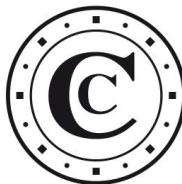


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Compte de commerce 912
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	11
I. UN COMPTE DE COMMERCE TOUJOURS DÉFICITAIRE.....	11
II. DES DÉPENSES EN PROGRESSION	12
III. DES RECETTES EN BAISSE	13
A - Les recettes de la section « <i>cantine</i> »	14
B - Les recettes de la section « <i>travail</i> »	14
CHAPITRE II UNE SOUTENABILITÉ À SURVEILLER.....	17
I. LES SECTIONS	17
II. AUTORISATION DE DÉCOUVERT SOLICITÉE	17
ANNEXES.....	21

Synthèse

Le compte de commerce 912 - *Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire* retrace les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), au titre de la cantine des personnes détenues et de la « main d'œuvre pénale »¹. Ce compte est divisé en deux sections : « *cantine des détenus* », qui retrace les opérations d'achat de biens et de services par l'administration pénitentiaire et leur revente aux personnes détenues et « *travail des détenus en milieu pénitentiaire* » qui retrace les opérations liées au travail des personnes détenues accompli dans les conditions fixées par le code de procédure pénale.

Le solde du compte de commerce 912 - *Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire* présente en 2024 une variation annuelle de – 1,1 M€.

Tableau n° 1 : exécution du compte 912 – Solde (en M €)

CC 912	Recettes	Dépenses	Solde
<i>Section « Cantine »</i>	165,5	162,2	+ 3,3
<i>Section « travail »</i>	45,1	49,6	- 4,4
Total	210,6	211,7	- 1,1

Source : chorus

Le déficit cumulé du compte s'élève à - 12,8 M€, en augmentation de 9 % par rapport à 2023. En 2024, les recettes totales du compte de commerce sont inférieures à la prévision de 11,3 M€. Il en va de même pour les dépenses totales, inférieures de 10,3 M€ à la prévision. Ce différentiel est principalement concentré sur la section « *travail* », avec un écart entre la prévision et la réalisation de 41 % en recettes et de 36 % en dépenses. Sur l'ensemble du compte, une amélioration de la qualité de la prévision budgétaire est nécessaire.

L'accroissement du déficit a nécessité la mobilisation du découvert autorisé et une augmentation du versement de la direction de l'administration pénitentiaire (13,3 M€). Il a été plus important que prévu sur la section « *cantine* » (10,8 M€ pour un montant programmé en LFI de 8,3 M€) et moins important que prévu sur la section « *travail* » (2,5 M€ pour un montant prévu de 3 M€) en raison notamment des actions liées au déploiement, non finalisé, du logiciel OCTAVE. Ces actions doivent se poursuivre pour sécuriser et améliorer le recouvrement des recettes.

¹ Article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation réitérée) : Améliorer la qualité de la prévision budgétaire, en recettes comme en dépenses (*DAP*).
2. (Recommandation réitérée) : Achever le déploiement du logiciel OCTAVE et accélérer le recouvrement des créances à l'encontre des concessionnaires (*DAP, ATIGIP*).

Introduction

Le compte de commerce 912 - *Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire* retrace les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), au titre de la cantine des personnes détenues et de la « main d'œuvre pénale »². Ce compte est divisé en deux sections.

La première dénommée « *cantine des détenus* » retrace les opérations d'achat de biens et de services par l'administration pénitentiaire et leur revente aux personnes détenues.

La seconde dénommée « *travail des détenus en milieu pénitentiaire* » retrace les opérations liées au travail des personnes détenues accompli dans les conditions fixées par le code de procédure pénale. Il ne prend pas en compte les activités gérées par le service de l'emploi pénitentiaire retracées dans un autre compte de commerce (909 – *Régie industrielle des établissements pénitentiaires*), ni celles organisées au sein des établissements relevant d'une gestion déléguée à des prestataires privés.

Les dépenses comprennent notamment les rémunérations versées aux détenus tandis que les recettes incluent la facturation aux concessionnaires qui font réaliser, dans le cadre d'un contrat de concession, des opérations de production de biens à des détenus qui souhaitent s'investir dans un travail rémunéré.

² Article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

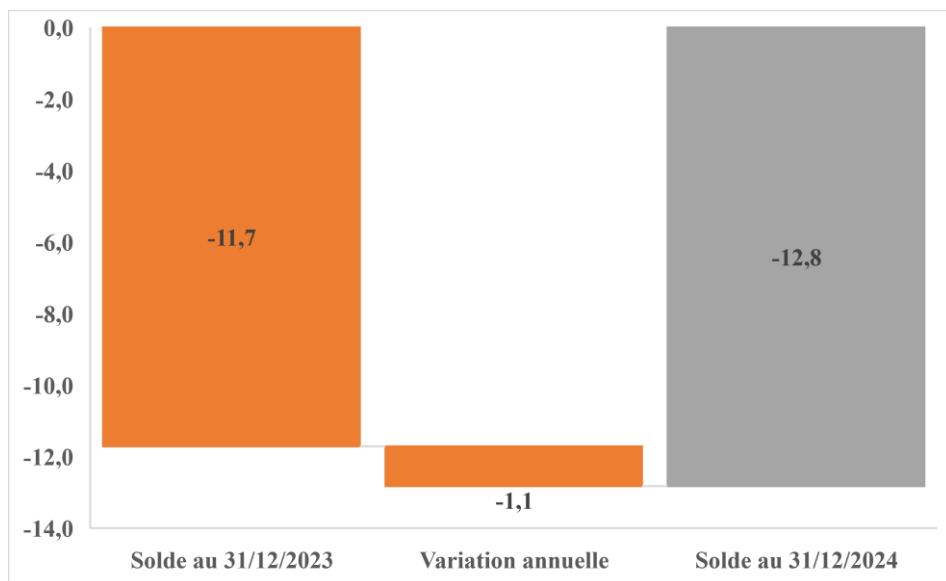
I. Un compte de commerce toujours déficitaire

Le solde du compte de commerce 912 présente en 2024 une variation annuelle de – 1 M€, soit un solde cumulé déficitaire de - 12,8 M€.

Les recettes totales du compte s'élèvent à 210,6 M€ et présentent un montant d'exécution inférieur de 11,3 M€ à la prévision budgétaire (222 M€). Les dépenses (211,7 M€) sont également inférieures de 10,3 M€ par rapport à la prévision. Ainsi, s'agissant des recettes comme des dépenses, la qualité des prévisions apparaît encore insuffisante en 2024.

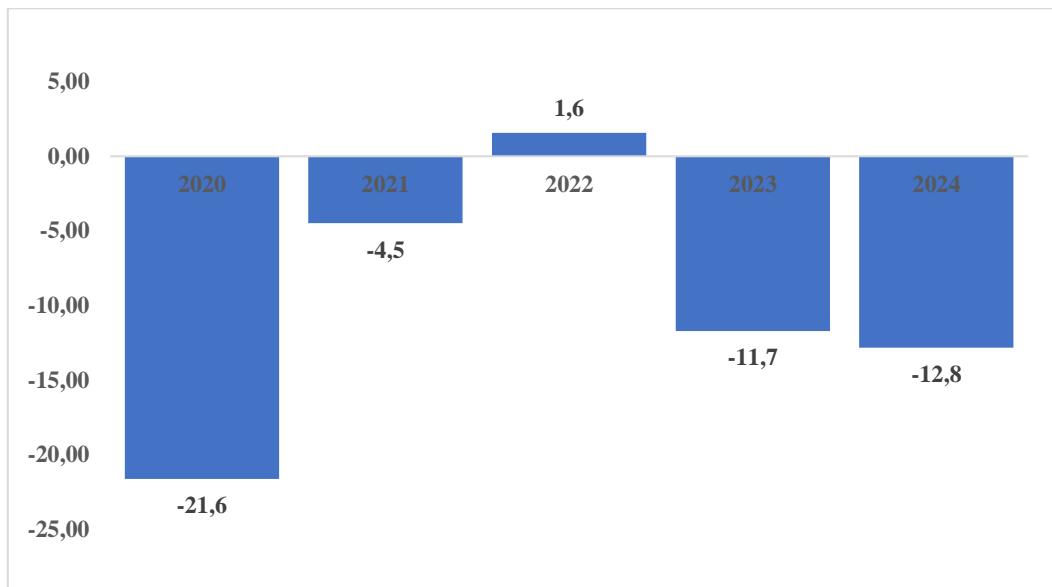
Ce différentiel est principalement concentré sur la section « *travail* », avec un écart de 41 % en recettes et 36 % en dépenses.

Graphique n° 1 : variation annuelle du solde (en M€)



Source : données Chorus

Graphique n° 2 : évolution du solde cumulé depuis 2019 en M€



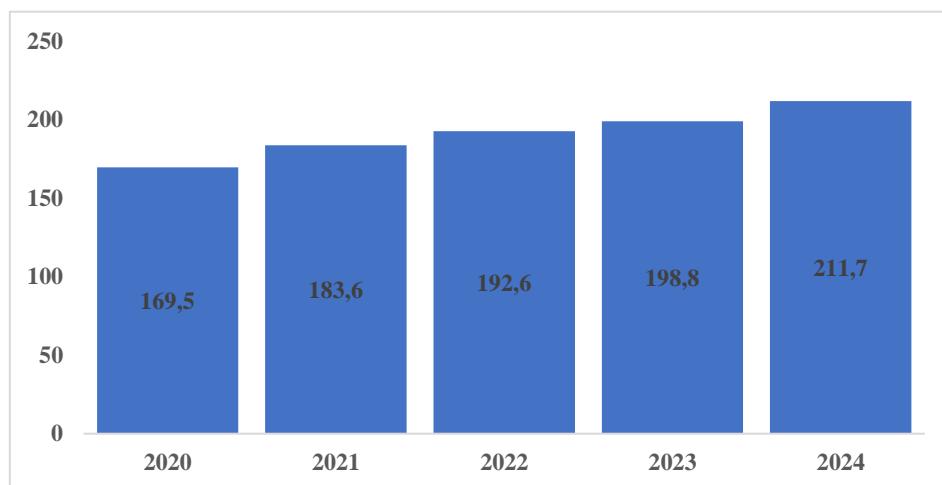
Source : données Chorus

Le compte de commerce 912 a fait l'objet depuis 2021 d'un plan d'action de rééquilibrage mis en place par la DAP, en lien avec le SCBCM.

II. Des dépenses en progression

Les dépenses se répartissent ainsi :

- pour la section « *cantine des détenus* » : elles correspondent à des achats de biens, des achats de prestations de service, des dépenses de matériel, d'entretien et de fonctionnement liées à l'activité de cantine, des dépenses diverses et accidentielles et des versements au budget général ;
- pour la section « *travail des détenus* » : elles concernent des versements aux personnes détenues en contrepartie de leur travail et des cotisations sociales dues au titre de ces versements.

Graphique n° 3 : dépenses 2020-2024 (CP) en M€

Source : données Chorus

Les dépenses réalisées en 2024 s'élèvent à 211,7 M€ en hausse de 12,9 M€ par rapport à 2023, soit +6,5 %.

Leur réalisation par rapport à la LFI est cependant inférieure de 10 M€, soit -4,9 %.

Les dépenses de cantine représentent 76,6 % de l'ensemble des dépenses du compte en hausse de 9,7 M€ par rapport à 2023.

III. Des recettes en baisse

Les recettes sont réparties ainsi :

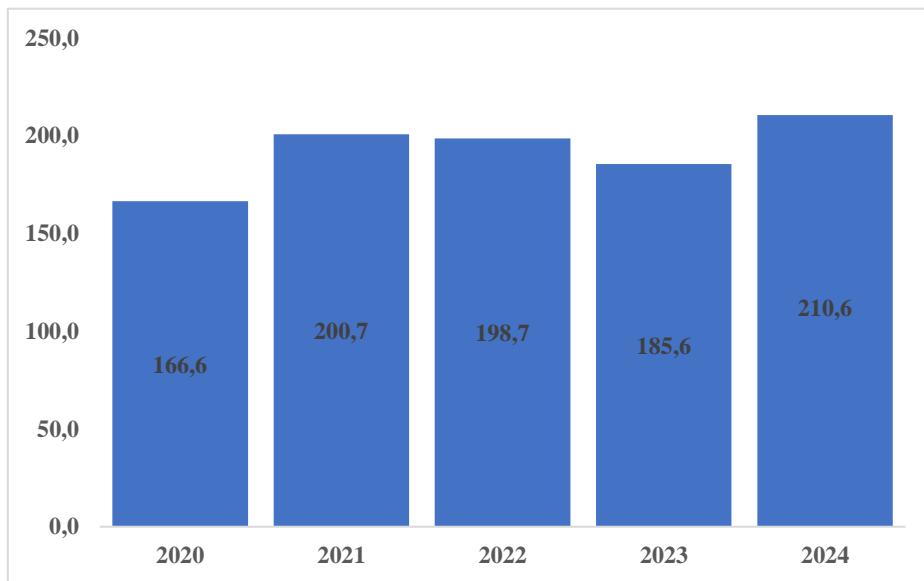
Pour la section « cantine des détenus » : les ventes de biens et services aux personnes détenues, les recettes diverses et accidentnelles et les versements du budget général.

Un versement du budget général de 10,8 M€ a été nécessaire en hausse de 40 % par rapport à 2023 où il s'élevait à 6,5 M€. Cette augmentation traduit notamment l'impact de la mise en œuvre de la circulaire du 7 mars 2022, relative à la lutte contre la pauvreté des personnes détenues.

Pour la section « travail des détenus » : le produit du travail des personnes détenues.

Un versement du budget général a été nécessaire en 2024, versement de 2,5 M€ contre 0,7 M€ en 2023.

Graphique n° 4 : montants des recettes exécutées 2020 -2024 en M€



Source : données Chorus

Les recettes totales exécutées s'élèvent à 210,6 M€ en hausse de 26 M€ par rapport à l'année 2023, soit 13,5 %. Ces recettes sont inférieures de 11,3 M€, soit -5,1 % à la prévision faite au stade de la LFI (222 M€).

A - Les recettes de la section « *cantine* »

Les recettes s'élèvent 165,7 M€ contre 145,6 M€ en 2023.

La contribution financière du programme 107 est en augmentation par rapport à celle versée en 2023 (10,8 M€ pour 6,5 M€ en 2023). Par ailleurs, l'écart entre la prévision budgétaire en LFI 2024 et l'exécuté au 31 décembre 2024 s'établit à +20,9 M€.

La hausse de la vente de produits et des prestations de cantine par rapport aux prévisions initiales est due à l'accroissement de la population carcérale au cours de l'année 2024 : elle enregistre 4 789 détenus supplémentaires par rapport à l'année 2023.

B - Les recettes de la section « *travail* »

Les recettes de la section travail, programmées à 77,2 M€, se sont exécutées à 45,1 M€ soit un solde de -32,1 M€. Les recettes sont toujours moins importantes que prévues sur cette section. En 2023, l'écart était de -28,5 M€.

Cet écart est dû à une moindre croissance qu'attendue du travail en détention.

S'y ajoute l'effet conjugué des perturbations générées par la mise en œuvre de la réforme statutaire du travail en détention et de la mise en service du logiciel de paie OCTAVE.

En effet, la réforme de la rémunération de la main d'œuvre pénale initiée avec la mise en service du logiciel OCTAVE à l'été 2023 a profondément modifié le processus de contrôle de la paie. Elle a nécessité des ajustements de procédures et des évolutions du système d'information. Le processus de refacturation de la main d'œuvre pénale aux concessionnaires a dû être suspendu pendant quelques mois en 2023, le temps de procéder aux rapprochements entre les factures émises par les prestataires et les paies versées aux détenus travailleurs. Malgré la reprise progressive de la refacturation, des difficultés importantes de rapprochement entre les factures et les paies versées ont perduré en 2024, avec notamment de nouvelles évolutions liées à la mise en place de la déclaration sociale nominative. Pour y faire face le ministère a mis en place une politique d'accompagnement qui doit être poursuivie afin de limiter les cas d'erreurs de calcul des montants dus aux concessionnaires.

L'accompagnement du déploiement du logiciel OCTAVE

L'adaptation du système OCTAVE se poursuit afin de limiter les cas d'erreurs de calcul des montants dus aux concessionnaires.

Un module ainsi qu'une annexe détaillée ont également été mis en œuvre depuis la paie du mois de septembre 2024 pour permettre les contrôles entre les feuilles mensuelles de rémunération et l'édition des paies générée par le SI, et faciliter la refacturation de la main d'œuvre pénale aux concessionnaires et prestataires de gestion déléguée.

C'est une démarche indispensable pour la nécessaire amélioration de la qualité de la prévision budgétaire du compte, en recettes comme en dépenses.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. (réitérée) Améliorer la qualité de la prévision budgétaire, en recettes comme en dépenses (DAP).*
-

Chapitre II

Une soutenabilité à surveiller

Au 31 décembre 2024, le solde cumulé du compte de commerce 912 atteint - 12,8 M€, contre -11,7 M€ en 2023. Pour y faire face, une contribution du programme 107 - *Administration pénitentiaire* a été nécessaire, à hauteur de 13,3 M€ dont 10,8 M€ sur la section « *cantine* » et 2,5 M€ sur la section « *travail* ».

Ce déficit a été généré par l'augmentation de la population des personnes détenues et la réforme de la rémunération de la main d'œuvre pénale (cf. *supra*).

Ce solde s'est dégradé au cours du second trimestre, dépassant l'autorisation de découvert de 23 M€ dès le mois d'avril, et a fluctué durant le dernier trimestre.

I. Les sections

La section « *travail* » affiche un déficit de 4,5 M€ en 2024, lié aux difficultés de facturation de la main d'œuvre pénale aux concessionnaires depuis la mise en service du SI OCTAVE. Il a été réduit suite à une compensation du programme 107 à hauteur de 2,5 M€ sur le règlement des cotisations sociales.

Les recettes encaissées en 2024 s'élèvent à 45 M€ pour un montant initialement estimé à 77,2 M€.

La section « *cantine* » affiche un excédent de + 3,5M€ provenant en partie du versement du budget général. Elle était déficitaire avant le versement du budget général. Ce versement de 10,8 M€ a été augmenté par rapport à la prévision (8,3 M€). L'accroissement de la population carcérale et la gratuité de certaines prestations pour les détenus sans ressources suffisantes expliquent la contribution majorée de du budget général.

II. Autorisation de découvert sollicitée

Pour le fonctionnement du compte, une autorisation de découvert a été consentie dès sa création en 2007. Fixée à l'origine à 25 M€, elle a connu des variations au fil des premiers exercices. Depuis 2012, la limite du découvert est fixée à 23 M€.

Cette autorisation de découvert permet de compenser :

Pour la section « cantine » le décalage de trésorerie entre la date d'achat des biens destinés à constituer le stock de produits « *cantinables* » et le moment de leur revente aux personnes détenues. Ce décalage est estimé entre un et deux mois.

Pour la section « travail » : le décalage entre le paiement mensuel des personnes détenues au titre du travail fourni et les versements effectués par les acteurs appartenant au régime de production (les concessionnaires, les entreprises délégataires, le service de l'emploi pénitentiaire- régie industrielle de l'emploi pénitentiaire, les entreprises adaptées et les structures de l'insertion par l'activité économique) hors service général.

L'administration pénitentiaire a maintenu un plan de rééquilibrage du compte de commerce, construit avec le responsable de la fonction financière ministérielle. Grâce à l'application de ces mesures, le solde déficitaire du compte de commerce est repassé dans la limite du découvert autorisé et s'est stabilisé tout au long de l'année 2022 en dessous de -10 M€ (5,9 M€ en moyenne annuelle). La situation s'est dégradée en 2024. L'autorisation de découvert a été dépassée au mois d'avril, et le solde a fluctué durant le dernier trimestre avant de faire l'objet d'une contribution du programme 107 en fin d'année à hauteur de 9 M€, à laquelle il faut ajouter 4,2 M€ de compensation intervenue en cours d'année.

Sur la section « cantine », l'augmentation de la population carcérale a engendré comme l'année précédente un accroissement des aides apportées aux personnes sans ressources suffisantes dans le cadre de la circulaire du 7 mars 2022, relative à la lutte contre la pauvreté en détention. Ce déficit n'est compensé que par une contribution financière du programme 107 en 2024 à hauteur de 10,8 M€.

Sur la section « travail » les difficultés à encaisser les recettes des concessionnaires sont anciennes et les difficultés liées au déploiement d'OCTAVE ont perduré (*cf. supra*).

Depuis 2016, un travail sur le recouvrement de la main d'œuvre pénale a été réalisé et a permis l'apurement de créances anciennes devenues irrécouvrables, réduisant de manière significative les restes à recevoir.

Un suivi et un accompagnement renforcés avec les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) les plus en difficulté sont prévus en 2025 en vue de réduire le déficit de ces dernières sur la section « travail ».

Une formation des agents pénitentiaires a eu lieu de mars à juin 2024, avec un cursus spécifique concernant la gestion de la déclaration sociale nominative. Une formation à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) a été dispensée le 20 novembre 2024 à destination des agents en services déconcentrés.

En outre, des formations en ligne sont présentes sur la plateforme Mood'Enap et une mise à jour est prévue au cours du premier semestre 2025 en vue de prendre en compte les dernières évolutions d'OCTAVE, liées notamment à la prise en compte des cotisations sociales au titre du travail en détention.

La poursuite de ces démarches doit permettre de sécuriser le recouvrement des recettes et l'apurement des créances. Elles doivent s'accompagner de la finalisation du déploiement du logiciel OCTAVE.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

2. (réitérée) : Achever le déploiement du logiciel OCTAVE et accélérer le recouvrement des créances à l'encontre des concessionnaires (DAP, ATIGIP).
-

Annexes

**Annexe n° 1 : prévisions et réalisation en dépenses recettes
du compte 912**

Recettes		LFI 2024	Exécution au 31/12/2024	Déférantiel	Dépenses		LFI 2024	Exécution au 31/12/2024	Déférantiel
section 1 Cantine		144 800 000	165 677 137	20 877 137	section 1 Cantine		144 800 000	162 168 039	17 368 038,57
11	vente de biens de cantine	119 000 000	136 949 738	17 949 738	51	achats de biens de cantine	122 300 000	132 752 892	10 452 892
12	vente de prestations de service de cantine	17 500 000	17 863 778	363 778	52	achats de prestations de service	22 500 000	29 401 045	6 901 045,23
13	recettes diverses et accidentnelles	0	99 853	99 853	53	dépenses de matériel d'entretien et de fonctionnement liées à l'activité de cantine	0	14 101	14 101
14	versements du budget général	8 300 000	10 763 769	2 463 769	54	dépenses diverses et accidentnelles			
					55	versements au budget général			
section 2 Travail		77 200 000	45 039 984	-32 160 016	section 2 Travail		77 200 000	49 566 637	-27 633 362,92
21	produit du travail des détenus	74 200 000	42 539 984	-31 660 016	61	versements aux détenus	60 000 000	36 781 534	-23 218 466
22	recettes diverses et accidentnelles				62	impôts cotisations sociales dus au titre des versements aux détenus en contrepartie de leur travail	17 200 000	12 782 947	-4 417 053,19
23	versements du budget général	3 000 000	2 500 000	- 500 000	63	dépenses diverses et accidentnelles	0	2 156	2 156
					64	versements au budget général			
Total		222 000 000	210 717 121	-11 282 879	Total		222 000 000	211 734 676	-10 265 324

Sources : SG – ministère de la justice

**Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées
au titre de l'exécution budgétaire 2023**

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(DAP) Améliorer la qualité de la prévision budgétaire, en recettes comme en dépenses.	En cours de mise en œuvre Maintenue
2	(DAP) Achever le déploiement du logiciel OCTAVE et accélérer le recouvrement des créances à l'encontre des concessionnaires.	En cours de mise en œuvre Maintenue

Annexe n° 3 : réponse – SG – Justice

Remarques techniques sur le relevé d'observations provisoires - CCO 912

Page	Recommandation / Tableau ou § concerné	Remarque du ministère
	Recommandation n°1 (Réitérée)	<p>Améliorer la qualité de la prévision budgétaire, en recettes comme en dépenses</p> <p>La Cour réitère la recommandation relative à la prévision des recettes et des dépenses sur le compte de commerce 912 en raison de l'écart entre les prévisions initiales et l'exécution à l'issue de l'exercice 2024.</p> <p>Sur la section 1 dédiée à la cantine, l'actualisation des prévisions d'évolution de la population carcérale, au regard de la moyenne constatée sur les derniers exercices, et du nombre de personnes sans ressources suffisantes ainsi que de travailleurs détenus va permettre d'améliorer la qualité des prévisions. Les efforts en ce sens seront poursuivis.</p> <p>Sur la section 2, la prévision pluriannuelle a été initialement pénalisée par une surestimation de l'ATIGIP en 2022 du développement du travail en détention lié à la réforme du statut du détenu travailleur. Au fil des exercices, la DAP s'est attachée à réduire l'écart entre la prévision et l'exécuté bien que la prévision ait été de nouveau perturbée en 2024 par la mise en service de la facturation dans Octave. La maîtrise définitive de ce processus de facturation qui est un objectif majeur de 2025 permettra de fiabiliser la prévision.</p>
	Recommandation n°2 (Réitérée)	<p>Achever le déploiement du logiciel OCTAVE et accélérer le recouvrement des créances à l'encontre des concessionnaires.</p> <p>La Cour réitère également la recommandation à la section 2 du compte 912 concernant le déploiement d'OCTAVE et le recouvrement des créances à l'encontre des concessionnaires. Elle rappelle en effet que la situation de la section 2 du compte 912 a été pénalisée par la mise en œuvre de la réforme du régime de rémunération du travail en détention accompagnée du déploiement du logiciel de gestion des paies OCTAVE depuis 203 et malgré la reprise progressive de la refacturation en 2024.</p> <p>La DAP prend bonne note cette recommandation et va poursuivre les efforts engagés afin de stabiliser et consolider les procédures de paiement de la main d'œuvre pénale dans le cadre du nouveau régime. Outre les actions menées en 2024 et relevées par la Cour, un plan d'action et de suivi sera mis en œuvre au niveau national en 2025 afin de remédier à la situation se traduisant en particulier par un suivi et un accompagnement renforcé avec les DISP identifiées comme les plus en difficulté en vue de réduire le déficit de ces dernières sur la section 2.</p>

Page	Recommandation / Tableau ou § concerné	Remarque du ministère
5	Tableau 1	<p>Modifier les données recettes du tableau :</p> <ul style="list-style-type: none"> * Section cantine = 165,5* Section travail = 45,1 <p>Modifier les données Solde du tableau :</p> <ul style="list-style-type: none"> * Section cantine = +3,3 * Section travail = -4,4
13	1	Modifier 11,3 M€ par 11,4 M€
13	2	Modifier 165,7 M€ par 165,5 M€
13	3	Remplacer +20,9 M€ par +20,7 M€
13	5	Remplacer 45 M€ par 45,1 M€ et -32,2 M€ par -32,1 M€
15	4	Remplacer 4,6 M€ par 4,4 M€
15	6	Remplacer +3,5 M€ par +3,3 M€

