

Mission Justice et comptes de commerce n° 909 et 912

Note d'analyse de l'exécution budgétaire

2016

Justice

Mission Justice:

Programme 166 – Justice judiciaire

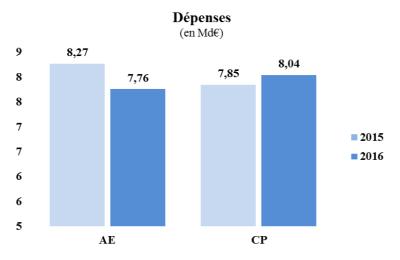
Programme 107 – Administration pénitentiaire

Programme 182 – Protection judiciaire de la jeunesse

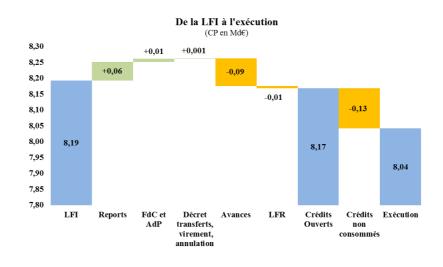
Programme 101 – Accès au droit et à la justice

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

Programme 335 - Conseil supérieur de la magistrature

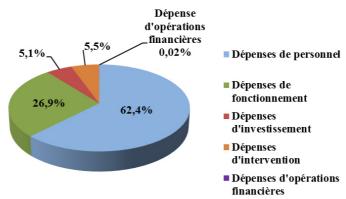


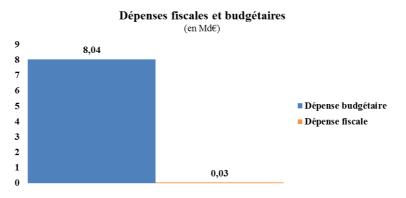
2,6 % du budget général hors R & D



Les dépenses de la mission par nature

(en % des CP)





Nombre de dépenses fiscales : 1

Principaux opérateurs :

- École nationale de la magistrature
- École nationale de l'administration pénitentiaire
- Agence pour l'immobilier de la justice

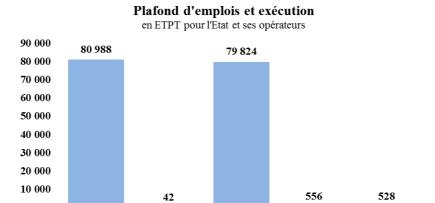
Emplois des opérateurs

exécutés

Plafond

d'emplois des

opérateurs



Mouvements Emplois de la

en gestion

mission

exécutés

0

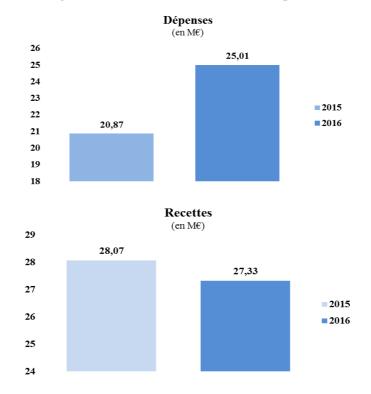
Plafond

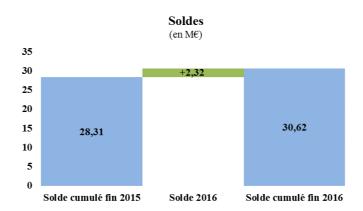
d'emplois

de la mission (LFI)

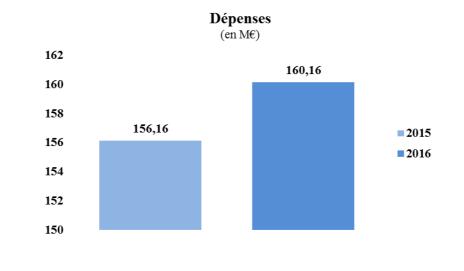
Comptes de commerce :

Compte 909 – Régie industrielle des établissements pénitentiaires

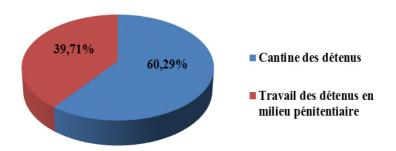


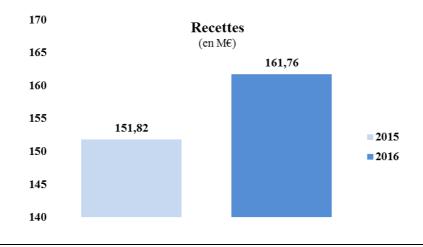


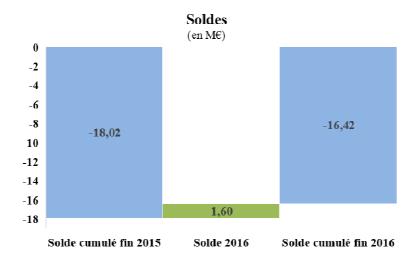
Compte 912 – Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire



Répartition de la dépense







Synthèse

Les principales données de la mission

La mission *Justice*, mission prioritaire, bénéficie depuis 2012 d'une augmentation constante de ses emplois et de ses crédits, dont la dynamique accélère chaque année. Alors que le projet de loi de finances (PLF) pour 2016 prévoyait une augmentation des crédits de paiement de 79 M€ par rapport à la LFI 2015 (+ 1 %), un amendement au cours de la discussion parlementaire, pris après les attentats de novembre 2015, a porté cette hausse à 299 M€ (+ 3,8 %).

La mission *Justice* a donc disposé en loi de finances initiale de 80 988 ETPT¹, de 8,57 Md€ d'AE et de 8,19 Md€ de CP, un niveau jamais atteint mais qui ne représente en crédits que 2 % du budget général de l'Etat ouvert en loi de finances².

Les dotations votées par amendement au PLF financent le deuxième plan de lutte antiterrorisme (PLAT 2), pour 348 M€ d'AE et 267 M€ de CP. Ces crédits s'ajoutent à ceux du volet 2016 du précédent plan lancé à la suite des attentats de janvier 2015 et financé en gestion 2015 par décret d'avance³.

L'exécution des crédits est également en hausse, avec 8 042 M€ de crédits de paiement consommés⁴. La dépense est en premier lieu contrainte par la masse salariale (plus de 5 Md€, soit 62 % des crédits de la mission). Les dépenses de fonctionnement représentent ensuite plus d'un quart des CP, en raison de postes importants comme les frais de justice et la gestion des prisons⁵ (plus d'un demimilliard d'euros chacun), l'aide juridictionnelle (0,3 Md€⁶), la santé des détenus, les dépenses immobilières de l'occupant et les loyers des PPP. Viennent enfin, à égale hauteur, pour un milliard d'euros environ au total, les dépenses d'investissement et les subventions aux associations, celles-ci œuvrant au profit de divers domaines comme la protection judiciaire de la jeunesse, la réinsertion, l'accès au droit, l'aide aux victimes ou la déradicalisation.

_

¹ Le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat pour 2016, exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT), progresse de 2,6 % (+ 2 047 ETPT) par rapport à 2015. Il représente 4,2 % du plafond d'emplois de l'Etat.

² Exactement, 2,05 % des AE et 1,97 % des CP du BG, et seulement 1 % des CP HT2.

³ Décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

 $^{^4}$ 99 % des CP T2 et 97 % des CP HT2, mais seulement 78 % des AE HT2 de la mission.

 $^{^5}$ De l'ordre de 225 M€ pour la gestion publique et 310 M€ pour la gestion déléguée.

⁶ Hors ressources extra-budgétaires.

Les principales observations

La hausse inégalée du budget du ministère de la justice en 2016 permet l'engagement immédiat de dépenses, mais dont les paiements s'échelonneront sur les années à venir, réduisant d'autant la liberté de manœuvre des prochains gestionnaires. C'est le cas de l'augmentation durable de la masse salariale, due aux nouveaux recrutements mais également aux mesures catégorielles et de repyramidage, ainsi que des investissements immobiliers en maitrise d'ouvrage publique ou en partenariat public-privé.

L'augmentation des crédits, quand bien même elle répond en l'espèce à un besoin avéré, doit s'accompagner des indispensables réformes de gouvernance et de gestion des ressources, déjà recommandées par la Cour dans plusieurs domaines⁷, pour améliorer l'efficience et le compte-rendu exhaustif de leur emploi.

Les recommandations de la Cour des comptes

La Cour avait formulé, au titre de 2015, les trois recommandations suivantes, toujours d'actualité :

- 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 ;
- 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;
- Disposer d'indicateurs qui, pour la chaîne pénale, permettent de refléter les résultats de l'activité judiciaire et pénitentiaire dans les documents budgétaires.

La Cour estime que ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet et les reprend dans ses recommandations au titre de 2016.

⁷ En 2016, la Cour a ainsi formulé des recommandations à l'occasion de contrôles qui, outre celui de l'exécution budgétaire annuelle, ont porté sur la gestion et le financement de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat, sur la rémunération des personnes détenues, sur l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), sur les modalités d'exécution des peines, sur la prise en charge et le suivi, par l'administration pénitentiaire, des majeurs condamnés ou sur la rémunération des personnes détenues (cf. *infra*).

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Pour 2016, la Cour des comptes formule quatre recommandations. La 1ère recommandation sur l'engagement en AE des PPP est identique à celle de 2015 ; elle est maintenue malgré le désaccord de la direction du budget. La recommandation n° 2 reprend les recommandations de l'année précédente sur la démarche de performance. De même, la recommandation n° 3 formalise expressément une remarque qui figurait déjà dans le corps des notes d'analyse budgétaire des années antérieures au sujet de l'AGRASC. Enfin, la recommandation n° 4 insiste sur la nécessité de disposer dans le rapport annuel de performance d'un compte-rendu transverse à la mission de l'exécution des crédits ouverts au titre des plans contre le terrorisme et la radicalisation, car la réalisation de ces actions constitue, pour le Gouvernement comme pour la Nation, un axe prioritaire et stratégique.

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:

Disposer d'indicateurs de la performance de la réponse pénale, qui mesurent et rendent compte du taux de récidive ainsi que, par catégorie de peines, de leur taux et de leur délai d'application.

Recommandation n° 3:

Présenter l'AGRASC parmi les opérateurs du ministère de la justice dans les documents budgétaires à destination du Parlement.

Recommandation n°4:

Rendre compte de manière transverse et détaillée dans les rapports annuels de performance de l'emploi des crédits ouverts à la mission Justice au titre des plans de lutte antiterroriste et anti-radicalisation.

Sommaire

Ir	itro	luction14
1	L'E	XÉCUTION DE LA DÉPENSE15
	1.1	La programmation des crédits initiaux : une forte augmentation en 2016 15
		La gestion des crédits
		L'évolution de la dépense
		La soutenabilité budgétaire à court et moyen terme31
2	LES	S GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE36
	2.1 2.2	Les emplois et les dépenses de personnel
	2.3	Les dépenses d'intervention : un montant en baisse, mais moins que n'augmentent les taxes affectées
	2.4	Les dépenses d'investissement et d'opérations financières
		Le financement des opérateurs55
	2.6	Les dépenses fiscales et les taxes affectées
3	LES	S COMPTES DE COMMERCE GÉRÉS PAR LE MINISTÈRE DE
	LA	JUSTICE59
	3.1	Le compte de commerce n° 909 - Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP)
	3.2	Le compte de commerce n° 912 - Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire
4	T.A	QUALITÉ DE LA GESTION ET LA DÉMARCHE DE
•	PEI	RFORMANCE64
	4.1	La conformité aux principes et règles de la LOLF64
	4.2	La démarche de performance
5	LES	S RECOMMANDATIONS DE LA COUR68
	5.2	Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

Introduction

La mission *Justice* recouvre l'ensemble des attributions du ministère de la justice. Elle 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'État*. La mission *Justice* comprend six programmes, qui portent les ressources respectives :

- de trois « directions métier » du ministère : la direction des services judiciaires (programme 166 *Justice judiciaire*), la direction de l'administration pénitentiaire (programme 107 *Administration pénitentiaire*) et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*);
- de deux politiques transversales : l'accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes (programme 101 *Accès au droit et à la justice*) ;
- du secrétariat général pour les fonctions d'état-major et de soutien (programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*) ;
- du Conseil supérieur de la magistrature (programme 335 *Conseil supérieur de la magistrature*). Ce dernier dispose d'un programme en propre depuis 2012 qui lui assure son autonomie de gestion.

En outre, deux comptes de commerce sont relatifs à la mission *Justice* : les comptes 909 - *Régie industrielle des établissements pénitentiaires* et 912 - *Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire*.

L'année 2016 confirme et accentue la tendance à la hausse des crédits ouverts depuis 2012 au profit de la mission *Justice*, réaffirmée comme l'une des priorités gouvernementales. Les crédits de paiement votés en loi de finances initiale pour 2016 excèdent pour la première fois, de plus de 190 M€, le seuil symbolique des 8 Md€. Cette augmentation significative de près de 300 M€ par rapport à la LFI de l'année précédente (+ 3,8 %) est en majeure partie due au financement du deuxième plan de lutte antiterrorisme (PLAT2), venu abonder par amendement le projet de loi de finances après les attentats du 13 novembre 2015⁸. Ces crédits et emplois supplémentaires ont été destinés à la réalisation d'actions spécifiques, clairement identifiées, mais également parfois, sont venus compléter les crédits existants, en prenant le risque de brouiller la traçabilité de leur exécution.

⁸ Près de 267 M€ d'abondement ont été présenté par le Gouvernement par amendement n° II-240 du 25 novembre 2015.

1 L'EXÉCUTION DE LA DÉPENSE

1.1 La programmation des crédits initiaux : une forte augmentation en 2016

1.1.1 Les crédits de paiement

Les crédits de paiement de la mission Justice sont en augmentation constante depuis une dizaine d'années ; toutefois, cette augmentation s'est accélérée depuis 2014. En loi de finances initiales (LFI) pour 2016, la mission *Justice* passe pour la première fois, et nettement, au-dessus du seuil symbolique de 8 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). Ainsi, avec un budget de 8 193 M€, les CP de la mission augmentent de 299 M€ par rapport à la LFI 2015. Cette progression, d'un tiers plus importante que la hausse entre 2014 et 2015, a bénéficié à l'ensemble des programmes, sans exception.

L'augmentation des crédits de paiement est principalement due au financement des mesures du « plan de lutte anti-terroriste » (PLAT 2), voté le 2 novembre 2015 par amendement au projet de loi de finances.

Tableau n° 1 : Tendanciel de la mission Justice hors « CAS Pension »

en M€	LFI 2015	Mesures de périmètre et de transfert	Tendanciel et mesures nouvelles	LFI 2016
T2 hors CAS	3 284	5	165	3 454
CAS pensions	1 564	3	53	1 621
HT2	3 046	26	46	3 119
Total mission hors CAS	6 330	31	212	6 573

Source : Cour des comptes selon les données du ministère de la justice

1.1.1.1 Mesures de périmètre et de transfert

Le programme 166 – *Justice judiciaire* a bénéficié d'une mesure de périmètre au titre du paiement des cotisations salariales pour les collaborateurs occasionnels du service public (COSP) de la justice⁹, à hauteur de 23,1 M€. Toutefois cette mesure, portant initialement sur les seules prestations de traduction et d'interprétariat, a été étendue à d'autres prestations. Le montant réel de la dépense s'élèverait environ au

⁹ cf. infra paragraphe 2.2 « Les dépenses de fonctionnement de l'Etat ».

double du montant ainsi ouvert, la différence ayant généré un report de charges sur 2017.

Par ailleurs, la mission a budgétisé 0,5 M€ de mesure de périmètre pour compenser le paiement du nouveau loyer budgétaire de la cour d'appel de Papeete.

Concernant les « transferts en base¹⁰ » les plus significatifs :

- 2,1 M€ ont été transférés de la mission *Justice* au programme 122 Concours spécifiques et administration afin de pérenniser définitivement la contribution au fond interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), qui avait lieu chaque année en gestion ;
- 9 M€ sont venus abonder le programme 107 Administration pénitentiaire depuis la mission Sécurité au titre du transfert des pôles de rattachement d'extractions judiciaires (PREJ). Arbitré en 2013, le transfert en crédits et en emplois est échelonné sur cinq ans, de 2015 à 2019. Cependant, les inspections générales des ministères de la justice et de l'intérieur, saisies à la suite de difficultés sur les moyens transférés, ont constaté leur sous-dimensionnement. Plutôt que de revoir l'arbitrage initial, l'insuffisance constatée des crédits et des emplois a été en partie compensée par les ouvertures effectuées dans le cadre du PLAT 2¹¹.
- 5,2 M€ ont été transférés du programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi pour le paiement des stagiaires détenus désormais pris en charge par l'administration pénitentiaire (+ 3 M€) et la protection judiciaire de la jeunesse (+2,2 M€).

Le bilan global des mesures de périmètre et de transfert s'élève donc à 34,5 M€ en AE=CP (23,6 M€ de périmètre et 10,8 M€ de transfert), dont environ 8,2 M€ de titre 2 et 26,3 M€ de hors titre 2. Outre ces crédits, il faut comptabiliser un solde global de + 197 ETPT.

1.1.1.2 L'évolution tendancielle des dépenses à la hausse et les mesures nouvelles

Les dépenses de la mission *Justice* connaissent une progression tendancielle entre les LFI 2015 et 2016, hors dotations au « *CAS Pension* », à la hausse de plus de 200 M€ (solde positif, « *économies* » déduites). Ce différentiel est dû à plusieurs mesures nouvelles visant à élargir structurellement l'accès au droit et à la justice, à augmenter les effectifs comme la masse salariale indiciaire et catégorielle au profit du

_

¹⁰ C'est-à-dire intégrés dans le montant de la loi de finances, à l'inverse des transferts en cours de gestion.

Toutefois, les alternatives aux extractions judiciaires pourraient aussi être développées, en privilégiant notamment les auditions des détenus par visio-conférence.

personnel de la justice judiciaire et de l'administration pénitentiaire, à développer le parc immobilier et les systèmes d'information, etc.

A ces mesures s'ajoutent surtout le financement des deux plans de lutte contre le terrorisme (PLAT) dont les actions s'échelonnent, à ce stade, de 2015 à 2017. Ces crédits financent à la fois des actions ponctuelles (ex. : le renforcement de la sécurité passive d'un bâtiment) et n'ont pas vocation à être rouverts l'année suivante, et des mesures structurelles ou de long terme (ex. : le recrutement de magistrats dédiés à la lutte antiterroriste), dont le montant doit être intégré en loi de finances. La répartition des crédits entre ceux qui sont ponctuels (non reconductibles) ou pérennes n'est pas connue.

Le tableau n° 2 récapitule les ouvertures de crédits votées lors de la discussion parlementaire du projet de loi de finances, par amendement du 25 novembre 2015.

 $\label{eq:continuous} Tableau\ n^\circ\ 2: \mbox{Ouvertures de crédits au PLF 2016 par amendement } n^\circ\ II-240 \mbox{ du 25 novembre au titre du deuxième plan de lutte antiterroriste}$

Programmes	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
P166 - Justice judiciaire dont titre 2	139 319 583 48 849 583	134 919 583 48 849 583
P107 - Administration pénitentiaire dont titre 2	156 375 027 35 933 352	83 375 027 35 933 352
P182 - Protection judiciaire de la jeunesse dont titre 2	6 896 000 2 765 000	6 896 000 2 765 000
P101 - Accès au droit et à la justice	5 000 000	5 000 000
P310 - Conduite et pilotage dont titre 2	40 513 780 4 643 780	36 753 780 4 643 780
SOLDE	+ 348 104 390	+ 266 944 390

Source : site internet du Sénat

De fait, ces financements n'étaient pas prévus dans le projet de loi de finances pour 2016 et ni leur détail ni leur justification ne figurent dans le projet annuel de performance de chaque programme. Ces financements ont néanmoins fait l'objet, au premier bimestre 2016, d'une répartition plus ou moins fine au sein de chaque programme, à l'occasion de la programmation budgétaire annuelle de leurs crédits hors titre 2, effectuée en application du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion

budgétaire et comptable publique (GBCP)¹². Cette programmation, qui doit être réalisée activité par activité¹³, n'est malheureusement présentée que par action (ou brique budgétaire), soit à un degré de détail bien moindre et uniquement en hors titre 2. La répartition de ces mesures, effectuée par les responsables de programme, est récapitulée ci-dessous :

Tableau n° 3 : Programmation par action ou brique des crédits HT2 ouverts au titre du Plan de lutte anti-terroriste n° 2

Programme			
	(action ou brique budgétaire)	AE	CP
P 166 –	Frais de justice	54	54
1 100 -	Dépenses immobilières (propriétaire)	6,4	2
Justice judiciaire	Dépenses immobilières (occupant)	19,75	19,75
	Autre moyens de fonctionnement courant	6,05	6,05
	Ecole nationale de la magistrature	4,27	4,27
	TOTAL	90,47	86,07
P 107 –	Dépenses immobilières (propriétaire)	104,15	31,15
r 107 –	Gestion publique	0,6	0,6
Administration	Autre moyens de fonctionnement courant	13,76	13,76
pénitentiaire	Ecole nationale de l'administration pénitentiaire	1,93	1,93
	TOTAL	120,44	47,44
	Dépenses immobilières (propriétaire)	0,15	0,15
P 182 – <i>PJJ</i>	Dépenses immobilières (occupant)	0,25	0,25
	Autre moyens de fonctionnement courant	3,73	3,73
	TOTAL	4,13	4,13
P 101 – Accès au	Aide aux victimes	5	5
droit et à la justice	TOTAL	5	5
P 310 - Conduite et	Action sociale	1,08	1,08
pilotage de la	Investissement informatique	25,30	26,54
politique de la justice	Dépenses immobilières (propriétaire)	1	1
	Autre (ND)	8,49	3,49
	TOTAL	35,87	32,11
TOTA	AL tous programmes hors titre 2	255,91	174,75

Source: Cour des comptes, à partir des avis rendus par le CBCM sur la soutenabilité de la programmation budgétaire hors titre 2 des programmes de la mission Justice pour 2016.

-

 $^{^{12}}$ cf. articles 66 et 93 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

¹³ Conformément à l'arrêté du 17 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire du ministère de la justice pris en application de l'article 105 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Au total, l'ensemble des crédits mis à la disposition du ministère de la justice pour la lutte anti-terroriste (volet 2016 du PLAT 1 et PLAT 2), en incluant les crédits non utilisés en 2015 et reportés en 2016, tous titres confondus, sont comptabilisés dans les tableaux suivants, pour un montant total de plus de 307 M€ en AE et 241 M€ de CP. Certains emplois spécifiques font l'objet de développement dans les paragraphes *infra*, et la répartition fine de la destination de ces crédits en 2016, par programme et par titre, est détaillée dans l'annexe 1.

Les tableaux ci-dessous comprennent également le montant et le taux de consommation de ces crédits au 31 décembre 2016¹⁴. Il apparait que l'exécution moyenne des crédits PLAT est de 30 % inférieure aux montants ouverts, en raison notamment des difficultés de l'administration pénitentiaire à mettre en œuvre dans l'année les mesures financées (investissement immobilier pour les créations de places nouvelles en prison et mobilisation des associations).

Tableau n° 4 : Montant total des AE contre le terrorisme, ouvertes et consommées

En M€			AE		nation au 2/2016	
Programme	Plan	LFI 2016	Reports 2015	Total 2016	M€	Taux (%)
101	PLAT 2	5,00		5,00	2,00	
Total 101		5,00		5,00	2,00	40 %
107	PLAT 1	16,67	3,72	20,39	23,99	
107	PLAT 2	120,44		120,44	45,90	
Total 107		137,11	3,72	140,83	69,90	50 %
166	PLAT 1	18,60	3,92	22,52	16,10	
166	PLAT 2	90,47		90,47	85,35	
Total 166		109,07	3,92	112,99	101,45	90 %
182	PLAT 1	2,55		2,55	2,14	
182	PLAT 2	4,13		4,13	3,09	
Total 182		6,68		6,68	5,23	78 %
310	PLAT 1	3,00	3,23	6,23	5,55	
310	PLAT 2	35,87		35,87	30,31	
Total 310		38,87	3,23	42,10	35,86	85 %
Total mission	on	296,73	10,87	307,60	214,44	70 %

Source : Cour des comptes selon les données du ministère de la justice

¹⁴ Les informations sur la consommation des crédits PLAT 1 et 2 n'ont été transmises que très tardivement, sans qu'il soit possible à la Cour d'en instruire les sous-jacents.

Consommation au En M€ **CP** 31/12/2016 LFI 2016 M€ M€ Programme Plan M€ **Taux** (%) 101 PLAT 2 5,00 5,00 2,00 Total 101 5,00 2,00 40 % 5,00 20,83 29,39 107 PLAT 1 25,67 3,72 29,55 PLAT 2 47,44 47,44 Total 107 73,11 76,83 50,38 66 % 3,72 166 PLAT 1 18,60 7,75 26,35 16,59 81,52 PLAT 2 86,07 86,07 Total 166 104,67 7,75 112,42 98,11 87 % 182 PLAT 1 2,55 2,55 2,18 2,44 PLAT 2 4,13 4,13 6,68 4,62 69 % Total 182 6,68 3,35 3,50 310 PLAT 1 5,15 8,50 12,77 PLAT 2 32,11 32,11 16,27 40 % Total 310 35,46 5,15 40,61 **Total mission** 224,92 16,62 241,54 171,38 71 %

Tableau n° 5: Montant total des CP contre le terrorisme, ouverts et consommés

Source : Cour des comptes selon les données du ministère de la justice

1.1.1.3 Les économies attendues au titre de 2016

Des économies structurelles étaient attendues par les responsables de programme lorsqu'ils ont présenté leur programmation budgétaire au CBCM en début d'année, mais la performance réelle de ces mesures n'avait pu être encore évaluée dans leur totalité en fin 2016 par le ministère. En 2015, les frais de justice ont fait l'objet d'une revue des dépenses telle que prévue par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019¹⁵. Les dépenses de fonctionnement des juridictions feront l'objet d'une revue identique publié en 2017 et une revue des PPP pénitentiaires est également programmée. Pour 2016, les économies attendues portaient entre autre :

- Pour le programme 166 – *Justice judiciaire*, sur la maitrise des frais de justice, grâce notamment à :

ola réduction des charges à payer et des délais de paiement suite au déploiement généralisé du Portail Chorus Pro ;

¹⁵ cf. le « *jaune budgétaire : Revue de dépenses* » annexé au projet de loi de finances pour 2016.

- ola mise en œuvre la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), devant générer 25 M€ d'économies en 2016 (soit une demi-année de l'économie attendue toutes fonctionnalités généralisées et déployées), mais dont la difficile généralisation impose le maintien de coûts annexes, qui ont réduit les économies à 10 M€ selon le ministère :
- ola réduction du coût unitaire de certains frais, par de la mise en concurrence contractuelle des prestataires¹6 (- 7 M€);
- ola rationalisation des frais de gardiennage de véhicules et de conservation et de transport des scellés biologiques (- 7 M€) ;
- ola dématérialisation des avis de rétablissement personnel et des avis des procédures commerciales publiés par le Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (- 1 M€);
- ola mise en œuvre de la réorganisation du schéma de médecine légale. Prévues à hauteur de 1 M€ en 2016 et 8 M€ en année pleine¹⁷, ces économies n'ont pour autant pas été réalisées.
- Pour le programme 310 Conduite et pilotage de la politique de la justice, sur l'arrêt des loyers des différentes localisations du ministère grâce au déménagement sur le site du Millénaire. Cette économie n'a pu être encore vérifiée puisque l'exercice 2016 a en effet dû supporter certaines charges résiduelles de l'opération de regroupement comme la remise en état des sites libérés (1,2 M€ en AE et CP), outre des travaux d'entretien et de sécurisation du site maintenu à Vendôme.
- Pour le Programme 101 Accès au droit et à la justice, sur une baisse des dépenses relatives à l'aide juridictionnelle. Estimée à 8 M€, elle est toutefois plus que compensée par une augmentation des ressources extrabudgétaires, qui n'apparaissent pas dans les dépenses de la mission.

1.1.2 La budgétisation des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiements (CP) : une critique récurrente

La budgétisation en AE = CP du financement et du fonctionnement des partenariats publics-privés (PPP) fait l'objet d'une critique récurrente de la Cour. En effet, le ministère de la justice interprète l'article 8 de la loi organique (LOLF) selon

¹⁶ En application des préconisations du rapport rendu en avril 2015 par l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et le Contrôle général économique et financier (CGEFi) dans le cadre de la revue des dépenses de frais de justice.

¹⁷ Selon un arbitrage interministériel rendu par le cabinet du Premier ministre le 10 septembre 2015, cf. *infra*.

les directives de la direction du budget¹⁸. Ainsi, en dépit des recommandations récurrentes de la Cour des comptes et du fait qu'il s'agit de contrats globaux, les différentes composantes du coût des PPP sont engagées distinctement et seule la partie « Investissement » donne lieu à consommation des AE pour la durée totale du contrat ; les autres parties (loyers de financement et loyers de fonctionnement) sont engagées chaque année en AE=CP. Or, s'agissant des loyers de financement, l'engagement de l'Etat est irrévocable et, s'agissant des loyers de fonctionnement, ils correspondent à des dépenses certaines, dont l'engagement peut toujours être révisé si besoin. La pratique actuelle, non conforme à la LOLF¹⁹, fait à nouveau l'objet d'une recommandation.

Le non-respect des règles de comptabilisation en AE/CP peut également être soulignée de manière globale sur certaines actions. Ainsi, les dépenses hors titre 2 de l'action 10 *Action Sociale* du programme 310 − *Conduite et pilotage de la politique de la justice* sont strictement budgétisées, chaque année, en AE = CP (pour 22,30 M€ en 2016). Or, les plus importantes de ces dépenses portent sur des marchés pluriannuels (Chèques-emploi services, restauration, réservation de crèches, etc.) qui peuvent parfois durer plus de dix ans (ex. : réservation de logements). Ces marchés nécessitent un engagement de la totalité du montant prévisionnel du marché au moment de sa notification. Les crédits devraient donc être budgétisés avec des montants d'AE différents des montants de CP, et leur engagement strictement contrôlé sur ce point.

Il en est de même pour la budgétisation des dépenses de titre 3 (près de 52 M€) de l'action 09 *Action informatique ministérielle* du même programme, qui comportent nécessairement des contrats pluriannuels (marchés de maintenance, d'assistance, de fournitures, etc.).

Toutefois, il est nécessaire de noter l'effort entrepris en 2016 par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), appuyé par la direction du budget, et les responsables de programme pour améliorer l'observation des règles d'affectation des autorisations d'engagement et de création des tranches fonctionnelles dans le S.I. Chorus, conformément au recueil des règles de comptabilité budgétaire. Cet effort permet non seulement un respect de la fonctionnalité des investissements prévue à l'article 8 de la LOLF, mais également une meilleure connaissance des restes à payer, grâce au suivi précis des AE engagées et non couvertes par des paiements.

¹⁸ Fixées par arrêté du 16 juillet 2014 relatif aux règles de la comptabilité budgétaire pris en application de l'article 54 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, portant recueil des règles de comptabilité budgétaire.

¹⁹ Qui est très claire sur ce point : « L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat 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. »

1.2 La gestion des crédits

Le tableau ci-dessous récapitule les différents mouvements de crédits par programme, depuis l'ouverture des crédits jusqu'à leur consommation finale.

En M€	Prog	166	Prog	107	Prog	182	Prog	101	Prog	310	Prog	335	Total m	nission
EU M£	AE	CP	AE	СР	AE	СР	AE	CP	AE	СР	AE	СР	AE	CP
LA	3 248	3 210	3 727	3 464	809	804	366	367	412	344	3	4	8 566	8 193
LFR	0	0	-5	-5	0	0	-3	-3	0	0	0	0	-8	-8
autres mvts (cumulé)														
Reports	245	12	349	29	9	3	1	0	41	13	1	1	646	58
Virements	0	0	-1	-1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferts	0	0	1	1	-1	-1	0	0	0	0	0	0	1	1
Décrets d'avance	-2	13	-185	-73	1	1	-24	-25	-3	-3	0	0	-213	-87
Répartitions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Annulations	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FdC et AdP ouverts	6	6	0	0	0	0	0	0	4	4	0	0	10	10
Total des crédits ouverts	3 497	3 241	3 887	3 415	820	809	341	339	454	358	4	5	9 002	8 168
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c)	8	13	6	72	-2	5	0	0	2	23	0	0	15	114
Gel initial (a)	91	88	130	109	27	26	29	29	22	16	0	0	299	269
Surgels (b)	127	32	66	41	0	3	1	0	6	31	1	1	201	108
Dégels (c)	210	107	190	78	28	24	30	29	26	24	1	1	485	263
Crédits disponibles	3 489	3 228	3 881	3 343	822	804	341	339	452	335	4	5	8 988	8 054
Crédits consommés	3 227	3 225	3 042	3 341	803	798	339	339	345	335	4	4	7 760	8 042
Ecarts Disponible / exécuté 2016	261	3	840	2	19	6	2	0	106	0	1	1	1 228	12

Tableau n° 6 : Des crédits initiaux aux crédits consommés

Source : Cour des comptes d'après les différents textes législatifs et réglementaires de mouvements de crédits, les extractions Chorus et les données du ministère.

1.2.1 La réserve de précaution

La réserve initiale au titre de l'article 51 de la LOLF portée sur les crédits de la mission *Justice* s'élève à 271 M€. Si le taux de mise en réserve²⁰ a bien été respecté globalement au niveau de chaque programme, une modulation a pu avoir lieu au sein de certains programmes, en exemptant de réserve une action ou une brique budgétaire et en augmentant à due concurrence la réserve d'une autre action ou brique :

- C'est ce qu'a fait le responsable du programme 101 – Accès au droit qui n'a pas fait porter de réserve aux crédits « accès au droit et médiation

²⁰ Le taux de mise en réserve en 2016 est de 8 % sur les crédits limitatifs hors titre 2 (sauf exceptions et modulations dues à la part de la masse salariale dans les subventions pour charge de service public aux opérateurs) et de 0,5 % sur les crédits de titre 2.

familiale » mais a majoré en contrepartie le taux de réserve des crédits dédiés à l'« aide aux victimes » (avec un taux de 11,2 %). Cette modulation semble aller à l'encontre du discours gouvernemental faisant de l'aide aux victimes une priorité²¹..

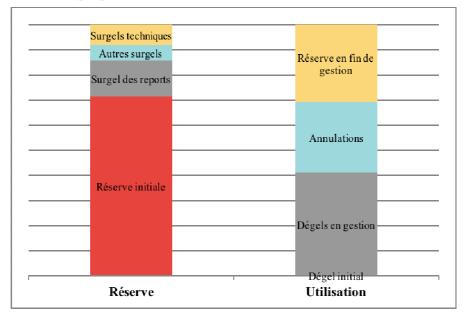
- De même, le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse a modulé, à hauteur de 0,3 M€, le taux de mise en réserve entre les briques budgétaires « intervention » et « secteur public hors immobilier ». La modulation joue ici le rôle de correction de la budgétisation initiale.
- Enfin, l'action 10 du programme 310 *Conduite et pilotage* portant les crédits de l'action sociale ministérielle est exemptée, de manière récurrente, de réserve de précaution, laquelle est reportée sur les autres actions du programme. Pourtant, compte tenu de son taux d'exécution²², cette action pourrait supporter une mise en réserve sans impact sur sa gestion.

Enfin, les emplois de chaque programme connaissent également un « gel » équivalent à la mise en réserve des crédits de masse salariale. Même si cette réserve d'emplois n'est pas prévue organiquement, ni instrumentée dans le système d'information financière de l'Etat, elle participe d'une bonne gestion du schéma d'emploi qu'il faut souligner.

-

²¹ Cependant, en 2017, les crédits « *accès au droit et médiation familiale* » sont soumis à la réserve de précaution, évitant ainsi de majorer celle de l'aide aux victimes.

²² Les crédits d'action sociale connaissent une sous-exécution de 8 % en moyenne sur les cinq dernières années (2011-2015).



Graphique n° 1 : L'utilisation de la réserve

Sur 380 M€ de crédits de paiement mis en réserve en 2016 (soit moins de 5 % des crédits LFI), 271 M€ l'ont été au moment de la réserve initiale de précaution citée à l'article 51 de la LOLF. Sur ce montant, un tiers des crédits avaient été dégelés fin mai 2016, essentiellement au profit de la justice judiciaire (86 M€). Dans le même temps, 57 % des 54 M€ de reports gelés (rubrique « surgel des reports ») étaient également rendus disponibles. Au final, même si plus de 41 % des crédits gelés ont été restitués, 224 M€ de crédits gelés ont manqué à la gestion 2016 : soit qu'ils aient été annulés en cours d'année (107 M€), soit qu'ils aient fait l'objet d'un report (117 M€) sur la gestion 2017.

Si le gel de ces crédits peut correspondre à un moindre besoin ou à une sousconsommation sur certains titres (notamment le titre 2), leur annulation ou leur report, souvent arbitrés sans anticipation possible, peuvent également provoquer un décalage de la programmation et le report de l'engagement, voire du paiement, de certaines opérations sur l'année suivante.

1.2.2 Les virements

Un seul virement a eu lieu en 2016, afin d'ajuster les crédits aux besoins, à l'approche de la fin de gestion. Opéré par un décret le 5 décembre 2016^{23} , il a eu pour objet de transférer $1 \text{ M} \in \text{ de titre } 2$ du programme 107 - Administration pénitentiaire

²³ Décret n° 2016-1667 du 5 décembre 2016 portant virement de crédits.

au programme 182 - Protection judiciaire de la jeunesse. Ce virement renforce un mouvement similaire opéré trois jours auparavant par décret d'avance, lequel avait diminué les crédits de masse salariale de l'administration pénitentiaire de 7,6 M€ et abondé ceux de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) de 5,9 M€. Expliqué sommairement comme étant « destiné au redéploiement des crédits de personnel dans le cadre des travaux de fin de gestion »²⁴, ce virement permet de couvrir le coût des revalorisations des éducateurs de la PJJ, non budgétisé en LFI. Il sera suivi d'une suppression sur le même programme 107 de 5 M€ de titre 2 en loi de finances rectificatives de fin d'année. Au total, les 13,6 M€ de crédits de titre 2 en moins sur la gestion de l'administration pénitentiaire traduisent l'effet différé à la fois du recrutement des surveillants de prison et des revalorisations accordées dans le cadre du PLAT (exemple : la revalorisation des vacations des aumôniers).

1.2.3 Les reports

1.2.3.1 Les reports d'autorisations d'engagement

Les reports d'AE de l'année antérieure sur l'année en cours ont une nette tendance à diminuer, le montant des deux années précédentes ayant été particulièrement élevés, en raison principalement des reports de crédits de l'administration pénitentiaire. Avec près de 900 M€, le précédent report d'AE (2014 sur 2015) s'élevait à plus de 20 % des AE HT2 ouvertes en LFI de la mission *Justice*²⁵. En 2016, avec un report d'AE de 2015 de 643 M€, la proportion reste similaire : ce montant représente à nouveau près de 20 % du montant des AE HT2 ouvertes en LFI pour la mission *Justice* (4,53 % des AE totales reportées du budget général).

Il convient d'observer que, sur 643 M€ reportées hors fonds de concours, 542 M€ d'AE²⁶ étaient affectées sur des tranches fonctionnelles au titre d'opérations d'investissement pluriannuelles, et donc reportables de droit²⁷. Le montant d'un demi-milliard d'euros d'AE affectées et reportées confirme la place du ministère parmi les principaux bâtisseurs de l'Etat.

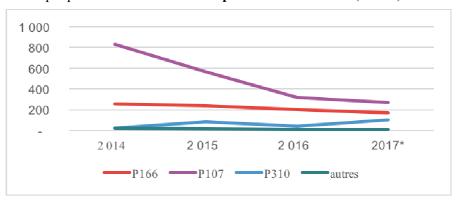
-

 $^{^{24}}$ Cf. rapport relatif au décret n° 2016-1667 du 5 décembre 2016 portant virement de crédits (JORF n°0283 du 6 décembre 2016).

²⁵ Ce report constituait 8,7 % du report total d'AE HT2 du budget général alors même que les AE HT2 de la mission Justice n'en représentaient que 1,5 %.

²⁶ Source : réponse à la question 61 du questionnaire. Parmi ce montant, figure notamment 45,7 M€ d'AE affectées pour l'opération du site historique de l'Ile de la Cité.

 $^{^{27}}$ Sous réserve du respect des règles d'affectation et dans les limites fixées par l'article 158 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 dit GBCP.



Graphique n° 2: Evolution des reports d'AE N-1 sur N (en M€)

Source : Cour des comptes selon les données du ministère et des arrêtés de report (2014 à 2016). 2017* : données en cours d'arbitrage au 13 février 2017.

Les demandes de reports d'AE « sortants » (de la gestion 2016 sur 2017) portent à la fois sur des AE affectées à des opérations d'investissement²⁸, pour 470 M€, et sur des AE devant servir à financer des opérations et des charges non exécutées en 2016 et reportées sur 2017²⁹, mais dont le montant ne sera arbitré qu'en mars 2017.

1.2.3.2 Les reports de crédits de paiement

En CP, 54 M€ de reports « entrants » (58 M€ fonds de concours inclus) ont été obtenus au premier trimestre 2016, soit un montant douze fois inférieur à celui des AE reportées. Environ la moitié des reports de CP sont venus abonder le programme 107 - administration pénitentiaire. Alors que l'ensemble des crédits reportés sur le budget général faisait l'objet d'un gel, l'effet de ce dernier a été limité pour la mission *Justice* puisque, sur 54 M€ de CP reportés et gelés, 31 M€ ont été à nouveau rendus disponibles dès le mois de mai 2016.

1.2.4 Les fonds de concours, attributions de produits et rétablissements de crédits

9,15 M€ et 1,8 M€ ont été respectivement ouverts au titre de fonds de concours et d'attribution de produits, sans variation par rapport à 2015. Leur taux moyen de consommation n'est pas encore connu par le ministère.

²⁸ Notamment des opérations de construction ou de rénovation de centres pénitentiaires (programme 3200) et de palais de justice, ainsi qu'au titre des PLAT 1 et 2 (sécurisation des sites immobiliers et des systèmes d'information).

²⁹ Notamment le « *08 Victimes* », des dépenses ACOSS, des frais de justice, des retards dans des opérations immobilières de l'administration pénitentiaire et de la justice judiciaire, etc.

14 M€ de crédits ont été rétablis en 2016³⁰, majoritairement au profit du programme 107 - Administration pénitentiaire dont la consommation des crédits est diminuée de 4 M€ en T2 et autant en hors T2 en raison, notamment, du remboursement de personnel mis à disposition (dont des remboursements de la part du compte de commerce n° 909).

1.2.5 Les transferts en gestion par décret et LFR

Cinq décrets ont opéré des transferts au cours de la gestion 2016³¹, les transferts positifs annulant globalement les transferts négatifs (solde de + 0,6 M€). Les quatre mesures à l'origine de ces transferts sont structurelles et donc récurrentes³² : les montants transférés ont vocation à être intégrés en loi de finances initiales mais seules deux mesures ont été soclées dans le PLF 2017.

En outre, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016 a transféré 2,5 M€³³ du programme 101 – Accès au droit et à la justice au programme 174 Energie, climat et après-mines de la mission Écologie, développement et mobilité durables pour abonder le budget de l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM).

1.2.6 Les ouvertures et annulations par décret et loi de finances rectificatives

En 2016, comme en 2015 mais dans une ampleur bien moindre, des crédits ont été successivement ouverts et annulés par décrets d'avance, parfois sur le même programme en cours d'année. Le solde de ces décrets d'avance est négatif de -213 M€ d'AE et de -87,1 M€ de CP (contre - 316 M€ d'AE et - 28 M€ de CP en 2015).

De la même façon qu'en 2015, des crédits ont été annulés par la loi de finances rectificative de fin d'année, pour un montant global de 7,5 M€. Outre le transfert de 2,5 M€ HT2 cités supra, 5 M€ ont été annulés sur le programme 107 -Administration pénitentiaire, afin d'ajuster les crédits de masse salariale restés sans emploi.

Au total, le cumul de ces modifications (positives et négatives) traduit un écart significatif entre la budgétisation des crédits et leur exécution en gestion : près de 3 % des AE ouvertes en LFI ont été annulées. Si cet écart, sur l'ensemble des

³⁰ Source: Chorus, restitution Inf-BUD 41.

³¹ Décrets n° 2016-674 du 25 mai 2016, n° 2016-1100 du 11 août 2016, n° 2016-1301 du 3 octobre 2016, n° 2016-1379 du 12 octobre 2016 et n° 2016-1653 du 2 décembre 2016.

³² Il s'agit du financement des dépenses de recrutement des apprentis, de la direction des achats de l'Etat et des plateformes régionales d'achat, du dispositif en faveur des mineurs non accompagnés et du remboursement de la rémunération des délégués du préfet.

³³ Cette somme correspond à l'estimation de la charge financière liée à la prolongation jusqu'au 1^{er} juin 2017 du dispositif d'indemnisation des mineurs licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952.

mouvements, s'avère en nette réduction par rapport à 2015, les principales annulations d'AE portent cette année encore sur les crédits de l'administration pénitentiaire.

Tableau n° 7 : Ouvertures et annulations de crédits (comparaison 2016/2015 en M€)

	En MG	crédits		ouver	tures			annula	itions		mvmts co	umulés
	En M€	initiaux LFI	décrets	LFR	total	% LFI	décrets	LFR	total	% LFI	cumul	% LFI
	2015	9 194,6	109,3	0,0	109,3	1,2%	425,7	7,0	432,7	-4,7%	542,0	-5,9%
ΑE	2016	8 565,6	30,6	0,0	30,6	0,4%	243,6	7,5	251,1	-2,9%	281,7	-3,3%
	différence	-629,0	-78,7	0,0	-78,7		-182,1	0,5	-181,6		-260,3	
	2015	7 894,2	115,54	0,0	115,5	1,5%	143,3	7,0	150,3	-1,9%	265,9	-3,4%
СР	2016	8 193,2	45,9	0,0	45,9	0,6%	133,0	0,0	133,0	-1,6%	178,9	-2,2%
	différence	299,0	-69,6	0,0	-69,6		-10,3	-7,0	-17,3	·	-87,0	

Source : Rapports 2015 et 2016 de la Cour des comptes sur « Les crédits du budget de l'Etat ouverts par décret d'avance ».

1.3 L'évolution de la dépense

1.3.1 Comparaison de l'exécution 2016 avec l'exécution 2015

Qu'elle soit à périmètre constant ou courant, l'exécution des crédits de 2016 par rapport à 2015 est supérieure de 193 M€ en CP (+ 2,5 %) et inférieure de plus d'un demi-milliard d'euros en AE (- 6,2 %). Cet écart est à mettre en regard de l'évolution des crédits disponibles, lesquels ont varié de + 1,7 % en CP et − 8 % en AE. Les taux d'exécution des crédits de la mission *Justice* sont donc en progression.

Tableau n° 8 : Exécution comparée des crédits 2015 et 2016 (en M€)

Mission Justice (en	201	5	20	16	Différence		
M€)	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Périmètre courant (FdC et AdP inclus)	8 270	7 850	7 759	8 042	511	- 193	
Périmètre constant (hors FdC et AdP)	8 260	7 840	7 748	8 032	512	- 192	
Différence	10	10	11	11			

 $Source: Loi\ de\ r\`eglement\ pour\ 2015\ et\ restitution\ Chorus\ au\ 03/02/2017$

1.3.2 Le respect des normes de dépense

La norme de dépense de la mission *Justice* est fixée à 6,27 milliards d'euros pour 2016 par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019³⁴. L'exécution des crédits pour 2016 indique un dépassement de cette norme de 140 M€, ce qui révèle les limites de sa portée, considérée comme plus indicative que normative et sur laquelle priment les lois de finances annuelles.

Tableau n° 9 : Exécution des crédits 2016 par rapport à la LPFP 2014 - 2019

En CP (Md€)	2016
Norme LPFP (a)	6,27
Périmètre et transferts (b)	0,03
Norme LPFP format 2016 (I=a+b)	6,30
Exécution 2016 (c)	8,04
Fonds de concours et attribution de produits (d)	0,01
Contribution de la mission au CAS pensions (e)	1,59
Exécution 2016 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	6,44
Ecart Exécution-LPFP (III=I-II)	-0,14

Source : Cour des comptes selon les données de la LPFP 2014-2017 et du ministère de la justice.

Ministère prioritaire, le ministère de la justice a disposé de crédits en LFI 2016 de près de 300 M€ supérieurs aux crédits de la LFI 2015. Le solde d'exécution 2016 de la mission *Justice*, au-delà de la norme de dépense de la loi de programmation, n'a donc pas contribué globalement à l'atteinte de l'objectif gouvernemental d'économies sur le triennal 2015-2017³⁵.

1.3.3 Vue d'ensemble des moyens alloués à la mission Justice

Outre les dotations budgétaires, la mission *Justice* comporte également des ressources extrabudgétaires et des dépenses fiscales composées en 2016 de :

- taxes perçues pour le développement de l'accès au droit³⁶, d'un montant global de 63 M€ (83 M€ prévus pour 2017). Elles ont été reversées au Conseil national des barreaux (CNB) pour rétribution des avocats ;

_

 $^{^{34}}$ cf. article 13 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, montant hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

³⁵ Objectif fixé à 5,1 Md€ pour l'année 2016 pour l'Etat et ses agences (hors charge de la dette, pensions, concours aux collectivités territoriales et à l'Union européenne).

³⁶ cf. paragraphe 2.3 *infra* sur les dépenses d'intervention.

- droit de timbre qui alimente le fonds d'indemnisation des avoués (FIDA) à hauteur de 34 M€ en 2016 ;
- dépenses fiscales au profit des avocats, évaluées à 29 M€ annuels.

La mission ne dispose pas de crédits dédiés au plan d'investissements d'avenir.

1.4 La soutenabilité budgétaire à court et moyen terme

1.4.1 La soutenabilité budgétaire à court terme

Conformément à l'article 66 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les responsables de programme doivent mettre en adéquation l'activité prévisionnelle de leurs services avec les crédits dont ils disposent au travers d'une programmation annuelle et sincère. Celle-ci permet de contrôler la soutenabilité de l'exécution en gestion au regard de l'autorisation budgétaire annuelle, et permettre d'honorer les engagements souscrits ou prévus en maîtrisant leurs conséquences budgétaires en cours d'année.

L'examen des reports de crédits de paiement en fin d'exercice et des charges à payer permet d'analyser la soutenabilité de la gestion.

1.4.1.1 Les reports de crédits de paiement sur l'exercice 2016

Tableau n° 10 : Evolution des reports de CP entre 2015 et 2016

*	2015 (M€)	2016 (M€)	Évolution (M€)
l'année n-1 sur l'année n	50,8	58	+ 7,2 M€

Source : Arrêtés de report 2015 et 2016

L'augmentation des reports de CP est important (+14 %); elle a permis de couvrir certaines charges à payer de 2015 (notamment sur les frais de justice). Cependant, seuls les reports de crédits portant sur les fonds de concours sont garantis, or ils ne constituent que 7 % (3,9 M€) du montant global. La progression des reports doit donc être maitrisée car un refus, ou un gel des crédits reportés, pourrait mettre en cause la soutenabilité de certains programmes.

Si le montant global des reports en CP est inférieur à 2 % des crédits ouverts HT2 de la mission *Justice* dans sa globalité, donc en-deçà du seuil de 3 % imposé par l'article 15-II de la LOLF, ce n'est pas le cas pour deux programmes pris isolément : les programmes 310 - *Conduite et pilotage de la politique de la justice* et 335 - *Conseil supérieur de la magistrature*. Aussi, conformément aux dispositions organiques (« ce plafond [de 3 %] peut être majoré par une disposition de loi de

finances »), précisées par le recueil des règles de comptabilité budgétaire³⁷, l'article 66 de la LFI pour 2016 a été nécessaire pour autoriser ces dépassements.

(en M€) P166 P107 P182 P101 P310 P335 crédits LFI HT2 981 1241 326 367 202 2 reports HT2 12 29 3 13 1 % reports/LFI HT2 1,19% 2,33% 1,03% 0,00% 6,52% 50,79%

Tableau n° 11 : Montant des reports de CP HT2 sur 2016 par programme

Source : Cour des comptes selon les arrêtés de report 2016.

1.4.1.2 Charges à payer à fin 2016

Les charges à payer constituent un élément important de la comptabilité générale³⁸ puisqu'elles révèlent la « dette tangible » que le responsable de programme s'est engagé à payer à un tiers (généralement le fournisseur d'une prestation), en reconnaissant que le service a bien été fait. Le montant des charges à payer en fin d'année cumule les charges avec service fait et les acquisitions d'immobilisation opérées en 2016 mais dont le paiement n'interviendra qu'en 2017 (soit que les délais de paiement ont fait basculer le règlement au-delà de la fin 2016, soit que les crédits disponibles en 2016 se sont avérés insuffisants pour honorer le paiement).

Les charges à payer de la mission Justice³⁹ extraites du S.I. Chorus s'élèvent à plus de 230 M \in , dont une centaine de millions d'euros pour chacun des programmes de l'administration pénitentiaire et de la justice judiciaire. Les frais de justice, avec 42 M \in , constituent le poste le plus important des charges à payer.

Avec raison, le ministère de la justice suit également des charges qu'il qualifie de « dettes économiques » qui, bien qu'elles ne figurent pas au titre des données comptabilisées dans Chorus (car n'ayant pas fait encore l'objet d'un engagement), seront des dépenses dont il devra s'acquitter. 42 M€ sont ainsi dus au titre de la santé

³⁷ Cf. Partie 2, § 3.1.2 : « Les crédits de paiement disponibles sur le hors titre 2 peuvent être reportés dans la limité de 3 % des crédits inscrits en loi de finances initiale sur le hors titre 2. Pour les programmes le nécessitant, en raison notamment de décalage de projets pluriannuels, il peut être dérogé à cette limite par un article en loi de finances initiale de l'exercice sur lequel les crédits seront reportés. »

³⁸ L'équivalent en droit budgétaire correspond aux « *dépenses obligatoires* », définies à l'article 95 du décret GBCP. Il s'agit d'une notion similaire mais dont le périmètre ne recoupe pas complètement celui des charges à payer, et l'adoption d'une même et unique notion en comptabilités budgétaire et générale est à rechercher.

³⁹ En raison des délais actuels de production des charges à payer, le ministère n'a pu donner leur montant que très tardivement, sans que la Cour ne puisse instruire leurs conséquences ni surtout leur évolution au regard des charges à payer de fin 2015.

des détenus au profit des organismes de sécurité sociale, et près d'une centaine de millions demeurent en instance dans les frais de justice. Aussi, le total des charges à régler sur la gestion 2017 serait évaluer à près de 370 M€ dont plus d'un tiers pour les frais de justice.

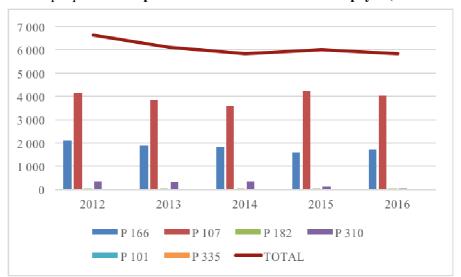
1.4.2 La soutenabilité budgétaire à moyen terme

La soutenabilité budgétaire à moyen terme d'une mission traduit sa capacité à respecter la trajectoire budgétaire arrêtée en loi de programmation des finances publiques par une adéquation sincère de sa budgétisation initiale avec ses dépenses à échoir et par la maîtrise des risques susceptibles d'accroitre ces dernières dans une perspective pluriannuelle.

L'examen des reports d'autorisations d'engagement en fin d'exercice et des restes à payer permet d'analyser la soutenabilité comptable de la gestion. Doivent en outre être prises en compte les futures composantes majeures de la dépense qui n'ont pas forcément été traduites en comptabilité budgétaire mais qui participent à la rigidification des gestions futures.

1.4.2.1 Les restes à payer

Les restes à payer correspondent globalement aux AE engagées moins les CP déjà payés au titre de ces AE. Les restes à payer de la mission *Justice*, après un pic en 2015 en raison notamment de la contractualisation des marchés en gestion déléguée des centres pénitentiaires, reprend une tendance à la baisse.



Graphique n° 3 : Répartition et tendanciel des restes à payer (2012 à 2016)

Source: Rapports annuels de performance 2012 à 2015 et PAP 2016

L'analyse pluriannuelle confirme la part prédominante (70 % début 2016) du programme 107 – Administration pénitentiaire dans le montant global des restes à payer de la mission⁴⁰, ce qui réduit la marge de manœuvre de son gestionnaire. En 2016, 40 % de ses CP HT2 ont servi à couvrir les engagements antérieurs, ce qui n'aura permis de réduire que de 10 % les restes à payer (450 M€ sur 4 230), sans compenser les nouveaux engagements de l'année. Ainsi, fin 2016, un « stock d'engagements » de plus de 4 Md€ restera à payer par l'administration pénitentiaire dans les années à venir, dont 3,2 Md€ venant à échoir au-delà de 2018⁴¹.

Ainsi, pour l'ensemble de la mission, 6,3 Md€ de CP seraient hypothéqués par les engagements antérieurs, mais ce montant est sous-estimé. Du fait d'une mauvaise pratique des engagements des PPP, qui occulte le montant à échoir des loyers de financement et de fonctionnement de ces contrats, le montant des restes à payer réels demeurent très supérieurs aux hypothèses fournies à l'information du Parlement⁴².

1.4.2.2 Les reports d'AE

Les reports d'AE de 2015 sur 2016 sont en nette diminution (-28 %) par rapport à l'année précédente, tout en restant à un niveau très élevé : le total des AE reportées en 2016 représente 18,5 % des AE HT2 ouverts en LFI (contre 20,7 % en 2015). Ce taux monte à 24 % pour les programmes de la justice judiciaire et de l'administration pénitentiaire. Ainsi, près d'un quart de leur capacité à engager leurs investissements (sans compter les 8 % de réserve de précaution) repose sur l'obtention des reports. Cela place cette programmation en grande fragilité en cas de restriction des reports ou en cas de gel des crédits reportés, comme cela a été le cas début 2016.

4

⁴⁰ Le bon suivi de la consommation des AE affectées dans les tranches fonctionnelles de Chorus conditionne la fiabilité des montants des restes à payer. Concernant le programme 107, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a invité début 2016 (source : Avis sur la soutenabilité en 2016 sur la programmation budgétaire du programme 107 − Administration pénitentiaire n° DCB/2016/34 du 3 mars 2016), son responsable à améliorer ce suivi en « nettoyant » les données disponibles. Le PAP pour 2017 annonce que, par ce simple travail de nettoyage, les restes à payer à fin 2016 auraient été diminués de 200 M€. Les efforts d'un meilleur suivi des tranches fonctionnelles par l'ensemble des responsables de programmes concernés sont à poursuivre.

⁴¹ Pour les investissements contractualisés en PPP, le reste à payer s'échelonne jusqu'en 2042 ; source : PAP pour 2017.

 $^{^{\}rm 42}$ cf. supra le paragraphe 1.1.2 La budgétisation des AE et des CP : une critique récurrente.

Tableau n° 12 : Evolution des reports d'AE entre 2015 et 2016

Report AE de l'année n-1	2015 (M€)	2016 (M€)	Évolution
sur l'année n (FdC inclus).	899,6	646,2	-253, 4 M€

Source : Arrêtés de report 2015 et 2016

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

2.1.1 Le plafond d'emploi une nouvelle fois en hausse

Comme pour ses crédits, la hausse du plafond des autorisations d'emplois (PAE) de la mission *Justice* confirme son caractère prioritaire. Dans le PLF, le montant du PAE dépassait pour la première fois le seuil des 80 000 emplois, avec 80 280 ETPT autorisés. L'amendement du plan de lutte anti-terroriste (PLAT2) a accordé 708 ETPT supplémentaires, pour atteindre en LFI 80 988 ETPT⁴³.

Tableau n° 13 : Répartition du PAE 2016 (PLF + PLAT2) par programme

Mission	PAE		,	2016	
Justice	2015	PLF	PLAT2	total PAE	% prog.
P166	31 641	31 743	339	32 082	39,61%
P107	36 758	37 823	251	38 074	47,01%
P182	8 567	8 763	58	8 821	10,89%
P310	1 953	1 929	60	1 989	2,46%
P335	22	22	-	22	0,03%
Total	78 941	80 280	708	80 988	100%

Source : document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) n° DCB/2016/57 du 1^{er} avril 2016.

La variation des emplois entre les LFI 2015 et 2016 est de + 2 047 ETPT. Cette comparaison doit néanmoins considérer les emplois ouverts en gestion 2015, à l'occasion du PLAT1 (+ 683 ETPT), qui avait déjà fait de l'exercice dernier une année record avec une hausse de près d'un millier d'emplois par rapport à 2014. L'écart entre la LFI 2016 et le PAE fin 2015 s'élève donc à 1 364 ETPT, ce qui reste une hausse très significative.

L'augmentation du plafond des autorisations d'emplois ne signifie pas pour autant que la mission a recruté à hauteur et conformément à ses droits. D'une part, le PAE 2016 a été exécuté avec – 1 164 ETPT par rapport à son niveau maximal autorisé⁴⁴; d'autre part, le décompte du PAE s'effectue globalement sans distinction

. .

⁴³ Soit 4,22 % du « plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, exprimé en équivalents temps plein travaillé, fixé au nombre de 1 919 744 » par l'article 57 de la LFI 2016.

⁴⁴ en progrès par rapport à 2015 où l'écart était de - 1 559 ETPT.

des catégories d'emploi : il convient donc d'examiner parmi les catégories les plus critiques si leur schéma d'emploi prévu a été respecté ou si sa non-atteinte a été compensée par des catégories de substitution.

plafond d'emplois (LFI) Exécution du plafond d'emplois

Graphique n° 4 : Plafond et consommation des autorisations d'emploi (en ETPT)

Source : Cour des comptes selon les LFI, DPGECP et RAP pour 2014 à 2016.

2.1.2 Le schéma d'emplois : une exécution fortement contrastée

Le schéma d'emplois 2016 pour l'ensemble de la mission permet une très forte hausse de 2 225 ETP; son exécution a même été au-delà, avec une réalisation de + 2 377 ETP. Toutefois, cette exécution globale peut révéler certaines difficultés par programme et surtout par catégorie. Le programme 107 – Administration pénitentiaire est celui qui porte le plus grand nombre d'emplois : 38 074 ETPT ouverts en LFI, soit 47 % de la mission (40 % pour le programme 166 – Justice judiciaire). Bien qu'il ait globalement sur-exécuté son schéma d'emplois de 84 ETP en 2016, la catégorie des surveillants pénitentiaires est sous-exécutée de 375 ETP.

P182 P335 **Programmes** P107 P166 P310 MISSION Magistrats -4 -21 -3 -14 Personnels d'encadrement 21 -14 -4 -27 -24 Cat B greffes, insertion, éducation 91 126 -30 12 199 Cat B administratif et technique -4 31 21 2 50 Surveillants -375 0 -375 -9 Cat C 319 -87 16 239 7 **TOTAL** 84 -26 0 68

Tableau n° 14 : Ecart entre schéma d'emplois et exécution, par catégorie (en ETP)

Source : Ministère de la justice

2.1.2.1 Pour l'administration pénitentiaire, l'atteinte du schéma d'emplois passe par des recrutements de substitution

Le schéma d'emplois de l'administration pénitentiaire pour 2016 était très ambitieux. Les recrutements à réaliser devaient permettre d'honorer les nouveaux postes de surveillants ouverts en 2016, dont 597 au titre des PLAT 1 et 2, mais encore compenser les départs (départs en retraite, plus les détachements et changements statutaires des surveillants en activité). Or, les concours ouverts en 2016, en trois vagues au lieu de deux antérieurement, n'ont pas permis d'atteindre le schéma d'emplois des surveillants, qui n'est respecté qu'à peine plus de la moitié (+ 507 au lieu de + 882). En effet, sur ce vivier de candidats potentiels, l'administration est en concurrence directe :

- avec les ministères de l'intérieur et de la défense, qui ont tous les deux, également, bénéficié d'importantes ouvertures d'emplois et recrutent massivement;
- mais aussi, de plus en plus, avec les municipalités pour leurs missions de police locale.

Cette concurrence profite aux recruteurs les plus attractifs; elle est vive sur les primo-recrutements par concours mais également sur le personnel déjà en poste, qui peut être tenté de changer de fonction et de ministère. Par ailleurs, entre 2012 et 2016, le nombre d'agents ne décomptant pas du plafond d'emplois pour détachement ou mobilité a régulièrement progressé⁴⁵. Aussi, l'administration pénitentiaire, pour atteindre son schéma d'emplois global, compense en partie son manque de surveillants par des agents non titulaires à contrat court, notamment dans les catégorie « personnel d'encadrement », « cadre B des métiers des métiers de l'insertion » mais également des catégories C. Cette politique, déjà utilisée en 2015, atteint ses limites. Elle n'a toutefois pas d'impact en masse salariale car, bien qu'il s'agisse souvent

..

⁴⁵ Il passe ainsi de 262 à 462, soit de 1,8 à 2,8 % du nombre d'agents en activité.

d'un repyramidage, les agents contractuels ainsi recrutés ne bénéficient pas des primes et avantages catégoriels réservés au statut de surveillant pénitentiaire.

2.1.2.2 Le programme 166 pour la justice judiciaire a également gagné des ouvertures d'emplois.

Avec un relèvement du plafond à 9 277 (162 de plus qu'en 2015) et malgré des recrutements complémentaires, le schéma d'emplois des magistrats est sous-exécuté (- 21 ETP) et surtout, comme en 2015, le nombre de magistrats effectivement en activité⁴⁶ reste inférieur de 13 % aux droits ouverts, créant une surcharge de travail sur les magistrats en juridiction. De surcroit, le nombre de magistrats en détachement par rapport à 2015 augmente en volume et en pourcentage.

A l'inverse et en compensation, la catégorie des greffiers connait une très nette progression en emplois ainsi qu'en masse salariale (cf. paragraphe suivant). Le schéma d'emplois des greffiers en fonction dans les services judiciaires est surexécuté de 126, en raison notamment d'une compensation de 35 ETP d'assistants juristes et spécialisés et de 87 ETP de catégorie C non recrutés⁴⁷. En outre, les promotions internes permettant le passage de la catégorie C vers celle des greffiers (augmentant les sorties de l'une et les entrées de l'autre dans le schéma d'emplois) ont fortement progressé, avec 199 emplois en 2016 contre 50 en 2015. L'impact global sur les adjoints administratifs conduit à sous-exécuter le schéma d'emplois de cette catégorie de 87 ETP.

2.1.3 La masse salariale : une forte hausse corrélative due à l'augmentation des emplois, mais également à des mesures catégorielles

En dépassant pour la première fois 5 milliards d'euros de dotation, les crédits LFI du titre 2 représentent une part substantielle (62 %) du budget total de la mission $Justice^{48}$ ainsi que 4,15 % des crédits T2 de l'Etat. Ce montant est supérieur de 327 M€ (+ 6,9 %) par rapport à la LFI 2014 et de 226 M€ (+ 4,7 %) par rapport à la LFI 2015. Rapportés aux crédits disponibles 2015 après les divers mouvements en gestion⁴⁹, les crédits T2 disponibles de 2016 restent en hausse de 190 M€, soit + 4 %.

Les programmes 166 - *Justice judiciaire* et 107 - *Administration pénitentiaire* disposent à eux deux de 88 % de la masse salariale de la mission, à part quasi-égales. La gestion des crédits du titre 2 de ces programmes constituent à ce titre un enjeu

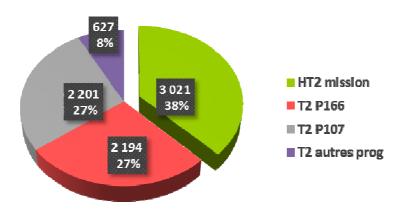
⁴⁶ Au 31 décembre 2016, il était compté 7 996 magistrats en activité plus 87 magistrats maintenus en activité en surnombre. (*source : ministère de la justice*).

⁴⁷ Le rattrapage inverse (moins de greffiers et plus de cat. C) est prévu au schéma d'emplois 2017.

 $^{^{48}}$ Sur un budget T2 LFI de 5 074 505 046 €, 5 021 643 759 € ont été exécutés à fin 2016, soit 98.96 % des crédits ouverts.

⁴⁹ Décrets d'avance (dont le PLAT 1) et d'annulation, transferts, reports, LFR, etc.

majeur pour le ministère. En cours de gestion, plusieurs variations ont modifié leurs dotations initiales : par décrets d'avances, 27 M€ ont globalement été annulés sur la masse salariale de la justice judiciaire et 8 M€ sur celle de l'administration pénitentiaire⁵⁰, laquelle a de nouveau été réduite de 5 M€ par la loi de finances rectificative de fin d'année⁵¹. Après ces corrections à la baisse réalisée dans le but d'ajuster les crédits disponibles aux besoins constatés en gestion, les programmes 166 et 107 ont exécuté, à 9 M€ près chacun, la totalité de leurs crédits de titre 2.



Graphique n° 5 : Exécution des crédits de la mission Justice (en M€)

Source : Cour des comptes d'après les données d'exécution Chorus

Pour ces deux programmes, la masse salariale aura augmenté au regard des emplois supplémentaires ouverts, quand bien même les recrutements dans les catégories les plus pondéreuses (magistrats, personnel d'encadrement et surveillants) sont restées inférieurs au schéma d'emplois prévisionnel. Outre les primes spécifiques prévues dans les plans de lutte antiterroriste pour certains emplois et l'augmentation du point d'indice de la fonction publique, ce sont également l'entrée en vigueur de mesures catégorielles qui participent à la hausse du titre 2. Ainsi, le corps des greffiers a pleinement bénéficié d'une revalorisation indiciaire et de mesures catégorielles à la suite d'une réforme statutaire arrêtée fin 2015⁵². 200

⁵⁰ Tout en majorant de 6 M€ celle de la protection judiciaire de la jeunesse.

⁵¹ Le détail et l'explication de ces mouvements ont été donnés *supra* (cf. § 1.2.5 les transferts en gestion).

⁵² cf. décret n°2015-1273 du 13 octobre 2015, créant un statut d'emploi de greffiers fonctionnels et de directeurs fonctionnels, dont l'indice terminal atteint la hors échelle, lettre B bis.

emplois de « greffiers fonctionnels » et 150 emplois de « directeurs fonctionnels » ont été ouverts en 2016^{53} .

Enfin, le programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse* connait également une hausse de sa masse salariale, due à l'augmentation de ses emplois (75 recrutements supplémentaires) mais également à la revalorisation catégorielle des éducateurs dont le « nouvel espace statutaire » pour un coût de 3,5 M€. Le repyramidage des emplois de C en B, et de B en A, au sein du programme 310 - *Conduite et pilotage de la politique de la justice* connait un impact plus limité en raison des difficultés du secrétariat général à pourvoir certains postes ouverts et à en limiter le *turn-over*.

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'Etat : une hausse en partie due aux frais de justice.

Les crédits de titre 3 représentent plus d'un quart des crédits de la mission *Justice*, et plus des deux-tiers de ses crédits hors titre 2⁵⁴. Le montant des dépenses de fonctionnement exécutées en 2016 s'élève à 1 927 M€ en AE et 2 064 M€ en CP⁵⁵. En hausse globale (38 M€ soit + 1,9 %) par rapport à 2015⁵⁶, l'exécution de ces dépenses reste inférieure de 57 M€ aux crédits ouverts en LFI, mais augmente sur certains postes particuliers comme les frais de justice.

Tableau n° 15 : Comparaison des CP de Titre 3 (LFI et exécution)

CP T3 en M€	2014	2015	2016	PLF 2017
crédits T3 ouverts en LFI	1 914	2 008	2 121	1 929
Crédits T3 exécutés	1 909	2 026	2 064	-
écart exécution / LFI	- 5	18	- 57	-
progression / LFI n-1	-1,90%	4,91%	5,63%	-9,05%
progression / exécution n-1	nc	6,13%	1,88%	-

Source: Cour des comptes selon les PAP 2013 à 2017 et extractions Chorus

 $^{^{53}}$ Le repyramidage des catégories C en greffiers a également un coût, évalué en année pleine à 0.8 M€.

⁵⁴ Respectivement 25,9 % et 68 % des crédits totaux et des crédits HT2 ouverts en LFI 2016.

 $^{^{55}}$ Dont 109 M€ de subventions pour charges de service public, soit 5 % du titre 3.

⁵⁶ La forte hausse de ces crédits LFI 2016 par rapport aux crédits LFI 2015 doit être atténuée en partie par les crédits supplémentaires ouverts en gestion 2015, qui expliquent par ailleurs la surconsommation apparente de 18 M€ cette année-là, dans le tableau n° 14.

Près de la moitié (46 %) des dépenses de fonctionnement est imputée au programme 166 – *Justice judiciaire*, en raison principalement des dépenses de frais de justice, qui représentent plus de la moitié des dépenses HT2 du programme (immobilier inclus). Les frais de justice ne constituent pas une action au sens LOLF, et donc ne sont pas identifiés comme tels dans les lois de finances, mais ils sont suivis budgétairement dans le cadre d'une « brique de budgétisation » ainsi que dans le référentiel de programmation par activité.

Malgré les mesures d'économie prévues⁵⁷ ainsi que celles qui font sortir certaines dépenses du périmètre des frais de justice⁵⁸, ceux-ci devraient augmenter sensiblement, avec une estimation de dépenses de 624 M€⁵⁹ en 2016, contre une exécution de 475 M€ en 2015 et 470 M€ en 2014. L'importance et la complexité de ces dépenses ont justifié deux rapports récents pour en améliorer le contrôle de la dépense et la maitrise des flux, la Cour ayant dispensé à cette occasion des observations critiques sur ce sujet⁶⁰. Certaines sont toujours en cours d'expertise par le ministère.

Les interceptions judiciaires ont représenté pour l'État une dépense de 122,55 M€ en 2015, dont 110,27 M€ sur les frais de justice. Les économies réalisées en gestion 2016 grâce à la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) sont estimées par le ministère à seulement 10 M€, faute d'un déploiement complet⁶¹. Le référé de la Cour au Premier ministre sur le sujet⁶² estime que chaque année de retard du projet empêche l'Etat de réaliser 40 M€ d'économies nettes.

La médecine légale est un autre poste de dépenses important, avec un tendanciel de dépenses annuelles d'environ 55 M€, mais dont la sous-budgétisation

_

⁵⁷ cf. *supra* paragraphe 1.1.1.4 « les économies attendues ».

⁵⁸ Par décret n° 2016-479 du 18 avril 2016 relatif au traitement des états et mémoires des frais de justice, les frais de location de coffre dans les juridictions sont désormais exclus de la catégorie des frais de justice. Leur périmètre avait déjà été sensiblement diminué par le n° 2013-770 du 26 août 2013 relatif aux frais de justice, qui écartait les frais d'affranchissement, les frais de transports des pièces à conviction et les frais de déplacement des magistrats et des greffiers.

 $^{^{59}}$ Dernier chiffre connu pour 2016, arrêté au 20 septembre à l'occasion des comptes-rendus de gestion n° 2.

⁶⁰ Voir Cour des comptes. « Les frais de justice depuis 2011 : communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale ». Septembre 2014. Voir également la « Revue des dépenses sur les frais de justice », avril 2015, mission partenariale IGSJ et CGEFI (op. cité).

⁶¹ Cf. *infra* paragraphe 2.4 « *Les dépenses d'investissement* ». La suppression du système de transmission des interceptions judiciaires (STIJ), auquel la PNIJ a vocation à succéder, a été reportée, à ce stade, à fin 2017 par décret n° 2016-1852 du 23 décembre 2016 modifiant le décret n° 2014-1162 du 9 octobre 2014 relatif à la création de la plateforme nationale des interceptions judiciaires.

⁶² Cour des comptes. Référé, Les interceptions judiciaires et la plateforme nationale des interceptions judiciaires. 18 février 2016, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr

(38 M€ en programmation) génère un report de charges en augmentation constante⁶³. Les économies arbitrées par le cabinet du Premier ministre en septembre 2015 n'ont pas été atteintes car le nouveau schéma de la médecine légale a été suspendu dans l'attente de la mise en œuvre des conclusions du rapport de la Mission interministérielle d'évaluation de l'organisation de la médecine légale en Ile-de-France, rendu à l'été 2016.

L'affiliation au régime général de la sécurité sociale des collaborateurs occasionnels du service public de la justice (COSP) a fait l'objet d'une mesure de périmètre en LFI 2016 de 23,1 M€. Cette mesure portait sur un périmètre initial⁶⁴ qui a été étendu en cours d'année⁶⁵. Le coût global de cette mesure en année pleine est évalué à 50 M€, inscrit au PLF 2017. Un plan de recrutement de 50 interprètes salariés devrait permettre un niveau de prestation élevé à un cout moindre (21 interprètes recrutés en 2016) ; De même, un logiciel de traduction automatique et sécurisé constitue une piste que la Cour encourage à développer pour les langues étrangères les plus usitées.

Les frais de justice avancés par l'Etat dans les affaires civiles ou commerciales pourraient être recouvrés de manière plus efficace pour diminuer leur montant global par rétablissement de crédits, selon le même principe que pour l'aide juridictionnelle (cf. *infra*). Or, cette procédure doit être auditée, pilotée et instrumentée centralement et dans les juridictions afin d'identifier les taux de recouvrement potentiels et de les atteindre.

Enfin, la hausse des frais de justice en 2016 s'explique par l'ouverture de moyens budgétaires inédits de près de 100 M€, qui ont été consommés avec l'objectif de réduire à un mois les délais de paiement aux fournisseurs en diminuant, à due concurrence des crédits ouverts, le stock de de factures en instance de paiement⁶⁶. Ces moyens se sont élevés à 59 M€ de crédits de paiement en LFI (54 M€ de PLAT2 et 5 M€ du PLAT1), dont la réserve de précaution a en outre été levée intégralement dès le mois de mai 2016, auxquels ont été rajoutés 40 M€ par décret d'avance du 3 octobre 2016⁶⁷, ainsi que d'un redéploiement en fin de gestion de 2,8 M€ à partir de

⁶³ Source : Avis sur la soutenabilité de la programmation budgétaire du programme 166.

⁶⁴ Par le décret n° 2015-1869 du 30 décembre 2015 relatif à l'affiliation au régime général de sécurité sociale des personnes participant de façon occasionnelle à des missions de service public.

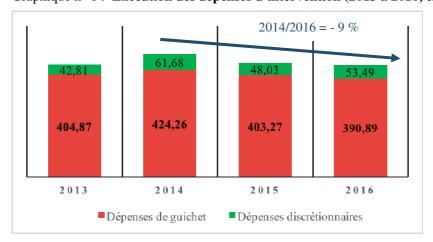
⁶⁵ Par le décret n° 2016-744 du 2 juin 2016 modifiant le décret n° 2015-1869 du 30 décembre 2015, qui codifie la liste des professions concernées à l'article D. 311-1 du code de la sécurité sociale.

⁶⁶ Par ailleurs, dans son rapport 2014 : « Les frais de justice depuis 2011 », op. cité, la Cour avait souligné la nécessité d'établir un délai de forclusion pour le dépôt des mémoires de frais de justice. Le ministère, qui partage cette recommandation, est invité à porter au plus tôt un article législatif en ce sens.

⁶⁷ cf. Cour des comptes : « Les crédits du budget de l'Etat ouverts par décret d'avance » ; déc. 2016.

crédits non utilisés dans la lutte anti-terroriste⁶⁸. Ce financement exceptionnel est d'ordre conjoncturel et, une partie des stocks étant apurée, le montant des frais de justice, à périmètre égal, devrait se réduire en 2017. En effet, le stock des factures en instance est désormais mieux connu grâce au déploiement intégral du portail Chorus Pro, dont l'emploi a été rendu obligatoire par décret 2016-479 du 18 avril 2016 (déjà cité) et qui recense, par activité et par type d'acte, les mémoires dématérialisés de facturation. L'ensemble de ces efforts conjugués ont permis une forte diminution des délais de paiement (passage de 87 à 19 jours entre le début et la fin d'année 2016) et des instances de paiement entre la fin 2015 et la fin 2016⁶⁹.

2.3 Les dépenses d'intervention : un montant en baisse, mais moins que n'augmentent les taxes affectées



Graphique n° 6 : Exécution des dépenses d'intervention (2013 à 2016, en M€)

Source : Cour des comptes d'après les données du ministère de la justice

Les dépenses d'intervention de la mission *Justice* atteignent 444 M€ en CP, en baisse par rapport à 2015 (- 7 M€) et surtout par rapport à 2014 (- 41 M€). Elles restent néanmoins essentiellement des « dépenses de guichet », laissant au gestionnaire peu de marge de manœuvre au titre des dépenses discrétionnaires.

⁶⁸ Source: ministère de la justice, réponse à la question 6: « le retard pris dans la définition des besoins concernant les logiciels du parquet anti-terroriste d'une part et Cassiopée (mesure relative au renforcement en moyens technologiques et informatique) d'autre part a nécessité un report de financement. »

⁶⁹ Selon le périmètre de calcul retenu en fin 2016, les restes à payer (avec 37,5 M€) diminuent de près de moitié et les dépenses obligatoires (« CAP automatiques » plus « dettes fournisseurs ») chutent de 60 % (26,8 M€ en 2016 contre 64 M€ fin 2015).

En effet, les deux principales dépenses de titre 6 de la mission *Justice* concernent l'aide juridictionnelle, à hauteur de 69 % (305 M \in), et les cotisations à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour 20 % (90 M \in). La répartition détaillée des dépenses d'intervention entre dépenses de guichet et dépenses discrétionnaires exécutées en 2016 figure en annexe 2.

2.3.1 Les dépenses liées à l'aide juridictionnelle

L'aide juridictionnelle, ou « aide juridique » dès lors qu'elle recouvre également les interventions non juridictionnelles des avocats et autres auxiliaires de justice, est en baisse légère mais continue ; ses versements passent de 328 M€ en 2014, à 313 M€ en 2015 et à 305 M€ en 2016⁷⁰. Toutefois, dans le même temps, les ressources extrabudgétaires dont bénéficient les avocats sont en constante augmentation. En effet, jusqu'en 2014, le Conseil national des barreaux (CNB) disposait, en complément des dotations budgétaires, de l'affectation du produit de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) qui lui a assuré près de 28 M€ en 2014. Ces sommes rétribuent les avocats par l'intermédiaire des caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA). La LFI pour 2015 modifie le dispositif pour assurer 43 M€ de recettes extrabudgétaires⁷¹. Pour 2016 et 2017, le plafond de ces ressources est augmenté de 20 M€ par an⁷², pour atteindre 63 M€ en 2016 et 83 M€ en 2017. Le montant global du financement de l'aide juridique augmente donc significativement.

Tableau n° 16 : Ressources globales au titre de l'aide juridictionnelle

AJ	2014	2015	2016	2017
P101-01	328	313	305	371(*)
Taxes affectées	28	43	63	83
Total	356	356	368	454

⁷⁰ Source: extraction des données Chorus 2016 pour l'action 0101-01 au 1^{er} février 2077.

Ces recettes ont été perçues dans la limite respective de 25, 11 et 7 M€ (soit 43 M€ cumulés).

N.B.: La diminution des crédits budgétaires de 2016 a été permise par la mobilisation, à hauteur de 11,4 M \in , de la trésorerie des CARPA; ressource conjoncturelle non reconductible qui ne signifie donc pas que les dépenses globales ont baissé.

⁷¹ L'article 35 de la loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 augmentait les recettes affectées en revalorisant :

⁻ la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) pour les contrats de protection juridique,

[–] la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice ;

⁻ le droit fixe de procédure pénale.

 $^{^{72}}$ L'article 42 de la loi 2015-1785 de finances pour 2016 relève le plafond de la ressource provenant de la TSCA de 35 M€ (45 M€ en 2017) contre 25 M€ en 2015 et substitue aux deux autres recettes un prélèvement sur le produit d'une partie des amendes pénales, dans la limite de 28 M€ (38 M€ en 2017) contre 18 M€ précédemment.

Source : Cour des comptes et projet annuel de performances pour 2017 (*) dotation budgétaire de l'aide juridictionnelle pour 2017

L'augmentation de ces ressources répond aux besoins nouveaux de financement créés par le rehaussement du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle, qui est passé de 941 à 1000 €, et par la revalorisation de l'unité de valeur qui sert de référence au calcul de la rétribution des avocats (+ 18 % en 2016 et plus un tiers prévu en 2017). Le coût respectif de ces deux mesures est estimé à 7,9 M€ et 9,3 M€ pour 2016, mais c'est surtout leur coût pour 2017, en année pleine, qui fait peser un risque important sur la soutenabilité future du programme, avec une charge financière estimée à 69 M€ (32 M€ et 37 M€)⁷³.

Par ailleurs, l'Etat avance le paiement de la rétribution des auxiliaires de justice prêtant leur concours au titre de l'aide juridictionnelle ainsi que les frais de justice. Lorsqu'une partie est condamnée aux dépens ou perd son procès, et dès lors qu'elle n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, l'Etat doit recouvrer ces frais auprès d'elle. L'indicateur de performance 2.2 « Taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle » indique que ces frais ne sont recouvrés qu'à hauteur, en cible, de 7,5 % en 2016, ce qui révèle un dysfonctionnement flagrant du dispositif. La Cour incite le ministère à auditer l'ensemble de la chaine de recouvrement pour prendre des mesures correctrices qui doivent aller au-delà d'une simple note à l'attention des présidents de cour d'appel⁷⁴.

Enfin, une autre rétribution extrabudgétaire a été créée en 2015 et codifiée à l'article 700 du code de procédure civile⁷⁵. Elle pourrait venir en compensation de l'aide étatique tout en luttant contre les procédures dilatoires et abusives, mais elle est peu appliquée par les juges. En 2016, à peine un millier de cas a été ordonné sur les 800 000 procédures annuelles ouvrant droit à l'aide juridictionnelle.

Aussi, comme l'a souligné la Cour au Garde des Sceaux⁷⁶, ce dispositif, qui connait une dépense particulièrement dynamique et dont l'efficacité et le coût complet sont mal mesurés, nécessite-t-il une réforme de l'architecture de sa gestion.

⁷³ Source : Avis sur la soutenabilité de la programmation budgétaire du programme 101 – Accès au droit et à la justice du 3 mars 2016.

⁷⁴ cf. : Notes du chef du service de l'accès au droit et à la justice (SADJAV) aux chefs de cour d'appel du 7 mars 2016 et du 2 novembre 2016 sur les stocks de décisions recouvrables.

⁷⁵ L'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique permet à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle de demander au juge la condamnation de la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès (si elle est non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle), au paiement à l'avocat d'une somme du montant des frais que son client aurait exposés s'il n'avait pas bénéficié de l'aide juridictionnelle. L'article 128 de la loi n° 2013-1278 de finances pour 2014 renforce et codifie ce dispositif.

⁷⁶ Cour des comptes, *Référé*, *La gestion et le financement de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat.* 23 décembre 2016. 6 p.

2.3.2 Les dépenses liées à la prise en charge des frais de santé des détenus

Les dépenses de santé des détenus incarcérés sont à la charge de l'administration pénitentiaire. Afin d'améliorer leur connaissance, faciliter leur suivi et simplifier leur règlement, le paiement des dépenses des tickets modérateurs et des forfaits journaliers hospitaliers a été centralisé à compter du 1^{er} janvier 2016 conformément aux dispositions du code de la santé publique⁷⁷.

Cette réforme simplificatrice a cependant rencontré quelques difficultés dans la définition de son périmètre et les modalités de sa mise en œuvre en gestion 2016 et n'a pas porté les fruits escomptés. En outre, le précédent circuit de facturation (envoi des factures par les hôpitaux directement aux établissements pénitentiaires) demeure pour les actes médicaux antérieurs au 1^{er} janvier 2016 ainsi que pour ceux des collectivités d'outre-mer. Le double circuit devra perdurer jusqu'à paiement de l'ensemble des factures en attente, dont le montant est estimé par le ministère de la justice à 54,8 M€ (contre 38,5 M€ à fin 2015), dont 30 M€ sollicités par la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

Par ailleurs, 90 M€ ont été versés en 2016 à l'ACOSS au titre de la prise en charge des frais de santé dus par l'Etat en application de l'article L. 381-30-2 du code de la sécurité sociale. Le montant dû étant de 106,7 M€ (dont 8,5 M€ de report de 2015), le programme 107 – Administration pénitentiaire aggrave ainsi ses charges à payer de 16,7 M€ en raison de la sous-budgétisation de cette action.

Ainsi, entre 2015 et 2016, les reports de charges pour le versement à l'ACOSS ainsi que pour les dépenses de santé déconcentrées ont progressé de 52 % et pénaliseront la gestion 2017 à hauteur de 71,5 M€.

2.3.3 Les dépenses d'aide aux victimes

L'action 03 du programme 101 – *Accès au droit et à la justice* porte les crédits au profit de l'aide aux victimes. Initialement budgétisée à 20 M€ au projet de loi de finances, la dotation LFI a été majorée de 5 M€ par amendement parlementaire. Le montant exécuté, légèrement inférieur à 22 M€, a consommé 88 % de la dotation prévue, au profit essentiellement des associations œuvrant pour l'aide aux victimes, au niveau national ou local. Les subventions au niveau national ont bénéficié à quatre fédérations et dix-huit associations nationales, interlocutrices directes du service d'accès au droit et d'aide aux victimes (SADJAV) et présentes au comité national de l'aide aux victimes. Au niveau local, près de 200 associations sont subventionnées pour intervenir au profit des différentes catégories de victimes, au sein des bureau d'aide aux victimes déployés dans la plupart des tribunaux de grande instance, ou en dehors de ces bureaux.

 $^{^{77}}$ Dispositions codifiées par l'article 46 de la LFSS n° 2014-1554 pour 2015.

Le dialogue de gestion avec les associations et le suivi du bon emploi des fonds reçus est à la charge du magistrat localement délégué à la politique associative et à l'accès au droit.

2.3.4 Les dépenses pour l'accès au droit

L'action 02 du programme 101 – Accès au droit et à la justice porte environ 7 M€ de crédits d'intervention dédiés au « développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité ».

Ces crédits ont pour but principal de financer le réseau de proximité d'accès au droit constitué par :

- 101 conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), constitués en groupement d'intérêt public (GIP) ;
- 139 maisons de justice et du droit (MJD) et les 39 antennes de justice existantes en juillet 2016.

2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

La mission *Justice* est l'une des missions de l'Etat qui investit le plus avec les missions *Sécurité* et *Culture*, mais bien après la mission *Défense*; ses crédits de paiement représentent 4 % des crédits d'investissement du budget général⁷⁸. Ainsi, le ministère de la justice gère un parc immobilier composé essentiellement d'établissements pénitentiaires et de palais de justice, s'élevant à 12 Md ϵ^{79} , soit 20 % des immobilisations corporelles de l'Etat. C'est pourquoi les investissements de la mission *Justice* portent principalement sur des programmes immobiliers pénitentiaires et judiciaires, mais ils comprennent aussi des projets informatiques majeurs.

2.4.1 Les crédits immobiliers : des engagements nettement inférieurs au budget prévisionnel

Lorsque le montant d'un projet d'investissement est supérieur à 20 M€ HT, il doit être inscrit dans un inventaire national et faire l'objet d'une évaluation socio-

⁷⁸ « L'État investit essentiellement dans le domaine de la Défense, qui totalise 81 % des investissements réalisés par le budget général (PLF 2017). Les autres missions qui bénéficient de crédits d'investissement importants sont la sécurité (0,5 Md€), la Justice (0,5 Md€) et la culture (0,4 Md€). » (Source : Annexe au PLF 2017, « Évaluation des grands projets d'investissements publics », p. 10).

⁷⁹ *Source* : *compte de bilan au 31/12/2015*.

économique⁸⁰. En 2016, 21 projets étaient recensés à ce titre (contre 18 en 2015 et 12 en 2014), pour un coût médian de 83 M€ TTC, mais la décision de réalisation d'un seul projet sur ces 21 était prise au 31 juin 2016.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les dépenses d'investissement ouvertes en LFI pour 2016 connaissent deux ruptures majeures par rapport aux années antérieures :

- avec 950 M€, les AE connaissent une très forte hausse de plus de 50 % alors que les CP (512 M€) baissent concomitamment de 10 %;
- de fait, alors que les CP étaient d'un montant supérieur aux AE ces dernières années⁸¹, ils ne représentent plus en 2016 que la moitié environ des AE;
- accessoirement, l'écart entre les crédits demandés et ceux obtenus, jusqu'à présent en défaveur du ministère entre 2 et 17 M€, s'inverse en 2016, notamment en raison de l'amendement PLAT2, pour atteindre + 125 M€ d'AE et 49 M€ de CP.

1000 900 800 700 600 500 400 300 200 100 2013 2014 2015 2016 AE prévues au PLF ——AE ouvertes en LFI CP prévus au PLF ——CP ouverts en LFI

Tableau n° 17 : Evolution des crédits au PLF et en LFI (en M€ d'AE et de CP)

Source: PAP 2013 à 2017.

La hausse inédite des AE de titre 5 correspond à la volonté d'engager de nouveaux programmes immobiliers et informatiques, mais dont le paiement

 $^{^{80}}$ Conformément à l'article 17 de la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et son décret d'application n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics.

⁸¹ Les CP étaient supérieurs aux AE de 129 M€ en 2013, de 157 M€ en 2014 et de 27 M€ en 2015.

interviendra plus tard : l'écart tout aussi inédit entre les AE et les CP (438 M€ en 2016) va considérablement augmenter les restes à payer et rigidifier les gestions à venir : les AE consommées dans l'année obéreront d'autant les crédits ouverts les années suivantes.

Toutefois, la hausse des AE pour 2016 n'améliore pas pour autant le taux d'exécution du programme d'investissement, qui est resté, globalement, nettement inférieur aux crédits initialement ouverts.

Tableau n° 18 : Exécution des crédits d'investissements par rapport à la LFI

	P1	.66	P1	.07	autres	prog.	to	tal
EN M€	AE	СР	AE	СР	AE	СР	AE	СР
Crédits LFI	120	118	679	321	153	74	952	513
Exécution	148	119	161	251	52	40	361	410
Ecart en M€	28	1	- 518	- 71	- 101	- 34	- 591	- 103
Ecart en %	23,25%	1,19%	-76,33%	-21,96%	-65,75%	-45,54%	-62,08%	-20,04%

Source : Cour des comptes selon les données du PLF 2017 et des extractions Chorus.

La sous-exécution atteint plus de 590 M€ d'AE et plus de 100 M€ de CP (soit 62 % et 20 % de la dotation initiale). Cette sous-exécution des CP est légèrement plus importante qu'en 2015 (qui était de - 95 M€, soit – 17 % des CP de T5), mais moins qu'en 2014, dont 153 M€ de crédits de paiement n'avaient pas été consommés (soit un quart des crédits ouverts). Cette sous-exécution est principalement due à la non-réalisation du programme d'investissement de l'administration pénitentiaire (moins d'un quart des engagements prévus ont été réalisés) et du secrétariat général (40 M€ d'AE d'engagés sur 140 M€ ouverts). L'ouverture de la totalité des AE pour un programme, et leur affectation sur une tranche fonctionnelle, peut expliquer en partie cette sous-consommation qui devrait en conséquence se réduite dans les années à venir. Le responsable du programme 166 – *Justice judiciaire* a, en revanche, surexécuté le montant de ses AE de l'année (notamment par l'engagement d'AE ouvertes et affectées les années antérieures) et respecté la programmation de ses paiements⁸².

 $^{^{82}}$ Un retrait d'engagement de 3,6 M€ d'AE a néanmoins eu lieu suite à l'abandon de l'opération de création d'un Palais de justice à Villefontaine (source : réponse à la question 62).

700 580 566,1 600 512,2 Ecart moyen = -500 471,0 400 427 410,2 300 200 100 2014 2015 2016 CP ouverts LFI ——CP exécutés

Tableau n° 19 : Ecart entre les crédits de paiement d'investissement ouverts en LFI et ceux consommés dans l'année (en M€)

Source: Cour des comptes selon les PAP 2015 à 2017 et les extractions Chorus.

En quatre ou cinq ans, une année complète de dotation budgétaire n'est ainsi pas investie. Cette sous-exécution participe au respect de la norme de dépense de l'Etat, grâce à l'annulation de nombreux crédits en gestion et en loi de règlement. Elle est toutefois, avant tout, la conséquence du non-respect de la programmation immobilière initiale avec des glissements successifs ou des réorientations des différents programmes : un projet sur deux accuse un retard de plus de six mois, en raison la plupart du temps de modifications du périmètre des opérations ou du nombre prévu des effectifs bénéficiaires.

Au titre d'illustration pour le programme 107 – Administration pénitentiaire, les opérations de construction d'unités de vie familiale au sein de six centres pénitentiaires⁸³, dont les études ou les marchés devaient être lancés en 2016, ont été reportés. Les constructions d'une base ERIS et cynotechnique à Rennes, d'un centre de semi-liberté en Martinique ainsi que de la cuisine du centre de Nouméa, ont été déprogrammées, les deux premières faute d'un terrain identifié ou disponible et la seconde faute de personnel pour la mettre en service⁸⁴. Il semble surprenant que ces conditions préalables ne soient pas vérifiées avant d'inscrire ces projets en programmation et d'en obtenir le financement.

Pour le programme 182 - Protection judiciaire de la jeunesse, c'est la construction d'un établissement de placement éducatif et d'insertion à Kourou qui a

⁸³ Centre pénitentiaire de Le Port, Borgo, Casabianda, Melun, Caen, et Perpignan.

⁸⁴ Source : ministère de la justice.

été abandonné alors que les AE avaient déjà été engagées, en raison d'une réévaluation des besoins sur ce territoire qui conduit à privilégier des structures plus légères.

2.4.2 L'investissement informatique : des projets anciens toujours en développement

Le ministère de la justice finance six grands projets informatiques, parfois initiés il y a de nombreuses années, et dont l'aboutissement devra garantir une meilleure efficacité de la gestion, du pilotage axé sur les résultats et des économies de fonctionnement, notamment pour les frais de justice avec le déploiement de la plateforme des interceptions judiciaires (PNIJ). Toutefois, les dérapages de certains projets comme la PNIJ peuvent obérer cette programmation.

En 2016, l'avancée de ces projets, toujours en cours, ont nécessité les crédits suivants :

(en M€)	AE	СР	Coût total prévisionnel*
PNIJ	33,44	19,38	182
HARMONIE	5,59	4,56	61
CASSIOPÉE	3,99	3,70	99
GENESIS	2,39	2,09	47
PORTALIS	3,64	1,48	52
ASTREA	2,79	0,52	20

Tableau n° 20 : Crédits consacrés aux six principaux projets informatiques

Source : ministère de la justice.

Le rapprochement entre les CP consommés annuellement et le montant total prévisionnel pour chaque projet fait apparaître des durées de développement de 10 à 20 ans, généralement incompatibles avec la réussite d'un projet informatique dans les coûts et les délais prévus. La Cour souligne l'opportunité qu'il pourrait y avoir à concentrer les ressources disponibles au profit des projets les plus prioritaires.

2.4.2.1 Le projet PNIJ, plateforme nationale des interceptions judiciaires.

Projet emblématique du ministère, de loin le plus ancien (lancement en 2005) et le plus couteux de ses projets informatiques, il devait permettre de réaliser *a minima* 25 M \in d'économies sur les frais de justice en 2016, et 40 M \in annuel net pour l'Etat. Son déploiement généralisé en cours d'année a rencontré des difficultés

^{*} montant total de chaque projet estimé à mi-2016 (source : PLF pour 2017).

techniques et son rôle de guichet unique des réquisitions judiciaires n'a pas été atteint. Sa généralisation a été repoussée, à ce stade, à fin 2017⁸⁵, dans l'attente d'un élargissement du périmètre fonctionnel, de modifications techniques et ergonomiques ainsi que de la prise en compte des évolutions et progrès technologiques du secteur.

En cible, la PNIJ doit permettre d'assurer trois types de prestations :

- L'automatisation des réquisitions auprès des opérateurs de communication électronique (OCE),
- Les interceptions de communications,
- La géolocalisation des communications interceptées.

Toutefois, le décret du 23 décembre 2016 permet aux prescripteurs de commander des réquisitions et des interceptions directement aux OCE et aux prestataires privés de location de matériel, sans passer par la plateforme, à un coût supérieur d'environ un tiers à celui qu'obtient la PNIJ. La prestation de géolocalisation est quant à elle obligatoirement externalisée car elle n'est techniquement pas encore assurée par la plateforme.

La Cour a procédé au contrôle de la gestion des interceptions par voie de communications électroniques dans le cadre de procédures judiciaires⁸⁶. Elle a, à ce titre, examiné les conditions de mise en place de la PNIJ au terme de dix années d'une préparation particulièrement laborieuse, et émis sept recommandations pour en rationaliser la gouvernance et le financement, mais certaines recommandations n'étaient pas suivies d'effet en fin 2016.

Lors de son contrôle, la Cour avait en outre relevé, début 2016, que le déploiement de la PNIJ devait atteindre un coût final d'environ 100 M ϵ^{87} . Le ministère indique dans son projet annuel de performance pour 2017⁸⁸ des montants nettement supérieurs, dont la différence avec l'estimation de la Cour n'a pas été expliquée.

De surcroit, un avenant au marché, signé en fin d'année 2016, consacre le retard du projet et son impact budgétaire sur 2017 supérieur aux prévisions, constituant un risque de soutenabilité pour l'ensemble de la programmation des investissements informatiques.

 $^{^{85}}$ Par décret n° 2016-1852 du 23 décembre 2016 déjà cité.

⁸⁶ cf. le référé du Premier président au Premier ministre du 18 février 2016, déjà cité.

⁸⁷ cf. Cour des comptes, *Référé*, *Les interceptions judiciaires et la PNIJ*. 18 février 2016. 10 p.

 $^{^{88}}$ cf. le projet annuel de performance pour 2017 du programme 310 - *Conduite et pilotage de la politique de la justice*, p. 231 qui fait mention d'un coût initial estimé à 133,4 pour un coût final prévisionnel de 181 M€.

2.4.2.2 Le projet H@rmonie : SIRH-Paye

Initialisé à partir du système de gestion des ressources humaines déployé en 2012, ce projet lancé en 2014 vise à interfacer les données RH avec les données de paie, qui sont actuellement traitées par des systèmes et des organisations séparées. Porteur d'importants gains d'efficience par la convergence des métiers et des fonctionnalités dans un domaine difficile et sensible, comme l'ont révélé les échecs des projets Louvois et de l'Opérateur national de paye, il subit actuellement un écart de 66 % entre son coût prévisionnel et son coût actuel.

2.4.2.3 Le projet Cassiopée⁸⁹ : gestion de la chaine pénale

Il s'agit d'un projet d'urbanisation des données informatiques afin de partager, sans les ressaisir, les informations sur les mis en cause et les victimes, entre les différentes juridictions et les services d'enquête. L'application alimente les juridictions de première instance et, en 2016, son déploiement a été commencé dans les cours d'appel. L'enjeu est de taille car il vise une meilleure maîtrise du processus pénal, l'optimisation des temps de traitement procéduraux, la fiabilisation des données et leur meilleur accès aux chaînes policière, juridictionnelle et pénale.

2.4.2.4 Le projet GENESIS : la gestion individualisée des détenus

Cette application cœur de métier de l'administration pénitentiaire pour la gestion des détenus a été déployée dans près de 200 établissements pénitentiaires et seuls trois sites ultramarins restent à équiper. Toutefois, cette application demeure en projet pour en améliorer les fonctionnalités et l'interfacer avec d'autres systèmes comme Cassiopée, pour un coût global estimé à 50 M€ à date.

2.4.2.5 Le projet Portalis : vecteur de la réforme de l'organisation judiciaire

Cette application lancée en 2014 doit permettre de dématérialiser les procédures judiciaires en unifiant, en une seule chaîne applicative, le traitement de l'ensemble des procédures civiles (1ère et 2ème instance) aujourd'hui gérées par des outils informatiques différents et obsolètes. Il s'inscrit dans la réforme d'un greffe civil commun à tous les services et la généralisation des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ). La première brique du système a permis l'ouverture du portail d'information pour le justiciable en mai 2016 ; les autres seront déployés sur les années à venir, pour un coût total estimé à 52 M€.

_

⁸⁹ «Chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants »

2.4.2.6 Le projet ASTREA: refonte du Casier Judiciaire National

Initié en 2012, les spécifications de ce projet d'urbanisation des données du Casier judiciaire ont dû être revues en raison de la réforme pénale de 2014. La phase de développement a donc commencé en 2016 pour une mise en œuvre début 2020.

2.5 Le financement des opérateurs

Trois responsables de programme de la mission *Justice* exerce la tutelle de cinq opérateurs – deux écoles et deux établissements chargés des opérations immobilières, auquel se rajoute un groupement d'intérêt public (GIP) :

- le programme 166 *Justice judiciaire* dispose de l'école nationale de la magistrature (ENM)⁹⁰;
- le programme 107 *Administration pénitentiaire* dispose de l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) ;
- le programme 310 Conduite et pilotage de la politique de la justice dispose de l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) et de l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP), ainsi que du GIP « Mission de recherche Droit et Justice ».

Tableau n° 21 : Montant des subventions pour charges de service public en 2016

2016 (en M€)	P107 (ENAP)	P166 (ENM)	P310 (APIJ)	P310 (EPPJP)	TOTAL
Montant SCSP exécuté	26,5	31,1	10	2	69,6

Source : Cour des comptes selon les données Chorus au 15 février 2017.

Note de lecture : les flux financiers indiqués ne représentent que les subventions versées par les programmes de tutelle aux établissements, mais non les sommes que ceux-ci sont amenés à manipuler, notamment ceux relatifs aux investissements immobiliers conduits en compte de tiers par l'APIJ et l'EPPJP.

Comme le budget de la mission Justice, les emplois des opérateurs (+45 ETPT) et leurs crédits (+ 9 M€) sont en nette hausse pour 2016 dans le cadre de la lutte antiterroriste, à la fois pour les écoles qui doivent recruter et former des cohortes de magistrats et de gardiens de prison en nombre plus élevé, ainsi que pour l'APIJ dont le nombre d'opérations immobilières à traiter augmente. Les crédits ouverts pour chaque opérateur ont fait l'objet d'une mise en réserve initiale, mais ceux des écoles (environ 1 M€ chacune) ont été entièrement « dégelés » et versés en cours de gestion.

⁹⁰ Conformément à l'article 2 de l'arrêté du 29 avril 1974, l'école nationale des greffes n'est pas un établissement mais un service extérieur du ministère, placé sous le contrôle du directeur des services judiciaires.

Tableau n° 22 : Evolution des crédits ouverts et exécutés (SCSP en M€)

En M€	2014	2015	2016
crédits budgétaires LFI	59	62,9	72
crédits budgétaires exécutés	57,8	60,8	69,6

Source: Rapports annuels de performance et restitutions Chorus

Le périmètre d'activité des opérateurs augmente au titre de la lutte antiterroriste mais pas seulement. L'ENM a reçu + 10 ETPT et + 1,1 M€ pour préparer une nouvelle action de formation à échéance 2018 : celle de tous les conseillers prud'homaux (environ 10 000) ainsi que celle des juges consulaires, dont la formation n'était suivie jusqu'à présent que sur la base du volontariat.

Tableau n° 23 : Plafond d'emplois des opérateurs et exécution

en ETPT	2014	2015	2016	Evolution 2016/2015
plafond d'emplois opérateurs (LFI)	513	509	556	45
Exécution du plafond d'emplois	500	502	528	26
Ecart	- 13	- 7	- 28	

Source : ministère de la justice

Par ailleurs, au 1^{er} janvier 2016, les nouvelles règles de comptabilité budgétaire et comptable s'appliquaient aux opérateurs concernés pour la première fois⁹¹. La nécessaire adaptation des systèmes d'information comptable devait être anticipée depuis 2012, date de publication du décret GBCP, mais seule l'ENM disposait en début d'année d'un système opérationnel⁹².

Enfin, comme indiqué dans les précédentes notes d'analyse budgétaire, la Cour regrette vivement que l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), établissement public placée sous la tutelle conjointe des ministres de la justice et du budget, ne figure pas au titre des opérateurs de la mission Justice dans les documents budgétaires⁹³. Elle en fait cette année une

⁹¹ Conformément au II de l'article 230 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 dit GBCP (déjà cité), qui impose notamment la présentation d'un tableau des autorisations budgétaires et d'un tableau d'équilibre financier, renseignés en cohérence avec les comptes établis en droits constatés.

⁹² Source : réponse à la question n° 50.

⁹³ L'AGRASC ne figure non plus, ni dans les documents budgétaires de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, ni dans ceux de la mission *Sécurité*; il échappe ainsi à toute information au profit des citoyens et des parlementaires. Ainsi, dans son référé de juin

recommandation. En effet, bien que ne recevant pas de subvention pour charge de service public du ministère de la justice puisqu'il s'autofinance, cet établissement public participe directement aux missions du ministère, avec laquelle il dispose de liens fonctionnels et organiques étroits :

- un magistrat de l'ordre judiciaire dirige l'établissement et un autre préside son conseil d'administration ;
- il remet son rapport d'activité au garde des sceaux ;
- il participe à la lutte contre la délinquance et la criminalité organisée et une partie du montant des avoirs confisqués contribuent directement aux crédits de la mission *Justice* par voie de fonds de concours ;
- il est rattaché, dans le « jaune opérateurs » 94 au programme 310.

2.6 Les dépenses fiscales et les taxes affectées

2.6.1 La franchise fiscale pour certains avocats

Les avocats et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 42 600 € bénéficient d'une franchise en base qui les dispense du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée⁹⁵. Cette dépense de l'ordre de 29 M€ s'est stabilisée ces quatre dernières années.

Tableau n° 24 : Evolution du coût de la franchise fiscale (en M€) :

2012	2013	2014	2015	2016 (*)
17	28	29	29	29

Source : Cour des comptes d'après les données du ministère de la justice.

(*) estimation.

2016 aux ministres chargés des finances, du budget et de la justice, la Cour recommandait notamment de « définir dans un contrat d'objectifs et de performance une stratégie claire pour l'établissement en y faisant apparaître des indicateurs de pilotage ». (Source : Cour des comptes, *Référé*, *L'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués*. 29 juin 2016, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

⁹⁴ cf. annexe au projet de loi de finances sur les opérateurs de l'Etat pour 2017, p. 162.

 $^{^{95}}$ Conformément au code général des impôts - Article 293 B − III : « Le chiffre d'affaires limite de la franchise prévue au I est fixé à 42 600 € (...) pour les opérations réalisées par les avocats et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, dans le cadre de l'activité définie par la réglementation applicable à leur profession ».

2.6.2 La taxe affectée au fonds d'indemnisation des avoués

Créé par la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, le fonds d'indemnisation des avoués (FIDA) à vocation à indemniser les anciens avoués à partir d'une avance versée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ce fonds est alimenté par la perception d'un droit de timbre sur les appels, mais son déséquilibre structurel imposait le versement par le ministère d'une dotation annuelle (32 M€ en 2014). En 2015, le droit de timbre passe de 150 € à 225 € et les modalités de remboursement de l'avance sont renégociées avec la CDC pour un montant annuel d'environ 33 M€. 2016 est la première année pleine d'application de ces deux mesures, qui permettent d'équilibrer le fonds. De surcroit, un certain nombre de contentieux gagnés par l'Etat en appel et en cassation en 2016 ont permis le remboursement de trop-versés à hauteur de 2,5 M€.

Désormais sans subvention d'équilibre du ministère, le niveau de la trésorerie nette du FIDA augmente néanmoins (5,8 M€ en fin 2016 contre 2 M€ en début d'année). Cette situation ne reflète cependant pas le coût très élevé de cette réforme, au financement débudgétisé, dont le montant global devrait atteindre selon les estimations du ministère plus 475 M€ à l'horizon 2026.

3 LES COMPTES DE COMMERCE GÉRÉS PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Outre les crédits de la mission Justice, le ministère de la justice gère deux comptes de commerce : les comptes n° 909 – Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) et n° 912 - Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire. Les autorisations de découvert fixées par la loi de finance initiale pour ces comptes s'élèvent respectivement à 609 800 € et 23 M€, dont les montants sont inchangés depuis plusieurs années. Les enjeux financiers de ces deux comptes sont différents, le compte 909 comptabilise environ 25 M€ de recettes et de dépenses annuelles, alors que le compte 912 en retrace plus de 160 M€.

3.1 Le compte de commerce n° 909 - Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP)

Ce compte de commerce retrace les opérations relatives à la fabrication et à la vente de biens réalisés par les ateliers industriels des établissements pénitentiaires, à la fourniture de prestations de services et aux opérations de négoce effectuées à titre accessoire. Le compte supporte :

- en dépenses : le prix des matières premières et des fournitures, le coût du renouvellement du matériel, la rémunération du travail des détenus, les frais généraux et le remboursement au budget général des traitements et indemnités des agents affectés à la régie industrielle;
- en recettes : le produit de la vente des objets fabriqués, des prestations de service et des opérations de négoce.

Ce compte est géré par un service à compétence nationale : le « service de l'emploi pénitentiaire » (SEP-RIEP), rattaché au directeur de l'administration pénitentiaire. En 2016, la « RIEP » a employé 1 200 personnes détenues dans 46 ateliers, répartis sur 25 sites pénitentiaires, pour produire différents travaux⁹⁶.

⁹⁶ Dans des secteurs primaires et secondaires aussi variés que ceux de la métallurgie, de la menuiserie, de la confection et de la chaussure, des travaux informatiques, du façonnage, de l'imprimerie et de l'agriculture.

25 20 15 10 2,3 1,6 0,6 5,7 0 2012 2015 2016 2011 2013 2014 -5 Recettes Solde Dépenses

Graphique n° 7 : Évolution du solde du compte de commerce 909 (en M€)

Source: Cour des comptes

En LFI pour 2016, le solde prévisionnel était de $-3 \, \mathrm{M} \in \mathbb{C}$, mais, du fait de recettes supérieures de plus de $5 \, \mathrm{M} \in \mathbb{C}$ aux prévisions, le solde réellement exécuté s'est avéré positif (+ 2,3 M \in). Le solde cumulé de 30,6 M $\in \mathbb{C}$ confère une marge de manœuvre importante au gestionnaire, qui permettrait d'améliorer au besoin le taux de remboursement par la RIEP du personnel affecté par l'administration pénitentiaire ou de financer les ouvertures d'éventuels nouveaux ateliers.

Tableau n° 25 : Prévision et exécution 2016 du compte de commerce 909

(en M€)	recettes	dépenses	solde
prévision LFI 2016	21,9	24,9	-3
Exécution 2016	27,3	25	2,3

Source : Cour des comptes et ministère de la justice

En effet, à compter de 2016, deux modifications majeures sont intervenues par modification 97 de la loi de création de ce compte de commerce 98 :

 les « émoluments des agents affectés à la régie industrielle » devaient être intégralement remboursés. Or, depuis la LFR pour 2015, une partie seulement, dont le pourcentage est fixé par arrêté, peut être remboursée.

⁹⁷ Par l'article 6 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015

⁹⁸ Le compte de commerce 909 a été créé par l'article 23 de la loi de finances n° 50-1615 du 31 décembre 1950 portant ouverture des crédits applicables aux mois de janvier et février 1951 et autorisation provisoire de percevoir les impôts pour l'exercice 1951.

Ce taux pour 2016 « s'élève à 15 % des rémunérations des personnels exerçant leur activité au service de l'emploi pénitentiaire, arrêtées au 31 décembre de l'année précédente ⁹⁹», ce qui reste très favorable pour la régie¹⁰⁰;

à l'inverse, la LFR dispose que le compte supporte désormais « les dépenses de primo-équipement et de renouvellement du matériel ». Deux nouveaux ateliers ont ouvert en 2016 (Valence et Riom); toutefois, les travaux nécessaires ayant été engagés avec la publication de la loi, leur coût a donc été supporté par le programme 107 – Administration pénitentiaire.

3.2 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 : « *Cantine des détenus* » et « *Travail des détenus en milieu pénitentiaire* ».

La première section (60 % des flux financiers du compte) retrace les opérations d'achat de biens et de services par l'administration pénitentiaire et leur revente aux personnes détenues. Elle comporte :

- en recettes : les ventes de biens¹⁰¹ et de prestations de service¹⁰² de cantine, les recettes diverses et accidentelles et les versements du budget général ;
- en dépenses : les achats de biens et de prestations de service de cantine, les dépenses de matériel, d'entretien et de fonctionnement liées à l'activité de cantine, les dépenses diverses et accidentelles et les versements au budget général.

Les versements du budget général (*i.e.* le programme 107 – *Administration pénitentiaire*) au profit de cette première section comportent deux objets :

- un réajustement de 1,3 M€ sur le tarif des produits frais vendus dans les différentes cantines. Celle-ci devrait ne plus intervenir en 2017.
- une compensation de 1,6 M€ pour le paiement de la location des téléviseurs aux personnes indigentes, arrivantes ou mineures et bénéficiant de la gratuité de cette prestation.

⁹⁹ Source: Arrêté du 25 novembre 2016 pris en application de l'article 23 de la loi de finances n° 50-1615 du 31 décembre 1950 portant ouverture des crédits applicables aux mois de janvier et février 1951 et autorisation provisoire de percevoir les impôts pour l'exercice 1951.

¹⁰⁰ En 2016, le compte de commerce a remboursé 1,3 M€ des 8,8 M€ de masse salariale nette des agents de l'administration pénitentiaire affectés à la Régie. Indus de paie et versements aux CPAM inclus, le coût total pour le programme 107 s'élève à 7,8 M€ (source : ministère de la justice).

¹⁰¹ Lorsque la gestion de la cantine se fait en gestion publique.

¹⁰² Lorsque la gestion de la cantine se fait en gestion déléguée.

La deuxième section retrace les opérations liées au travail des personnes détenues. Elle comporte :

- en recettes : le produit du travail des personnes détenues, les recettes diverses et accidentelles et les versements du budget général ;
- en dépenses : les versements aux personnes détenues en contrepartie de leur travail, les cotisations sociales dues au titre des versements précités, les dépenses diverses et accidentelles et les versements au budget général.

L'autorisation de découvert du compte de commerce n° 912 s'élève à 23 M€, niveau qui parait excessif pour couvrir des décalages de trésorerie mensuels d'un montant moyen de 14,5 M€ en 2016. Certains pics hebdomadaires pourraient néanmoins justifier ce montant.

Tableau n° 26 : Prévision et exécution 2016 du compte de commerce 912

(en M€)	recettes	dépenses	solde
Prévision LFI 2016	165,5	165,5	0
Exécution 2016	161,8	160,2	1,6

Source: Cour des comptes et direction du budget

L'exécution en 2016 est légèrement inférieure aux prévisions, en raison d'une baisse, en recettes comme en dépenses, de la section « cantine ». Il est important de noter qu'elle permet de recouvrer un équilibre budgétaire annuel, alors que le compte s'était soldé par un déficit de 6,2 M \in en 2015¹⁰³. Toutefois, le déficit accumulé ces dernières années (solde cumulé de – 16,4 M \in) demeure important et seule une gestion particulièrement efficace et dynamique sur les années à venir permettra de revenir à l'équilibre.

La qualité de la gestion passe non seulement par une activité dont les recettes sont supérieures ou égales aux dépenses, mais également par le recouvrement des créances en instance, notamment celles relative au paiement de la main-d'œuvre pénale, de la part des concessionnaires en gestion déléguée (plus de 0,7 M€) mais également en gestion publique (plus de 2 M€). Ainsi, certaines de ces créances remontent à 2010. Celles de l'année 2011 ont diminué par rapport aux instances recensées en 2015, mais celles de 2013 n'ont pas changé et celles au titre de 2014 ont même triplé. Une action ferme et définitive avec les comptables responsables doit amener soit à recouvrer ces créances, y compris par exécution judiciaire, soit à les inscrire en non-valeur s'il n'existe plus de moyens pour les recouvrer.

Enfin, la qualité de la gestion exige le respect du droit en vigueur, en ce qu'il prémunit contre des dysfonctionnements et des contentieux. C'est le cas pour l'observation des règles applicables à la rémunération des personnes détenues, dont le

_

¹⁰³ Source: Loi de règlement pour 2015.

principe est celui d'une rémunération horaire indexée sur le SMIC¹⁰⁴. Ce principe n'est pas appliqué par l'administration pénitentiaire pour les opérations réalisées au sein du compte de commerce RIEP, ce qui est source d'un nombre croissant de recours juridictionnels et de demandes d'indemnisation de la part des détenus¹⁰⁵.

104 Cf. article 717-3 du code de procédure pénale, issu de l'article 32 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, déjà citée.

¹⁰⁵ cf. Cour des comptes, *Référé, La prise en charge et le suivi, par l'administration pénitentiaire, des majeurs condamnés.* 22 mars 2016. 9 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

4 LA QUALITÉ DE LA GESTION ET LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

4.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

Comme indiqué supra, la budgétisation des coûts de financement et de fonctionnement des partenariats publics-privés (PPP) ne respecte pas les principes de l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances, et fait l'objet à ce titre d'une critique récurrente de la Cour. En effet, en dépit du fait qu'il s'agit de contrats globaux, les différentes composantes du coût des PPP sont engagées distinctement et seule la partie « Investissement » donne lieu à consommation des AE pour la durée totale du contrat ; les autres parties (financement, exploitation, fonctionnement) sont engagées en AE = CP.

4.2 La démarche de performance

La mesure de la performance de la gestion publique doit permettre à tous les citoyens de constater la nécessité de la contribution publique et d'en suivre l'emploi¹⁰⁶. La performance des cinq programmes de la mission *Justice* se mesure au travers des 42 indicateurs qui retracent l'atteinte de 13 objectifs stratégiques. Toutefois, les deux principaux programmes en termes budgétaires (P166 et P107) cumulent 25 des 42 indicateurs de la mission.

4.2.1 Le volet performance au niveau de la mission : des indicateurs représentatifs et transverses qui doivent intégrer la lutte antiterroriste

Dans la partie « mission » des projets et des rapports annuels de performance, quatre objectifs et indicateurs sont repris car ils sont réputés en être les plus représentatifs.

¹⁰⁶ Extrait de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

Tableau n° 27 : Objectifs et indicateurs réputés les plus représentatifs de la mission

	166 – Justice judiciaire	107 – Administration pénitentiaire	182 – <i>PJJ</i>
Objectif représentatif du programme	Améliorer la qualité et l'efficacité de la justice	Favoriser la réinsertion	Améliorer la qualité des prises en charge éducatives des mineurs
Indicateur associé	Délai moyen de traitement des procédures civiles	% de personnes placées sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine	Absence de récidive dans l'année qui a suivi la clôture d'une mesure pénale
Objectif 2		Améliorer les conditions de détention	
Indicateur 2		Taux d'occupation des places en maison d'arrêt	

Source : Cour des comptes d'après le projet annuel de performance pour 2016

Il est regretté que n'y figure pas un objectif d'efficacité de la justice pénale, avec ses indicateurs de performance mesurant notamment le taux de réponse pénale et le taux de récidive. Ainsi, depuis plusieurs années, l'objectif pourtant primordial « Rendre plus efficaces la réponse pénale, l'exécution et l'aménagement des peines » ne dispose pas des données relatives aux « taux de mise à exécution » et « délai moyen de mise à exécution » des peines, par catégorie. L'absence de données est justifiée par la mise en place prochaine, mais chaque année repoussée, du nouvel outil « Système d'information décisionnel » (SID).

En outre, la mission *Justice* bénéficie depuis 2015 d'efforts budgétaires inédits et récurrents au titre de la lutte antiterroriste et anti-radicalisation. Parmi ces moyens, certains sont conjoncturels, pour réaliser une opération ou mission ponctuelle, d'autres ont vocation à être reconduits tant que la lutte antiterroriste sera d'actualité. Il doit être rendu compte de l'emploi de ces crédits pour l'ensemble de la mission, à l'aide d'informations ou d'indicateurs qui permettent de mesurer le taux d'exécution des crédits et la conformité de leur destination.

4.2.2 Le volet performance des programmes : une amélioration à poursuivre

La maquette de performance a été substantiellement remaniée pour l'exercice 2015, à l'occasion d'une campagne de simplification des objectifs et indicateurs conduite par la direction du budget. Il convient donc de la stabiliser afin de disposer de séries statistiques utiles dans la durée. Néanmoins, certains indicateurs peuvent être complétés pour parfaire leur exploitation ou leur bonne compréhension. Ainsi, concernant le programme 101, les objectifs et indicateurs suivants pourraient être améliorer :

- L'indicateur 1.1 rend compte du « pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle dont le délai moyen de traitement des demandes d'aide juridictionnelle est supérieur à 60 jours », afin de savoir si, du point de vue de l'usager, l'objectif « Améliorer la qualité et l'efficience du service rendu en matière d'accès au droit et à la justice » est atteint. A la place, la mesure du nombre de jours moyen pour le traitement d'une demande d'aide juridictionnelle semblerait d'une lecture plus simple et répondre plus directement à l'objectif d'accès à la justice.
- L'objectif n° 2 « Améliorer l'allocation des ressources consacrées à l'aide juridictionnelle » répond de manière louable au respect du bon emploi des crédits dédiés à l'aide juridictionnelle. Le terme « améliorer l'allocation » semble ici impropre 107 et pourrait être remplacé plus simplement par la formule « améliorer la gestion ...». Le premier des deux indicateurs associés, n° 2.1 « Coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle » ne calcule pas le coût moyen d'une aide juridictionnelle, qu'il serait pourtant intéressant de mesurer, mais le coût analytique de la masse salariale en charge de leur instruction. Si ce point est important, les leviers d'amélioration sont assez faibles car ils ne dépendent que de la productivité des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ). C'est pourquoi la variation annuelle de cet indicateur, de l'ordre de quelques centimes, n'est pas significative et son intérêt est donc très relatif.

¹⁰⁷ L'allocation correspond à l'action de mise en place des ressources, par le niveau de responsabilité budgétaire supérieure, en conformité avec le macro-processus n° 2 : « *Allocation et mise à disposition des ressources* » (éd. mars 2014).

- L'objectif n°3 « Améliorer l'accompagnement des victimes d'infraction(s) » dispose dans le PAP 2016 d'un nouvel indicateur pour accompagner la montée en puissance des bureaux d'aide aux victimes (BAV) : l'indicateur 3.1 « Taux des victimes d'infractions pénales accueillies par les BAV » 108. Si l'atteinte de cet objectif, qui répond à une priorité gouvernementale, doit effectivement être mesuré avec précision, la lisibilité des deux sous-indicateurs utilisés peut encore être améliorée 109 pour les rendre plus représentatif de l'accompagnement des victimes.

¹⁰⁸ Cet indicateur remplace celui du PAP 2015 « 3.1 *Indice de satisfaction des victimes d'infraction(s) sur l'aide apportée par les associations* » et change une nouvelle fois de nom – mais sans changer de formule de calcul – au PAP 2017, en devenant « 3.1 *Taux de fréquentation des BAV par les victimes d'infractions pénales* ».

¹⁰⁹ Par exemple, les résultats du 2ème sous-indicateur, qui mesure « le nombre de BAV pour lesquels le premier sous-indicateur est inférieur à la cible annuelle rapporté au nombre total de BAV » grâce à « un rapport des deux nombres », ne sont pas forcément significatifs du point de vue de l'usager.

5 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

Au titre de la gestion 2015, la Cour avait formulé les trois 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 : Disposer d'indicateurs qui, pour la chaîne pénale, permettent de refléter les résultats de l'activité judiciaire et pénitentiaire dans les documents budgétaires.

La première recommandation a fait l'objet d'un refus de la direction du budget, qui fixe les règles d'engagement des PPP suivies par le ministère de la justice¹¹⁰. La Cour maintient cette recommandation avec insistance, malgré un nouveau refus de la direction du budget de l'appliquer. La Cour invite en outre les responsables de programme à poursuivre leurs efforts pour améliorer la budgétisation en « AE différent de CP » et à respecter les règles d'affectation des AE et des imputations comptables en exécution.

En réponse à la seconde recommandation, le ministère de la justice fait valoir que des indicateurs nouveaux ont été mis en œuvre pour suivre le développement des aménagements de peine, mais également pour mesure l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), conformément à l'une des recommandations de la Cour à la suite de son contrôle sur la prise en charge et le suivi des majeurs condamnés¹¹¹. Ces derniers sont en effet placés au cœur de la

¹¹⁰ Par arrêté du 16 juillet 2014 relatif aux règles de la comptabilité budgétaire de l'État.

¹¹¹ Cour des comptes. *Référé, La prise en charge et le suivi, par l'administration pénitentiaire, des majeurs condamnés.* Mars 2016, 9 p., disponible sur <u>www.ccomptes.fr</u>.

prévention de la récidive¹¹², et sont notamment chargés de mettre en œuvre un programme dédié à cette action (PPR) et le suivi individualisé des personnes libérées sous contrainte. Aussi, si leur taux d'activité mérite d'être chiffré, c'est avant tout son résultat sur l'objectif d'une baisse de la récidive qu'il importe de mesurer. En l'absence d'indication du taux de récidive, la Cour considère que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre et la réitère au titre de la gestion 2016.

La troisième recommandation devait être mise en œuvre grâce au déploiement généralisé du Système d'information décisionnel (SID). Son utilisation a été – à nouveau - différé d'une année. De fait, depuis plusieurs années, le ministère de la justice n'est pas en capacité de mesurer et de rendre compte du taux et du délai de mise à exécution des peines prononcées par la justice pénale. La Cour ne peut que renouveler cette recommandation, en suggérant soit de renforcer efficacement le projet SID pour le faire enfin aboutir, soit de mettre en place une solution alternative.

5.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

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 $n^{\circ} 2$:

Disposer d'indicateurs de la performance de la réponse pénale, qui mesurent et rendent compte du taux de récidive ainsi que, par catégorie de peines, de leur taux et de leur délai d'application.

Recommandation n° 3:

Présenter l'AGRASC parmi les opérateurs du ministère de la justice dans les documents budgétaires à destination du Parlement.

Recommandation n° 4:

Rendre compte de manière transverse et détaillée dans les rapports annuels de performance de l'emploi des crédits ouverts à la mission Justice au titre des plans de lutte antiterroriste et anti-radicalisation.

 $^{^{112}}$ Par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Annexe n° 1 : Mesures financées en 2016 par les crédits ouverts au titre des plans de lutte contre le terrorisme (par programme et par titre) 113 .

Programme 101 - Accès au droit et à la justice :

Mesures en titre 2 :

Aucune, les emplois pour l'aide aux victimes sont portés par le P166. 8 emplois sont prévus à ce titre en 2016, pour un coût de 0,16 M€ hors CAS.

Mesures en hors titre 2 :

Les crédits (5 M \in) sont destinés à la prise en charge spécifique par le secteur associatif des victimes d'actes de terrorisme :

- soutenir des associations d'aide aux victimes en charge du suivi des victimes des attentats (confier à des intervenants sociaux, psychologues et juristes le suivi, post-crise et sur le long terme, l'aide aux victimes de ce type d'actes);
- élaborer avec l'INAVEM un plan d'action pour la constitution d'un réseau départemental de référents « victimes d'actes de terrorisme » au sein d'associations d'aide aux victimes.

Programme 107 - Administration pénitentiaire

Mesures en titre 2:

En 2016, 41,48 M€ hors CAS sont alloués à l'administration pénitentiaire pour lutter contre le terrorisme.

702 emplois sont ouverts (dont 30 hors schéma pour recruter des aumôniers) afin notamment de permettre la création d'un service du renseignement pénitentiaire (analystes veilleurs, informaticiens et officiers), le renforcement des services d'extractions judiciaires, de la sécurité des établissements (notamment par création d'équipes spécifiques pour les fouilles sectorielles) et de la prise en charge des personnes radicalisées (50 binômes éducateurs/psychologues) ainsi que de la résorption des vacances de postes.

Par ailleurs, 17,24 M€ sont accordés pour la mise en œuvre de mesures catégorielles des personnels de l'administration pénitentiaire :

- 6,89 M€ pour la revalorisation d'un point des taux de prime, y compris pour les personnels administratifs ;
- 5,85 M€ pour la revalorisation du taux de base de l'ICP;
- 3,50 M€ pour la revalorisation de la modulation de roulement ;

¹¹³ Source : ministère de la justice.

- 1 M€ pour le versement d'une prime de fidélisation.

Mesures en hors titre 2 du premier volet du plan de lutte contre le terrorisme :

- Prévention et accompagnement des personnes suivies par l'administration pénitentiaire (1,72 M€ et 1,85 M€ en CP) ;
- prise en charge des personnes radicalisées (13,93 M€ en AE et 20,04 M€ en CP) ;
- renseignement pénitentiaire (1 M€ en AE et 1,75 M€ en CP) ;
- centre sécuritaire francilien (0,75 M€ en CP) ;
- renforcement de la sécurité des établissements (1,26 M€ en CP) ;
- campagne de recrutements (2 M€ en AE et en CP) ;
- moyens complémentaires à l'ENAP pour la formation des personnels recrutés (1,74 M€ en AE et en CP).

Mesures en hors titre 2 du second volet du plan de lutte contre le terrorisme :

- renforcement de la sécurité des établissements (96,15 M€ en AE et 27,15 M€ en CP);
- centre sécuritaire francilien (2 M€ en AE et en CP) ;
- moyens complémentaires à l'ENAP pour la formation des personnels recrutés : 1,93 M€ en AE et en CP ;
- extension des locaux de l'ENAP (6 M€ en AE et 2 M€ en CP) ;
- accompagnement des créations d'emplois (coût sac à dos, campagne de recrutements, locations supplémentaires) : 14,36 M€ en AE et en CP.

Programme 166 - justice judiciaire

Mesures en titre 2 :

- 57,39 M€ hors CAS sont alloués, pour l'ouverture de 731 emplois, dont 30 hors schéma d'emplois. Ces créations d'emplois visent à renforcer les moyens humains de l'Ecole nationale des greffes et de l'Ecole nationale de la magistrature pour la prise en charge de leurs nouvelles missions ainsi que les équipes des juridictions antiterroristes (recrutement de greffiers, d'assistants de justice et d'assistants spécialisés);
 - 31,1 M \in sont prévus pour le recrutement de contractuels et de stagiaires ;
- 22,42 M€ pour le recrutement et la revalorisation des vacations versées des juges de proximité, magistrats à titre temporaire et des magistrats honoraires ;
 - 7,5 M€ pour le recrutement d'assistants de justice spécialisés ;
- 1,19 M€ pour la rémunération de la formation probatoire des candidats à l'intégration directe (rémunération des stagiaires en formation probatoire à l'ENM).

En LFI 2016, la direction des services judiciaires a bénéficié de 4,6 M€ pour mettre en œuvre les mesures catégorielles suivantes :

- 2,40 M€ au titre de l'extension de la prime antiterroriste ;
- 2,20 M€ pour la revalorisation des astreintes.

Mesures en hors titre 2 du plan de lutte contre le terrorisme 1 :

- moyens technologiques informatiques (6,08 M€ d'AE et 6,09 M€ de CP) ;
- renforcement des moyens de l'ENM et de l'ENG suite aux recrutements PLAT (5,60 M€ en AE et CP) ;
- sécurisation des sites sensibles et exposés (10,84 M€ d'AE et 14,66 M€ en CP).

Mesures en hors titre 2 du plan de lutte contre le terrorisme 2 :

- frais de justice (54 M€ en AE et en CP dont 40 M€ de mesure exceptionnelle pour la résorption des CAP) ;
- Cassiopée et évolutions des logiciels parquet antiterroristes (MERCURE / ANACRIM) (2,80 M€ en AE et CP);
- sécurisation des sites sensibles et exposés (22,9 M€ d'AE et 18,5 M€ de CP);
- renforcement des moyens de l'ENM suite aux recrutements PLAT (4,27 M€ en AE et en CP se décomposant en 2,57 M€ pour le fonctionnement et 1,70 M€ pour la rémunération des emplois PLAT);
- accompagnement des créations d'emplois (coût « *sac à dos* », campagne de recrutements, locations supplémentaires) : 6,5 M€.

Programme 182 - protection judiciaire de la jeunesse

Mesures en titre 2:

La protection judiciaire de la jeunesse bénéficie de 8,94 M€ hors CAS en 2016 pour accompagner l'ouverture de 81 emplois afin de renforcer la mission de veille et d'information (un psychologue, un attaché et trois formateurs techniques PJJ) et les services (70 éducateurs, 6 psychologues).

Mesures en hors titre 2 <u>du plan de lutte contre le terrorisme 1</u>:

- prise en charge des publics en risque (0,60 M€ en AE et CP) ;
- renforcement des services et formation des agents (1,95 M€ en AE et CP).

Mesures en hors titre 2 du plan de lutte contre le terrorisme 2 :

- déradicalisation (3,15 M€ en AE et CP);
- sécurisation des sites sensibles et exposés (0,40 M€ en AE et CP) ;
- accompagnement des créations d'emplois (0,59 M€ en AE et CP).

Programme 310 - conduite et pilotage de la politique de la justice

Mesures en titre 2 :

En 2016, le programme 310 a bénéficié de 4,06 M€ en hors CAS pour lutter contre le terrorisme. Le schéma d'emplois a vu la création de 121 ETP afin de renforcer la délégation aux interceptions judiciaires (21 ETP), les équipes informatiques dédiés aux développements des logiciels touchant notamment à la lutte contre le terrorisme (64 ETP), le renforcement du haut fonctionnaire de défense et des équipes supports du secrétariat général (34 ETP) et de la DACG (2 ETP).

Mesures en hors titre 2 du plan de lutte contre le terrorisme 1 :

- accélération de l'opérationnalité du casier judiciaire et échanges Eurojust/Cassiopée/ENPP (2,60 M€ en AE et 2,70 M€ en CT) ;
- colloque international sur l'antiterrorisme (0,12 M€ en CP) ;
- développement en centrale d'un fichier anti-terrorisme (0,33 M€ en AE et 0,68 M€ en CP) ;
- PNIJ : accélération de la livraison V2 et protection cyberattaque (3,30 M€ en AE et 5 M€ en CP).

Mesures en hors titre 2 du plan de lutte contre le terrorisme 2 :

- renforcement des moyens de action sociale pour faire face aux recrutements PLAT (1,08 M€ en AE et CP);
- renforcement informatique de la chaine pénale (Cassiopée, Astréa, APPI Genesis, sécurité SI, etc.) : 20M€ en AE et en CP ;
- renforcement de la PNIJ (5,3 M€ en AE et 6,54 M€ en CP) ;
- renforcement de la coopération internationale antiterroriste (0,50 M€ en AE et en CP) ;
- sécurisation des sites sensibles et exposés : Vendôme, le Millénaire (2,04 M€ en AE et CP) ;
- accompagnement des créations d'emplois : coût *sac à dos*, locations nouvelles surfaces (6,95 M€ en AE et 1,95 M€ en CP).

- -

Annexe n° 2 : Répartition des dépenses d'intervention 2016 entre dépenses de guichet et dépenses discrétionnaires

PROGRAMME	Liste	Montant 2016 (M€)	Montant 2016 (M€)
	D404	prévisionnel	réalisé
	P101		
Dépenses de guichet	Aide juridictionnelle	309,66	298,23
	Associations d'aide aux victimes	24,82	21,95
	Conseils départementaux de l'accès au doit	6,38	6,50
	Associations de médiation familiale et d'espace de rencontre	3,55	4,69
Dépenses discrétionnaires	Amélioration de la défense pénale et organisation matérielle de la garde à vue, UNCA	7,39	6,96
	Fédérations d'accès au droit	0,37	0,39
	Maisons de la justice et du droit	0,32	0,10
	S/Total	42,82	40,59
Total des dépenses d'intervention		352,48	338,82
	P107		
Dépenses de guichet	ACOSS pour la santé des détenus	85,01	90.01
	Dépenses de réinsertion - subvention aux associations	4,29	4,82
	Aides directes aux détenus indigents	2,80	2,07
Dépenses discrétionnaires	Subventions d'équipement UHSI, UHSA, établissement	2,70	2.06
	S/Total	9,79	8,96
Total des dépenses			
d'intervention		94,80	98,96
	P182		
	Gratifications et aides aux jeunes pris en charge	0,70	0,65
	Rémunération des stagiaires de la formation		
Dépenses de guichet	professionnelle	2,50	2,00
	S/Total	3,20	2,65
Dépenses discrétionnaires	Subvention et action nationale de la PJJ	0,90	1,30
Total des dépenses		,	,
d'intervention		4,10	3,95
	P166		
Dépenses de guichet			
•	Subvention à l'EPELFI	0,37	0,00
D. 11 42 1	Subventions d'équipement palais de justice	0,00	0,15
Dépenses discrétionnaires	Subvention au Conseil national des barreaux	1,80	1,67
	S/Total	2,17	1,82
Total des dépenses d'intervention		2,17	1,82
	P310		
Dépenses de guichet			
1	Subvention aux organisations syndicales	0,25	0,24
	Subventions attribuées par le Garde des sceaux	0,63	0,41
Dépenses discrétionnaires	Subvention aux organismes de recherche	0,17	0,10
Ī	Autres	0,00	0,08
	S/Total	1,04	0,83
Total des dépenses d'intervention		1,04	0,83
	MISSION		
Dépenses de guichet	S/Total	397,86	390,89
Dépenses discrétionnaires	S/Total	56,73	53,49
Total des dépenses		,	
d'intervention		454,59	444,38

Source : ministère de la justice