



Mission Justice

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

Justice

Programme 166 – Justice judiciaire

Programme 107 – Administration pénitentiaire

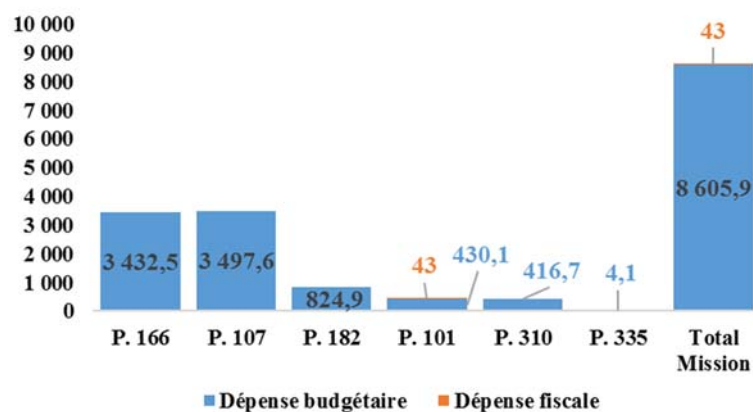
Programme 182 – Protection judiciaire de la jeunesse

Programme 101 – Accès au droit et à la justice

Programme 310 – Conduite et pilotage de la justice

Programme 335 – Conseil supérieur de la magistrature

Graphique n° 1 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (en M €)



Synthèse

Les crédits de paiement et emplois de la mission Justice continuent de marquer une progression en 2018

Les crédits de paiement de la mission justice s'élèvent en LFI 2018 à près de 8,7 Md€, ils progressent de 2,11% même si cette hausse est deux fois moins importante que l'année précédente. Les programmes majoritairement dotés demeurent l'administration pénitentiaire (41%) et les services judiciaires (39,5%).

La mission a bénéficié de 1 753 emplois supplémentaires en LFI, en hausse plus modérée que celle de 2017 (2,1% au lieu de 3%), principalement affectés aux programmes 107 et 166. Les 84 969¹ ETPT constituent cette année encore 4,3% du plafond d'emplois de l'État.

Le montant des crédits consommés est de 8,6 Md€ le taux de consommation des crédits disponibles marque une légère baisse par rapport à 2017 (il est de 99% contre 99,8%). Cette baisse est due à des consommations moindres sur certains postes de dépenses hors titre 2 mais peut s'expliquer également par un niveau de crédits disponibles plus important en 2018. *Le niveau de dépenses de la mission s'approche de la norme de dépenses ce qu'il convient de signaler.*

Les autorisations d'engagements demeurent d'un montant élevé, notamment du fait des reports entrants et peinent à être consommés

Le montant des autorisations d'engagement (AE) est de 9 Md€ en 2018, en baisse par rapport à l'exercice précédent (-16,5%). Cependant, le niveau très élevé des reports entrants (2 Md€ soit plus du double par rapport à ceux de 2017), permet au budget d'investissements de la mission d'être suffisamment doté pour porter les projets immobiliers et informatiques prévus par le ministère pour la modernisation de la justice. Cependant, la capacité d'engagement du ministère reste limitée, notamment au regard de la complexité des opérations à conduire, le taux de consommation des crédits marquant un repli (de 83% à 77%) pour un montant de 8,45 Md€ **La capacité**

¹ La LFR a ramené le plafond d'emplois à 84 770, abaissant de facto les emplois supplémentaires à +1 554)

de la mission à pouvoir engager ses projets d'investissements est un enjeu budgétaire important.

La baisse de la réserve et des annulations en cours d'exercice ont permis de stabiliser la gestion des crédits

Contrairement à l'exercice 2017, 2018 est une année relativement sereine en termes de gestion avec une réserve réduite à 3% (soit 121,5 M€ contre 281 M€ en 2017) qui a été en partie levée en fin de gestion. Une seule annulation est intervenue, en fin d'exercice via la LFR d'un montant très modéré (67,17 M€ d'AE et 60,75 M€ de CP soit quatre fois moins d'annulation qu'en 2017).

Le montant des crédits de paiement disponibles par rapport à la LFI est de 99,6% contre 98,2% l'année précédente. La mission Justice a ainsi pu disposer pleinement des moyens supplémentaires qui lui étaient affectés.

Un progrès sur l'exécution des schémas d'emplois de certains programmes après des années plus contrastées

Les schémas d'emplois des programmes 182 et 310 sont quasi réalisés, ce qui marque un progrès certain. Celui de l'administration pénitentiaire est également en net progrès (92% de réalisation) et ce alors que les objectifs étaient importants (en recrutement, en reports de 2017 et en effectifs supplémentaires prévus par le protocole de sortie de la crise de début d'année). En recrutement, les taux d'attrition post concours et de sortie marquent une baisse. Le programme 166 réalise son schéma d'emplois de gestion à 73%, en repli par rapport à 2017 mais il convient de signaler que le nombre de magistrats en activité progresse.

Des tensions nouvelles apparaissent cependant sur la masse salariale de l'administration pénitentiaire et se confirment sur les frais de justice

Les mesures indemnitaires prises en sortie des mouvements de grève de janvier 2018 ont pesé sur la gestion des dépenses du titre 2 du programme 107 et de la mission. Ces dépenses, qui de fait n'avaient pu être budgétées, conjuguées à la bonne réalisation des schémas d'emplois (n'offrant plus de marges), ont nécessité la

mobilisation de la réserve ainsi qu'un transfert de crédits de 11 M€ de la part des autres programmes de la mission.

Le montant des frais de justice continue sa progression (6%). Ces dépenses, de nouveau sous budgétisées en LFI, ont nécessité la levée de la réserve et la mobilisation de crédits de titre 2 du programme 166 par fongibilité asymétrique (9 M€).

Le suivi des recommandations au titre la gestion 2017

Au titre de son contrôle sur l'exécution budgétaire 2017, la Cour avait formulé cinq recommandations. Quatre d'entre elles sont reconduites.

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.

La direction du budget et le ministère de la justice font valoir l'application stricte des dispositions réglementaires comptables émises par le ministère chargé des finances. La Cour maintient cependant la nécessité d'appliquer strictement les dispositions de la LOLF au regard du poids budgétaire que constituent les PPP pour cette mission.

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.

La mise en œuvre de cette recommandation est jugée incomplète (certains indicateurs ont disparu, d'autres sont en cours de redéfinition) et maintient sa recommandation.

Recommandation n° 3 : Présenter l'AGRASC parmi les opérateurs du ministère de la justice dans les documents budgétaires à destination du Parlement.

La Cour maintient cette recommandation. Cet établissement, est référencé en tant qu'organisme public dans le « jaune opérateurs ». En outre, la nature de ses missions, son organisation et sa contribution

aux ressources du budget de la mission justice lui confèrent la nature d'opérateur, même s'il ne reçoit pas de subvention pour charge de service public.

Recommandation n° 4 : Mettre en place un suivi détaillé de l'emploi des crédits ouverts depuis 2015 à la mission Justice au titre des plans de lutte antiterroriste et anti-radicalisation, afin d'en rendre compte de manière transverse et spécifique dans les rapports annuels de performance.

Du fait de la sanctuarisation des crédits budgétaires consacrés à la lutte contre le terrorisme au PLF 2019, la garde des sceaux indique que le ministère ne réalisera plus de suivi spécifique de ces dépenses par ailleurs non référencées dans Chorus. Il est donc proposé de ne pas reconduire cette recommandation.

Recommandation n° 5 : Améliorer la connaissance des frais de justice en optimisant les outils de gestion afin de contribuer à une meilleure maîtrise.

Du fait de l'importance budgétaire et de la croissance continue de ce poste de dépense, la Cour reconduit sa recommandation dont elle estime la mise en œuvre incomplète.

Recommandations

Recommandation n°1 (*Direction des services judiciaires*) : Améliorer la connaissance des frais de justice en optimisant les outils de gestion afin de contribuer à une meilleure maîtrise.

Recommandation n°2 (*Direction des services judiciaires et direction de l'administration pénitentiaire*) 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°3 (*Direction des services judiciaires*) : Faire figurer l'AGRASC parmi les opérateurs du ministère de la justice dans les documents budgétaires à destination du Parlement.

Recommandation n° 4 (*Direction des services judiciaires et direction de la protection judiciaire de la jeunesse*): 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

Sommaire

Introduction	9
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	11
1.1 La programmation initiale	11
1.2 La gestion des crédits et sa régularité	13
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes	20
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	41
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	46
2.1 Le programme 166 - Justice judiciaire et la mise en œuvre des actions pour la « Justice du XXIème siècle »	46
2.2 Le mise en œuvre des mesures suite au mouvement de grève de janvier 2018 pour le programme 107 – Administration pénitentiaire	47
2.3 Les réformes d'organisation et de modernisation portées par le programme 310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	48
3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE	50
3.1 Les dépenses fiscales	50
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées	51
3.3 Les programmes d'investissements d'avenir	54
3.4 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période (5 ans au moins)	54
3.5 L'analyse de la performance	55

Introduction

La mission *Justice* fait partie des huit missions prioritaires de l'exercice 2018. Elle fait à ce titre l'objet d'une analyse spécifique dans le chapitre consacré à la performance.

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

La mission Justice comprend six programmes.

Trois programmes concernent les directions métiers, qui concentrent la majeure partie des crédits (90 % des crédits de la mission en 2018) :

- Le programme 166 - Justice judiciaire ;
- Le programme 107 - Administration pénitentiaire ;
- Le programme 182 - Protection judiciaire de la jeunesse.

Deux programmes transversaux :

- Le programme 101 - Accès au droit et à la justice (dont l'aide aux victimes) ;
- Le programme 310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice qui porte les fonctions transversales pilotées par la secrétaire générale.

Le programme 335 - Conseil supérieur de la magistrature permet d'assurer l'autonomie budgétaire de cette institution en vertu des dispositions de l'article 65 de la Constitution.

Deux comptes de commerce sont également rattachés à la mission Justice (cf. NEB spécifique):

- Le compte 909 - Régie industrielle des établissements pénitentiaires ;
- Le compte 912 - Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire.

La mission Justice connaît depuis 2012 une progression régulière de ses crédits quoique plus mesurée en 2018. Elle constitue 1,95 % du budget général de l'Etat en LFI (en baisse de 0,7 point par rapport à 2017) et 1,2% des crédits consommés (niveau stable). Les dépenses de personnel constituent près des 2/3 des dépenses de la mission et 4,3% du plafond d'emplois de l'Etat.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale

En 2018, à périmètre constant, le budget de la mission Justice progresse de 3,9%. Le budget marque une progression, mais moins nette que sur l'exercice précédent qui avait été de 4,2%.

Tableau n° 1 : Tendanciel de la mission Justice

T2 hors CAS pensions	3 627	1	112	3 741
CAS pensions	1 691	2	51	1 745
HT2	3 223	-136	148	3 237
Total mission hors CAS pensions	6 850	-135	261	6 978

Source: PAP et LFI 2018 et Direction du budget

1.1.1 Les mesures de transferts et de périmètre

Une seule mesure de périmètre est venue affecter les crédits de la mission Justice. Cette mesure concerne le financement des frais de santé des détenus sans activité professionnelle et conduit à diminuer les crédits de 136 M€(Chiffre du PLF) transféré sur le budget de la sécurité sociale.

1.1.2 L'évolution tendancielle et les mesures nouvelles

La mission justice a bénéficié en loi de finances initiale d'une hausse des crédits programmés, mais deux fois moins importante par rapport à la précédente LFI et uniquement en CP (+2,11%). Les AE

ont en revanche nettement diminué (- 16,53%). Hors CAS pensions, les crédits passent de 6 850 Md€ à 6 978 Md€, soit une hausse de 1,84% (contre 4,2% en 2017).

La très forte augmentation en AE du programme relatif à la conduite et au pilotage de la justice (P 310) ne parvient pas à compenser la diminution en AE du programme relatif à l'administration pénitentiaire (P107).

En CP, c'est également le P 310 qui bénéficie de la plus forte hausse.

Tableau n°2 Crédits programmés en LFI

Crédits en M€	LFI 2012		LFI 2013		LFI 2014		LFI 2015		LFI 2016		LFI 2017		LFI 2018		Évolution LFI 2018/2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P166 Justice judiciaire	3 587,63	2 960,75	3 005,40	3 065,70	3 182,15	3 110,36	2 994,67	3 064,76	3 247,59	3 210,12	3 421,45	3 315,25	3 449,69	3 446,17	0,83%	3,95%
P107 Administration pénitentiaire	4 691,19	3 013,95	2 884,36	3 192,53	2 842,41	3 229,54	4 703,14	3 374,58	3 727,32	3 463,73	5 763,10	3 614,32	3 478,31	3 547,9	-39,65%	-1,84%
P182 Protection judiciaire de la jeunesse	792,05	772,05	799,90	789,90	779,18	783,18	779,88	777,38	809,21	803,94	843,07	828,74	869,2	851,09	3,10%	2,70%
P101 Accès et droit et à la justice	402,94	354,91	339,67	339,67	367,99	367,99	359,15	357,73	365,94	366,56	403,1	403,1	438,04	438,04	8,67%	8,67%
P310 Conduite et pilotage de la politique	282,98	280,47	296,82	300,26	403,88	310,76	354,10	315,44	412,14	344,41	361,37	376,99	771,59	434,15	113,52%	15,16%
P335 Conseil supérieur de la magistrature	3,66	3,52	8,46	4,65	3,79	4,18	3,62	4,34	3,45	4,41	3,77	4,55	4,5	4,76	19,36%	4,62%
TOTAL	9 760,46	7 385,65	7 334,61	7 692,71	7 579,40	7 806,01	9 194,56	7 894,23	8 565,65	8 193,17	10 795,87	8 542,95	9 011,34	8 722,11	-16,53%	2,11%

Source : Cour des comptes d'après les LFI, hors FDC et ADP

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Le tableau ci-dessous récapitule les différents mouvements opérés sur les différents programmes en 2018.

Tableau n° 2 : Des crédits initiaux aux crédits consommés

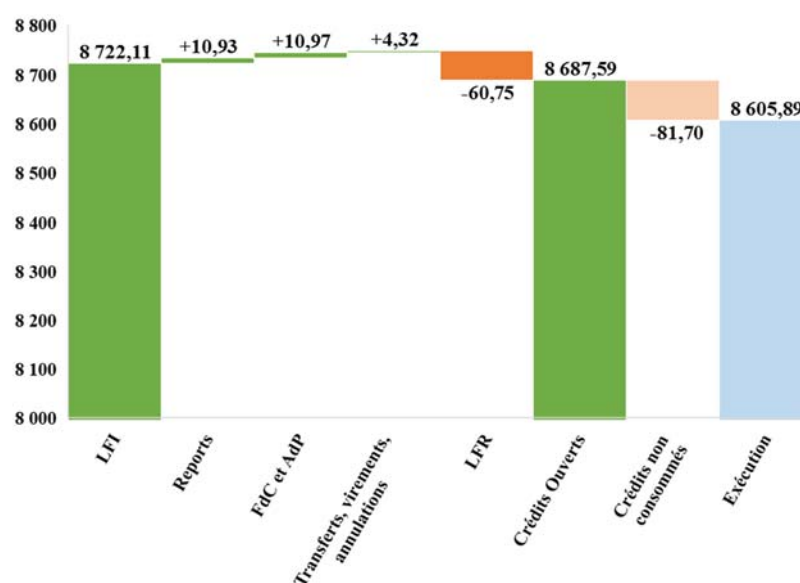
En M€	Programme 166		Programme 107		Programme 182		Programme 101		Programme 310		Programme 335		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	3 449,7	3 446,2	3 478,3	3 547,9	869,2	851,1	438	438	771,6	434,2	4,5	4,8	9 011,3	8 722,1
LFR	-16,2	-1,3	-18,8	-32,9	-15,2	-11,9	-8,3	-8,3	-8,4	-6,2	-0,3	-0,3	-67,2	-60,8
Autres mouvements de crédits														
Reports	283,7	3,8	1 638,7	0,8	15,4	3,5	0	0	106,9	2,1	0,6	0,7	2 045,3	10,9
Virements	-6,5	-6,5	11,6	11,6	-1,5	-1,5	0	0	-3,6	-3,6	0	0	0,0	0,0
Transferts	0,3	0,3	2,0	2,0	1,8	1,8	0,4	0,4	-0,2	-0,2	0	0	4,3	4,3
Décrets d'avance	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
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
Fonds de concours et attributions de produits	7,2	7,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	3,2	3,2	0	0	11,0	11,0
Total des crédits ouverts	3 718,3	3 449,7	5 112,1	3 529,7	869,9	843,3	430,2	430,2	869,4	429,5	4,8	5,1	11 004,7	8 687,6
Réserve en fin de gestion	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(e) = (a) + (b) - (c) - (d)														
Gel initial (a)	44,3	44,2	43	45,1	13,2	12,6	13,1	13,1	8,7	6,4	0,1	0,1	122,3	121,5
Surgels (b)	0,7	0,7	8,5	8,5	9,3	6,4	0,0	0,0	7,0	7,0	0,3	0,3	25,7	22,9
Dégels en gestion (c)	17,7	32,4	12	0	0	0	4,9	4,9	0	0	0	0	34,6	37,4
Annulation de crédits gelés (d)	27,4	12,5	39,5	53,6	22,4	19	8,3	8,3	15,6	13,4	0,3	0,3	113,5	107
Crédits disponibles	3 718,3	3 449,7	5 112,1	3 529,7	869,9	843,3	430,2	430,2	869,4	429,5	4,8	5,1	11 004,7	8 687,6
Crédits consommés	3 354	3 432,5	3 405,3	3 497,6	835,9	824,9	430,1	430,1	424	416,7	4	4,1	8 453,3	8 605,9

Source: ministère de la justice et Chorus

Les crédits consommés en 2018 s'élèvent à 8,45 Md€ en AE et 8,6 Md€ en CP. Si le montant des CP consommés progresse de 2,73%, le taux de consommation marque une diminution (99% contre 99,8%), le niveau de crédits disponibles étant bien supérieurs à celui de l'exercice précédent marqué par une réserve plus importante et des annulations en cour de gestion. Les sous consommations portent essentiellement sur les dépenses HT2 et sur les programmes 310 et 182. Le montant des crédits consommés en AE marque un repli de 6% et le taux de consommation diminue fortement (passant de 83% à 76%) en partie du fait d'un volume important de reports d'AE et de difficultés à engager toutes les AE sur des opérations complexes. Le programme 107 – Administration pénitentiaire est le programme ayant consommé le plus de crédits tant en AE qu'en CP.

L'année 2018 est une année marquée par la **stabilité des crédits en gestion** avec une réserve réduite et peu de mouvements dans l'année.

Graphique n° 2 : De la LFI à l'exécution (CP, en Mds €)

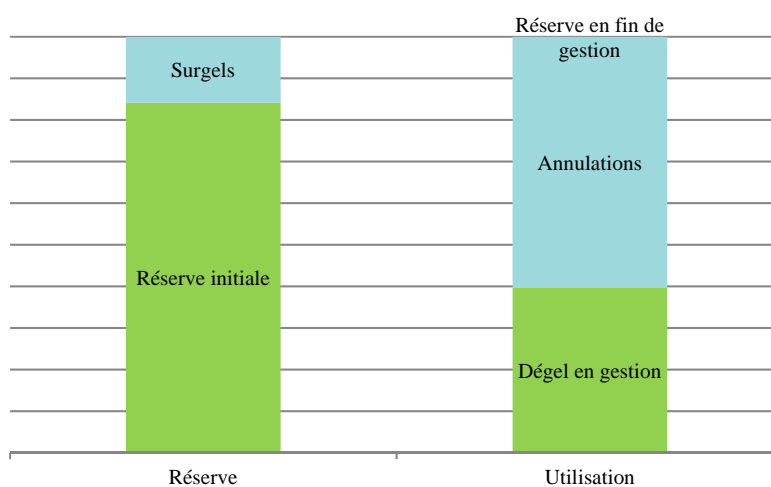


Source : Chorus

1.2.1 Fongibilité et auto-assurance

1.2.1.1 Une réserve de précaution à taux réduit partiellement dégelée en fin de gestion

Graphique n° 3 : L'utilisation de la réserve



Source : Cour des comptes

Le taux de mise en réserve des crédits au titre de l'article 51 de la LOLF a été abaissé de 8% à 3% pour les crédits HT2 et reste de 0,5% pour les crédits de T2. Les crédits de la Mission *Justice* mis en réserve s'élèvent à 121,5 M€ (contre 281 M€ en 2017) ce qui permet de desserrer la contrainte de gestion sur l'exercice.

Les crédits relatifs à l'action sociale (25 M€ du programme 310) ont été exonérés de réserve, ce montant étant supporté par les autres briques du programme (ce qui porte leur mise en réserve à 3,3%), à l'exception de la brique opérateurs (qui a supporté un amendement de taxation) et de la brique « investissement informatique » (en raison du grand plan d'investissement).

Dans le cadre du renforcement du mécanisme d'auto-assurance lié à l'abaissement du taux de mise en réserve, une réserve interne pour aléas de gestion (crédits non répartis) d'1,5 % a été mise en place au sein des programmes. Cette dernière a été libérée en milieu d'année.

Par ailleurs, sur le titre 2 du programme 166, en raison d'incertitudes sur la prévision d'exécution de la masse salariale des agents non titulaires en juridictions liée à l'analyse des rappels payés au titre de l'année 2017, une réserve a été constituée à la demande du CBCM. Ainsi, une partie de l'enveloppe a été conservée au niveau du programme et libérée en deux temps : 4 M€ en juillet et 4 M€ en septembre, la soutenabilité du programme permettant d'utiliser ces crédits.

Des gels ont été opérés en fin de gestion sur les crédits du CAS pension sur lesquels des marges ont été constatées (près de 36 M€) et sur ceux du programme 182 (2,83 M€ principalement sur le secteur associatif).

En fin de gestion, près du quart des crédits de la réserve ont été dégelés (31,7 M€ en AE et 37,4 M€ en CP hors titre 2) :

- 12 M€ d'AE du programme 107 afin de garantir l'exécution de programme des 15 000 places.
- 32,4 M€ de CP du programme 166 redéployés sur les frais de justice.
- 4,9 M€ de CP du programme 101 (sur les 13,14 M€ de réserve) pour abonder les CARPA (aide juridictionnelle).
- 78% des crédits de personnel hors CAS pension ont été dégelés en fin de gestion (intégralement pour le P 107 (7,9 M€) et à 90% pour le P 166 (6,9 M€)) afin de couvrir les besoins complémentaires de l'administration pénitentiaire.

1.2.1.2 Les virements

Un seul mouvement de crédits par virement a été opéré en fin d'exercice sur la mission en 2018² pour financer le protocole de sortie de la crise pénitentiaire. Les crédits de personnels du programme *107-Administration pénitentiaire* ont ainsi été abondés de **11,55 M€** de crédits en AE et CP issus des *programmes 166 – Justice judiciaire* (6,5 M€), *310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice* (3,55 M€) et *182 – Protection judiciaire de la jeunesse* (1,5 M€).

² Décret n°2018-1112 du 10 décembre 2018

1.2.2 Les outils de la gestion des crédits

1.2.2.1 Les reports d'autorisations d'engagement et de crédits de paiements

Les AE obtenues en reports de crédits de l'exercice 2017 s'élèvent à **2,04 Md€**, en nette progression par rapport à 2017 (939 M€). Ils représentent plus du tiers du montant total des crédits d'AE ouverts en 2018, proportion jamais atteinte jusqu'ici et sont la conséquence de dotations généreuses en AE depuis 2015 sur des opérations immobilières complexes qui ne permettent pas d'engager tous les crédits. **Les reports en AE de la mission Justice représentent près de 9% des reports du budget général.** Ils concernent principalement l'administration pénitentiaire (1,6 Md€ dont 1,1 Md€ du plan 15 000).

Les reports de CP issus de 2017 s'élèvent à **10,93 M€** dont 60% sur fonds de concours. Ils sont en forte baisse par rapport à 2017 (ils s'élevaient à 75,5 M€). Ils se répartissent sur les programmes de la justice judiciaire, de la protection judiciaire de la jeunesse et du secrétariat général. Les reports obtenus en CP hors fonds de concours (5 M€) n'ont que faiblement participé à la couverture des charges à payer (qui s'élevaient à près de 430 M€).

1.2.2.2 Les fonds de concours et attributions de produits

Le montant global de ces ressources s'élève à **10,97 M€** et reste très marginal pour la mission Justice (0,1 % des crédits de la mission).

- Après un pic de 20,5 M€ en 2017, les fonds de concours de la mission Justice retrouvent leur niveau des années précédentes, baissant de moitié, ils s'élèvent à **9,52 M€** en 2018. Ils abondent pour les deux tiers les crédits de la justice judiciaire (3 M€ issus de l'AGRASC pour financer des opérations immobilières de sécurisation des juridictions et 2,9 M€ de certificats d'économie d'énergie). Le tiers restant, principalement au bénéfice du programme 310, est issu de l'AGRASC³ (1,5 M€ pour les projets informatiques et immobilier et les relations internationales) et du fonds pour l'insertion de

³ Agence de Gestion et de Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués

personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

- Le montant des attributions de produits est de 1,45 M€ en baisse de 20% par rapport à l'exercice précédent. Il concerne pour 60% la justice judiciaire (valorisation du patrimoine immatériel et cession de biens mobiliers).

1.2.2.3 Les transferts de crédits en gestion

Cinq décrets de transferts sont intervenus en 2018, faisant progresser au total de 4,32 M€ les AE et CP de la mission.

Ces transferts concernent principalement:

- Un transfert négatif de 0,32 M€ de crédits issus du programme 310 - *Conduite et pilotage* à destination du programme 302 - « *Facilitation et sécurisation des échanges* » de la direction générale des douanes et des droits indirects correspondant à des prestations d'hébergement dans son centre informatique d'Osny⁴.
- 1,11 M€ de crédits supplémentaires issus du programme 148 - *Fonction publique* de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* »⁵, afin de participer au financement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'Etat. Il abonde les programmes 107, 166, 182 et 310.
- 0,35 M€ de crédits supplémentaires, issus du programme 137 - *Egalité entre les femmes et les hommes*, en direction du programme 101- *Accès au droit et à la justice*, afin de financer les restes à payer dus au titre de 2017 du dispositif « *téléphone grave danger* » dont la gestion est transférée au ministère de la justice⁶ pour l'exercice 2018.

⁴ Décret n° 2018-641 du 20 juillet 2018

⁵ Décret n° 2018-663 du 26 juillet 2018

⁶ Décret n° 2018-973 du 9 novembre 2018

- 2,36 M€ de crédits supplémentaires, issus du programme 147 - *Politique de la ville* de la mission « Cohésion des territoires », à destination principalement du programme 182 - *Protection judiciaire de la jeunesse*,⁷ afin d'assurer le remboursement des agents mis à disposition pour la mise en œuvre de la politique de la ville, dans le cadre du dispositif des délégués du préfet.
- 0,82 M€ de crédits issus du programme 216 - *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, vers le programme 107 - *Administration pénitentiaire*, en vue du financement des centres de prévention et de radicalisation (mesure du plan national de prévention de radicalisation)⁸.

1.2.2.4 Des annulations de faible montant opérées par la Loi de finances rectificative

La seule annulation de crédits pour l'année 2018 a été réalisée par la loi de finances rectificative du 10 décembre 2018, il n'y a donc pas eu de décret d'avance. **L'annulation s'est élevée à 67,17 M€ d'AE et 60,75 M€ de CP sur la mission.** Ce montant est près de quatre fois inférieur à celui réalisé en 2017 et deux fois moins important que celui réalisé en 2016. Cette annulation a eu un impact très limité car elle n'a porté que sur une partie de la mise en réserve et les crédits sous consommés du CAS pension. Le ministère indique s'être accordé avec la direction du budget sur les propositions d'annulation.

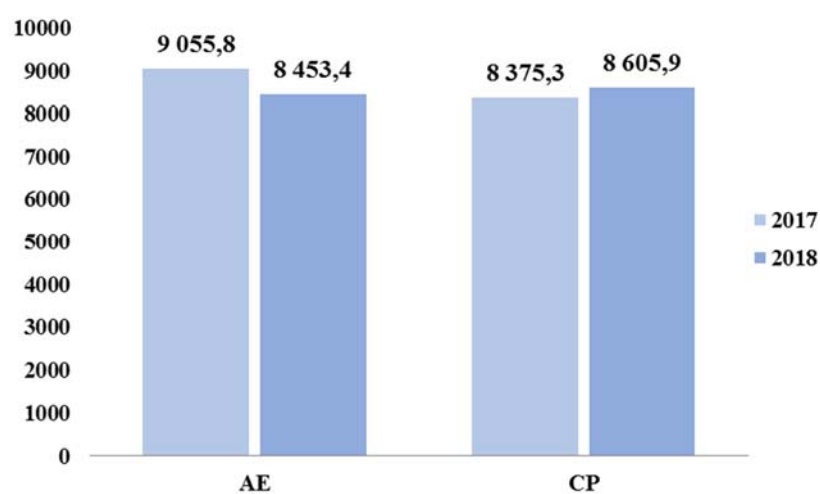
Concernant les emplois, le plafonds d'ETPT autorisé est réduit de 199 (s'élevant à 84 770), nombre correspondant à la vacance constatée et constitue un pourcentage très modeste au regard des effectifs.

⁷ Décret n° 2018-981 du 12 novembre 2018

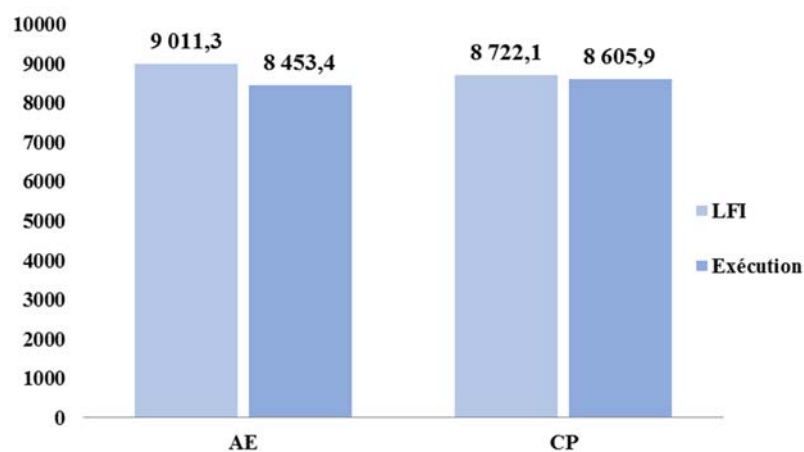
⁸ Décret n° 2018-1050 du 28 novembre 2018

1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

Graphique n° 4 : Exécution 2017-2018
(Mds €)

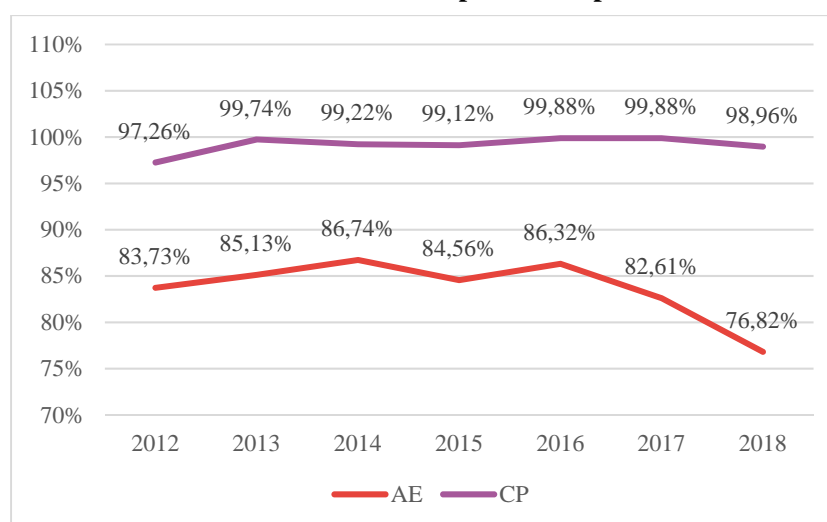


Graphique n° 5 : LFI et exécution 2018 (Mds €)



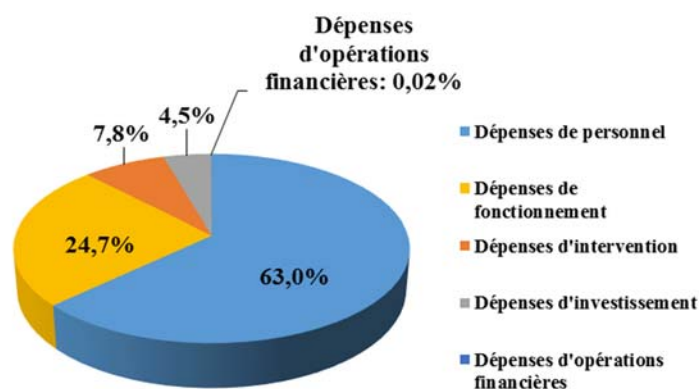
Le taux de consommation des crédits par rapport à la LFI en 2018 s'élève à 76,8% en AE et près de 99% en CP. Rapporté aux crédits disponibles, le taux de consommation est en baisse par rapport aux dernières années comme en témoigne le graphique suivant. Cette baisse est particulièrement notable pour les crédits d'AE dont la dotation a pourtant diminué en 2018. Ces baisses de consommation, constatées sur une année pourtant stable en gestion, sont à corréliser avec une forte progression des crédits de la mission depuis plusieurs années mais aussi à des difficultés d'engagement sur les crédits d'investissements.

Graphique n° 6 : Evolution de la consommation des crédits disponibles depuis 2012



Source : RAP et Chorus

Par rapport à l'exercice précédent, les dépenses de personnel progressent encore en proportion (0,2 point) et se situent à près des 2/3 des crédits de la mission. Les dépenses de fonctionnement progressent également d'un point, s'élevant à près d'1/4 de la mission alors que celles relatives à l'intervention et à l'immobilier diminuent respectivement de 0,6 et 0,5 point.

Graphique n° 7 : Les dépenses de la mission par titre (% des CP)

1.3.1 Les emplois et les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel constituent près des 2/3 des dépenses de la mission.

1.3.1.1 Le plafond d'emplois et le schéma d'emplois

1. *Le plafond d'emplois*

1 753 emplois supplémentaires sont alloués à la mission justice en LFI 2018⁹, c'est une forte hausse, même si elle est un peu moins importante que l'année précédente (2,1% au lieu de 3%). Les 84 969 ETPT constituent cette année encore 4,3% du plafond d'emplois de l'État.

Ces créations sont concentrées au sein des programmes 107 et 166 et sont pour partie liées à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation. Mais ils ne sont plus identifiés par le ministère en tant que tels.

⁹ La loi rectificative n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 a ramener le plafond d'emplois de 84 969 à 84 770 .

Tableau n° 3 : Évolution du plafond d'emplois par programme en ETPT

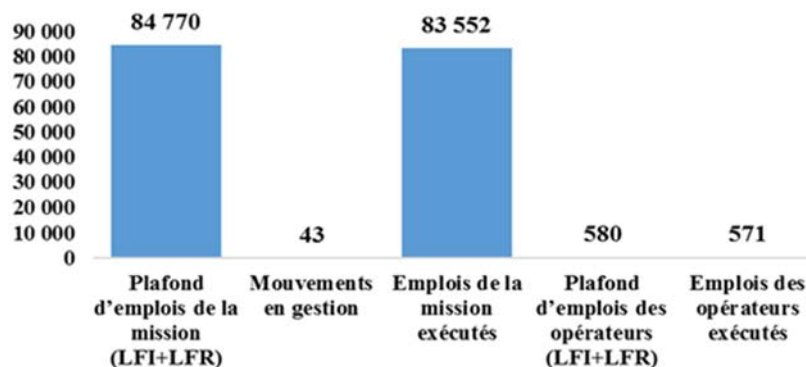
	2016	2017	2018	% de la mission	Évolution 2017/2018
P 166 Justice judiciaire	32 082	32 748	33 327	39%	1,8%
P 107 Administration pénitentiaire	38 074	39 197	40 226	47%	2,6%
P182 Protection judiciaire de la jeunesse	8 821	9 092	9 108	11%	0,2%
P310 Conduite et pilotage de la justice	1 989	2 157	2 286	3%	6,0%
P 335 Conseil supérieur de la magistrature	22	22	22	0%	0%
TOTAL	80 988	83 216	84 969	100%	2,1%

Source : Cour des comptes d'après la LFI

En 2018, la mission Justice a exécuté 83 552 emplois, soit un taux d'exécution en LFR de 98,6 %, ce qui est proche du réalisé de 2017 (98,7%).

Le ministère fait valoir la limitation de son plafond d'emploi du fait de celle de la masse salariale insuffisante pour absorber l'ensemble des dépenses afférentes au plein emploi. Les prévisions de début d'année (DPGECP) établissaient ainsi une cible inférieure (84 445 ETPT).

Graphique n° 8 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour l'État et ses opérateurs)



Source : ministère de la justice

2. Le schéma d'emplois

Les schémas d'emplois de la LFI 2018 prévoyaient une hausse de 1000 ETP, portés à 1 278 ETP en gestion, intégrant la création de 100 emplois de surveillants supplémentaires prévus par le relevé de conclusions signé le 29 janvier 2018 au sein de l'administration pénitentiaire et le rattrapage de la sous-exécution du schéma d'emploi constatée en 2017, soit 178 ETP. La réalisation globale du schéma d'emplois se situe à 1 136 ETP. La sous-exécution du schéma d'emplois (142 ETP), moins importante qu'en 2017, provient à titre principal d'un recrutement de personnels de surveillance, de conseillers d'insertion et de probation et de greffiers moindre qu'escompté.

Tableau n° 4 : Exécution du schéma d'emplois de 2016 à 2018

Schéma d'emplois en ETP	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018
Sorties totales	6 573	8 171	5 604	9 005
<i>dont sorties pour retraite</i>	<i>1 712</i>	<i>1 846</i>	<i>1 870</i>	<i>1 992</i>
Entrées	8 866	10 012	6 604	10 141
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	2 293	1 841	1 000	1 136

Source : ministère de la justice

Pour le programme 166 – Justice judiciaire, le schéma d'emplois prévu en LFI est réalisé à 85%. Des créations d'emplois à hauteur de 148¹⁰ étaient prévues par la LFI 2018. Le schéma d'emplois a été porté à 173 ETP dans le DPGCEP du fait de la sous-exécution du schéma d'emplois de 2017, le taux de réalisation au regard de ce schéma d'emplois est de 73%, ce qui constitue une performance moyenne. 126 emplois ont été créés sur l'année, dont 105 de magistrats. Le nombre total de magistrats en activité progresse par rapport à 2017 passant de 8 087 à 8 363¹¹ du fait notamment de l'affectation de 359 auditeurs recrutés en 2016.

Le schéma d'emplois des magistrats a été totalement réalisé. La sous-exécution s'explique principalement par des départs supérieurs aux prévisions et des recrutements moindres sur concours des catégories B et C.

Pour le programme 107 – Administration pénitentiaire, 732 créations d'emplois étaient prévues en LFI 2018 : 497 pour l'ouverture de nouveaux établissements, 150 pour le renforcement des services pénitentiaires d'insertion et de probation, 50 pour les extractions judiciaires et 35 pour le renforcement du renseignement pénitentiaire. Le schéma d'emplois a été porté à 954 dans le DPGCEP,

¹⁰ Les 148 créations résultent d'une économie de 183 emplois induite notamment par certaines réformes de la loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle et par la création de 331 emplois pour l'amélioration des délais de traitement et la résorption des vacances de postes.

¹¹ Données du ministère de la Justice

en intégrant le rattrapage de la sous-exécution du schéma d'emplois 2017 (+122) et en ajoutant les 100 emplois supplémentaires accordés dans le cadre du protocole de sortie de crise¹².

La réalisation s'est élevée à 873 ETP, soit une sous-réalisation de 81 ETP. Même si la cible n'est pas atteinte, ce résultat traduit un progrès significatif par rapport aux exercices précédents : le schéma d'emplois 2018 et le rattrapage de la sous-exécution 2017 ont été réalisés et une partie de la création des 100 emplois supplémentaires de surveillants autorisés en cours d'exercice a pu être réalisée.

Le taux d'attrition s'est stabilisé. Par ailleurs, la mise en place d'une prime de fidélisation (décalée de 2018 à 2019) impliquant l'engagement de servir pendant six ans dans des établissements difficiles, devrait contribuer à la poursuite de la bonne réalisation du schéma d'emploi en 2019.

Pour le programme 182 - Protection judiciaire de la jeunesse, 40 emplois supplémentaires étaient prévus en 2018, auxquels se sont ajoutés 9 ETP afin de rattraper la sous-exécution du schéma d'emplois 2017. Le schéma d'emplois a été réalisé par rapport à la LFI (40 ETP) mais à 82% par rapport à la LFR.

Pour le programme 310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice, 80 emplois supplémentaires étaient prévus en LFI, dont 50 prévus pour la mise en œuvre du plan de transformation numérique et 15 pour la montée en puissance de l'agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires. Dans le DPGCEP, le schéma d'emplois a été porté à 102 (+32 ETP au titre du rattrapage de la sous-exécution du schéma d'emplois 2017 et – 10 ETP pour gager l'autorisation donnée à l'APIJ en gestion d'augmenter son plafond d'emplois). La réalisation s'est élevée à 96 ETP, soit une sous-exécution de 6 ETP, due en partie à un important turn-over sur les emplois liés aux systèmes d'information et de communication.

¹² Cf. § 2.2 La mise en œuvre des mesures suite au mouvement de grève de janvier 2018 pour le programme 107.

1.3.1.2 La masse salariale et la gestion des crédits de titre 2

Les crédits de titre 2 ont connu une forte progression par rapport à 2017, même si elle est moindre qu'en 2017 (3,2% en 2018 pour 5% en 2017), pour atteindre 5,48 Md€ en 2018. La masse salariale représente 63% du budget total de la mission et ces crédits représentent 68% du programme 166 – *Justice judiciaire* et 69% du programme 107 – *Administration pénitentiaire*. La programmation et l'exécution de ces crédits est donc primordiale pour la mission, d'autant qu'ils portent ses enjeux prioritaires.

L'exécution des crédits de titre 2, hors CAS pensions, présente une légère sous-consommation par rapport à la LFI (3 726 M€ au lieu de 3 741 M€ prévus, soit 0,4%).

La sous-exécution concerne le T2 HCAS et tous les programmes¹³, à l'exception du P107 – *Administration pénitentiaire*, qui présente une surconsommation de 0,75%, soit 12 M€. Cette surconsommation est due à la bonne réalisation du schéma d'emplois, à la revalorisation de différentes primes, aux mesures subséquentes au protocole signé pour sortir de la crise¹⁴ début 2018, dont l'impact estimé s'élève à 19M€ aux heures supplémentaires qui en ont découlé pour partie, et au paiement, à hauteur de 4,6 M€ de rappels indemnitaires et d'avancements d'échelon de 2017.

Il faut par ailleurs mentionner un report du financement de certaines mesures sur l'exercice 2019, dans un contexte qui demeure tendu dans les établissements pénitentiaires.

Le P107 a donc bénéficié du dégel de la réserve de précaution et de l'abondement d'une partie de la réserve des autres programmes ainsi que de crédits disponibles d'autres programmes.

¹³ La sous-exécution est majoritairement due à la non réalisation du schéma d'emplois par les programmes.

¹⁴ Cf. § 2.2 La mise en œuvre des mesures suite au mouvement de grève de janvier 2018 pour le programme 107.

1.3.2 Les dépenses de fonctionnement

Pour mémoire, en 2017, un effort de maîtrise des dépenses avait été réalisé en LFI, les réduisant ainsi de 10%. Mais au final, l'enveloppe n'avait pas été suffisante.

En 2018¹⁵, les crédits de titre 3 ont donc été augmentés et portés à un niveau légèrement supérieur à la consommation de 2017. Cette augmentation n'a pourtant pas été suffisante, puisque la consommation est supérieure de 135 M€ par rapport à la LFI.

Cette surconsommation résulte en grande partie de l'augmentation des frais de justice qui sont analysés ci-après, ainsi que les dépenses de fonctionnement les plus significatives.

Tableau n° 5 : Évolution des consommations de titre 3 entre 2017 et 2018 (en CP)

En M€	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2017 format 2018	Exéc. 2017 format 2018	LFI 2018	Exéc. 2018
Dépenses de fonctionnement de l'état	1 906	1 988	1 906,0	1 988	1 998	2 125

Source : LFI et Chorus

1.3.2.1 Les frais de justice

La dépense réalisée s'élève à 527,9 M€ le montant initialement programmé était de 478,5 M€ soit un dépassement de près de 50 M€. Le réalisé augmente de 32,4 M€ par rapport à 2017, soit une augmentation de 6,5%.

Fin août, l'intégralité de la dotation déléguée au titre des frais de justice était consommée. La brique a donc bénéficié du dégel total de réserve ainsi que d'une fongibilité asymétrique (du titre 2) et inter-briques afin de réduire les charges à payer relatives aux frais de justice sur l'exercice suivant.

¹⁵ Les chiffres de la LFI 2017 et de l'exécuté 2017 correspondent à ceux de 2017, format 2018, dans la mesure où les mesures de transfert et de périmètre ayant affecté la mission justice concernent essentiellement du Titre 2.

La soutenabilité budgétaire du programme 166 avait d'ailleurs reçu du CBCM un avis favorable avec réserves, s'agissant notamment des frais de justice, considérant qu'il existait des incertitudes relatives au montant des charges à payer et à la dette liée à la réforme de la médecine légale¹⁶.

Les charges à payer estimées pour 2018 s'élèvent à 189 M€ et sont en légère baisse par rapport à 2017 (- 6 M€).

Concernant la PNIJ, les économies sont estimées à 26 M€ mais le coût de fonctionnement de la plateforme réduit ces économies.

La direction des services judiciaires fait valoir des expérimentations récentes afin de réduire le coût des frais de justice, comme le recrutement d'interprètes contractuels au sein d'une quinzaine de cours (pour réduire le coût de l'ordre de -30%), ou encore la gestion régionalisée des scellés, au sein d'une cour d'appel. Par ailleurs, l'instauration d'une politique de tarification de certaines prestations, avec la mise en place d'un référentiel, devrait permettre de poursuivre la rationalisation des frais de justice. Il faut par ailleurs mentionner le risque supplémentaire, par rapport à la soutenabilité future, « estimé » entre 67 et 96 millions selon la direction du Budget, lié aux cotisations dues aux collaborateurs occasionnels du service public (COSP)¹⁷, en l'espèce les experts judiciaires. Le ministère de la justice indique avoir entamé des discussions « avec les représentants des professions concernées ainsi que la direction de la sécurité sociale afin de dégager des solutions d'affiliations sociales qui répondent aux exigences de toutes les parties ».

Au vu de cette situation persistante, la Cour, qui avait déjà formulé une recommandation sur la sous-budgétisation des frais de justice en 2012 et 2013, puis à nouveau sur l'exercice 2017, maintient cette recommandation. Pour mémoire, les frais de justice étaient de 470 M€ en 2014, 475 M€ en 2015, et 624 M€ en 2016.

Projet de recommandation n°1 (*Direction des services judiciaires*) Améliorer la connaissance des frais de justice en optimisant les outils de gestion afin de contribuer à une meilleure maîtrise

¹⁶ Avis du 8 février 2018 relatif à la soutenabilité de la programmation budgétaire du programme 166.

¹⁷ Cf. l'article 29 du PLFSS 2019

1.3.2.2 Les autres dépenses de fonctionnement

Sur le programme 166 - *Justice judiciaire*, les dépenses relatives aux moyens de fonctionnement des juridictions s'élèvent à 168,1 M€ soit 3 % de plus par rapport à 2017. Ce poste, qui avait été revalorisé au cours de l'année 2017, suite à un rapport de l'IGF-IGJ¹⁸ a connu une gestion dynamique en 2018 afin de poursuivre l'effort de maîtrise de charges à payer, particulièrement sur les dépenses de l'immobilier occupant.

Sur le programme 166, les dépenses relatives à l'immobilier judiciaire du titre 3 ont été traitées au 1.3.3.1.2 « Les contrats de partenariats publics privés ».

Sur le programme 107 – *Administration pénitentiaire*, la gestion publique progresse de plus de 34 M€ par rapport à 2017, pour atteindre 270 M€ sur le T3 et dépasser les crédits votés en LFI de 6 M€. Cela résulte directement de l'augmentation de la population carcérale ainsi que de l'augmentation des dépenses de sécurité, comme la mise en œuvre du marché de brouillage, ou encore l'achat d'équipement pour le personnel comme des gilets pare-lames ou encore des émetteurs-récepteurs.

1.3.3 Les dépenses d'investissements

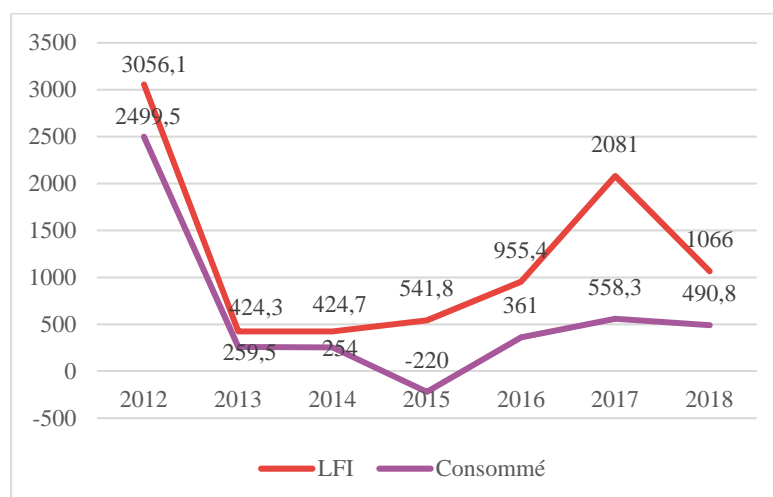
Les crédits d'investissements de la mission Justice constituent un enjeu de performance et de modernisation au cœur des réformes de la justice. Ils permettent d'entretenir et renouveler l'important parc pénitentiaire et judiciaire mais également d'améliorer la gestion informatisée des métiers de la justice et la dématérialisation au service des usagers. Compte-tenu des moyens budgétaires alloués, la Cour signale l'intérêt d'améliorer la synthèse globale des crédits consommés par programme sur les postes immobilier et informatique.

Les crédits d'investissements (titre 5) en LFI 2018 s'élèvent à 1 Md€ en AE et 551,2 M€ en CP. Ces crédits ont diminué de près de moitié en AE (s'élevant tout de même à 1 Md€) et sont restés relativement stables en CP. Si depuis 2012, la budgétisation des AE est soumise à fortes variations, les CP restent dans une moyenne de 540 M€

¹⁸ « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions »

La capacité à consommer ces crédits sur l'exercice est un enjeu important chaque année pour la mission, les nombreuses opérations programmées (tant en immobilier qu'en informatique) sollicitent fortement les fonctions de programmation et de pilotage du ministère.

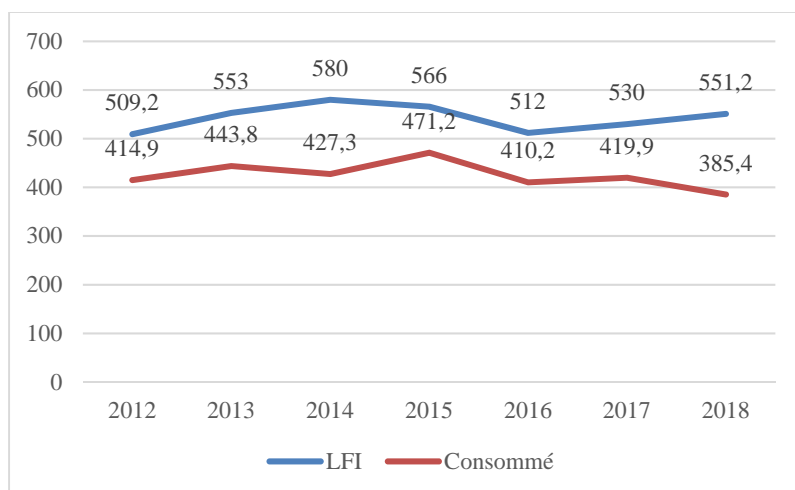
Graphique n° 9 : **Évolution des crédits d'investissements en AE depuis 2012 (en M€)**



Source : RAP et Chorus

Les taux de consommation varient fortement chaque année pour les AE sans que le rythme se stabilise. La consommation des CP est également variable, sans être forcément corrélée avec l'évolution des crédits budgétés en LFI.

Graphique n° 10 : Evolution des crédits d'investissements en CP depuis 2012 (en M€)



Source : RAP et Chorus

En 2018 le taux de consommation progresse significativement pour les AE (20 points supplémentaires), mais il reste faible par rapport au volume des crédits disponibles, ce taux diminue pour les CP (-9 points) par rapport à 2017.

Tableau n° 6 : Consommation des crédits de titre 5 par programme en 2018

En M€	P 166		P 107		P 182		P 310		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
crédits LFI	191,6	197,7	399,4	236,5	20,2	14,5	453,8	100,4	1 066	551
Exécution	66,3	152,6	377,1	190,1	12	9,6	35,4	33,1	491	386
Ecart en M€	125,3	45,1	22,3	46,4	8,2	4,9	418,4	67,3	575	163,6
Taux de consommation	34,6%	77,2%	94,4%	80,4%	59,4%	66,9%	7,8%	33,0%	46%	70%

Source: Cour des comptes d'après données Chorus (12/02/18)

1.3.3.1 L'investissement immobilier

1.3.3.1.1 L'analyse de la consommation

Pour l'administration pénitentiaire, la baisse sensible des AE en LFI 2018 (de 1,7 Md€ à 399,4 M€) n'a pas affecté la poursuite des opérations immobilières (notamment la réalisation du programme de création de 15 000 nouvelles places de prison) car les reports d'AE au titre de 2017 ont été très importants, s'élevant à plus d'1,62 Md€. La mission se retrouve au final dotée d'un important volume d'AE qui concerne pour près de la moitié les crédits relatifs au plan de transformation numérique du programme 310 (bien doté à ce titre en 2018) et les opérations des juridictions décalées (306 M€).

Le montant des retraits d'AE est également élevé (256 M€), il est essentiellement constitué par des désengagements de crédits de dédit et provisions pour aléas des PPP de l'administration pénitentiaire (229 M€).

L'année 2018 a vu la poursuite de plusieurs opérations relevant du programme 15 000, notamment celles concernant des études issues des programmes immobiliers précédents. Des opérations nouvelles ont par ailleurs été lancées, portant notamment sur des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS). 40% de dépenses est par ailleurs affectée aux opérations déconcentrées de maintenance et de gros entretien, à la mise en conformité ainsi que la sécurisation des établissements. 20% des crédits financent les loyers et taux d'intérêts en investissements des PPP (dont Paris la santé).

Pour la justice judiciaire, les crédits immobiliers ont permis de finaliser la construction de plusieurs TGI (dont Pointe-à-Pitre, Saint-Malo, Aix-en-Provence...). Ils ont également financé les études relatives à la construction du nouveau Palais de justice de Lille (CFE: 98 M€), de Mont-de-Marsan (CFE : 28,2 M€) et de Perpignan (budget provisoire de 59,5 M€). L'opération de restructuration et de remise aux normes du palais de justice historique de Paris sur l'Ile de la cité est également en phase d'étude (budget provisoire de 100 M€).

Pour la protection judiciaire de la jeunesse, dont la gestion de l'immobilier a été reprise par le secrétariat général, la consommation des CP est relativement stable (passant de 5,55 M€ à 5,87 M€), en revanche celle des AE est en progression (74 %) du fait de nouveaux projets

1.3.3.1.2 Les contrats de partenariats publics - privés

Les contrats de PPP constituent une composante importante de l'immobilier de la justice, cette formule obérant à termes les marges financières de la mission Justice ainsi que l'a dénoncé un rapport récent de la Cour¹⁹. La garde des sceaux a ainsi pris la décision de ne plus recourir à ce dispositif pour les nouveaux projets immobiliers.

L'emprise financière des contrats de PPP sur les budgets de la mission se confirme en 2018 : les dépenses en CP doublent en 2018 avec une progression de 50% pour le titre 5.

Tableau n° 7 : Dépenses relatives aux PPP en 2018 (M€)

	Investissement		Fonctionnement		Fiches modifs déps annexes		Financement		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 166	-1,4	16,3	19,2	19,2	3,8	7,4	34,5	32,6	56,1	75,5
Programme 107	-2,2	47,9	83,7	83,9	0	0	31,6	44,4	114	177,2
Total	-3,6	64,2	102,9	103,1	3,8	7,4	66,1	77	169,2	251,7

Source: ministère de la justice

Le montant des dépenses réalisées en CP en 2018 au titre des PPP progresse de 28% en AE et de 35% en CP entre 2017 et 2018, témoignant de la montée en charge progressive de ce poste de dépenses pour la mission. La progression est particulièrement notable en investissement et en financement.

La revue des dépenses des PPP pénitentiaires²⁰ comprenait un certain nombre de recommandations (optimisation des contrats en cours, amélioration de la gouvernance et des opérations de refinancement) en partie suivies par l'administration pénitentiaire. Ainsi la procédure de refinancement des derniers PPP est en cours d'achèvement avec la signature durant le premier trimestre 2019 de l'accord des différentes parties. Afin d'améliorer le contrôle des marchés la cellule de suivi des PPP a été renforcée avec désormais trois personnes. La procédure de contrôle des demandes de travaux

¹⁹ RPT de la Cour « la politique immobilière du ministère de la justice : mettre fin à la fuite en avant » décembre 2017

²⁰ « Revue des dépenses » Annexe au PLF 2018

modificatifs (DTM) qui vont faire évoluer les prestations) ayant un impact financier est désormais soumise à visa du contrôle financier.

La mission Justice continue d'effectuer sa programmation annuelle des dépenses de fonctionnement et de financement relatives aux partenariats public-privé en AE=CP, en vertu des prescriptions de la direction du budget²¹ qui considère que cette comptabilisation est pertinente.

La Cour maintient cependant que cette comptabilisation n'est pas conforme à la législation²², le montant de l'engagement programmé ne correspondant en effet pas à la réalité de ses engagements auprès des prestataires puisqu'il n'intègre ni les remboursements du financement (dont le montant est pourtant arrêté), ni ceux se rapportant au fonctionnement alors que leur caractère obligatoire découle du contrat. Elle formule ainsi cette recommandation depuis 2014, sans que cette dernière soit reprise dans les arrêtés budgétaire et comptable. Au regard du poids financier que ces dépenses constituent pour la mission, la recommandation est reconduite.

**Projet de recommandation n°2 (*Direction des services judiciaires et direction de l'administration pénitentiaire*)
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.**

²¹ Arrêté du 30 juin 2017 relatif aux règles de la comptabilité budgétaire de l'État pris en application de l'article 54 du décret no 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

²² Article 8 de la LOLF et article 159 du décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

1.3.3.2 L'investissement informatique

La fonction informatique fait l'objet d'un effort important de la mission. Le plan de transformation numérique (PTN) vise à améliorer les outils de gestion des procédures et à permettre à l'utilisateur un accès dématérialisé. Parmi les 50 projets informatiques majeurs de l'État, six projets de systèmes d'information sont portés par la mission *Justice*.

En LFI, les crédits affectés à la fonction informatique (brigue budgétaire) progressent sensiblement s'élevant à **449,5 M€ en AE** (en progression de 385 M€) et à **96 M€ en CP** (en progression de 33%) et 50 emplois créés au secrétariat général. Ces crédits comprennent à la fois les dépenses d'investissement de titre 5 et de fonctionnement (maintenance, équipements et logiciels) de titre 3. **La mission peine à consommer ces crédits de T5²³**, le montant des crédits consommés constitue en effet moins du quart des crédits ouverts en AE (107 M€ consommés). Le niveau de consommation des CP est meilleur avec 93 M€ de consommés (96% par rapport à la LFI). Sur les 50 créations d'emplois autorisées en loi de finances 2018, 48 recrutements ont été réalisés.

La mise en œuvre du plan de transformation numérique a permis en 2018 de moderniser les environnements de travail, de faire évoluer le socle technique et particulièrement le débit des réseaux et de proposer une offre de service aux utilisateurs.

Elle permet également de poursuivre le développement et le déploiement des applications métiers de la mission :

- Le **SI Portalis** : 12 M€ en AE et 8,2 M€ en CP, notamment sur le portail du justiciable (mise en service prévue en 2019) et le développement du portail des juridictions (dématérialisation de la gestion des procédures civiles).
- La **Plate-forme nationale des interceptions judiciaires** (PNIJ) : 8,1 M€ de CP de T5 (mais 31,5 M€ en intégrant les dépenses de fonctionnement et de personnel), notamment sur la phase d'étude de la nouvelle version (dont le coût total est estimé à 110,9 M€).
- Le **SI Cassiopée** (gestion de la procédure pénale) : évolutions et déploiement national (2,9 M€ de CP).

²³ Données Chorus 11/02/2019

- Le SI **GENESIS** (gestion des personnes écrouées) qui connaît également des évolutions (2,1 M€de CP).

1.3.4 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention constituent moins de 10% des dépenses de la mission Justice, elles s'élèvent en 2018 à **668,2 M€**. Ces dépenses se répartissent sur le *programme 101 - Accès au droit et médiation* (au deux tiers) et le *programme 182 – protection judiciaire de la jeunesse*. A périmètre constant (transfert des dépenses de santé des détenus *cf. supra*), elles sont en progression de 12,5%. Les dépenses « de guichet » sont majoritaires à près de 90% et principalement constituées par l'aide juridictionnelle et la justice des mineurs.

Tableau n° 8 : Évolution des dépenses d'intervention (CP en M€)

	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2017 format 2018	Exéc. 2017 format 2018	LFI 2018	Exéc. 2018
Aide juridictionnelle	364,2	342,4	364,2	342,4	395,8	388,4
Justice des mineurs	235,7	224,4	235,7	224,4	238,3	227,1
Aide aux victimes	26,1	23,8	26,1	23,8	27,7	27
Accès au droit et médiation	12,8	13,1	12,8	13,1	14,5	14,3
Autres*	146,7	120,1	14,3	7,1	16,9	11,4
Total des dépenses d'intervention	785,5	707,4	653,1	610,8	693,2	668,2

Source : Ministère de la justice et Chorus

*Dont dépenses de santé des détenus transférées hors mission en 2018

1.3.3.1 L'aide juridictionnelle

Portée par le programme 101, l'aide juridictionnelle recouvre l'ensemble des moyens permettant de favoriser la défense des justiciables aux ressources financières modestes. Cette action inclut également les aides à l'intervention de l'avocat (garde à vue, médiation, assistance aux détenus). Ces crédits sont versés aux caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) sur la base de leurs

besoins en trésorerie (tableaux mensuels de suivi). L'aide juridictionnelle a fait l'objet d'un référé de la Cour en 2016²⁴.

En LFI, les crédits affectés à l'aide juridictionnelle se sont élevés à 395,8 M€ en progression de 7%. Le montant des crédits consommés sur cette enveloppe s'élève à 388,7 M€ avec un taux de consommation de 98% et une progression de 13%. L'aide juridictionnelle est par ailleurs financée à 18% par des ressources extrabudgétaires (83 M€ un montant stable par rapport à 2017) issues d'une partie de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique (45 M€) et des amendes acquittées par les auteurs de certaines infractions pénales.

L'enveloppe apparaît complexe à estimer du fait de l'effet divergent des réformes successives (augmentation de l'unité de valeur, révision des barèmes et hausse du plafond d'admission, modification de certaines procédures judiciaires). Si le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle et le montant des dépenses a progressé en 2018, la hausse a été moindre que prévue, permettant l'annulation de 7 M€ en LFR.

Le taux de recouvrement des sommes avancées par l'État au titre de l'aide juridictionnelle (auxiliaires justice et frais de justice) reste très faible malgré les recommandations de la Cour. Il a même diminué passant de 5,4% en 2017 à 4,6% en 2018)²⁵. Le ministère de la justice indique avoir engagé une réflexion dans l'objectif d'améliorer ce taux.

²⁴ Référé du 23 décembre 2016 « La gestion et financement de l'aide juridictionnelle et des aides à l'intervention de l'avocat ».

²⁵ Données du ministère de la justice

1.3.3.2 La justice des mineurs

Ces crédits d'intervention, portés par le programme 182, comprennent très majoritairement le soutien aux établissements et services du secteur associatif habilité à la demande des magistrats. Ils permettent de financer les centres éducatifs, les centres d'hébergement et les mesures d'investigations.

Le montant des crédits dépensés s'élève à 227,2 M€ en 2018 soit un taux de consommation de 98,5%, taux stable par rapport à 2017.

1.3.3.3 L'aide aux victimes

Le garde des Sceaux est chargé de coordonner le travail gouvernemental dans le domaine de l'aide aux victimes²⁶ et dispose à cet effet du délégué interministériel à l'aide aux victimes.

En LFI 2018, cette action a bénéficié d'une progression des crédits d'1,7 M€ (6%). Cette action fait l'objet d'un effort renforcé ses crédits ayant doublé depuis 2014. Les crédits consommés en 2018 s'élèvent à 27 M€ soit un taux de consommation de plus de 97%, ils sont en progression de 12 % par rapport à 2017.

L'aide aux victimes d'infractions pénales en constitue la composante majeure (23,2 M€). La mise en œuvre du dispositif, coordonnée par le service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes (SADJAV), repose en grande partie sur un réseau d'associations locales conventionnées qui accompagnent les victimes dans leurs démarches (bureaux d'aide aux victimes (BAV)).

Le *programme 101 - Accès au droit et à la justice* finance également le dispositif d'assistance téléphonique « 08 victimes » et depuis le 1er janvier 2018, le dispositif de téléassistance grave danger (TGD) (transfert en gestion de 0,9 M€ issu du *programme 137 - Egalité entre les femmes et les hommes*).

²⁶ Décret n° 2017-1072 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice

1.3.3.4 L'accès au droit et la médiation

Les crédits d'intervention consommés par cette action se sont élevés à 14,3 M€ en 2018, en progression de 1,3 M€ par rapport à 2017.

Les crédits relatifs à l'accès au droit soutiennent les réseaux de proximité (Conseils Départementaux d'Accès au Droit et les Maisons de la Justice et du Droit) en complément de ceux du programme 166. Les crédits consommés en 2018 s'élèvent à 7,9 M€ ils sont stables par rapport à l'année précédente. La Cour a appelé en 2016 à une rationalisation de l'organisation territoriale et du pilotage de l'activité des deux réseaux²⁷.

Le soutien à la médiation familiale et aux espaces de rencontre parent(s)/enfant(s) s'inscrit dans le développement des modes alternatifs de règlement des conflits très présents dans la loi de modernisation de la justice du XXIème siècle. Les crédits consacrés à cette action ont ainsi progressé de 44% s'élevant à 6,2 M€ Le montant des crédits consommés en 2018 s'élève à 6,4 M€, il dépasse légèrement le montant initialement budgété par déploiement de crédits de l'action accès au droit.

1.3.5 Les dépenses réalisées au titre de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation

La quasi-totalité des programmes de la mission justice a bénéficié depuis 2016 d'importants moyens supplémentaires en crédits et emplois au titre des plans successifs de lutte contre le terrorisme.

Afin d'assurer une meilleure visibilité sur l'utilisation de ces crédits, la Cour a formulé depuis 2016 une recommandation visant à mettre en place un suivi détaillé de l'emploi des crédits ouverts depuis 2015 « afin d'en rendre compte de manière transverse et spécifique dans les rapports annuels de performance ».

²⁷ Rapport relatif au « développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité » décembre 2016.

Le RAP de 2017 dresse une synthèse de la consommation des crédits en 2017 (près de 158 M€ en AE et 167 M€ en CP (y compris reports)) affectés à des dépenses d'équipements et d'investissements, à des mesures de prévention et de prise en charge des victimes, des mesures indemnitaires et au recrutement de plus de 1 550 emplois supplémentaires. Un focus particulier sur les actions entreprises est réalisé pour chaque programme, cette description étant assez peu détaillée.

En 2018, la mise à disposition de crédits affectés à la lutte contre le terrorisme a été intégrée en base dans le PLF à hauteur de 200 M€. Ils ne font ainsi plus l'objet de description détaillée dans les documents budgétaires et le ministère de la justice indique ne plus assurer leur suivi spécifique. Leur identification devient dès lors compromise dans le futur RAP 2018.

La mise en œuvre de la recommandation est donc jugée incomplète. Cependant, dans la mesure où ces crédits ne sont pas référencés dans Chorus et plus identifiés par le ministère de la justice, ce que la Cour regrette, il paraît peu réaliste de maintenir cette recommandation.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 La soutenabilité budgétaire à court terme

1.4.1.1 Les reports de crédits de paiement

Le montant des reports entrants sur l'exercice s'élève à 10,9 M€ dont plus de la moitié sur fonds de concours. Il est en nette diminution par rapport aux montants des années précédentes et concerne principalement les programmes 166, 182 et 310. Compte-tenu de leur faible montant, les reports en CP (hors ressources non fiscales) n'ont que faiblement participé à la couverture des charges à payer (estimée à 429 M€).

Tableau n° 9 : Évolution des reports de crédits (M€)

	2016	2017	2018
Reports entrants	58	75,54	10,93

Source: Arrêtés de reports

Le montant de reports sortants demandés sur l'exercice 2019 est estimé à plus de 33 M€ et porte majoritairement sur les opérations d'investissements et sur les ressources non fiscales. Le montant final des reports sortants est de 28,1 M€²⁸.

1.4.1.2 Les charges à payer

Les charges à payer concernent les dépenses qui ont été engagées, dont la prestation a été fournie et le service fait constaté, mais qui n'ont pas pu être liquidées avant la clôture de gestion. Elles constituent par conséquent des dettes certaines qui, en fonction des reports obtenus ou disponibles, grèvent les exercices suivants.

Les charges à payer au titre de l'exercice 2018 diminuent légèrement : elles sont estimées à 386,41 M€ (près de 37 M€ de moins soit 8,7%). La dette sur les dépenses de santé des détenus représente 66,9 M€.

Les évolutions sont contrastées d'un programme à l'autre avec une baisse sur le programme 166 constatée sur l'immobilier et les frais de justice. Pour le P 107 la dette au titre des dépenses de santé des détenus a été revue à la baisse (elle est estimée à 66,9 M€ par la DGFIP au lieu de 88,7 M€).

²⁸ Arrêtés du 4 et 13 mars 2019 portant report de crédits

1.4.2 La soutenabilité budgétaire à moyen terme

1.4.2.1 Les restes à payer

Les restes à payer correspondent à la part des autorisations d'engagement engagées sur l'exercice n'ayant pas donné lieu à consommation de crédits avant la clôture de la gestion.

Le montant des restes à payer estimé à fin 2018 est de 6,9 Md€ Ce montant est en forte augmentation par rapport aux années précédentes. Le programme 107 – Administration pénitentiaire porte plus des 2/3 de ces RAP²⁹. Ceux-ci concernent majoritairement les loyers dus au titre des PPP (1,4 Md€), les marchés en gestion déléguée des centres pénitentiaires (1,2 Md€) et les opérations immobilières (2 Md€). Les services judiciaires représentent le ¼ de ces crédits. Les PPP représentant l'essentiel des RAP avec notamment le TGI de Paris qui concentre à lui seul plus de la moitié des RAP.

Tableau n° 10 : Évolution des restes à payer entre 2017 et 2018

En M€	2017	2018	Évolution
P 166	1 615	1 491	-7,7%
P 107	4 697	4 597	-2,1%
P 182	34,5	80,2	135,3%
P 101	1,7	1,6	-7,1%
P 310	413	328	-20,6%
P 335	0,4	0,3	0%
TOTAL	6 100,6	6 498,1	6,5%

Source : PAP 2018 et 2019 et RAP 2017 et 2018

Pour l'administration pénitentiaire, la part représentée par les CP liés à des engagements antérieurs représente 56,5% en 2018, ce qui obère nettement les marges de manœuvre du responsable du programme sur ses nouveaux engagements. Et ce d'autant que 3,25 Md€ devront être ouverts au-delà de 2021 pour honorer les engagements antérieurs à 2019 (selon l'échéancier des CP à ouvrir).

²⁹ Les restes à payer ont diminué de 113,4 M€ entre 2017 et 2018, en raison principalement de l'absence d'engagement nouveau au titre des marchés de gestion déléguée compensés par des opérations immobilières lancées en 2018.

Pour les services judiciaires, la part représentée par les CP liés à des engagements antérieurs représente 18,5% des CP 2018 et 1,04 Md€ de CP devront être ouverts au-delà de 2021, ce qui grève d'autant les perspectives à moyen terme.

Ces données restent en outre à mettre en rapport avec les modalités de comptabilisation des AE sur les contrats de PPP, qui conduisent le ministère à ne pas engager la totalité des AE relatives aux parts de fonctionnement et de financement dès la livraison, mais uniquement chaque année à hauteur des CP³⁰. Le volume des AE est ainsi minoré, comme de fait celui des restes à payer, ce qui obère davantage encore la soutenabilité budgétaire des années à venir.

1.4.2.2 Les reports d'autorisation d'engagement

Le montant des reports d'AE sortant (de 2018 à 2019) s'élèvent à 1,45 Md€ montant en légère baisse par rapport à 2017 (1,5 Md€). Les reports au titre des fonds de concours s'élèvent à 3,6 M€

C'est le programme 107 – *Administration pénitentiaire* qui génère la quasi-totalité de ces reports pour la construction de nouvelles maisons d'arrêts et de structures d'accompagnement vers la sortie.

Cette forte prégnance des reports d'AE fragilise considérablement la gestion de l'exercice à venir, puisqu'elle suppose d'obtenir les reports ad hoc et que ces derniers ne soient pas gelés. La capacité du ministère à engager des AE sur de nouveaux projets ou de nouvelles tranches se réalise de fait sous forte contrainte.

³⁰ Cf. 1.3.3.1.2 Les contrats de partenariats publics privés

1.4.3 Le respect de la norme de dépenses

En 2018, si la norme de dépenses n'a pas été respectée (écart de 40 M€), le dépassement est marginal par rapport au volume de crédits de la mission et à l'écart à la cible (0,6%). Ce résultat constitue un **réel progrès** par rapport aux années précédentes (pour mémoire, dépassement de 310 M€ en 2017 et 170 M€ en 2018).

Tableau n° 11 : Dépenses 2018 par rapport à la LPFP 2018-2022 (Md€)

	2018
<i>Norme LPFP (a)</i>	6,98
<i>Périmètre et transferts 2017 et 2018 (b)</i>	-0,13
Norme LPFP format 2017 (I=a+b)	6,85
<i>Exécution 2018 (c)</i>	8,60
<i>Fonds de concours et attribution de produits (d)</i>	0,01
<i>Contribution de la mission au CAS pensions (e)</i>	1,70
Exécution 2018 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	6,89
Ecart Exécution-LPFP (III=I-II)	-0,04

Source: Chorus

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Le programme 166 - Justice judiciaire et la mise en œuvre des actions pour la « Justice du XXIème siècle »

Outre une forte activité légistique du fait du projet de loi de modernisation de la justice, la mise en œuvre des actions initiées en 2017 s'est organisée sur plusieurs axes. **Les effets combinés de ces deux grandes lois engendrent la conduite et la mise en œuvre de projets ambitieux, complexes et fortement dotés en crédits.**

En premier lieu, les actions de **service public numérique** avec le développement du portail internet Portalis en vue de permettre au justiciable de consulter en ligne l'état d'avancement de ses procédures pénales et/ou civiles et de réceptionner des documents et informations (mise en production au premier semestre 2019). La dématérialisation des procédures civiles et pénales interviendra à partir de 2019 par la saisine en ligne de certaines procédures. D'autre part, le portail des juridictions, nouvel applicatif des juridictions civiles sera interfacé dans le dispositif permettant à terme une dématérialisation complète depuis la saisine des juridictions par le justiciable via justice.fr, de l'auxiliaire de justice via leurs outils (e-barreau, e-huissier, etc.) ou des administrations, jusqu'à l'archivage électronique de la décision. Le but est également de remplacer sur le long terme les anciennes applications civiles devenues obsolètes et difficiles à maintenir. Cette dématérialisation sera progressive et s'échelonnera jusqu'en 2022.

Le ministère de la justice évoque la difficulté à identifier les économies pour 2018 dans la mesure où la dématérialisation n'est pas encore effective. Il indique cependant que 68 emplois de catégorie C paraissent relever de cette économie (sur une prévision de 183 ETP économisés au total).

Autre mesure de la « loi justice du XXIème siècle », 308 services d'accueil unique du justiciable (**SAUJ**) ont été mis en service à fin 2018 (sur 340), les trois quarts sous le pilotage des chefs de cour d'appel. Si en 2017, la mesure avait bénéficié de moyens en titre 3 et 5, les opérations de 2018 ont été financées à partir de l'enveloppe globale de titre 5 dédiée aux opérations déconcentrées. En parallèle, le portail du Service d'accueil unique

du justiciable (SAUJ) qui permet aux agents de renseigner le justiciable sur l'état d'avancement de leur procédure civile après une phase d'expérimentation a commencé à être déployé.

2.2 Le mise en œuvre des mesures suite au mouvement de grève de janvier 2018 pour le programme 107 – Administration pénitentiaire

Les mesures prises à la suite du mouvement de grève dans les établissements pénitentiaires ont fortement impacté la gestion du programme 107 en pesant sur les dépenses de T2, par ailleurs soutenues du fait d'un schéma d'emploi prévu, très dynamique en 2018. Si le budget 2019 semble avoir intégré ces mesures, elles restent contraignantes pour l'avenir au vu de l'augmentation continue des effectifs.

Le relevé de conclusions du 29 janvier 2018 signé par la garde des sceaux avec l'organisation syndicale majoritaire prévoyait à titre principal des recrutements complémentaires (schéma d'emplois augmenté de 100), des mesures indemnitaires, des mesures visant à améliorer la sécurité des personnels et la gestion des détenus radicalisés.

Ces mesures ont excédé les crédits disponibles en T2 et nécessité de mobiliser les réserves de précaution et d'aléas de gestion et les crédits disponibles d'autres programmes (11,5 M€ par virement).

Les dépenses hors T2 ont permis l'acquisition d'équipements et de matériels de sécurité (17,1 M€). Concernant le T2, outre les recrutements complémentaires, les mesures indemnitaires se sont élevées à 17,4 M€ (augmentation de l'indemnité pour charges pénitentiaires, du taux de la prime de sujétions spéciales et de l'indemnité dimanches et jours fériés), ainsi que le versement de gratifications (0,56 M€) aux personnels qui se sont distingués par une mobilisation professionnelle remarquable durant le mouvement social.

Les conséquences du mouvement de grève ont été également une forte hausse des heures supplémentaires (+6 M€) liée à la sortie du mode dégradé. La mise en place de la prime de fidélisation a été repoussée en 2019 à la fois en raison d'un retard de mise en œuvre du dispositif et de la contrainte financière. Le

budget 2019 intègre également d'autres dépenses (notamment des aménagements immobiliers spécifiques).

2.3 Les réformes d'organisation et de modernisation portées par le programme 310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice

Le programme transversal 310, porté par le secrétariat général du ministère, a également bénéficié ces dernières années d'un renforcement en moyens et emplois afin de rationaliser l'organisation et la gestion du ministère et de piloter le chantier de la transformation numérique.

Après une phase de réorganisation en administration centrale, initiée en 2017 (réorganisation du secrétariat général, reprise de gestion des fonctions immobilières et informatiques de certaines directions), cette démarche s'est déclinée au niveau déconcentré en 2018.

La transformation des plates-formes interrégionales du secrétariat général (PFI) en délégations interrégionales (DIR-SG) est intervenue le 1^{er} janvier 2018 dans l'objectif d'améliorer le service rendu aux juridictions et aux réseaux du ministère. Elle s'est traduite par des changements d'organisation, avec la nomination de directeurs interrégionaux (recrutés en 2018) ayant autorité sur les départements fonctionnels, placés sous l'autorité directe de la secrétaire générale et la représentant en région. Elle s'est également traduite par un élargissement du champ d'intervention du SG en inter-régions (notamment avec les dépenses supérieures à 60 000€ concernant la coordination des achats et le pilotage des opérations immobilières des juridictions et services de la protection judiciaire de la jeunesse et l'immobilier non spécifique de l'administration pénitentiaire).

Elle se traduit également par un nouveau mode de gouvernance avec la mise en place de feuilles de routes communiquées aux directeurs interrégionaux et de contrats de services locaux, déclinés à partir des contrats de service nationaux élaborés par le SG avec les réseaux du ministère de la justice. Ces contrats sont en cours de rédaction et devraient être mis en place en 2019.

Le programme 310 porte également le **plan de transformation numérique** (PTN) dont la définition initiale a été conçue au printemps 2017 et les travaux se sont poursuivis ensuite dans le cadre de plusieurs chantiers ministériels ou interministériels : chantiers de la justice et préparation de la LPJ (loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice), procédure pénale numérique avec le ministère de l'intérieur et le chantier transverse de transformation numérique d'Action publique 2022.

Des points de situation réguliers auprès de la ministre de la justice et de son cabinet accompagnent cette démarche, mais également avec les cabinets de la Présidence de la République, du Premier ministre et du secrétaire d'État chargé du numérique. Quatre comités stratégiques de la transformation numérique ont d'ores et déjà eu lieu, présidés par la garde des sceaux (en avril, juillet, octobre et décembre 2018).

Les crédits LFI 2018 du PTN sont de 327,7 M€ en AE et 65,4 M€ en CP en investissements et 61,5 M€ en AE et en CP en fonctionnement.

Ce plan sur cinq ans s'articule en trois axes : l'adaptation du socle technique et des outils de travail (réseaux, bureautique) ; les projets applicatifs (modernisation des SI métiers, dématérialisation et service public numérique) et accompagnement des utilisateurs (voir supra 1.3.3.2). Sur les 50 créations autorisées en loi de finances 2018, 48 recrutements ont été réalisés ce qui est un bon résultat mais par ailleurs contrebalancé par un certain turn-over sur ces fonctions. Le secrétariat général signale ainsi tant au niveau national que local, des difficultés de recrutement ou de fidélisation.

La question de la capacité d'engagement de ces crédits reste un enjeu budgétaire fort pour le programme 310.

3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE

3.1 Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales de la mission Justice concernent uniquement le programme 101 - *Accès au droit et à la justice*.

La principale mesure concerne la franchise en base pour les avocats et les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation dont le chiffre d'affaires n'excède pas 42 900€ (cf. article 293 B du CGI). Cette dépense est estimée à 43 M€ en 2018, selon le ministère de la justice et le PLF 2019. Elle est en forte augmentation depuis 2016.

Tableau n° 12 : Évolution du coût des dépenses fiscales (en M €)

2013	2014	2015	2016	2017	2018
28	29	28	38	42	43

Source : RAP du ministère de la Justice

Quatre autres mesures fiscales concernent certaines victimes d'actes de terrorisme (dégrèvement de taxe d'habitation en cas de décès ; décharge de paiement d'impôt sur le revenu en cas de décès ; exonération de droits de mutation des dons en numéraires reçus par les victimes d'actes terroristes ou, en cas de décès, par leurs proches ; dégrèvement de contribution pour l'audiovisuel public en cas de décès).

Le coût de ces quatre mesures étant négligeable, il n'est pas estimé par le ministère de la Justice.

Aucun indicateur de performance n'est associé aux dépenses fiscales.

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

3.2.1 Les opérateurs « répertoriés »

Cinq opérateurs relèvent de la mission *Justice* :

- Pour le programme 166 – *Justice judiciaire* : l'école nationale de la magistrature (ENM) ;
- Pour le programme 107 – *Administration pénitentiaire* : l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) ;
- Pour le programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice* : l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) ; l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) et le GIP « mission de recherche droit et justice ».

L'EPPJP a été dissous par le décret n° 2018-1281 du 27 décembre 2018, la prise de possession du TGI ayant eu lieu. Il n'avait pas de personnel sous plafond.

L'année 2018 a également vu la préparation de changements d'organisation qui seront opérationnels en 2019 :

- L'APIJ a été marquée par les préparatifs du déménagement de l'agence dans ses nouveaux locaux du Kremlin-Bicêtre à compter du 1er janvier 2019 ;
- L'évolution de la formation initiale des personnels de surveillance qui passe de 8 à 6 mois, avec la mise en place d'un calendrier de concours fixe d'une année sur l'autre de façon à permettre aux candidats d'anticiper les périodes d'inscription.

Tableau n° 13 : Subventions pour charges de service public prévues et exécutées en 2017 et 2018 (en CP)

En M€	2017		2018	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
ENM	32,9	30,6	33,2	31,3
ENAP	34	30,8	35,7	32,5
APIJ	10,6	10,3	11,5	11,1
EPPJP	2	1,8	1,2	0,8
MRDJ	0,5	0,4	0,8	0,8
TOTAL	80	73,9	82,4	76,5

Source : LFI et extraction Chorus 17/01/18

Depuis 2015, les deux écoles bénéficient d'emplois supplémentaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme afin d'accompagner les recrutements d'élèves supplémentaires (+ 51 emplois pour l'ENM et + une trentaine pour l'ENAP).

L'APIJ a elle aussi bénéficié d'une augmentation de son plafond d'emplois en cours d'exercice, avec 10 ETP supplémentaires. Cette hausse est consécutive à sa montée en charge pour la mise en place des programmes judiciaire et pénitentiaire importants, notamment le programme 15 000 places.

Tableau n° 14 : Plafond d'emplois prévisionnels et exécutés de 2015 à 2018

	2015	2016	2017	2018
Plafond d'emplois	509	554	565	580
Exécution	502	543	552	571
Différentiel	7	11	13	9

Source : PAP 2018 et ministère de la Justice

3.2.2 Les cas de l'AGRASC et de l'EPELFI

Tous les opérateurs de la mission ne figurent pas dans les documents budgétaires. Ainsi, l'Établissement Public d'Exploitation du Livre Foncier Informatisé (EPELFI)³¹, établissement public administratif assurant l'exploitation du SI de gestion de la publicité foncière assurée par les juridictions alsaciennes et mosellanes (droit local), n'est pas référencé.

Par ailleurs, il est de nouveau constaté par la Cour que l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) n'est pas intégrée aux opérateurs de la mission malgré une recommandation en ce sens des NEB précédentes. Cette entité figure en effet dans le « jaune opérateurs » au titre de la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales. Même si elle ne reçoit pas de subvention pour charge de service public, la nature de ses missions, de son personnel, l'organisation de son activité en lien avec les juridictions et sa contribution au budget de la mission justice lui confèrent la nature d'opérateurs. L'AGRASC a fait l'objet d'un

³¹ Contrôle en cours de la Cour

contrôle de la Cour en 2016 ayant donné lieu à un référé le 29 juin 2016, rappelant notamment pour la tutelle, la nécessité de définir une stratégie claire pour l'établissement et d'en renforcer le pilotage. Son intégration dans les documents budgétaires servirait cet objectif. Le ministère de la justice indique engager une réflexion sur cette question, dans le cadre du contrat d'objectifs de l'établissement qui devrait être signé en 2019. La recommandation d'intégrer l'AGRASC aux opérateurs de la mission est donc reconduite.

Pour 2018, la trésorerie non fléchée de l'AGRASC s'élève à 8 673 812€ grâce aux intérêts perçus sur les fonds déposés à la Caisse des dépôts et consignations et à la sous-exécution des dépenses de personnel, compte tenu notamment de décalage dans les dates de recrutements. L'agence a permis le financement des mesures de lutte contre la délinquance et la criminalité ainsi que les fonds de concours « stupéfiants », « protection des collaborateurs de justice et témoins » et « prévention de la prostitution », pour un montant prévu à hauteur de 3,1 M€, sur le P166. Le P310 a bénéficié quant à lui de 1,52 M€ qui se sont répartis entre la délégation aux affaires européennes et internationales, la direction des affaires criminelles et des grâces et le service des systèmes d'information et de communication.

Par ailleurs le contrat d'objectifs et de performance 2018-2020 de l'APIJ a pu être signé en mai 2018. Ceux de l'AGRASC, de l'ENM et de l'ENAP devraient pouvoir l'être courant 2019.

En 2018, le plafond d'emploi a été porté de 34 à 35 ETPT, avec une consommation de 34,7 ETPT.

Projet de recommandation n°3 (*Direction des services judiciaires*) Faire figurer l'AGRASC parmi les opérateurs du ministère de la justice dans les documents budgétaires à destination du Parlement.

3.3 Les programmes d'investissements d'avenir

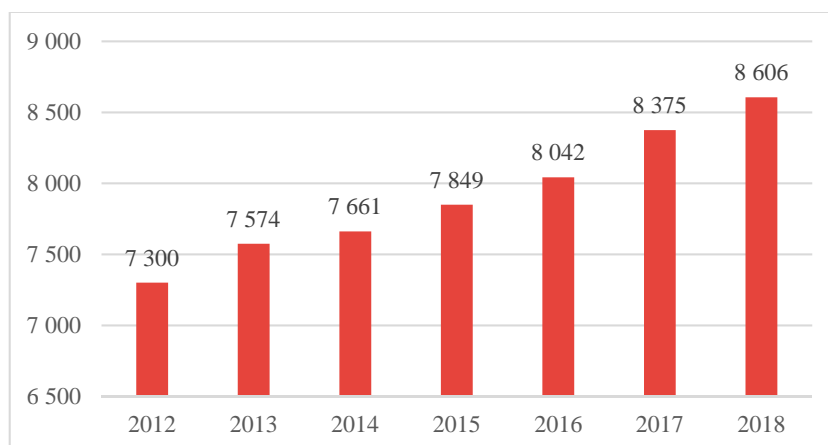
Au titre du Grand plan d'investissement, le programme support 310 a bénéficié de 327,7 d'AE et de 65,5 M€ de CP sur l'action informatique ministérielle.

Le taux de consommation des AE est faible (25 %), celui des CP est meilleur. Ces crédits ont servi à financer les opérations au titre du plan de transformation numérique (voir supra section relative aux investissements).

3.4 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période (5 ans au moins)

La mission Justice, mission régaliennne, n'a pas de fonds sans personnalité juridique, ni de dépenses extra budgétaires significatives par rapport au budget général (0,4% du budget). Les dépenses des opérateurs constituent par ailleurs une très faible part du budget général. **Les moyens affectés à cette politique publique sont donc bien quasi exclusivement ceux de son budget général.** Leur évolution est importante depuis 2012 (17%) avec un rythme accru en 2016.

Graphique n° 11 : Evolution des dépenses de la mission
Justice depuis 2012 (CP consommés en M€)



Sources : RAP et Chorus

3.5 L'analyse de la performance

3.5.1 Les indicateurs représentatifs de la mission

3.5.1.1 Le délai moyen de traitement des procédures civiles

La maîtrise des délais constitue un enjeu important pour améliorer la qualité et l'efficacité de la justice. Cet objectif sous-tend en partie les réformes de la loi de modernisation de la justice et notamment les mesures de simplification des procédures, de déjudiciarisation et de développement de la médiation et du règlement amiable.

Les résultats prévisionnels pour 2018 confirment la **dégradation continue des résultats depuis 2012**. Cette dégradation est particulièrement préoccupante pour les TGI avec un allongement des délais de près de 70% en six ans. L'allongement des délais est également sensible (près de 30%) sur les conseils de Prud'hommes, les cours d'appel et les tribunaux de commerce. Les résultats sont très inférieurs aux prévisions volontaristes (baisse générale) affichées dans le PAP 2018.

Ainsi, malgré les importants efforts budgétaires apportés aux moyens humains et matériels des juridictions, les délais ne parviennent pas encore à être maîtrisés et ce alors que la hausse des nouvelles affaires semble se ralentir. Cet allongement du délai s'accompagne d'une hausse des stocks et de l'âge moyen des affaires en stock. Ces constats ont été relevés par la Cour dans l'enquête³² menée à la demande de l'Assemblée nationale sur l'approche méthodologique des coûts de la justice.

Tableau n° 15 : Évolution des délais moyens de traitement des procédures civiles depuis 2012 (En mois)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018
	Exécuté	Exécuté	Exécuté	Exécuté	Exécuté	Exécuté	Prévision PAP 2018	Exécuté
Cour de Cassation	15,1	15,2	15,5	15,7	16,4	15,9	15,5	15,5
Cours d'appel	11,8	11,8	12,9	13,3	13,9	14,7	13,7	15,2
Tribunaux de grande instance	7,3	7,1	10,7	10,8	11,1	11,8	11,2	12,6
TGI : juge des enfants (assistance éducative)	nc	nc	2,4	2,3	2,3	2,4	2,1	2,3
Tribunaux d'instance (dont justice de proximité)	6	6	5,8	5,9	5,8	5,9	5,6	5,6
Conseils de prud'hommes	13,3	13,7	15,7	16,6	17	17,3	16,7	16,9
Tribunaux de commerce	6,8	7,2	8,5	8,4	8,4	8,8	8,1	8,8

Source: Cour des comptes d'après PAP et RAP

³² « Approche méthodologique des coûts de la justice » Enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires (Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2018)

3.5.1.2 Le taux d'occupation des places en maison d'arrêt

L'amélioration des conditions de détention est également un objectif prioritaire du ministère de la justice, porté notamment par le plan de construction de 15 000 places de prisons supplémentaires. Là encore, les importants efforts budgétaires ne permettent pas pour l'instant de réduire la surpopulation carcérale dans un contexte de croissance du nombre des détenus. En 2018, si le taux d'occupation marque une diminution pour les centres de détentions, il continue cependant de progresser dans les maisons d'arrêts.

Tableau n° 16 : Taux d'occupation des établissements pénitentiaires

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 Prévision	2018 Exécuté
Taux d'occupation des places en maison d'arrêt et quartiers maison d'arrêt	134	134	134	136	137,7	138	138,2
Taux d'occupation des places en centre de détention et quartiers centre de détention	94,2	92,7	91	90	90,3	92	89,4

Source: ministère de la justice

3.5.2 Les indicateurs de performance de la réponse pénale

Cette analyse répond à la demande de l'assemblée nationale, conduite dans le cadre des NEB prioritaires.

Si le ministère de la Justice a développé des indicateurs permettant d'apprécier les délais de jugement et d'exécution des peines ainsi que les mesures alternatives et les actions d'insertion, la mesure de la récidive reste un sujet difficile.

3.5.2.1 Des indicateurs de suivi de la réponse pénale en juridictions mais pas d'indicateur de récidive

- *Le délai moyen de traitement des procédures pénales*

Le délai de jugement des crimes en première instance s'est dégradé depuis 2016 se stabilisant autour de 40 mois contre 35,8 en 2011. Le ministère de la justice évoque un contexte de complexification des dossiers, en lien avec les crimes organisés, le contentieux économique et financier, les affaires de santé publique...Le nombre de jours de sessions d'assises pour rendre un arrêt affiche également une hausse continue, passant de 2,9 jours en 2010 à 3,3 jours en 2017.

Les délais relatifs aux délits sont plutôt stables autour de 12 mois depuis 2012. Depuis 2005, le nombre de jugements rendus diminue (-27 % entre 2005 et 2017) au profit des procédures simplifiées (ordonnances pénales et comparutions en reconnaissance préalable de culpabilité), dont le nombre évolue en proportion presque équivalente depuis 2008 (+24 %)³³.

Le délai de traitements des délits concernant les mineurs n'est pas systématiquement renseigné dans les documents budgétaires. Il est cependant indiqué en hausse régulière depuis 2011 (passage de 17,5 mois à 20 mois estimé en 2018). La procédure la plus fréquemment utilisée à l'encontre des mineurs (plus de 90 %) est la « convocation aux fins de mise en examen » qui comporte une phase d'instruction menée par le juge des enfants offrant la possibilité de prendre des mesures pré-sentencielles ce qui allonge les délais de procédure. Le nombre d'affaires poursuivies devant le juge d'instruction augmente également depuis 2015 entraînant un allongement des délais.

³³ Données du ministère de la justice

- ***Le taux d'alternative aux poursuites***

Cet indicateur répond à l'objectif de rendre plus efficace la réponse pénale, l'exécution et l'aménagement des peines.

Après un pic en 2016, du fait de la régularisation de 80 000 procédures en souffrance d'enregistrement, le nombre d'affaires poursuivables s'est stabilisé depuis 2017 autour d'1 300 000, tout comme le nombre de mesures alternatives (544 000 en 2017).

Le ministère de la justice rappelle l'intérêt d'utiliser le panel le plus large possible de mesures alternatives (autres que les rappels à la loi), tout en soulignant un coût plus important de ces mesures en frais de justice comme en effectifs de fonctionnaires et de magistrats du parquet.

Le taux de poursuites est de 47%, celui des mesures alternatives de 41% et les classements sans suite autour de 12 %. Les deux dernières réponses constituent parfois des variables d'ajustement en cas de flux exceptionnels. La priorité est au maintien d'un taux de poursuite stable aux chambres correctionnelles afin de pouvoir absorber les affaires plus graves et complexes.

Concernant les mineurs, le ministère de la justice constate depuis 2015 une augmentation constante des poursuites devant le juge des enfants, le tribunal des enfants et le juge d'instruction, signe d'une évolution vers des actes plus graves qui réduit les possibilités de mesures alternatives. Le taux de recours aux mesures alternatives est estimé à 59 % en 2018³⁴, il reste une priorité.

- ***Le taux d'exécution des peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme***

Cet indicateur répond en partie à la recommandation de la Cour. Le taux de mise à exécution des peines prononcées contradictoirement (75% des peines) est relativement stable depuis 2016 : 65% de mise à exécution à six mois estimé pour 2018 (1 point de plus), 83% à un an (un point de plus) et 93% à 24 mois.

³⁴ Données du PAP 2019

- ***Le délai moyen de transmission des décisions au casier judiciaire national***

Le délai moyen de transmission pour les cours d'appel affiche un net progrès depuis 2016 (passant de 5 mois à 4,2 mois), il progresse également pour les tribunaux de grande instance, passant de 5 mois à 4,5 mois selon les dernières prévisions.

- ***La mesure de la récidive***

Depuis 2016, la Cour recommande de « 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 ».

Le seul indicateur de ce type est suivi par la direction des affaires criminelles et des grâces et se situe au niveau de l'appel uniquement. Fondé sur l'exploitation des données du Casier judiciaire national, il semble peu à même de permettre des projections pluriannuelles. Cet indicateur n'est pas intégré aux documents budgétaires, le ministère de la justice n'a donc pas développé d'indicateur général sur le taux de récidive, compte tenu de la complexité invoquée sur ses modalités de calcul (avec la distinction récidive/réitération³⁵ et la question des délais de prise en compte). Les SI ne sont par ailleurs pas configurés pour permettre de renseigner ces données. Le ministère de la justice ne semble pas forcément vouloir s'engager sur cette voie.

Concernant la justice des mineurs, si l'indicateur est bien intégré au PAP (*indicateur 1.3 « part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé ni réitéré dans l'année qui a suivi »*), faute d'interopérabilité entre Cassiopée et le SI de la PJJ, il n'est plus renseigné depuis 2013 (il était de 80%). S'il y existe une volonté de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse de conserver un indicateur de ce type (qui permet d'avoir une vision des parcours), l'obstacle technique reste un frein objectif sans perspectives de résolution à court termes autre que la constitution d'un panel pour suivi de cohorte et le suivi partiel des données en internes. Le ministère de la justice évoque des perspectives d'évolution dans le cadre des nouvelles orientations de la loi de programmation 2018-2022.

³⁵ Dans le cas de la réitération, l'infraction pénale n'est pas forcément de même nature que la ou les précédentes infractions

Au vu de ces éléments, la Cour estime que sa recommandation est mise en œuvre de façon très incomplète. **Considérant que la récidive est un élément éclairant sur l'efficacité des peines et dans la perspective d'une refonte partielle annoncée de la maquette des indicateurs de performance pour l'exercice 2020, la Cour maintient sa recommandation en l'état.** L'évolution des systèmes d'information métiers dans le sens d'une meilleure systématisation de l'agrégation des données est également une action à mener pour améliorer la performance d'ensemble.

Projet de recommandation n°4 (*Direction des services judiciaires et direction de la protection judiciaire de la jeunesse*) 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

3.5.2.2 Des indicateurs relatifs à la réinsertion

Ces indicateurs sont suivis par l'administration pénitentiaire.

- ***Le taux de personnes condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine ou d'une libération conditionnelle***

Deuxième indicateur prioritaire de la mission, le taux relatif aux aménagements de peine ou à la libération sous contrainte (placement sous surveillance électronique, placement extérieur ou semi-liberté) permet de préparer la sortie et prévenir la récidive.

Ce taux se situe autour d'une moyenne de 21% depuis cinq ans, la prévision d'exécution pour 2018 reste stable à 21,5% malgré la volonté de l'administration pénitentiaire (matérialisée par un objectif 2018 de 24%) de favoriser la diversification des peines et d'encourager le placement à l'extérieur qui outre la meilleure individualisation de la mesure permet également de réduire la surpopulation carcérale.

Tableau n° 17 : Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine ou d'une libération sous contrainte (en %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018
							Prévision PAP 2018	Exécuté
Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine ou d'une libération sous contrainte (Placements sous surveillance électronique/Placements extérieurs/Semi-liberté)	21,4	22	21,4	21,3	20,7	21	24	21,5

Source: RAP

- **Les activités d'insertion et de formation en faveur des détenus**

Le taux de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle est en nette diminution depuis 2013 (8,46 % en 2018 contre 15,3%) du fait du transfert de compétence aux régions (qui a nécessité un temps d'adaptation et parfois entraîné une rupture dans les suivis) mais aussi de régions plus ou moins impliquées.

Le taux d'activité des détenus à l'intérieur des établissements oscille autour de 28% depuis 2013.

3.5.3 Les indicateurs de performance et le pilotage de la mission

Si le secrétariat général du ministère de la justice ainsi que les grandes directions métiers se sont dotés de services affectés à l'évaluation et au suivi de la performance, la bonne affectation des ressources et l'efficacité du pilotage restent des enjeux importants ainsi que la Cour l'a de nouveau rappelé dans le récent rapport sur l'approche méthodologique des coûts de la justice³⁶. Les indicateurs de performance ne sont pas utilisés pour l'allocation des ressources

³⁶ « Approche méthodologique des coûts de la justice : Enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires » Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale Décembre 2018

mais se combinent à d'autres indicateurs plus opérationnels pour le pilotage. L'estimation des cibles est réalisée sur la base des données extrapolées à partir du constaté au premier semestre de l'année et dans le cadre du dialogue de performance tenu avec les services déconcentrés.

Ainsi les données statistiques utilisées pour piloter l'activité sont notamment :

- Pour le *programme 166 - Justice judiciaire* (en partie suivis par l'infocentre Pharos) : nombre d'affaires nouvelles, nombre d'affaires terminées, taux de couverture des affaires, délais moyens, calcul de taux selon plusieurs dimensions (période, type de juridictions, type d'activité ou encore de ressources humaines).
- Pour le *programme 107 - Administration pénitentiaire* : taux d'encellulement individuel, le nombre de violences dans les établissements, le nombre d'heures d'activité des détenus, taux de prévenus...
- Pour le *programme 182 - Protection judiciaire de la jeunesse* : taux d'activité en milieu ouvert, nombre d'incidents signalés, délais de prise en charge, taux d'inscription dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle, absence de récidive ou de non-réitération...
- Pour le *programme 101 - Accès au droit et médiation* : nombre de demandes et d'admission à l'aide juridictionnelle (par grand type de contentieux et par juridiction) ; nombre de victimes d'infractions pénales reçues ; fréquentation des bureaux d'aide aux victimes; ETPT et domaine d'action des salariés et des bénévoles des associations...

Les indicateurs de performance sont susceptibles d'évoluer l'année prochaine, une réflexion étant engagée pour adapter la maquette ainsi que les cibles aux objectifs fixés dans la loi de programmation et de réforme pour la justice.

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la
Cour des comptes en lien avec les politiques publiques
concernées par la NEB**

- « Approche méthodologique des coûts de la justice » Enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires (Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2018)
- « La politique immobilière du ministère de la justice : mettre fin à la fuite en avant » Rapport public thématique (Décembre 2017)
- Les interceptions judiciaires et la PNIJ (référé du 18/02/2016)
- L'agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) (référé du 28/06/2016)
- Rapport « Les frais de justice depuis 2011 » (communication à la commission des finances du sénat article 58-2° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances du 28/10/2014)
- La Caisse des dépôts et consignations, banque du service public de la justice (référé du 12/02/2015)
- La fonction d'inspection au ministère de la justice (référé du 30/04/2015)
- Les écoles de formation du ministère de la justice (référé du 22/12/2014)
- Organisation et fonctionnement de la justice commerciale (Référé du 13/05/2013)

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
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	Comme indiqué les années précédentes, les modalités de couverture des engagements du ministère de la justice correspondant aux opérations immobilières financées en PPP sont conformes à l'arrêté du 16 juillet 2014 relatif aux règles de la comptabilité budgétaire de l'État pris en application de l'article 54 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Ce recueil précise notamment, s'agissant des règles de consommation des AE et des CP des (AOT-LOA et contrat de partenariat) : « Les modalités de couverture des engagements du ministère de la justice correspondant aux opérations immobilières financées en PPP sont conformes à l'arrêté du 16 juillet 2014 relatif aux règles de la comptabilité budgétaire de l'Etat pris en application de l'article 54 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ».	Refus

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	Il n'y a pas d'indicateur sur le taux de récidive, compte tenu de la complexité de ses modalités de calcul. La DACG en affiche un dans son observatoire ANACONDA mais il se situe au niveau de l'appel uniquement. Basé sur l'exploitation des données du Casier judiciaire national, il est par ailleurs peu malléable et ne permet d'examiner les résultats qu'à N+2. Concernant le taux d'exécution des peines, un indicateur est désormais affiché dans le PLF et le RAP, dont l'intitulé est "Taux d'exécution des peines fermes d'emprisonnement ferme ou en partie ferme", soit un périmètre plus restreint car il ne prend pas en compte l'ensemble des types de peines. Le périmètre proposé est celui qui est, à l'heure actuelle, le mieux maîtrisé. La production d'autres taux d'exécution d'autres types de peine (amendes, confiscation, travaux d'intérêt général...) est à l'étude. Enfin, le calcul des délais d'exécution des peines, est également à l'étude, mais il faut encore en améliorer la fiabilité.	Mise en œuvre incomplète
3	Présenter l'AGRASC parmi les opérateurs du ministère de la justice dans les documents budgétaires à destination du Parlement	Le fait que l'AGRASC ne perçoive pas de subvention pour charge de service public ne permet pas de donner suite en l'état à ce projet	Refus
4	Mettre en place un suivi détaillé de l'emploi des crédits ouverts depuis 2015 à la mission Justice au titre des plans de lutte antiterroriste et anti-radicalisation, afin d'en rendre compte de	"Cette recommandation a été pleinement suivie. En effet, un focus a été réalisé en introduction de chaque « justification au premier euro » pour tous les programmes.	Mise en œuvre incomplète

	manière transverse et spécifique dans les rapports annuels de performance	Néanmoins, depuis 2018, ces crédits font partie des dépenses pérennes des services et ne sont donc plus isolés du reste des dépenses. Leur suivi n'est plus assuré."	
5	Améliorer la connaissance des frais de justice en optimisant les outils de gestion afin de contribuer à une meilleure maîtrise	<p>Avec le déploiement du portail Chorus Pro, mis en œuvre avec l'appui de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat, les mémoires de frais de justice sont traités intégralement depuis leur dépôt jusqu'au paiement, sous format dématérialisée. Désormais, les mémoires sont dématérialisés et saisis par le prestataire sur le portail internet Chorus Pro, puis envoyés directement aux services centralisateurs des frais de justice des juridictions concernées qui se chargent de les contrôler, de les certifier ou taxer, avant de les transmettre au pôle Chorus pour paiement.</p> <p>Au niveau central et au niveau déconcentré, ce nouveau circuit a pour finalité d'assurer une meilleure traçabilité au quotidien et un suivi des principaux postes de dépenses de frais de justice, par type de prestation. La fonctionnalité « tableau de bord » mis à disposition dans l'outil Chorus Formulaire contribue à une meilleure analyse de la dépense, avec notamment l'identification des différentes étapes du circuit de validation d'une demande de paiement.</p> <p>Une macro de suivi d'activité a d'ailleurs été développée et diffusée dans toutes les cours d'appels. Cette macro permet de filtrer et trier</p>	Mise en œuvre incomplète

		<p>des données extraites des tableaux de bord Chorus formulaire en restituant le nombre, le délai de paiement et de rejet des mémoires, ainsi que leur montant en cours de traitement dans Chorus formulaire et Chorus Cœur.</p> <p>En 2018, une évolution de la macro a été initiée et porte sur la déclinaison du montant de la dépense notamment par type de prestation au global et par centre de coût. Elle a vocation à être diffusée aux cours lors du premier semestre 2019. "</p>	
--	--	--	--

** Totalemment mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

