Cour des comptes

Mission
Justice

Comptes de commerce

Régie industrielle des établissements pénitentiaires

Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire

Note d'analyse de l'exécution budgétaire

2014

Justice

Régie industrielle des établissements pénitentiaires

Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire

Programme 101 – Accès au droit et à la justice

Programme 107 – Administration pénitentiaire

Programme 166 – Justice judiciaire

Programme 182 – Protection judiciaire de la jeunesse

Programme 310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice

Programme 335 – Conseil supérieur de la magistrature

	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	**7,57 Md€**	**8,51 Md€**	**7,38 Md€**
CP	**7,80 Md€**	**7,71 Md€**	**7,66 Md€**

Plafond d'emplois en ETPT	ETPT exécutés	Opérateurs : plafond d'emplois	Opérateurs : ETP exécutés
77 951	**76 508**	**513**	**503**

Nombre de dépenses fiscales	Montant estimé des dépenses fiscales
1	**30 M€**

Synthèse

Les dépenses de 2014 et la gestion des crédits

Les dépenses sont globalement sous-exécutées

Avec 7,66 Md€ de CP exécutés en 2014 contre 7,8 Md€ en LFI, le budget de la mission Justice a été sous-exécuté alors que la mission est prioritaire et qu'elle avait bénéficié, à ce titre, de crédits additionnels en loi de finances initiale. En AE, les crédits sont également sous-exécutés par rapport à la LFI : 7,38 Md€ d'AE en exécution contre 7,57 Md€ d'AE ouvertes en LFI. Cette sous-exécution s'explique en grande partie par des retraits d'AE à la suite de la renégociation des taux applicables à plusieurs contrats de partenariats public-privé (PPP).

Les mouvements de gestion sont marqués par un report exceptionnel en fin de gestion

Une partie des crédits de la réserve de précaution (48 M€) a été artificiellement maintenue dans la réserve de précaution pour atteindre la cible d'exécution et bénéficier d'un report en 2015. Ces reports concernent des dépenses d'investissement immobilier ou informatique, ainsi que le paiement de dépenses de fonctionnement courant.

Bien que le plafond d'emploi ne soit pas atteint, la masse salariale continue de progresser

L'exécution 2014 des effectifs de la mission a été marquée par un arbitrage du Premier ministre, intervenu en cours d'exercice, visant notamment à accompagner la mise en œuvre de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. Cette décision a conduit au recrutement de 300 personnels supplémentaires sur le programme 107 - *Administration pénitentiaire.* En dépit de ces recrutements, le plafond d'emplois de la mission n'est pas saturé : il atteint 76 508 ETPT contre 77 951 ouverts en loi de finances. La maîtrise de la masse salariale constitue un enjeu à part entière, le titre 2 représentant désormais 62 % des crédits de la mission. Hors CAS pensions, les dépenses de rémunération progressent encore, atteignant 3,23 Md€ en 2014 contre 3,17 Md€ en 2013. Cette situation, qui devrait s'accentuer, soulève la question de la soutenabilité de cette évolution. Elle rend incontournable la rationalisation des outils de gestion du titre 2 de la mission.

Les mesures de rationalisation des autres dépenses n'ont pas encore produit tous les effets attendus

D'importants chantiers de réduction des dépenses sont engagés, notamment dans le domaine de la commande publique. Ils concernent au premier chef les frais de justice, où le niveau de dépense reste encore supérieur aux prévisions en raison du retard pris dans la mise en place de la nouvelle plateforme d'interception des écoutes judiciaires. La réforme du financement de l'aide juridictionnelle n'est pas encore pleinement déployée et cette catégorie de dépense a bénéficié en 2014 du versement d'un reliquat de contribution à l'aide juridictionnelle pour 2013, de 27 M€. Les dépenses d'intervention sont maîtrisées, à l'exception d'un versement exceptionnel de 32 M€ pour assurer l'équilibre du fonds d'indemnisation des avoués. Le coût de la réforme de cette profession, très supérieure à l'estimation initiale, atteindrait désormais 480 M€. Les investissements sont marqués par un fort retrait d'AE, lié à la fixation avantageuse des taux de financement de plusieurs contrats de PPP. En CP, les dépenses d'investissement sont en fort recul par rapport à l'exécution précédente et à un niveau bien inférieur au niveau prévu en LFI. Les dépenses les plus urgentes ont été priorisées (sécurisation et maintien en état du patrimoine).

Appréciation d'ensemble

Les indicateurs de performance ont été améliorés

La mission ***Justice*** a fait partie des missions pilotes pour lesquelles a été entrepris un travail plus approfondi de refonte de la maquette des indicateurs de performances afin d'améliorer l'analyse par la performance. Ainsi, 25 % des indicateurs de la mission ont été supprimés entre 2014 et 2015. D'autres ont été ajoutés. Cette approche, davantage centrée sur les indicateurs de résultats que de moyens, se heurte toutefois à l'insuffisance des données disponibles, notamment sur la chaîne pénale. Certains indicateurs majeurs ne sont pas disponibles : taux de réponse pénale, taux de récidive, taux d'exécution des peines et de recouvrement des amendes.

Soutenabilité budgétaire

En dépit de l'arrêt du programme PPP, les dépenses liées à ces contrats rigidifient durablement le budget de la mission et créent un effet

d'éviction sur les autres dépenses de fonctionnement. Leurs conditions de budgétisation en AE biaisent significativement l'analyse des restes à payer de la mission. Indépendamment des PPP, le niveau du solde des engagements n'ayant pas donné lieu à consommation de crédits de paiement est particulièrement élevé. Leur apurement constitue un enjeu fort pour la mission ***Justice***.

Les recommandations de la Cour

La Cour avait formulé quatre recommandations en 2013. Une d'entre elles - « *corriger la sous-budgétisation chronique des dépenses relatives à la santé des détenus* » - est levée. Deux autres, partiellement mises en œuvre, sont reconduites :

- « *Définir dans le programme 107 – Administration pénitentiaire, un indicateur pertinent reflétant le résultat de l'action du service pénitentiaire dans le domaine de la prévention de la récidive et de l'accompagnement des personnes placées sous main de justice.* » ;
- « *Sans préjudice des actions de fond à conduire pour mieux maîtriser la dépense, corriger la persistance de la sous-budgétisation des frais de justice.* »

Au titre de l'année 2014, une recommandation, déjà formulée en 2012 et 2013 et non mise en œuvre, est reformulée à l'issue de la contradiction : « *Conformément à l'article 8 de la LOLF, prévoir que les autorisations d'engagement correspondant aux opérations immobilières financées en partenariat public-privé (PPP) couvrent, au plus tard à la livraison, l'intégralité de l'engagement de l'État, investissements et loyers de financement et d'exploitation.* »

Enfin, une recommandation nouvelle est ajoutée : « *Disposer d'indicateurs qui, pour la chaîne pénale, permettent de refléter les résultats de l'activité judiciaire et pénitentiaire dans les documents budgétaires.* ».

Sommaire

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits 9
A - Les crédits de la mission sont sous-exécutés en 2014..... 9
B - La programmation des crédits 11
C - La gestion des crédits en cours d'exercice est marquée par un report exceptionnel en fin d'exercice..... 16
D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015 est inférieure à la prévision initiale..... 20

II - Les grandes composantes de la dépense 20
A - Mission prioritaire, la Justice ne parvient pas à exécuter son plafond d'emplois mais voit sa masse salariale augmenter 20
B - Les autres dépenses de fonctionnement sont en baisse mais les réformes structurelles tardent à produire tous les effets escomptés (catégorie 31) 26
C - La hausse des dépenses d'intervention n'est pas en lien avec la démarche de performance du ministère..... 28
D - La baisse des dépenses d'investissement traduit un renoncement à certains projets structurants 31
E - Les dépenses des opérateurs sont contenues en dépit de l'augmentation de la charge de travail 33
F - Les dépenses fiscales ne font pas l'objet d'une évaluation et augmentent 34

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire 35
A - La régularité de l'exécution budgétaire..... 35
B - La démarche de performance 36
C - La soutenabilité budgétaire 38

IV - Les recommandations de la Cour 40
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013 41
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014..... 42

Introduction

Le périmètre de la mission ***Justice*** englobe l'ensemble des attributions du ministère de la justice. Il ne comprend pas les juridictions administratives, dont les crédits sont inscrits au programme 165 - *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* de la mission ***Conseil et contrôle de l'Etat***.

La mission ***Justice*****,** qui comprend six programmes, finance : l'organisation et le fonctionnement des juridictions (programme 166 - *Justice judiciaire*) ; les services pénitentiaires (programme 107 - *Administration pénitentiaire*) ; et la protection judiciaire de la jeunesse (programme 182 - *Protection judiciaire de la jeunesse*). Ces trois programmes ont consommé 90 % des crédits de la mission.

Par ailleurs, deux programmes transversaux portent les crédits de la politique d'accès au droit et à la justice et d'aide aux victimes (programme 101 - *Accès au droit et à la justice*), ainsi que les fonctions d'état-major et législatives, placées sous la responsabilité du secrétaire général (programme 310 - *Conduite et pilotage de la politique de la justice*).

Enfin, un programme est réservé au conseil supérieur de la magistrature (programme 335 - *Conseil supérieur de la magistrature)* depuis la LFI 2012*,* afin d'assurer l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur, en application de l'article 65 de la Constitution. Deux comptes de commerce sont également rattachés à la mission ***Justice*** : la cantine des détenus et le travail dans le cadre pénitentiaire ; et la régie industrielle des établissements pénitentiaires. Le ministère intervient également comme responsable de BOP sur le programme 723 - *Compte d'affectation spécial relatif à l'immobilier de la justice* et sur le programme 129 relatif aux crédits de la MILDECA (mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives).

Les crédits ouverts en loi de finances initiale sont en augmentation croissante depuis 2013, en AE comme en CP, ce qui traduit la priorité conférée à la mission ***Justice***. En particulier, les autorisations d'engagement progressent de 21 % entre la LFI 2014 et la LFI 2015 pour atteindre 9 194 M€. Cette hausse concerne plus spécifiquement l'administration pénitentiaire qui voit ses autorisations d'engagement augmenter de 65 %.

La mission finance cinq opérateurs, dont le poids total représente moins de 1 % des crédits de la mission. Il s'agit de : l'école nationale de la magistrature (ENM), l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), l'agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ), l'établissement public du Palais de justice de Paris (EPPJP) et le GIP « Droit et Recherche ». La mission ne finance pas l'AGRASC (Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués), établissement public placé sous la tutelle conjointe des ministres de la justice et du budget, mais financée par des ressources non budgétaires.

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

A - Les crédits de la mission sont sous-exécutés en 2014

L'exécution 2014 est marquée par une nette sous-exécution des crédits par rapport aux crédits votés en LFI, tant en AE (- 191 M€), qu'en CP (- 144 M€). À l'exception du programme 101 - *Accès au droit et à la justice*, dont l'exécution dépasse de 13 M€ les montants votés en LFI, l'ensemble des programmes ont sous-exécuté les crédits de paiement qui leur avaient été affectés. Cette baisse est particulièrement marquée pour les programme 166 - *Justice judiciaire* (- 57 M€) et 107- *Administration pénitentiaire* (- 58 M€).

En AE, la sous-exécution globale de 191 M€ cache de fortes disparités entre les programmes. Elle résulte d'une très forte sous-consommation des autorisations d'engagements sur le programme 166 – *Justice judiciaire* (- 190 M€), qui trouve son explication principale dans le retrait de 99 M€ d'AE intervenu à la suite de la renégociation des taux applicables à deux contrats de partenariat public-privé relatifs aux nouveaux TGI de Paris et de Caen. À l'inverse, la sur-exécution des autorisations d'engagements sur le programme 107 - *Administration pénitentiaire* (101 M€) s'explique, selon le ministère, par la consommation d'AE affectées au cours des années précédentes, mais non consommées. Ces crédits correspondent à des dépenses d'investissement.

Par rapport à l'exécution 2013, la consommation de crédits est globalement en hausse, tout particulièrement en matière d'AE (4,9 %), mais également en CP (1 %).

La consommation de CP est en hausse constante depuis 2012, passant de 7 300 M€ en 2012 à 7 661 M€ en 2014. Par rapport à l'exécution 2013, l'augmentation de la dépense est de 87 M€. En CP,

cette augmentation est particulièrement marquée sur le programme 107 - *Administration pénitentiaire* (+ 41 M€ entre 2013 et 2014), comme sur le programme 101 - *Accès au droit et à la justice* (+ 44 M€ entre 2013 et 2014). La forte augmentation de la consommation de crédits de ce programme s'explique notamment par le versement exceptionnel de 32 M€ au FIDA (fonds d'indemnisation des avoués) et par la suppression de la contribution pour l'aide juridique.

Les tableaux suivants présentent l'exécution des crédits de la mission ***Justice*** en 2014 :

Exécution des AE de la mission *Justice (en M€)*

	programme 101	**programme 107**	**programme 166**	**programme 182**	**programme 310**	**programme 335**	**Mission**
LFI	368,00	2 842,41	3 182,15	779,18	403,88	3,79	7 579,42
LFR	0,00	-36,69	-134,03	-11,96	-2,12	0,00	-184,80
Total des mouvements de crédits	16,13	847,67	233,24	4,10	15,04	1,74	1 117,93
dont :							
reports	*0,20*	*832,03*	*256,98*	*16,93*	*19,00*	*2,19*	*1 127,33*
virements							
transferts		*0,53*		*1,67*			*2,26*
décrets d'avances	*15,94*	*19,64*	*-22,78*	*-13,75*	*-3,03*		*-4,28*
répartition dépenses accidentelles							
Annulations		*-4,53*	*-1,02*	*-0,74*	*-0,93*	*-0,16*	*-7,38*
Fonds de concours et att. produits		1,04	3,03	0,29	2,63	0,00	6,99
Total des crédits disponibles	384,13	3 654,43	3 284,40	771,62	419,42	5,54	8 519,53
Crédits consommés	381,71	2 943,07	2 992,68	758,66	308,83	3,22	7 388,17

Source : ministère de la justice

Exécution des CP de la mission *Justice*

En M€

	programme 101	programme 107	programme 166	programme 182	programme 310	programme 335	Mission
LFI	368,00	3 229,54	3 110,36	783,18	310,76	4,18	7 806,03
LFR		-36,69	-38,03	-11,96	-2,12		-88,80
Total des mouvements de crédits	15,94	-2,33	-12,96	-10,31	-3,48	1,00	-12,16
dont :							
reports	*0,03*	*3,71*	*4,44*	*2,75*	*0,48*	*1,44*	*12,86*
virements							*0,00*
transferts		*0,53*	*0,06*	*1,67*			*2,26*
décrets d'avances	*15,90*	*-2,04*	*-16,44*	*-13,99*	*-3,03*	*-0,29*	*-19,89*
répartition dépenses accidentelles							*0,00*
Annulations		*-4,53*	*-1,02*	*-0,74*	*-0,93*	*-0,16*	*-7,38*
Fonds de concours et att. produits		1,04	3,03	0,29	2,63		6,99
Total des crédits disponibles	383,93	3 191,56	3 062,40	761,20	307,79	5,18	7 712,06
Crédits consommés	381,57	3 171,29	3 053,58	757,89	293,36	3,49	7 661,18

Source : ministère de la justice

B - La programmation des crédits

1 - Les hypothèses de budgétisation

Aucun changement de périmètre n'est intervenu au sein de la mission ***Justice***. Les hypothèses de calcul des prévisions de dépenses ont été déterminées sur la base des tendanciels de dépense des trois années précédentes.

Le budget 2014 a néanmoins été marqué par la suppression, à compter du 1er janvier 2014, de la contribution pour l'aide juridique, qui

avait été instaurée par l'article 54 de la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 et qui s'est traduite par une augmentation des dépenses budgétaires de 60 M€ correspondant à la baisse de recette.

Les différents programmes ont présenté une programmation soutenable, hors dégel de la mise en réserve, à l'exception du programme 107 – *Administration pénitentiaire*. Celui-ci a soumis un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits du personnel dépassant de 18 M€ les crédits ouverts en LFI. Il en est résulté un refus initial de visa du DPGECP de la mission ***Justice*** de la part du contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Sauf à donner un caractère fictif à la réserve de précaution et à mettre en péril la soutenabilité du budget de l'Etat, la Cour souligne qu'il appartient aux responsables de programme de conformer leurs prévisions de gestion à l'autorisation parlementaire.

L'année 2014 a également été marquée par le vote de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, qui ambitionne de favoriser la réinsertion, d'améliorer les conditions de détention et les conditions de travail des personnels pénitentiaires et leur sécurité. Elle a donné lieu à un arbitrage du Premier ministre en faveur du recrutement immédiat et exceptionnel, dès 2014, de 300 agents non prévus par la loi de finances initiale.

2 - L'articulation AE-CP : une comptabilisation problématique des PPP

Au terme de son examen de l'exécution budgétaire de la mission ***Justice***, la Cour avait relevé l'absence d'inscription d'un montant complet d'AE couvrant l'intégralité de l'engagement juridique de l'État, pour les opérations immobilières financées en partenariat public-privé (PPP) .

La méthode de budgétisation de ces investissements paraît dérogatoire au regard des dispositions de la LOLF et des dispositions réglementaires d'application de cette dernière. La méthode actuelle résulte de la mise en œuvre de la circulaire du 14 septembre 2005 relative aux règles budgétaires afférentes à la signature de contrats de partenariat. Cette circulaire prévoit de limiter l'ouverture d'AE l'année de la signature du contrat aux seuls coûts d'investissement, complétés par le montant du dédit, à l'exclusion de la partie financement et fonctionnement du PPP qui font pourtant l'objet de l'engagement contractuel. En application de cette circulaire, les AE correspondant au financement et au fonctionnement de l'ouvrage sur la durée, sont ouvertes

à compter de la livraison du bien par tranche annuelle et jusqu'à la fin du contrat[1].

Cette méthode a été confortée par des instructions récentes[2], qui l'étendent, de surcroît, au crédit-bail et aux AOP-LOA (autorisations d'occupation temporaire-locations avec option d'achat) pour lesquels les AE correspondant aux coûts de fonctionnement et de financement sont consommées au début de chaque année civile, par tranche annuelle jusqu'au terme du contrat, soit en AE = CP.

Une telle pratique méconnaît la portée de la notion d'engagement définie par la LOLF et réaffirmée par le référentiel de comptabilité budgétaire du 22 janvier 2009, ainsi que le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

L'article 8 de la LOLF énonce en effet suffisamment clairement que, « *les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'État confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.* »

Dans le prolongement de ce texte, le référentiel de comptabilité budgétaire définit l'engagement comme « *l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une dette* ». Il en déduit l'existence d'une « *continuité complète entre la notion*

[1] Circulaire 1BRE-04-4048 des ministères de l'économie et du budget : « *Jusqu'à présent, de nombreux contrats conclus sur une base pluriannuelle se traduisent par le versement de crédits de fonctionnement, même s'ils correspondent en tout ou partie à des opérations d'investissement. C'est notamment le cas des montages immobiliers, qui associent un préfinancement privé de la construction d'un bâtiment, au versement ultérieur de loyer par la personne publique cocontractante. Cette imputation au fil de l'eau des dépenses budgétaires ne permet pas de retracer correctement la réalité de l'engagement de l'État sur la longue période.*
L'entrée en vigueur de la LOLF, avec la généralisation des autorisations d'engagement à l'ensemble des crédits, permet de retracer désormais dans la comptabilité budgétaire la réalité des engagements de l'État, en distinguant les contrats qui relèvent d'une charge de fonctionnement courante, relativement peu engageante à terme, de ceux qui se traduisent par un engagement ferme sur longue période. »

[2] Annexe 6 bis de la circulaire du 3 février 2015 relative à la préparation des rapports annuels de performance de l'exercice 2014.

d'engagement présentée dans le règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) et celle qui est instaurée par la LOLF. La généralisation de l'autorisation d'engagement à toutes les natures de dépenses traduit la volonté de contrôler la dépense au moment de son initiation (…) L'obligation d'associer l'échéancier de paiements à des engagements de portée pluriannuelle traduit la nécessité de cohérence entre la budgétisation en AE et la budgétisation en CP au cours des exercices suivants. »

Les dispositions de l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique renforcent cette interprétation : « *l'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1er crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.* »

Ces dispositions, de portée générale et de valeur supérieure, doivent prévaloir sur les règles figurant dans les circulaires. Elles devraient conduire à une inscription en AE couvrant la totalité de l'engagement juridique de l'État, indépendamment de l'emploi des crédits (investissement, fonctionnement, financement). Dans le cas d'une opération financée en PPP, l'engagement ne se borne pas au financement de l'investissement, majoré du coût d'un éventuel dédit de l'État, mais il s'étend à l'occupation pendant de nombreuses années, moyennant un « loyer » équivalent au remboursement du financement, de la construction et de l'exploitation du bien par le cocontractant, ainsi qu'au versement d'une redevance d'occupation dont le caractère obligatoire est acquis au plus tard à la livraison de l'ouvrage.

La budgétisation en AE = CP des dépenses de « loyers » de fonctionnement et de financement liées aux contrats de PPP et imputées sur le titre 3, à compter de l'année de livraison mais pour une fraction annuelle seulement, correspondant à l'étalement dans le temps des CP, masque les effets dynamiques du financement en PPP sur la dépense budgétaire. Elle remet en question la portée de l'autorisation parlementaire : l'engagement juridique de l'Etat étant complet pour toute la durée prévue au contrat, le Parlement ne peut que constater *a posteriori* les conséquences d'un engagement déjà pris.

Surtout, cette méthode de budgétisation ne permet pas de présenter clairement le degré de rigidité de la dépense, à moyen et long terme, lors de l'adoption de la LFI. Cette situation est contraire à l'objectif de contrôle de la dépense au moment de son initiation, pourtant

voulu par la LOLF. En outre, elle rend factice l'analyse et le suivi des « restes à payer » par le Parlement.

Si l'on peut admettre que l'engagement juridique de l'État n'est cristallisé qu'à la livraison du bien et à sa mise en service, la dépense de loyers est au plus tard à cette date inéluctable. Aussi, l'application correcte du droit budgétaire devrait conduire à une inscription en AE couvrant la totalité de l'engagement juridique ferme, c'est-à-dire :

- lors de la signature du contrat, le prix de l'investissement et le dédit pour le cas où l'État ne donnerait pas suite au contrat ;

- lorsque le bien est livré, la totalité des loyers prévus indépendamment de leur justification contractuelle (investissement, fonctionnement, financement) ; le cas échéant, ne devrait être prise en compte comme engagement nouveau que la somme des loyers diminuée du prix de l'investissement et du dédit.

De plus, l'engagement juridique de l'Etat étant complet pour toute la durée prévue au contrat, dès sa signature, même s'il n'est affermi qu'à la livraison du bien, le Parlement devrait être complètement informé dans les documents annexés au projet de loi de finances de la totalité des dépenses futures engendrées par le projet de contrat, même si, dans un premier temps, serait soumis à son vote l'ouverture d'un montant d'AE limité au prix de l'investissement et au dédit. Dans le projet de loi de finances précédant l'année de livraison du bien devrait être demandée l'ouverture d'AE correspondant au solde de l'engagement de l'Etat en voie d'être affermi.

..

À titre d'exemple, la partie financement du PPP du futur palais de justice de Paris représente 88 % de la part investissement de ce même PPP. Le montant total associé à ce contrat est estimé à 2 326 M€. Ce coût de financement s'explique par la durée du programme de financement (27 ans) et par les taux de retour sur investissement (TRI) garantis contractuellement aux investisseurs (11,25 % après impôts)[3].

[3] Niveau qui se situe dans la moyenne des TRI observés dans les contrats de PPP.

CONTRAT DE PARTENARIAT / CONSTRUCTION DU FUTUR PALAIS DE JUSTICE DE PARIS

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement Crédits de paiement	2013 et avant	2014	2015	2016	2017	2018 et après	Total
Investissement	*986,1*	*-96,6*					***889,5***
					6,3	719,3	**725,5**
Fonctionnement					*8*	*951,4*	***959,4***
					8	951,4	**959,4**
Financement					*12,7*	*630,1*	***642,8***
					12,7	630,1	**642,8**

Source : PAP 2015 de la mission ***Justice***

La présentation au compte général de l'Etat (2013) de la dette financière associée à ce PPP est différente. Le montant total estimé de la dette financière, qui résulte du paiement des loyers annuels, s'élèverait à 107 M€ par an sur une période de 27 ans, soit un montant total de 2 889 M€. La différence entre les deux montants s'expliquerait par la « cristallisation des taux », intervenue au cours de l'année, qui a réduit le coût complet du PPP.

En ce qui concerne les engagements budgétaires relatifs aux PPP pénitentiaires, le montant total des AE engagé hors dédit sur les PPP du programme 107 - *Administration pénitentiaire* s'élève à 1 700 M€. Le montant total des CP dont le décaissement est prévu sur la durée du contrat de partenariat s'élève, quant à lui, à 5 334 M€. À l'instar de celle des PPP du programme 166 - *Justice judiciaire*, la présentation des opérations en PPP qui figure dans les PAP ne permet pas de disposer d'une information synthétique sur le coût du financement de chaque opération sur la durée totale du contrat.

C - La gestion des crédits en cours d'exercice est marquée par un report exceptionnel en fin d'exercice

1 - La réserve de précaution explique la sous-exécution du budget de la mission

Conformément à la circulaire du 22 novembre 2013 relative à la mise en réserve, prise en application de l'article 51 de la LOLF, des montants, correspondants exactement aux taux de 0,5 % pour les crédits du titre 2 et 7 % pour les autres titres, ont été mis en réserve au sein de la mission ***Justice.*** 2,5 M€ ont été retirés de la réserve pour tenir compte de

la part de rémunération financée par les subventions pour charge de service public versées aux opérateurs. Aucune autre catégorie de crédits n'a été dispensée de gel. Sur les 23 M€ de crédits gelés sur le titre 2, 4,21 M€ sont restés indisponibles en fin de gestion. Sur les 210 M€ de crédits hors titre 2 mis en réserve (CP), 48 M€ ont été maintenus en réserve dans la perspective d'un report sur la gestion 2015.

2 - Les mouvements de crédits

L'exécution 2014 est marquée par une annulation de 73,8 M€ de CP, intervenue en cours d'année avec la loi de finances rectificatives du 8 août 2014 et qui concerne principalement les crédits du programme 107 - *Administration pénitentiaire* (36 M€). .

3 - Globalisation et fongibilité

Aucune opération de fongibilité asymétrique n'a été mise en œuvre au sein de la mission ***Justice*** en 2014.

4 - Les reports de fin de gestion augmentent significativement

Il n'y a pas eu en 2014 d'anticipation de dépenses relevant de l'exercice 2015. En revanche, le montant des reports sur l'exercice suivant a connu une augmentation très significative, passant de 16 M€ de CP entre 2013 et 2014 à 48 M€ entre 2014 et 2015.

Ces reports ont principalement concerné des dépenses d'investissement immobilier (31 M€), mais également des dépenses d'investissement informatique (8,5 M€), des dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale (6 M€) et des dépenses relatives à l'accès au droit et à la justice, hors aide juridictionnelle (2 M€). Ces reports constituent un artifice destiné à faire en sorte que la mission participe à l'atteinte de la cible d'exécution du budget de l'Etat.

5 - L'évolution du solde des comptes de commerce traduit les lacunes du système de recouvrement des produits divers de l'Etat

a) Le compte de commerce n° 909 – Régie industrielle des établissements pénitentiaires

Le compte n° 909 – *RIEP* retrace les opérations relatives à l'activité des 47 ateliers de production gérés par le Service de l'emploi pénitentiaire, service à compétence nationale placé sous l'autorité du

directeur de l'administration pénitentiaire, chargé de l'emploi et de l'apprentissage des détenus condamnés à de longues peines.

Pour la première fois depuis plusieurs années, le solde de ce compte de commerce se dégrade en 2014. La baisse de la commande publique, partiellement compensée par une hausse des commandes privées liées à des partenariats public-privé (PPP), a entraîné une baisse du chiffre d'affaires. Malgré une forte baisse des dépenses, portant en particulier sur les achats, les dépenses de renouvellement des matériels et installations d'exploitation et la rémunération du travail des détenus, le montant élevé des sommes restant dues par certains clients à la clôture de l'exercice 2014 provoque une dégradation du solde de ce compte de commerce. Cette évolution traduit les lacunes du système de recouvrement des produits divers de l'Etat, qui incombe aux services du Trésor.

En M€

CC n° 909 – RIEP	Recettes	Dépenses	Solde
Exécution 2011	24,4	23,8	0,6
Exécution 2012	24,9	22,6	2,3
Exécution 2013	26,1	27,7	1,6
LFI 2014	23,4	23,3	0,1
Exécution 2014	20,8	21,2	- 0,4

Source : ministère de la justice

L'autorisation de découvert du compte de commerce n° 909, qui sert à gérer les besoins de trésorerie créés par le décalage entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes, s'élève à 609 800 €. Ce montant, inchangé depuis de nombreuses années, représente moins de dix jours de dépenses courantes. En gestion 2014, il n'a pas été nécessaire d'utiliser l'autorisation de découvert, étant entendu que, contrairement à ce que prévoit l'article 23 de la loi du 31 décembre 1950 créant la RIEP, le compte n'a pas procédé au remboursement intégral au programme 107 – *Administration pénitentiaire*, du traitement des agents affectés à la régie industrielle. Cette question est examinée dans la troisième partie.

Après plusieurs années de travaux, le passage de ce compte de commerce sous Chorus est achevé.

b) Le compte de commerce n° 912 – Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire

Le compte de commerce n° 912 est divisé en deux sections. En vertu de l'article 39 de la loi de finances pour 2007 créant ce compte, la première section, dénommée « *Cantine des détenus* », retrace les opérations d'achat de biens et services par l'administration pénitentiaire, et leur revente aux détenus, tandis que la seconde, dénommée « *Travail des détenus en milieu pénitentiaire* », retrace les opérations liées au travail des détenus accompli dans les conditions fixées par le code de procédure pénale.

En M€

CC n° 912 – Cantine & travail	Recettes	Dépenses	Solde
Section 1 – Cantine	99,6	99,1	0,5
Section 2 – Travail	59,5	60,8	- 1,3
Total exécution 2014	159,1	159,9	- 0,8

Source : ministère de la justice

L'autorisation de découvert du compte de commerce n° 912 s'élève toujours à 23 M€. Il est réputé compenser : s'agissant de l'activité « Cantine », le décalage de trésorerie entre la date d'achat des biens et le moment de leur revente aux personnes détenues ; s'agissant de la main-d'œuvre pénale, le décalage entre le paiement mensuel des personnes détenues au titre du travail fourni et le remboursement de ces salaires par les concessionnaires et la RIEP.

Le montant moyen du découvert de trésorerie constaté chaque fin de mois en 2014 s'établit à 13,4 M€. Ce montant moyen masque néanmoins des pics hebdomadaires : à plusieurs reprises au cours de l'année, le découvert autorisé a atteint 17 M€.

Ces difficultés de trésorerie trouvent en bonne part leur origine dans des difficultés de recouvrement. En effet, comme les années précédentes, la Cour relève qu'il existe, de façon structurelle, des retards de paiement de la main-d'œuvre pénale chez certains concessionnaires en gestion déléguée. À la clôture de l'exercice 2014, le montant des créances sur ces concessionnaires a augmenté de 1,5 M€ par rapport à l'année précédente. Les efforts déployés par la mission ***Justice*** pour améliorer le recouvrement, qui incombe aux services du Trésor, tardent à produire leurs effets.

D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015 est inférieure à la prévision initiale

La progression de l'enveloppe de crédits de paiement au cours de trois années du budget triennal traduit le caractère prioritaire des politiques portées par la mission ***Justice*.** L'exécution au sein du budget triennal est maîtrisée, tant en AE qu'en CP, cette dernière étant systématiquement inférieure aux montants prévus dans le triennal. Au cours des deux exercices écoulés, es différences s'expliquent par les crédits mis en réserve et annulés.

Évolution des dépenses de la mission *Justice* au sein de celles de l'État sur la période 2013-2015

En M€

	2013	2014	2015
Budget triennal (PAP 2013)			
AE	7 341	7 388	7 429
CP	7 699	7 848	7 942
Exécution			
AE	7 043	7 388	-
CP	7 574	7 661	-

Source : ministère de la justice

II - Les grandes composantes de la dépense

A - Mission prioritaire, la Justice ne parvient pas à exécuter son plafond d'emplois mais voit sa masse salariale augmenter

1 - Le plafond d'emploi reste sous-exécuté

Comme en 2012 et 2013, les missions du ministère de la justice ont été jugées prioritaires. Par suite, le schéma d'emplois de la mission prévoyait des créations nettes d'emplois en 2014 (555 ETP en LFI 2014). En exécution, la variation d'effectifs a été supérieure à la prévision, avec une variation positive d'ETP de 744, soit une différence de 189 ETP. Elle s'explique par le recrutement en cours d'année, à la suite d'un arbitrage

du Premier ministre de 100 personnels supplémentaires pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation et par le rattrapage du schéma d'emplois non exécuté de 2013, avec 200 surveillants recrutés en septembre 2014.

Indépendamment de l'impact de cet arbitrage intermédiaire, il convient toutefois de relever l'écart statistique entre le niveau des sorties et des entrées autorisées en LFI et leur exécution les années précédentes. Au final, l'exécution 2014 des entrées et des sorties atteint un niveau très proche de celui de l'exécution précédente. Le volume des sorties pour retraite semble en revanche mieux maîtrisé que les années précédentes.

Schéma d'emplois 2012-2014

Schéma d'emplois en ETP	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014
Sorties totales	6 540	6 767	3 668	6 778
dont sorties pour retraite	*1 358*	*1 556*	*1 683*	1 620
Entrées	7 395	6 894	4 223	7 522
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	855	127	555	744

Source : ministère de la justice

L'augmentation des entrées nettes n'a toutefois pas permis à la mission ***Justice*** d'atteindre son plafond d'emplois, même si l'écart entre la prévision et l'exécution se réduit en 2014 par rapport à 2013.

Exécution du plafond d'emplois 2012-2014

(en ETPT)

	2012	2013	2014
Plafond d'emplois (LFI)	76 887	77 542	77 951
Exécution du plafond d'emplois	75 526	75 833	76 508
Ecart entre plafond et exécution	*-1 401*	*-1 747*	*-1 484*

Source : ministère de la justice

La loi de finances pour 2015 augmente sensiblement les dotations en effectifs du programme 107 - *Administration pénitentiaire*, qui passent de 35 812 (LFI 2014) à 36 758 (LFI 2015), soit une augmentation de 946 ETPT. Ces nouveaux emplois répondent notamment à la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, aux besoins nouveaux liés à l'ouverture de nouveaux établissements et au comblement de postes vacants.

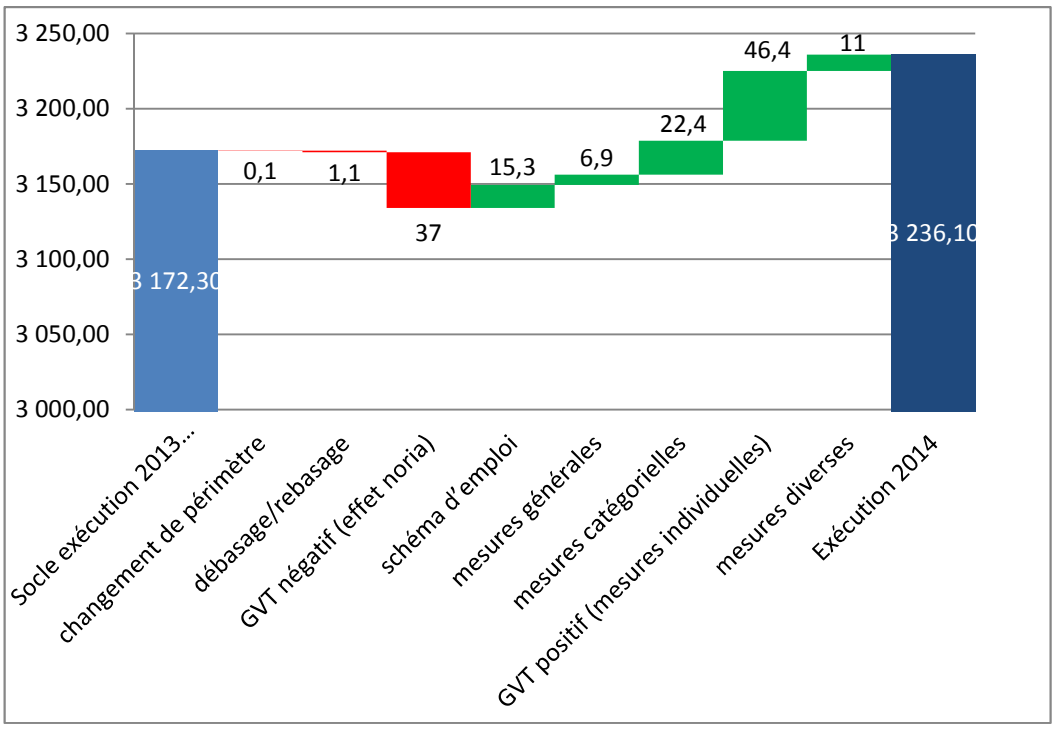
2 - La masse salariale augmente significativement

Les crédits du titre 2 représentent une part substantielle du budget total de la mission ***Justice*** : en 2014, ils représentent 62 % des crédits consommés de la mission en CP (4 747 M€), et plus spécifiquement 64 % de ceux du programme 107 - *Administration pénitentiaire* (2 034 M€), et 70 % du programme 166 - *Justice judiciaire* (2 132 M€). Ces deux programmes consomment 87 % des crédits du titre 2 de la mission.

Sur l'ensemble des crédits de titre 2 de la mission, l'exécution (4 747 M€) est inférieure de 20,5 M€ au montant ouvert en loi de finances initiale (4 767 M€). Une distinction doit néanmoins être apportée entre les dépenses hors CAS, qui sur-consomment de 4,88 M€ les crédits ouverts en LFI pour atteindre 3 236 M€, et les dépenses de CAS pensions, qui sous-consomment de 25,4 M€ les crédits ouverts. Cette surconsommation n'est toutefois que de 3,2 M€ après intégration des crédits transférés pour le financement des délégués du préfet. Elle s'expliquerait, selon le ministère, par les montants importants de remboursements intervenus en fin de gestion de rémunération de personnels mis à disposition de la mission et dont le remboursement a été imputé en rémunération principale et non ventilée en CAS / hors CAS.

L'augmentation des dépenses de masse salariale (hors CAS) s'explique d'abord par l'importance des mesures catégorielles, puis par l'impact du schéma d'emplois.

Évolution de la masse salariale de la mission *Justice* 2013-2014 hors CAS pensions (M€)



Source : Cour des comptes, données ministère de la justice

Plusieurs mouvements budgétaires ont affecté la gestion des crédits du titre 2. Ces crédits ont en partie été recyclés au sein de la mission, principalement au bénéfice du programme 107 - *Administration pénitentiaire*. Les crédits consommés sur ce programme dépassent les crédits votés en loi de finances de 18 M€ (hors CAS pensions). À l'inverse, ces mouvements expliquent en partie l'écart (- 27 M€) entre la dotation initiale et l'exécution des crédits de titre 2 sur le programme 166 - *Justice judiciaire.*

Comme chaque année depuis 2009, le programme 107 – *Administration pénitentiaire* a sur-exécuté son titre 2, hors CAS pensions. Ce dépassement de 18 M€ en 2014 s'explique, par les arbitrages intervenus postérieurement au PLF 2014 et par la mise en œuvre de mesures n'ayant pu entrer en vigueur en 2013. Cet écart se décompose ainsi :

- pour 2,4 M€, par le recrutement de 100 personnels supplémentaires pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation et par le rattrapage du schéma d'emploi non exécuté de 2013, avec 200 surveillants recrutés en septembre 2014 ;

- pour 8,07 M€, par la réforme statutaire des surveillants et le versement en 2014 de montants dus au titre de l'année 2013, en raison, selon le ministère, de la parution tardive des textes d'application ;

- pour 3,8 M€ par les primes de restructuration aux agents affectés à la maison d'arrêt de la Santé ;

- pour 5 M€, par le maintien d'un niveau élevé d'heures supplémentaires.

La sous-consommation d'emplois comparée à la consommation intégrale des crédits de rémunération résulterait en partie du décalage entre la date administrative de prise de fonctions des agents nouvellement recrutés et la date à partir de laquelle le décompte du plafond d'emplois s'opère, selon la direction du budget. Cependant, un audit conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires sur les dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire avance d'autres explications. Il identifie notamment les carences du pilotage de la masse salariale en matière d'organisation, de compétences et d'outils. Il souligne la sous-évaluation des heures supplémentaires, dont le montant annuel atteint 60 M€ ainsi que l'impact de choix de gestion : réformes statutaires, accélération du repyramidage du corps d'encadrement et d'application des personnels de surveillance, absence de maîtrise de la part indemnitaire de la rémunération des agents. Il relève que de manière paradoxale, la progression des effectifs en hausse de 13 % depuis 2009 s'est accompagnée d'une progression de 40 % des vacances de poste.

Plusieurs facteurs expliqueraient cette dynamique : l'encellulement individuel, la superficie des nouveaux établissements et l'organisation du travail.

La permanence de ces facteurs pose la question de la soutenabilité à moyen terme du titre 2 de ce programme, les besoins identifiés par la direction de l'administration pénitentiaire pour armer les nouveaux établissements pénitentiaires étant évalués à 2 260 postes supplémentaires d'ici 2017, ce qui devrait conduire soit à poursuivre les arbitrages favorables dont bénéficie l'administration pénitentiaire soit à « une

réflexion systémique »[4] sur les missions et le fonctionnement des établissements.

En 2015, les crédits du titre 2 du programme 107 - *Administration pénitentiaire* s'élèvent à 2 117 M€, soit une augmentation de 102 M€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 (2 015 M€).

Quoi qu'il en soit, la Cour constate qu'en l'état actuel, la gestion de ce programme, qui consomme l'intégralité des crédits de rémunérations qui lui sont alloués alors qu'une partie de ses emplois restent vacants, n'est pas soutenable.

Sur le programme 166 - *Justice judiciaire,* l'exécution 2014 a été marquée par le versement d'une prime exceptionnelle aux greffes, d'un montant de 3,2 M€. L'exercice 2014 n'a pas été affecté par la réforme statutaire des greffiers et greffiers en chef. Son financement, dans le budget triennal 2015-2017 est estimé à 11,5 M€, se répartissant en 9,4 M€ pour les greffiers et 2,1 M€ pour les greffiers en chef.

3 - Le pilotage des crédits du titre 2 se heurte aux limites des systèmes d'information

La programmation des crédits du titre 2 et le pilotage par le responsable de la fonction financière du ministère de la justice restent contraints par l'absence d'homogénéité des méthodes de travail des différents programmes, en termes de prévision, de calcul des coûts moyens et de ventilation des dépenses relatives aux effectifs contractuels.

Ces divergences trouvent en partie leur origine dans l'absence de système d'information RH ou d'outils de calculs communs, et corollairement dans l'existence de systèmes d'information hétérogènes au sein des différents programmes. Le déploiement à venir du SIRH Harmonie est à ce titre un enjeu fort pour le ministère, tant en ce qui concerne la qualité de sa programmation que pour sa capacité à connaître et à maîtriser son premier poste budgétaire.

[4]Audit conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires sur les dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire (2014)

B - Les autres dépenses de fonctionnement sont en baisse mais des réformes structurelles tardent à produire tous les effets escomptés (catégorie 31)

La loi de programmation pour les finances publiques 2012-2017 prescrit pour l'Etat, y compris ses opérateurs, une décrue des dépenses de fonctionnement.

L'exécution 2014 des crédits de la mission ***Justice*** marque un infléchissement des dépenses de fonctionnement de ses trois principaux programmes, par rapport à la LFI comme par rapport à l'exécution de l'année 2013 (- 48 M€). Cette analyse doit cependant être nuancée pour tenir compte de l'importance des dépenses dont le paiement a été reporté en 2015 (48 M€).

Le montant total des dépenses de fonctionnement de la mission s'élève à 1 908 M€ en 2014, contre 1 921 M€ prévu en LFI. Cette baisse est particulièrement marquée pour le programme 166 – *Justice judiciaire,* qui sous-exécute ses dépenses de fonctionnement de 16 M€ avec 738 M€ de dépenses de fonctionnement contre 755 M€ prévus en LFI et pour le programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse*, en sous-exécution de 16M€ à 289 M€. Cette évolution s'explique par le non-renouvellement de plusieurs dépenses exceptionnelles intervenues en 2013 (réduction de la dette à l'égard des associations, dépenses de restructuration). À l'inverse, les dépenses de fonctionnement du programme 310 – *Conduite et pilotage de la justice* ont été supérieures de 22 M€ à celle prévues en LFI. Les dépenses de fonctionnement de ce programme restent néanmoins inférieures à leur niveau de 2013.

Évolution de l'exécution des dépenses de fonctionnement

En M€

	Exec. 2012	Exec. 2013	LFI 2014	Exec. 2014
Programme 101 - *Accès au droit et à la justice*	0,15	0,54	1,11	0,30
Programme 107 - *Administration pénitentiaire*	690,73	747,20	735,61	734,29
Programme 166 - *Justice judiciaire*	720,96	741,89	755,45	738,47
Programme 182 - *Protection judiciaire de la jeunesse*	311,35	310,01	305,22	289,01
Programme 310 - *Conduite et pilotage de la politique de la justice*	131,55	155,43	123,12	145,11
Programme 335 - *Conseil supérieur de la magistrature*	0,58	0,96	1,39	1,14
Total mission	**1 855,32**	**1 956,03**	**1 921,90**	**1 908,31**

Source : ministère de la justice

Des gains d'efficience ont pu être trouvés, grâce à la poursuite des chantiers de modernisation tels que l'assistance aux prescripteurs dans les domaines à fort enjeu (traduction et interprétariat, analyses génétiques, expertises financières), la rationalisation des frais de fourrières, le recours accru aux visio-conférences pour réduire les coûts d'extractions judiciaires, la rationalisation des implantations immobilières ou l'extension des domaines de mise en concurrence. Des mesures volontaristes pour réduire les dépenses d'affranchissement ont été engagées en juin 2014 par la direction des services judicaires. Des bonifications de crédits récompensent les juridictions les plus respectueuses de ces consignes.

Ces économies ont permis de réduire les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des programmes. Ainsi, l'exécution 2014 des dépenses de fonctionnement (catégorie 31) est en baisse de 48 M€, à 1 908 M€ contre 1 956 M€ en 2013, mais reste encore significativement supérieure à son niveau de 2012 (1 855 M€). Des marges de progression sont encore envisageables. A titre d'illustration, la création de la plateforme nationale des interceptions judiciaires, encore au stade expérimental en 2014, n'a pas produit les 40 M€ d'économies

escomptées. Le montant des frais de justice[5] est ainsi supérieur à sa prévision en LFI (455 M€) et atteint 469 M€ en 2014, soit un niveau légèrement inférieur à celui de 2013 (473 M€).

C - La hausse des dépenses d'intervention n'est pas en lien avec la démarche de performance du ministère

L'exécution 2014 est marquée par une augmentation de 38 M€ des dépenses d'intervention, qui s'explique principalement par le versement pour la première fois d'une subvention d'équilibre de 32 M€ au FIDA (fonds d'indemnisation des avoués) et par l'augmentation des versements au titre de l'aide juridictionnelle du programme 101 – *Accès au droit et à la justice*.

Les dépenses d'intervention sont à 87 % des dépenses de guichet composées de l'aide juridictionnelle et de la cotisation maladie des détenus.

L'aide juridictionnelle, qui finance la prise en charge par l'État de tout ou partie des frais liés à un procès, représente à elle seule 67 % du total des dépenses d'intervention. Les montants versés en 2014 à ce titre sont en légère augmentation (+ 12 M€ par rapport à l'exécution de 2013) et atteignent 328 M€. La consommation de crédits budgétaires au titre de l'aide juridictionnelle a été contenue grâce au versement d'un reliquat de contribution pour l'aide juridique de 27 M€, issu de l'exercice précédent. Cette taxe qui finançait le dispositif d'aide juridictionnelle à hauteur de 60 M€ a été supprimée depuis le 1er janvier 2014.

Le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle connaît pourtant une légère baisse, et passe de 919 625 en 2013 à 898 867 en 2014 (données provisoires). Des mesures de maîtrise de la dépense sont pourtant intervenues en 2014, en application de la loi de finances pour 2014 (article 37) : amélioration du recours à l'assurance de protection juridique, contrôle accru des commissions d'office, prise en charge de la rétribution de l'avocat par la partie qui succombe. L'impact de ces économies en 2014 est estimé à 4,4 M€ en raison de la montée en charge progressive du dispositif. L'économie attendue est estimé à 11 M€ en année pleine.

[5] Objet d'un rapport de la Cour demandé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, et rendu public le 28 octobre 2014.

La deuxième dépense d'intervention en masse de crédits est la part patronale de la cotisation maladie payée par l'administration pénitentiaire au titre des personnes détenues. Elle s'est élevée en 2014 à 95 M€ et couvre désormais intégralement la cotisation due par l'administration pénitentiaire à l'ACOSS.

Les dépenses discrétionnaires connaissent une augmentation liée au versement au FIDA (fonds d'indemnisation des avoués) de 32 M€. Les autres dépenses discrétionnaires sont en baisse par rapport à l'exécution 2013 : hors FIDA, elles représentent une dépense de 29 M€, contre 42 M€ en 2013.

La réforme de la représentation devant les cours d'appel (loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011) a entraîné la suppression de la profession d'avoué. Cette réforme est financée par un fonds (FIDA), créé auprès de la Caisse des dépôts et consignation et alimenté par un droit de timbre payé par les parties faisant appel dans certaines procédures civiles.

L'augmentation significative des sommes décaissées par le fonds en raison notamment des recours exercés par certains avoués, devant le juge de l'expropriation, conjuguée à une surestimation des ressources alimentant le FIDA, a déstabilisé l'équilibre général du fonds et nécessité le versement en 2014 d'une subvention d'équilibre exceptionnelle de 32 M€, intervenue en cours de gestion sur les crédits de la mission.

Pour garantir, à moyen terme, l'équilibre du fonds, la loi de finances pour 2015 a augmenté le droit de timbre en appel (porté de 150 à 225 €) et prolongé la durée d'exigibilité de cette taxe jusqu'à 2026. Le montant total des engagements de l'État s'élèverait à 480 M€. Ce montant est destiné à l'indemnisation des 430 avoués, devenus avocats, ainsi que les charges financières dues pour les avances octroyées par la CDC et les frais facturés pour la gestion du fonds.

Évolution des dépenses d'intervention

En M€

Catégorie	Liste	Exec. 2014
Dépenses de guichet	Aide juridictionnelle	328 262 109
	ACOSS pour la santé des détenus	95 366 297
	Gratifications et aides aux jeunes pris en charge	630 260
Total DG		**424 258 667**
Dépenses discrétionnaires	Versement au FIDA	32 000 000
	Associations d'aide aux victimes	12 543 209
	Soutien aux associations d'accès au droit	4 802 853
	Associations de médiation familiale	3 356 190
	Subvention à l'ACSé	2 360 000
	Aides directes aux détenus indigents	1 790 627
	Subvention au Conseil national des barreaux	1 665 173
	Subvention à l'EPELFI	841 884
	Subvention et action nationale de la PJJ	771 159
	Subventions attribuées par le garde des sceaux	525 700
	Subvention aux organismes de recherche	465 061
	Subventions d'équipement UHSI, UHSA, établissement	426 616
	Subventions d'équipement palais de justice	111 000
	Subvention au GIP Adaj	-200 343
	Autres dépenses	217 876
Total DD		**61 677 006**
Total des dépenses d'intervention		**485 935 672**

Source : ministère de la justice

Hors FIDA, l'évolution des dépenses d'intervention, et notamment celle des dépenses discrétionnaires, semble maîtrisée.

Évolution des dépenses d'intervention *(exécution)*

En M€

Catégorie	Exec. 2012	Exec. 2013	LFI 2014	Exec. 2014	Évolution 2014/2012
Dépenses de guichet	427,3	404,9	442,6	424,3	- 1 %
Dépenses discrétionnaires	49,2	42,8	31,3	61,7	25 %
Total des dépenses d'intervention	**476,5**	**447,7**	**473,9**	**485,9**	2 %

Source : ministère de la justice

D - La baisse des dépenses d'investissement traduit un renoncement à certains projets structurants

Les mesures d'économies du ministère portent en premier lieu sur les dépenses d'investissement et tout particulièrement sur les opérations d'investissement immobilier. Des opérations de rénovation immobilière ont été décalées sur l'ensemble du budget triennal.

Ainsi, comme en 2013, l'exécution laisse apparaître un écart très significatif entre la programmation initiale et la consommation des crédits de titre 5, en AE (- 169 M€) comme en CP (- 153 M€). Cette forte baisse concerne en premier lieu le programme 166 – *Justice judiciaire*. La dotation initiale prévoyait la poursuite des opérations de remise à niveau des juridictions ainsi que des travaux de rénovation lourde visant notamment à remettre à niveau le parc immobilier au regard de la sécurité des personnes et à assurer l'entretien indispensable à la pérennité du patrimoine. Sur ce programme, une exécution négative est constatée en AE (- 34 M€), soit un écart de 238 M€ avec la programmation initiale. En CP, cet écart est de 41 M€, avec une exécution de 124 M€. Le ministère explique ce désengagement par la renégociation des taux de financement des PPP des palais de justice de Paris et de Caen, laquelle a conduit à l'annulation de 99 M€ d'AE, à l'occasion de la première LFR. Les crédits d'investissement du programme 310 - *Conduite et pilotage de la politique de la justice,* baissent significativement (37 M€ en AE et 34 M€ en CP), soit une dépense effective de 7 M€ en CP contre 41 M€ en LFI. Le ministère précise que cette baisse de crédits qui concerne les grands projets informatiques à hauteur de 17 M€, est partiellement compensée par un report de crédit de 10 M€ en 2015.

A contrario, sur le programme 107- *Administration pénitentiaire*, les dépenses d'investissement ont été supérieures à la prévision en LFI, en AE (269 M€ contre 166 M€ en LFI). En CP, l'exécution reste cependant bien inférieure à la dotation initiale (279 M€ contre 354 M€ en LFI). Les dépenses d'investissement intervenues en 2014 ont porté prioritairement sur la réalisation d'unités de vie familiale et sur la réalisation du plan de sécurisation des établissements pénitentiaires. Comme en 2013, les crédits d'investissements disponibles ont été affectés à la poursuite des opérations immobilières les plus engagées ainsi qu'à des opérations de mise en conformité.

Dépenses d'investissement

En M€

	Exécution 2012		**Exécution 2013**		**LFI 2014**		**Exécution 2014**	
Programme	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
107 - *Administration pénitentiaire*	833	252	191	304	166	354	269	279
166 - *Justice judiciaire*	1 428	143	43	116	204	165	-34	124
182 - *Protection judiciaire de la jeunesse*	14	11	17	15	13	20	16	17
310 - *Conduite et pilotage de la politique de la justice*	224	9	8	9	40	41	3	7
335 - *Conseil supérieur de la magistrature*	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	**2 499**	**415**	**260**	**444**	**423**	**580**	**254**	**427**

Source : ministère de la justice

Aucun rapport d'évaluation socio-économique préalable n'a été réalisé en application de l'article 17 de la loi de programmation de finances publiques pour 2012-2017. Le ministère justifie cette situation en faisant valoir que la maîtrise d'ouvrage des opérations était déjà confiée à l'APIJ lors de l'entrée en vigueur de cette disposition. Mais cette justification n'apparaît pas satisfaisante.

La part des investissements financée par des crédits extérieurs et peu significative (1,6 M€).

E - Les dépenses des opérateurs sont contenues en dépit de l'augmentation de la charge de travail

La mission ***Justice*** comporte cinq opérateurs, qui représentent moins de 1 % du montant des CP consommés en 2014.

Le périmètre des opérateurs n'a pas changé en 2014 :

- Deux d'entre eux assurent une fonction de formation : l'École nationale de la magistrature (ENM), rattachée au programme 166 – *Justice judiciaire*, et l'École nationale d'administration pénitentiaire (ÉNAP), rattachée au programme 107 – *Administration pénitentiaire*. Ces deux écoles ont fait l'objet d'un référé sur les écoles de formation du ministère de la justice, adressé à la garde des sceaux le 22 décembre 2014 et transmis aux présidents des deux assemblées le 25 février 2015.
- Deux autres opérateurs intervenant dans le domaine immobilier dépendent du programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice* : l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) et l'Etablissement du palais de justice de Paris (EPPJP). L'APIJ gère directement les personnels et moyens de fonctionnement de l'EPPJP, constitué pour une durée limitée.
- La Mission de recherche droit et justice (MRDJ) est constituée sous forme de groupement d'intérêt public avec le CNRS[6].

Les dispositifs généraux de maîtrise des dépenses de l'Etat se sont traduits par une baisse de 5 M€ des subventions pour charge de service public des opérateurs de la mission ***Justice*** entre 2013 et 2014, qui atteignent 57 M€ en 2014 contre 62 M€ en 2013. Cette baisse a conduit à la réduction des niveaux de fonds de roulement des établissements. Elle trouve également son origine dans la réalisation d'économies structurelles sur la commande publique. L'évolution des effectifs est contenue alors que leur charge de travail augmente du fait des recrutements dans les écoles de formation du ministère et de l'importance des chantiers immobiliers pour l'APIJ.

[6] CNRS : Centre national de la recherche scientifique.

Évolution des effectifs des opérateurs (ETPT)

Opérateurs	Exec.2013	Exec. 2014	Évolution
ENAP	226	221	-5
ENM	173	172	-1
APIJ-EPPJP	109	109	0
Mission droit	0	1	1
Total	508	503	-5

Source : ministère de la justice

Aucun opérateur de la mission justice ne bénéficie de taxes affectées. L'AGRASC, établissement public placée sous la tutelle conjointe des ministres de la justice et du budget et partiellement financé par une recette affectée, n'est pas présentée comme un opérateur dans les documents budgétaires. Ce choix paraît contestable compte tenu des caractéristiques de cet établissement, qui répondent aux critères de qualification des opérateurs. Cet EPA (établissement public administratif) contribue en effet directement aux objectifs de la mission Justice, il exerce une activité de service public et l'État assure son contrôle direct. Il bénéfice de ressources publiques affectées. Son action vise à renforcer l'effet dissuasif de la sanction pénale. Cet établissement, dont la création résulte de la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale est dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire, dotée d'un conseil d'administration également présidé par un magistrat de l'ordre judiciaire. Les PAP et les RAP devraient en conséquence être enrichis d'informations relatives aux moyens et aux résultats de cet établissement.

F - Les dépenses fiscales ne font pas l'objet d'une évaluation et augmentent

Le coût estimé des dépenses fiscales de la mission ***Justice*** est faible, mais en nette augmentation : il passe de 12 M€ en 2012 à 30 M€ en 2014. Ces dépenses portent sur la franchise en base de TVA pour les avocats et les avocats aux conseils dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 42 600 €, en application de l'article 293 B-III-1 du CGI (code général des impôts). Le ministère explique cette évolution par l'augmentation du taux normal de TVA au 1er janvier 2014 de 19,6 % à 20 %, ainsi que par l'augmentation des seuils de chiffre d'affaires limites de la franchise. Cette exonération serait ainsi justifiée par le soutien au secteur du conseil juridique pour les activités qui démarrent.

Cependant, contrairement aux dispositions de l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, cette mesure n'a pas fait l'objet d'une évaluation de son efficacité. Cette évaluation pourrait intervenir, conformément à l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 qui prévoit une revue régulière des dépenses de toute nature, y compris fiscales.

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire

A - La régularité de l'exécution budgétaire

1 - La régularité de la commande publique

Au ministère de la justice, les règles de la commande publique sont imparfaitement respectées, comme l'ont mis en évidence deux rapports sur la commande publique en administration centrale (juillet 2013) puis en services déconcentrés (octobre 2014) réalisés par l'inspection générale des services judiciaires en partenariat avec le ministère des finances. Ces défaillances sont susceptibles de porter atteinte à plusieurs principes de l'exécution budgétaire, sans que leur montant ne puisse toutefois être chiffré de manière certaine. Prenant appui sur les circulaires de modernisation de la chaîne de la dépense publique, un important travail, visant à remédier à ces dysfonctionnements, est en cours au sein du ministère de la justice.

Ces dysfonctionnements sont en effet de nature à affecter le principe d'annualité budgétaire. Dans 25 % des dossiers contrôlés sur les crédits des BOP centraux, la demande d'achat n'est transmise pour comptabilisation qu'une fois la livraison achevée et la facture reçue, alors que la saisie comptable doit être réalisée avant l'envoi des bons de commande. Cette pratique affecte durablement la gestion des crédits par les responsables. Au niveau déconcentré, l'absence d'AE disponibles peut conduire les services à passer des commandes sans les enregistrer, ou à reporter le paiement de certains fournisseurs (La Poste notamment).

2 - Le respect des règles applicables au compte de commerce n° 909 - Régie industrielle des établissements pénitentiaires

En 2014, le compte de commerce n° 909 a remboursé au budget général 1,3 M€ au titre du remboursement des traitements des agents de l'administration pénitentiaire affectés à la RIEP (ligne 35 des dépenses de

ce compte de commerce). Ce remboursement revêt un caractère forfaitaire : pour compenser intégralement la charge des salaires de ces agents, il aurait dû atteindre 8,5 M€.

Dès lors, ce versement n'est pas conforme aux dispositions de l'article 23 de la loi n° 50-1615 du 31 décembre 1950 créant la RIEP, qui prescrivent un remboursement intégral « *au budget général des émoluments des agents affectés à la régie industrielle* ». L'entrée en vigueur de la LOLF n'a pas privé d'effet ces dispositions législatives, qui continuent dès lors de régir le fonctionnement du compte de commerce. La Cour avait d'ailleurs déjà relevé l'irrégularité de cette pratique dans son référé adressé le 27 septembre 2013 à la garde des sceaux, et relatif au service de l'emploi pénitentiaire et à la RIEP pour les exercices 2007 à 2011.

En l'état actuel des textes, cette minoration du reversement au budget général fausse le solde du compte, en minorant ses dépenses et en permettant de maintenir artificiellement un excédent de recettes sur les dépenses, qui ne reflète pas la réalité de l'exécution de ce compte. La Cour constate que le PAP 2015 prévoit un remboursement du même montant qu'en 2014, par conséquent irrégulier. Le travail interministériel d'expertise actuellement en cours, visant à rechercher une solution garantissant la pérennité du travail pénitentiaire, n'en apparaît que plus nécessaire.

B - La démarche de performance

Un important travail de simplification et d'amélioration des indicateurs de mission et de programme a été conduit en 2015 par la direction du budget et des ministères. La mission ***Justice*** a fait partie des missions pilotes pour lesquelles un travail plus approfondi a été mené pour améliorer l'analyse par la performance. Ainsi, 25 % des indicateurs de la mission ont été supprimés entre 2014 et 2015. Des indicateurs de moyens ont été supprimés, comme le taux d'activité des éducateurs en milieu ouvert, le nombre d'utilisation de la visio-conférence, ou encore le taux de formation à la prévention du suicide.

Ce travail se heurte toutefois aux limites des systèmes d'information et la suppression de plusieurs indicateurs paraît *a contrario* plus contestable. En effet, à l'issue de ce travail, les indicateurs jugés les plus représentatifs de la mission et présentés dans le PLF 2015 couvrent encore imparfaitement le champ des politiques mises en œuvre par le ministère et des moyens dont il dispose. L'activité des services judiciaires n'est reflétée qu'à travers un seul indicateur, le délai moyen de traitement des seules procédures civiles. En revanche, en l'absence de système

d'information, le ministère n'est plus en mesure de renseigner les indicateurs relevant de la procédure pénale. Ainsi, les délais moyens de traitement des procédures pénales et le taux de réponse pénale ne sont pas renseignés. Les taux de mise à exécution des peines ne sont pas connus. L'indicateur du « *taux de réponse pénale* » a été supprimé au motif que celui-ci avait atteint un niveau de réalisation conforme à la cible et qu'il ne connaîtrait plus d'évolution significative. Le taux de récidive, qui aurait pu constituer un indicateur synthétique de la mission, n'a pas non plus été retenu faute de données fiables disponibles. En outre, le ministère ne souhaitait pas faire apparaître cet indicateur qui ne reflèterait selon lui que l'impact de décisions anciennes, et ne résulterait pas immédiatement des choix budgétaires de l'année. Il n'en reste pas moins que cet indicateur, qui n'a de sens que dans la durée, constituerait un indicateur particulièrement pertinent pour la mission. Parmi les nouveaux indicateurs stratégiques de mission, le choix de retenir « *le pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale ou professionnelle* » paraît contestable : il ne constitue pas en effet un indicateur de résultat mais seulement de moyens.

L'indicateur retenu au niveau de la présentation stratégique de la mission, pour le programme 107 - *Administration pénitentiaire,* relatif au taux d'aménagement des peines, a été, pour la première fois en 2015, complété, dans la présentation stratégique de la mission, par un indicateur relatif au taux d'occupation des places en maison d'arrêt. La cible retenue à l'horizon 2017 (133 %) est légèrement supérieure au niveau constaté en 2012 (131 %).

L'indicateur choisi pour caractériser l'activité des services de la protection judiciaire de la jeunesse, *« part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi* », n'a pas connu d'évolution et reste cohérent avec le recentrage de l'action de ces services sur la prise en charge des mineurs délinquants. Toutefois, la Cour regrette, comme en 2013 ou, plus récemment, dans son rapport sur la protection judiciaire de la jeunesse, demandé par la commission des finances du Sénat en application du 2° de l'article 58 de la LOLF et rendu public le 21 janvier 2015, la brièveté du délai pris en considération, limité à un an, pour constater l'absence de récidive ou de réitération.

Les ratios transversaux, relatifs à la performance des fonctions support connaissent sous l'impulsion de la direction du budget une évolution significative tendant à harmoniser et alléger la présentation des données. Les statistiques relatives au ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines (ratio gérant/géré), reflètent la performance de gestion des ressources humaines de l'ensemble de la mission, dans la

mesure où elles intègrent la totalité des effectifs de personnel « gérant », et non pas seulement la performance du programme de soutien. Le niveau atteint sur cet indicateur situe le ministère dans la moyenne observée au sein des différents départements ministériels.

La performance est utilisée à l'occasion du dialogue de gestion qui intervient au sein de chacun des programmes. L'examen des indicateurs d'activité et de ratios de performance, qui intègre une dimension comparative, permet de dresser un état des lieux des différentes structures administratives. Au sein du programme 166 - *Justice judiciaire*, ce dialogue peut conduire à réallouer des moyens à une juridiction en difficulté, à travers la signature d'un contrat d'objectifs. La signature d'un tel contrat, en contrepartie du renforcement temporaire de l'allocation de magistrats à une cour d'appel a ainsi permis, en quelques mois, de réduire le stock d'affaires en instance de cette juridiction.

Les investissements immobiliers réalisés sur le programme 107 - *Administration pénitentiaire* n'améliorent pas encore la performance des indicateurs de ce programme, ce dont témoigne la hausse des indicateurs relatifs au taux d'occupation et à l'encellulement individuel, ou la détérioration des indicateurs relatifs à la sécurité des établissements pénitentiaires. En réponse, le ministère a pris des mesures de renforcement de la sécurité des prisons (augmentation des portiques de détection des masses métalliques, augmentation des moyens du renseignement pénitentiaires, etc.).

C - La soutenabilité budgétaire

La soutenabilité se définit comme la capacité à respecter la trajectoire budgétaire définie dans la loi de finances de l'année et dans la loi de programmation des finances publiques. Elle repose sur la sincérité de la programmation initiale et sur la maîtrise des risques susceptibles d'affecter la dynamique de dépense.

L'analyse de l'écart à la programmation pluriannuelle présente un caractère particulier en raison du choix politique de retenir cette mission parmi celles qualifiées de prioritaires. L'augmentation de la consommation des crédits traduit ainsi le caractère prioritaire des politiques du ministère de la justice.

En M€

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Consommation	7 252	9 215	7 042	7 388	7 107	7 300	7 574	7 661

Source : Cour des comptes

Cette croissance des dépenses de la mission ***Justice*** se poursuit en 2015 avec des ouvertures de crédits en loi de finances 2015 nettement supérieures à celles de 2014, tant en AE (9,23 Md€ contre 7,57 Md€), qu'en CP (7,93 Md€ contre 7,80 Md€). Cette progression s'explique par la nécessité de financer les réformes votées par le Parlement et par la poursuite des investissements immobiliers.

La mission se caractérise par un degré élevé de rigidité de sa dépense. Les marges de manœuvre budgétaires sont limitées et se réduisent encore. Les seules dépenses de masse salariale (4 747 M€), les dépenses de guichet ouvert (454 M€ pour l'aide juridictionnelle, les versements à l'ACOSS et les dépenses de santé des détenus), et les dépenses liées aux loyers des PPP et aux marchés de gestion déléguée (437 M€) représentent 76 % des AE et 73 % des CP consommés en 2014.

La mission est également marquée par le fort volume des restes à payer, c'est-à-dire du solde des engagements n'ayant pas donné lieu à consommation de crédits de paiement.

Tableau de suivi des restes à payer

En M€	**Restes à payer au 31/12/2012**	**Restes à payer au 31/12/2013**	**Restes à payer au 31/12/2014**
Programme 101 - *Accès au droit et à la justice*	0,2	0	0,2
Programme 107 - *Administration pénitentiaire*	4 140	3 829	3 599
Programme 166 - *Justice judiciaire*	2 111	1 897	1 828
Programme 182 - *Protection judiciaire de la jeunesse*	31	50	51
Programme 310 - *Conduite et pilotage de la politique de la justice*	343	332	347
Programme 335 - *Conseil supérieur de la magistrature*	0	3	3
Total mission	**6 625,4**	**6 110,8**	**5 828,0**

Sources : RAP 2012, RAP 2013 et Chorus (données provisoires)

Les modalités de budgétisation des AE/CP pour les PPP conduisent cependant à fortement sous-estimer l'importance des CP dont le décaissement peut d'ores et déjà être estimé et relativise la portée de l'examen des restes à payer. En effet, faute de budgétisation en AE pour l'intégralité de la durée du contrat l'année de sa signature, les restes à payer n'intègrent ni la partie fonctionnement ni la partie financement des PPP, alors que celles-ci représentent une part majoritaire du coût total du contrat et que l'emploi de ces crédits est quasi-certain. A titre d'exemple, la partie financement du PPP du futur palais de justice de Paris représente 88 % de la part investissement de ce PPP (supra).

Il en va de même des dépenses de rémunération du programme 107 – *Administration pénitentiaire*, dont les prévisions doivent absolument être améliorées.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013

La Cour avait formulé quatre recommandations au titre de l'exercice 2013, dont trois relevaient de l'exercice 2012 et une était nouvelle (recommandation n° 4) :

- Recommandation n° 1 **:** Conformément à l'article 8 de la LOLF, prévoir que les autorisations d'engagement correspondant aux opérations immobilières financées en partenariat public-privé (PPP) couvrent l'intégralité de l'engagement de l'État, investissements et loyers de financement et d'exploitation, dès la première année.

- Recommandation n° 2 **:** Corriger la sous-budgétisation chronique des dépenses relatives à la santé des détenus.

- Recommandation n° 3 **:** Définir, dans le programme 107 - *Administration pénitentiaire*, un indicateur pertinent reflétant l'action du service pénitentiaire dans le domaine de la prévention de la récidive et de l'accompagnement des personnes placées sous main de justice.

- Recommandation n° 4 **:** Sans préjudice des actions de fond à conduire pour mieux maîtriser la dépense, corriger la persistance de la sous-budgétisation des frais de justice.

Une de ces recommandations peut être levée :

La sous-budgétisation chronique des dépenses relatives à la santé des détenus a en effet été corrigée, un rebasage de la dotation correspondante du programme 107 - *Administration pénitentiaire* ayant été réalisé. La dotation atteint 126 M€ en LFI 2015 et permet de couvrir ces dépenses.

Deux recommandations ont été mises en œuvre partiellement et sont renouvelées :

Un nouvel indicateur portant sur l'action du service pénitentiaire dans le domaine de la prévention de la récidive et de l'accompagnement des personnes placées sous main de justice a bien été introduit dans la présentation du programme 107 - *Administration pénitentiaire*, avec la création de l'indicateur 1.2 « *mesure de l'activité des SPIP* », qui indique le pourcentage de propositions d'aménagements de peine avec avis favorable du SPIP au regard du nombre de dossiers examinés par les SPIP ainsi que la rapidité de la prise en charge. Mais ces indicateurs constituent

des indicateurs de moyen et d'activité et non pas de performance. L'analyse du taux de récidive des personnes suivies dans un horizon temporel de moyen terme révélerait mieux les résultats de l'activité des SPIP.

Les dépenses enregistrées en frais de justice en exécution 2014 sont stables par rapport à 2013, à 470 M€, mais le niveau de dépense excède la prévision en LFI en raison des retards pris dans la mise en œuvre des réformes structurelles. La recommandation n° 4 est donc renouvelée, en dépit d'une mise en œuvre partielle.

Enfin, en ce qui concerne la recommandation n° 1 relative à l'ouverture complète des AE des PPP le ministère précise que « *Les AE n'ont pas été obtenues en loi de finances. Le fonctionnement continue à ce stade à être couvert en AE annuellement*. » Il observe que les dépenses de fonctionnement varient en fonction d'indices et de niveaux d'occupations et qu'un engagement en AE sur une longue période serait peu fiable. À l'issue de la contradiction, la Cour estime néanmoins (voir supra I, B, 2) que l'ouverture complète en AE devrait être réalisée au plus tard à la livraison du bien..

B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour formule, au titre de 2014, les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1 :** Conformément à l'article 8 de la LOLF, prévoir que les autorisations d'engagement correspondant aux opérations immobilières financées en partenariat public-privé (PPP) couvrent, au plus tard à la livraison, l'intégralité de l'engagement de l'État, investissements et loyers de financement et d'exploitation.

- **Recommandation n° 2 :** Définir, dans le programme 107 - *Administration pénitentiaire*, un indicateur pertinent reflétant le résultat de l'action du service pénitentiaire dans le domaine de la prévention de la récidive et de l'accompagnement des personnes placées sous main de justice.

- **Recommandation n° 3 :** Sans préjudice des actions de fond à conduire pour mieux maîtriser la dépense, corriger la persistance de la sous-budgétisation des frais de justice.

- **Recommandation n° 4 :** Disposer d'indicateurs qui, pour la chaîne pénale, permettent de refléter les résultats de l'activité judiciaire et pénitentiaire dans les documents budgétaires.