crédits mis en réserve en début d'exercice au titre de la réserve de précaution n'ont en effet pas été débloqués en cours d'année. Cette dotation comprend une subvention pour charge de service public de 11,3 millions d'euros et une subvention d'investissement de 0,4 millions d'euros.

L'Agence a également bénéficié d'un versement de fiscalité affectée de 9,9 millions d'euros, conforme aux prévisions.

Ces dotations de la part de l'État restent faibles par rapport aux versements que l'Agence assure au budget général de l'État, d'un montant de **145,3 millions d'euros en 2025**, après 160 millions d'euros en 2024. L'Agence a en effet eu une activité soutenue, avec un volume de saisies de 1,4 milliard d'euros, contre 1,3 milliard en 2024.

Outre ces reversements à l'État en numéraire, l'Agence apporte à celui-ci, ainsi qu'aux collectivités territoriales, **une contribution « en nature »** par l'affectation de biens aux services publics. Cette procédure concerne des biens meubles, par exemple des véhicules, mais aussi des immeubles : quatre d'entre eux ont été remis en 2025 à des structures reconnues d'utilité publique, ce qui constitue une **conversion particulièrement salubre de biens utilisés précédemment pour des activités criminelles**. Une plateforme numérique a été développée en 2025 et mise en place début 2026 afin de simplifier les démarches et de réduire les coûts administratifs de ces procédures d'affectation.

Le rapporteur spécial soutient cette action et compte que soit prochainement adoptée définitivement et promulguée la proposition de loi adoptée par le Sénat à l'unanimité le 14 janvier dernier, sur son initiative¹, puis adoptée largement par l'Assemblée nationale le 3 juin, et qui devrait aider l'Agrasc à amplifier encore son action.

¹ [Proposition de loi n° 128 \(2025-2026\)](#) d'Antoine Lefèvre et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 14 novembre 2025, visant à améliorer les moyens d'action de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués et à faciliter l'exercice des missions d'expert judiciaire.

S'agissant de la **plateforme nationale des interceptions judiciaires** (PNIJ), des livraisons techniques et des acomptes liés à la maintenance de la plateforme accroissent de 1,8 million d'euros les dépenses de titre 3 liées à l'Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires (ANTENJ), chargée de son développement, qui sont de 25,6 millions d'euros.

Ces dépenses ne sont pas perdues car elles permettent de réaliser des **économies importantes sur des prestations** auparavant réalisées en faisant appel aux services d'une société privée. L'intégration de ces prestations dans la PNIJ permet à la plateforme de constituer désormais le mode quasi exclusif de réponse aux besoins de géolocalisation et d'interception des magistrats et services d'enquête.

Les économies brutes en frais de justice réalisées grâce au déploiement de la PNIJ ont été estimées, entre 2010 et 2024, à près de 572 millions d'euros, ce qui représente environ **200 millions d'euros d'économies nettes** si l'on soustrait les coûts de développement et de maintenance de la plateforme¹.

Le rapporteur spécial a ainsi pu constater, lors d'une visite sur le site de l'ANTENJ le 10 septembre 2025, que la plateforme a atteint une maturité et peut désormais satisfaire la plupart des demandes qui lui sont adressées dans le cadre des enquêtes. La plateforme ne saurait toutefois être considérée comme « achevée » car les besoins d'amélioration de l'ergonomie, au profit de l'efficacité du travail d'enquête, demeurent importants.

Le rapporteur spécial soutient la poursuite du développement de ces outils, qui doivent avoir pour objectif aussi bien d'assurer des retours financiers que de fournir aux services d'enquête des outils adaptés à la complexité croissante de leur travail, face à la sophistication de plus en plus grande des techniques utilisés par les réseaux criminels.

E. IL EST TEMPS DE LANCER LES TRAVAUX D'UNE NOUVELLE LOI DE PROGRAMMATION

Les analyses qui précèdent montrent **l'importance des besoins en investissements qui n'ont pas été satisfaits** lors de la mise en œuvre de l'actuelle loi d'orientation et de programmation.

À ces besoins d'investissements s'ajoutent d'importants **besoins de fonctionnement**, qu'ils soient induits par le fonctionnement des nouveaux établissements ou qu'ils résultent de l'évaluation réactualisée des besoins, notamment de l'accroissement de la population carcérale et de la sophistication croissante des enquêtes.

¹ *Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration et Inspection générale de la justice, [La maîtrise des frais de justice](#), mai 2025.*

Plusieurs projets du ministère risquent en particulier de rendre nécessaires la mobilisation de nouveaux moyens.

Les **États généraux de la probation et de l'insertion** ont conclu sur la nécessité de refondre cette politique ; leurs propositions de recrutements ou de créations d'outils nouveaux¹ pourront difficilement être mises en œuvre à moyens constants ou sans remettre en cause d'autres missions réalisées par l'administration pénitentiaire.

Dans le même temps, **l'administration pénitentiaire connaît une importante réorganisation** avec la transformation, le 1^{er} février 2026, de la direction de l'administration pénitentiaire en direction générale² et la création, le même jour, d'une Inspection générale de l'administration pénitentiaire (IGAP)³. Le Garde des Sceaux a également annoncé, le 23 janvier 2025⁴, la création d'une police pénitentiaire, qui selon l'Inspection générale de la justice représenterait « *un investissement très conséquent en ressources humaines et en équipements, tant au sein de l'administration pénitentiaire que dans les services judiciaires* »⁵.

Les projets du ministère portent également sur **l'amélioration de l'aide aux victimes** avec l'annonce de la création d'une direction des victimes et des usagers et d'une direction générale des services judiciaires (DGSJ)⁶. Des rapports administratifs soulignent la nécessité de renforcer les moyens de la politique d'aide aux victimes⁷ ainsi que ceux affectés à la protection judiciaire de la jeunesse⁸, alors que les centres éducatifs fermés (CEF), dont l'efficacité avait été remise en cause par plusieurs rapports, doivent être transformés en unités judiciaires à priorité éducative (UJPE)⁹.

D'une manière générale, **le ministère de la justice est le deuxième ministère par le montant des engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu** (9,0 milliards

¹ États généraux de l'insertion et de la probation, [Conclusions de la mission d'appui](#), rapport IGJ n° 004-26, janvier 2026.

² [Décret n° 2025-1275 du 22 décembre 2025](#) modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

³ [Décret n° 2025-1274 du 22 décembre 2025](#) relatif à l'organisation et aux missions de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire.

⁴ [Discours du Garde des Sceaux à l'École nationale de l'administration pénitentiaire](#), 23 janvier 2025.

⁵ Inspection générale de la justice, [Les conditions de création d'une police pénitentiaire](#), rapport n° 054-25, septembre 2025.

⁶ Ministère de la justice, [Lancement des travaux préparatoires à la réorganisation de l'administration centrale du ministère de la justice](#), communiqué de presse, 9 janvier 2026.

⁷ Rapport d'une mission confiée à Charlotte Caubel, [L'amélioration de l'aide aux victimes au ministère de la justice](#), août 2025.

⁸ Inspection judiciaire de la justice, [Mission d'appui à la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse relative à l'amélioration de la justice des mineurs : mieux lutter contre la délinquance](#), rapport n° 041-25, juillet 2025 ; [Mission d'appui à la DPJJ relative à l'amélioration de la justice des mineurs : mieux protéger l'enfance en danger](#), rapport n° 042-25, juillet 2025.

⁹ [Décret n° 2026-180 du 12 mars 2026](#) portant création des unités judiciaires à priorité éducative et des établissements de placement éducatif et de milieu ouvert et suppression des unités éducatives d'hébergement collectif.

d'euros, dont 7,0 milliards d'euros pour l'administration pénitentiaire)¹, loin, il est vrai, derrière le ministère des Armées (111,4 milliards d'euros), ce qui donne une indication des dépenses qui devront être réglées au cours des prochaines années en matière d'investissement, d'entretien, de marchés pluriannuels ou encore de dépenses liées à l'occupation de locaux. La diminution de ces engagements entre 2024 et 2025 (- 595 millions d'euros) pourrait n'être que temporaire car elle résulte notamment du retard de renouvellement des marchés de gestion déléguée, qui est prévue en 2027, et des retards de projets immobiliers qui devront nécessairement être lancés dans les années à venir.

Enfin, les **crédits de personnel** devraient continuer à augmenter, au moins à court terme, avec la mise en œuvre en année pleine de mesures catégorielles décidées antérieurement².

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le rapporteur spécial considère que, un an avant l'achèvement de l'actuelle loi d'orientation et de programmation de la justice, **il est nécessaire de lancer de nouveaux travaux de programmation budgétaire pluriannuels**.

Ces travaux pourraient aboutir à la définition d'un **nouveau budget pluriannuel explicitant les arbitrages retenus** entre les différents projets lancés par le ministère.

Il ne s'agit toutefois pas seulement de montant, mais aussi de méthode : les crédits destinés aux projets d'investissements, que ceux-ci concernent les établissements pénitentiaires, les tribunaux ou la nécessaire modernisation informatique, devront cesser d'être la variable d'ajustement face à l'inflation des crédits de fonctionnement et d'intervention. La nouvelle loi devra donc définir un nouveau cadre pour limiter la progression des coûts des frais de justice et de l'aide juridictionnelle, ou trouver un nouveau mode de financement.

¹ *Compte général de l'État en 2025.*

² *Revalorisation de l'ensemble des indices bruts applicables aux magistrats ([décret n° 2025-1006 du 29 octobre 2025](#) relatif aux traitements des magistrats de l'ordre judiciaire) et fixation de l'échelonnement indiciaire applicable aux magistrats de l'ordre judiciaire ([décret n° 2025-1032 du 31 octobre 2025](#) tirant les conséquences de la réforme de la structure du corps judiciaire).*