

Haut Conseil des finances publiques

Avis n° HCFP-2023-3 du 30 mars 2023 relatif au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour 2023-2027

NOR : HCFX2313226V

Synthèse

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement des dispositions du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice (PLPJ) portant sur la période 2023-2027 ayant une incidence sur les finances publiques. La loi organique prévoit que le Haut Conseil évalue la compatibilité de ces dispositions avec les objectifs de dépenses prévus par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) en vigueur ou, à défaut, par l'article liminaire de la dernière loi de finances.

En l'absence de loi de programmation en vigueur, et l'article liminaire de la loi de finances pour 2023 ne portant que sur l'année 2023, le Haut Conseil n'est en mesure de formuler un avis tel que prévu par la loi organique que pour la seule année 2023. Une loi de programmation est indispensable pour permettre au Haut Conseil d'exercer pleinement son mandat.

Comme il l'a rappelé dans son avis relatif au projet de loi de programmation militaire, cette difficulté illustre une nouvelle fois la nécessité absolue de disposer d'une loi de programmation fixant une trajectoire pluriannuelle des finances publiques, conformément aux dispositions organiques et aux engagements européens de la France. Le Haut Conseil appelle donc à l'adoption rapide d'une LPFP à la fois crédible et ambitieuse, pour fournir une ancre pluriannuelle à la gestion des finances publiques.

Néanmoins, conformément à la demande du Gouvernement, le Haut Conseil a examiné, pour l'information du Parlement et du citoyen, la compatibilité du PLPJ avec la trajectoire proposée par le projet de loi de programmation des finances publiques déposé le 26 septembre 2022 au Parlement.

Le Haut Conseil note que les crédits budgétaires de la mission Justice inscrits dans le PLPJ sont conformes à ceux votés en LFI pour 2023 et sont identiques à ceux du PLPFP pour les années 2024 et 2025. Selon le Gouvernement, cela serait aussi le cas pour les années 2026 et 2027, ce que le Haut Conseil ne peut vérifier, le PLPFP ne présentant les crédits des missions budgétaires que sur les trois premières années de la programmation. Les difficultés de recrutement qui affectent la fonction publique font peser un risque sur l'exécution du schéma d'emploi prévisionnel et, partant, de sous-exécution de la trajectoire de masse salariale. A l'inverse, le risque que l'inflation continue de surprendre à la hausse pourrait nécessiter des crédits supplémentaires, notamment en ce qui concerne les importants investissements immobiliers inscrits dans le PLPJ.

Enfin, le Haut Conseil note que le PLPJ, conjointement aux lois de programmation déjà votées et au projet de loi de programmation militaire, contraindrait les autres dépenses du budget de l'Etat à partir de 2024. Celles-ci devraient ainsi baisser en volume pour respecter la trajectoire du projet de loi de programmation, ce qui impliquerait un effort de maîtrise important et, à ce jour, peu documenté, de la dépense, comme l'a mentionné le Haut Conseil dans ses avis sur le PLPFP et sur le projet de loi de programmation militaire.

I. – Observations liminaires

1. Sur le périmètre du présent avis

1. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement, en application de l'article 61-VII de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifiée, des dispositions du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice (PLPJ) ayant une incidence sur les finances publiques en vue d'évaluer la compatibilité de ces dispositions avec les objectifs de dépenses prévus par la loi de programmation des finances publiques en vigueur ou, à défaut, par l'article liminaire de la dernière loi de finances.
2. Comme le Haut Conseil l'avait déjà relevé à l'occasion de la saisine sur le projet de loi de programmation militaire, aucune loi de programmation des finances publiques (LPFP) n'est en vigueur, le projet de loi de programmation sur la période 2023-2027 déposé par le Gouvernement en septembre 2022 n'ayant pas été adopté. De son côté, l'article liminaire de la loi de finances pour 2023 porte sur la seule année 2023 et ne comporte pas de dispositions relatives aux années 2024 à 2027 également couvertes par le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice.
3. **Le Haut Conseil n'est donc en mesure de formuler un avis dans les termes prévus par la loi organique que sur la seule année 2023. Une loi de programmation est indispensable pour permettre au Haut Conseil d'exercer pleinement son mandat en examinant la cohérence de la trajectoire de dépenses du projet de loi de programmation pour la justice avec celle de la programmation des finances publiques.**
4. **Cette difficulté illustre une nouvelle fois la nécessité absolue de disposer d'une loi de programmation fixant une trajectoire pluriannuelle des finances publiques, conformément aux dispositions organiques et aux engagements européens de la France. Le Haut Conseil appelle donc à l'adoption rapide d'une LPFP à la fois crédible et ambitieuse, pour fournir une ancre pluriannuelle à la gestion des finances publiques.**
5. **Néanmoins, conformément à la demande du Gouvernement, le Haut Conseil a examiné, pour l'information du Parlement et du citoyen, la compatibilité du PLPJ avec la trajectoire proposée par le projet de LPFP déposé le 26 septembre 2022 au Parlement, également reprise dans le rapport économique, social et financier, annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2023 qui, quant à lui, a bien été adopté (page 72).**
6. Le Haut Conseil note toutefois que la trajectoire du PLPFP n'a pas été actualisée pour tenir compte, notamment, des amendements apportés au PLF en cours de débat parlementaire, qui ont conduit à un surcroît de dépenses de 8 Md€ dans la LFI pour 2023 par rapport à l'objectif de dépenses inscrit dans le PLPFP. Alors

que la LFI couvrant la première année des précédentes LPFP était strictement cohérente avec celle-ci, la LFI 2023 s'écarte ainsi, et pour des montants importants, du PLPFP.

2. Sur les informations transmises et les délais

7. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement, le 17 mars 2023, des dispositions du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice ayant une incidence sur les finances publiques. Cette saisine a été accompagnée de réponses détaillées à un questionnaire qui avait été adressé au préalable par le Haut Conseil aux administrations compétentes.

3. Sur la méthode utilisée par le Haut Conseil

8. Afin d'apprécier la compatibilité des dispositions du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice ayant une incidence sur les finances publiques avec les objectifs de dépenses prévus par le PLPFP, le Haut Conseil s'est fondé sur les informations communiquées par le Gouvernement dans sa saisine et dans les réponses au questionnaire que le Haut Conseil lui a adressé.
9. Le Haut Conseil s'est également appuyé sur les analyses antérieures de la Cour des comptes et sur ses propres analyses, réalisées à partir des données publiques présentées dans les projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP).
10. Le Haut Conseil a procédé, comme le permet l'article 61-IX de la loi organique, à des auditions des représentants des administrations compétentes (direction générale du Trésor et direction du budget, secrétariat général du ministère de la justice).

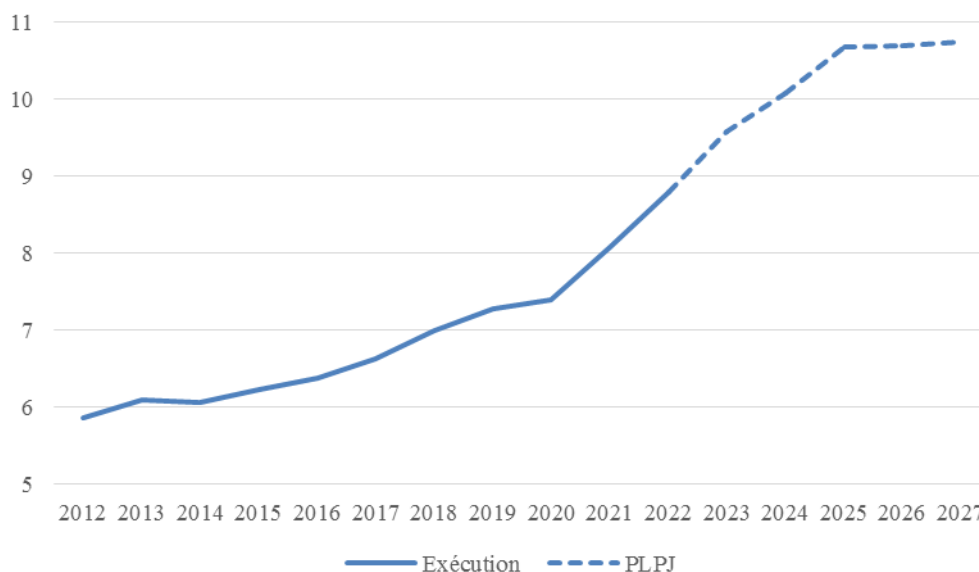
II. – Evaluation de la compatibilité des dispositions du PLPJ avec les objectifs de dépenses du PLPFP

11. Le Haut Conseil examine tout d'abord la compatibilité de la trajectoire de crédits de paiement définie dans le PLPJ avec les plafonds de crédits des missions définis dans le PLPFP, puis la compatibilité de cette trajectoire avec celle du nouvel agrégat budgétaire, le « périmètre des dépenses de l'Etat » (1), en mettant en lumière les conséquences sur les dépenses qui ne sont pas couvertes par une loi de programmation.

a) La compatibilité de la trajectoire de crédits de paiement du PLPJ avec les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général dans le PLPFP

12. La trajectoire définie par le PLPJ traduit une poursuite de la hausse des crédits de la mission *Justice* en euros courants, sur la période 2023-2025 puis une quasi-stabilisation sur 2025-2027. D'une part, le schéma d'emplois est dynamique sur l'ensemble de la période, avec toutefois des créations nettes d'emplois plus fortes en début de période (2023-2025). D'autre part, les importants investissements immobiliers et numériques, dont certains ont été lancés lors de la précédente LPJ 2018-2022, seraient réalisés davantage en début de période et atteindraient un pic en 2025 avant de diminuer, ce qui compenserait la hausse programmée de la masse salariale.

Graphique n° 1. – Exécution et programmation de la mission *Justice* - en Md€ - périmètre constant - hors charges de pensions



Note : la dépense sur le passé est calculée à périmètre constant, d'où des écarts éventuels avec les montants apparaissant dans les RAP.

13. Le mandat du Haut Conseil porte sur la compatibilité des dispositions des lois de programmation sectorielles avec les agrégats de dépenses en comptabilité nationale, toutes administrations publiques, mesurés en milliards d'euros courants et en taux de croissance en volume. Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice ne fournit toutefois de données que sur les crédits de la mission *Justice*, en comptabilité budgétaire, et non sur les données correspondantes en comptabilité nationale, dont les principes d'enregistrement ne sont pas identiques.
14. Sous l'hypothèse, plausible, que les *clés de passage* permettant de transcrire en comptabilité nationale les montants en comptabilité budgétaire sont identiques dans le PLPFP et dans le PLPJ, la compatibilité des dépenses des dispositions du PLPJ avec les agrégats de dépenses en comptabilité nationale du PLPFP peut être appréciée en analysant les montants de dépenses de la mission *Justice* présentés dans les deux textes.
15. Le PLPFP prévoit des plafonds de crédits pour les missions du budget général hors charges de pensions, exprimés en comptabilité budgétaire, à périmètre constant, pour les années 2023 à 2025. En LFI pour 2023, les crédits de la mission *Justice* hors charges de pension s'établissent à 9,6 Md€ conformément à ce qui est prévu au PLPFP pour 2023 et conformément au présent PLPJ. Pour les années 2024 et 2025, la trajectoire fixée par le PLPJ est conforme à celle inscrite par le Gouvernement dans le PLPFP.

Tableau 1. – Plafonds de crédits alloués à la mission *Justice* du budget général de l'Etat (en Md€)

| Crédits de paiement (hors charges de pensions) | LFI 2022 | LFI 2022 - format 2023 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|----------|------------------------|------|------|------|
| LFI 2023 | | | 9,6 | | |
| PLPFP | 8,9 | 8,9 | 9,6 | 10,1 | 10,7 |
| PLPJ | | | 9,6 | 10,1 | 10,7 |

Sources : PLPFP, PLPJ.

16. Sur la période 2026-2027, le PLPFP n'indique pas de montants de crédits de paiements concernant les missions du budget général. Si le Gouvernement indique que les crédits de la mission *Justice* sous-jacents au PLPFP sont identiques pour ces deux années à ceux du PLPJ, le Haut Conseil ne peut s'en assurer.
17. La précédente LPJ 2018-2022 a été globalement respectée, avec un rattrapage en fin de période compensant en 2021 et 2022 la sous-exécution de la période 2018-2020.

Tableau 2. – Lois de programmation pour la justice 2012-2022 : programmation et exécution (périmètre courant, hors charges de pension) en Md€ courants

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| LPJ | | | | | | | 7,0 | 7,3 | 7,7 | 8,0 | 8,3 |
| LFI | 6,0 | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6,6 | 6,9 | 7,0 | 7,3 | 7,6 | 8,2 | 8,9 |
| Exécution | 5,9 | 6,1 | 6,2 | 6,3 | 6,4 | 6,7 | 6,9 | 7,2 | 7,4 | 8,1 | 8,8 |

Source : PAP, RAP et Notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la mission *Justice* de la Cour des comptes.

18. La trajectoire de l'actuel PLPJ repose toutefois sur un schéma d'emploi ambitieux, avec le recrutement de 10 000 ETP supplémentaires (soit environ 10 % des emplois de la mission *Justice*). Ces recrutements pourraient ne pas se réaliser entièrement, en raison des difficultés de recrutement de la fonction publique et notamment de celles propres aux métiers de la justice, d'autant que cette trajectoire nécessite des aménagements des voies d'accès déjà existantes à ces métiers dont les modalités ne sont pas encore entièrement définies. A l'inverse, le risque d'une inflation plus élevée que prévue, qui affecterait le secteur de la construction, pourrait nécessiter des crédits supplémentaires pour permettre la réalisation des importants investissements prévus dans ce PLPJ.
19. Le Haut Conseil note que les crédits budgétaires de la mission *Justice* inscrits dans le PLPJ sont conformes à ceux votés en LFI pour 2023 et sont identiques à ceux du PLPFP pour les années 2024 et 2025. Selon le Gouvernement, cela serait aussi le cas pour les années 2026 et 2027, ce que le Haut Conseil ne peut vérifier, le PLPFP ne présentant les crédits des missions budgétaires que sur les trois premières années de la programmation. Les difficultés de recrutement qui affectent la fonction publique font peser un risque sur l'exécution du schéma d'emploi prévisionnel et, partant, de sous-exécution de la trajectoire de masse salariale. A l'inverse, le risque que l'inflation continue de surprendre à la hausse pourrait nécessiter des crédits supplémentaires, notamment en ce qui concerne les importants investissements immobiliers inscrits dans le PLPJ.

b) Les implications sur la trajectoire des autres dépenses présentée dans le PLPFP

20. En complément de l'examen direct de la compatibilité des dispositions de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice avec les objectifs de dépenses de la mission *Justice* du PLPFP, le Haut Conseil juge utile de présenter le possible impact des dépenses programmées au titre du PLPJ ainsi que des autres lois de programmation déjà votées sur le reste des dépenses du budget de l'Etat pour assurer le respect de l'objectif global de dépenses.
21. A cet effet, le Haut Conseil a calculé le montant des dépenses du nouveau « périmètre des dépenses de l'Etat » (2) nettes des dépenses prévues par le projet de loi d'orientation et programmation du ministère de la justice, et des dépenses prévues par les lois de programmation sectorielles ayant une incidence sur les dépenses publiques sur les années à venir : la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur du 24 janvier 2023 (2023-2027), la loi de programmation pour la recherche du 24 décembre 2020 (2021-2030) (3), ainsi que le projet de loi de programmation militaire (2024-2030).

Dépenses sur le périmètre des dépenses de l'Etat

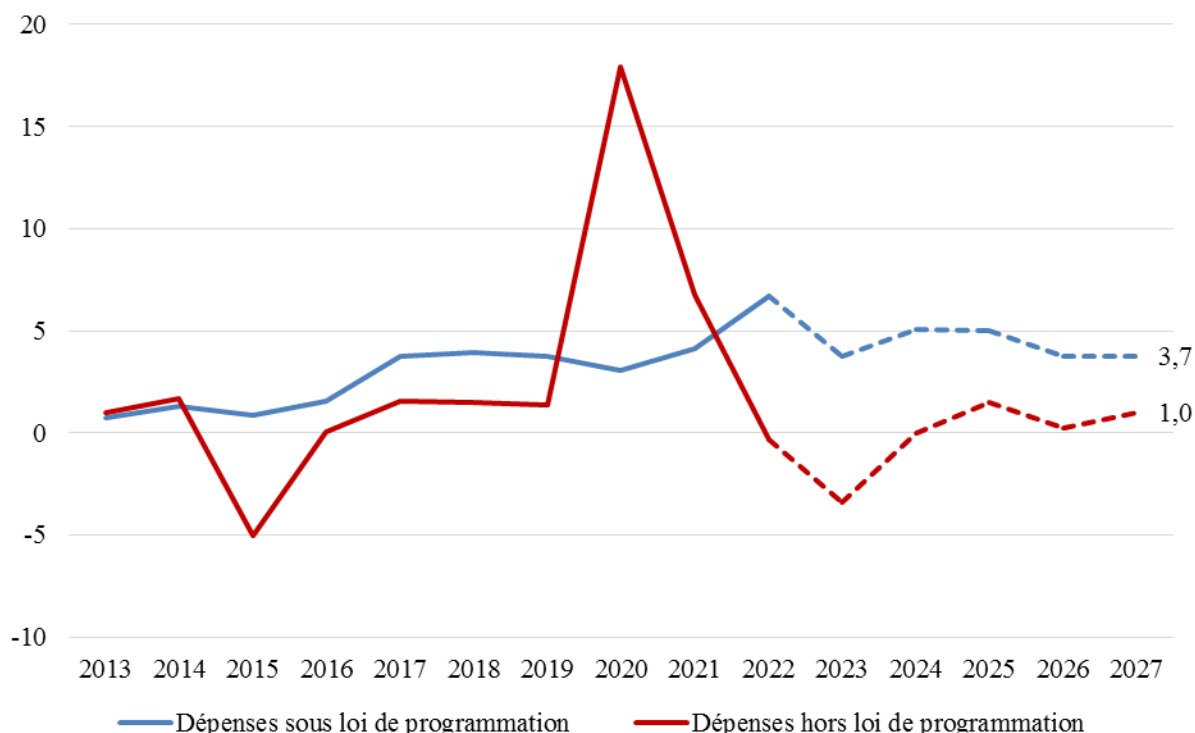
| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---|-------|-------|--------|-------|-------|
| Dépenses totales de l'Etat prévues dans le PLPFP (en Md€ courants) | 480,0 | 485,0 | 496,0 | 501,0 | 509,0 |
| Dépenses totales de l'Etat prévues dans le PLPFP (taux de croissance en volume [*], en %) | - 6,1 | - 1,9 | 0,2 | - 0,7 | - 0,2 |
| Dépenses couvertes par des lois de programmation sectorielles dont le PLPJ (en Md€ courants) | 99,3 | 104,4 | 109,6 | 113,7 | 117,9 |
| Dépenses couvertes par des lois de programmation sectorielles dont le PLPJ (taux de croissance en volume [*], en %) | - 0,5 | 2,1 | 2,9 | 2,0 | 2,0 |
| Autres dépenses (en Md€ courants) | 380,6 | 380,6 | 386,40 | 387,3 | 391,0 |
| Autres dépenses (taux de croissance en volume [*], en %) | - 7,4 | - 2,9 | - 0,5 | - 1,5 | - 0,8 |

(*) Le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Source : PLPFP, PLPJ, lois de programmation sectorielles, calculs du Haut Conseil.

22. Il ressort de ces calculs que les crédits couverts par ces lois de programmation vont connaître une croissance plus rapide que le total de la dépense de l'Etat, imposant, pour respecter l'objectif de dépenses fixé en PLPFP, une croissance faible des autres dépenses en valeur entre 2023 et 2027 (+ 0,7 % en moyenne, cf. graphique 2), correspondant à une baisse de ces dépenses en volume sur la période (- 1,4 % en moyenne, cf. graphique 3 [4]). L'évolution des dépenses non couvertes par ces lois de programmation devrait ainsi être encore plus contrainte qu'au cours de la dernière décennie, où elles ont diminué en volume de 0,4 % en moyenne entre 2012 et 2019.
23. Dans son avis du 26 septembre 2022 relatif au PLPFP pour 2023-2027, le Haut Conseil notait déjà que celui-ci prévoyait une trajectoire ambitieuse de maîtrise de la dépense de l'Etat. Les récentes lois de programmation confirment l'ampleur de l'effort attendu d'après le PLPFP, qui devrait donc porter sur les crédits non couverts par des lois de programmation sectorielles.

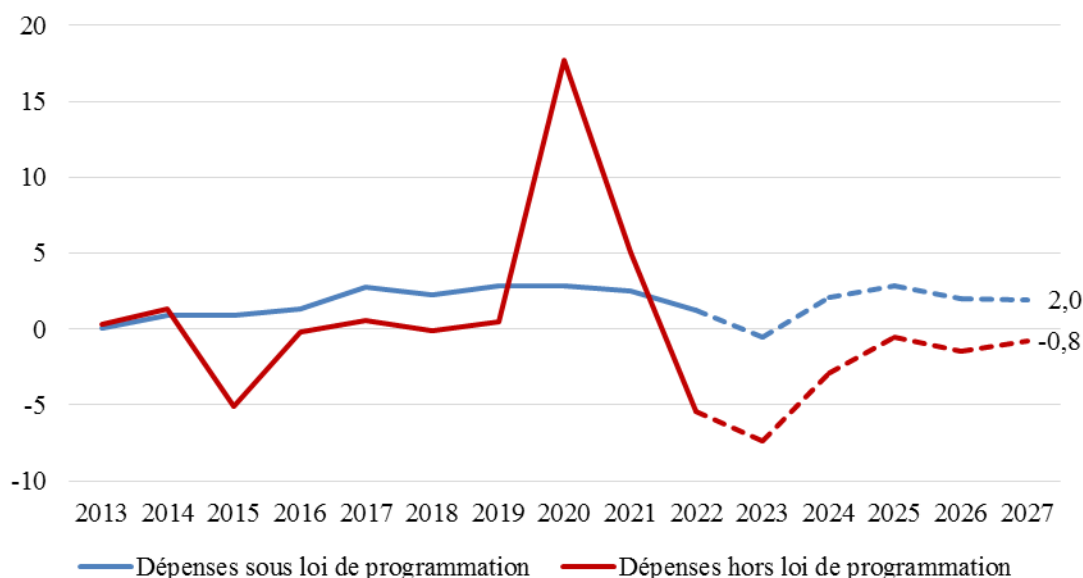
Graphique 2. – Croissance des dépenses de l'Etat entre 2013 et 2027 en valeur (champ constant 2022)



Sources : RAP, PAP, Notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) et Rapports sur le budget de l'Etat (RBDE) de la Cour des comptes, lois de programmation, PLPJ, PLPM, PLPFP.

Lecture : une augmentation des dépenses sous lois de programmation (PLPJ, PLPM, LOPMI, LPR) de 3,7 % en valeur est prévue entre 2026 et 2027. Par conséquent, les dépenses hors lois de programmation devraient augmenter de 1,0 % en valeur en 2027, pour atteindre l'objectif de dépenses fixé en PLPFP.

Graphique 3. – Croissance des dépenses de l'Etat entre 2013 et 2027 en volume (champ constant 2022)



Sources : RAP, PAP, Notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) et Rapports sur le budget de l'Etat (RBDE) de la Cour des comptes, lois de programmation, PLPJ, PLPM, PLPFP.

Lecture : une augmentation des dépenses sous lois de programmation (PLPJ, PLPM, LOPMI, LPR) de 2,0 % en volume est prévue entre 2026 et 2027. Par conséquent, les dépenses hors lois de programmation devraient diminuer de 0,8 % en volume en 2027, pour atteindre l'objectif de dépenses fixé en PLPFP.

24. Le Haut Conseil constate que le projet de LPJ, conjointement aux lois de programmation déjà votées et au projet de LPM, contraindrait fortement les autres dépenses de l'Etat. Celles-ci devraient ainsi baisser en volume pour respecter la trajectoire du projet de loi de programmation des finances

publiques, ce qui impliquerait un effort de maîtrise important et, à ce jour, peu documenté de la dépense, comme l'avait mentionné le Haut Conseil dans son avis sur le PLPFP et plus récemment dans son avis sur le projet de LPM.

*
* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice.

Fait à Paris, le 30 mars 2023.

Pour le Haut Conseil des finances publiques :
Le premier président de la Cour des comptes,
président du Haut Conseil des finances publiques,
P. MOSCOVICI

(1) Ce nouvel agrégat présenté dans le PLPFP retrace la dépense de l'Etat entendue dans un sens large : crédits du budget général, des budgets annexes, de certains comptes spéciaux, taxes affectées plafonnées et prélèvements sur recettes vers l'Union européenne et les collectivités locales. Ce périmètre exclut cependant la charge de la dette, les dépenses de contribution aux pensions civiles et militaires et les remboursements et dégrèvements.

(2) Ce nouvel agrégat présenté dans le PLPFP retrace la dépense de l'Etat entendue dans un sens large : crédits du budget général, des budgets annexes, de certains comptes spéciaux, taxes affectées plafonnées et prélèvements sur recettes vers l'Union européenne et les collectivités locales. Ce périmètre exclut cependant la charge de la dette, les dépenses de contribution aux pensions civiles et militaires et les remboursements et dégrèvements.

(3) La loi de programmation relative au développement solidaire et aux inégalités mondiales du 4 août 2021, dont les cibles sont indicatives au-delà de l'année 2022, a été exclue de l'analyse.

(4) Le Gouvernement n'ayant pas fourni le montant de ce nouveau périmètre sur le passé, celui-ci a été reconstitué par le Secrétariat permanent du Haut Conseil, sur la base des informations publiques disponibles. Cf. avis n° HCFP-2023-2 relatif au projet de loi de programmation militaire pour 2024-2030 (annexe 2) pour des précisions sur la méthode utilisée à cet effet.

ANNEXE 1

DISPOSITIONS DU PLPJ AYANT UNE INCIDENCE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

TITRE I^{er}

OBJECTIFS ET MOYENS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Article 1^{er}

Le rapport définissant les orientations et la programmation des moyens du ministère de la justice pour la période 2023-2027, annexé à la présente loi, est approuvé.

Les crédits de paiement du ministère de la justice, hors charges de pensions, évolueront sur la période 2023-2027 conformément au tableau suivant :

(En millions d'euros.)

| CRÉDITS DE PAIEMENT <i>hors compte d'affectation spéciale « Pensions »</i> | 2022 <i>(pour mémoire)</i> | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|---|-------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Budget du ministère de la justice, en millions d'euros | 8 862 | 9 579 | 10 081 | 10 681 | 10 691 | 10 748 |

Les créations nettes d'emplois du ministère de la justice sont fixées à + 10 000 équivalents temps plein d'ici 2027, dont + 1 500 magistrats et + 1 500 greffiers supplémentaires, et dont + 605 équivalents temps plein recrutés en gestion 2022 au titre de la justice de proximité.

Le périmètre budgétaire concerné correspond à celui de la mission « Justice » : programmes « Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature ».