



Compte de commerce n°912

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2019

**Compte de commerce n°912 « Cantine et travail
des détenus dans le cadre pénitentiaire »**

Programme 107 – Administration pénitentiaire

Synthèse

Un exercice encore marqué par un déficit

Pour la deuxième année consécutive, le compte n°912 présente un déficit(-3,8 M€) qui progresse du fait de l'augmentation dynamique des dépenses que n'a pas compensé la progression des recettes. La section cantine concentre le déficit constaté. L'administration pénitentiaire fait valoir l'augmentation continue de la population carcérale.

La compensation du programme 107 au compte de commerce contribue à limiter le déficit, elle est cependant moins importante que l'an dernier (2,7 M€ contre 4 M€).

Un compte de commerce dont le déficit cumulé s'accroît

Le déficit cumulé progresse donc et s'élève à 18,7 M€, dépassant le pic de 2015. Le découvert de trésorerie autorisé (23 M€) n'est cependant pas dépassé durant l'exercice. L'effort de recouvrement des sommes dues au titre du travail des détenus est encore à poursuivre afin de limiter le déficit quasi structurel de ce compte de commerce.

RECOMMANDATIONS

Recommandation unique (*Direction de l'administration pénitentiaire*) : Améliorer, en lien avec les comptables assignataires, le recouvrement des créances relatives à la rémunération des détenus auprès des donneurs d'ordre.

Sommaire

Introduction	7
1 LES RESULTATS DE L'EXERCICE	8
1.1 Un déficit constaté pour la deuxième année consécutive	8
1.2 Des recettes en hausse	9
1.3 Mais des dépenses qui progressent davantage.....	10
1.4 Une soutenabilité du compte qui continue de se tendre	12
2 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	14
2.1 Le suivi de la recommandation formulée au titre de l'exercice 2018.....	14
2.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019	15

Introduction

Le compte n° 912 retrace les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par la direction de l'administration pénitentiaire, au titre de la cantine des personnes détenues et de la main d'œuvre pénale¹. Ce compte est divisé en deux sections.

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

La seconde section dénommée « *Travail des détenus en milieu pénitentiaire* » retrace les opérations liées au travail des personnes détenues accompli dans les conditions fixées par le code de procédure pénale.

L'exécution 2019 se solde par un déficit de 3,9 M€, l'augmentation sensible des dépenses n'ayant pas été compensée par celle des recettes. La soutenabilité du compte s'en trouve altérée.

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

1 LES RESULTATS DE L'EXERCICE

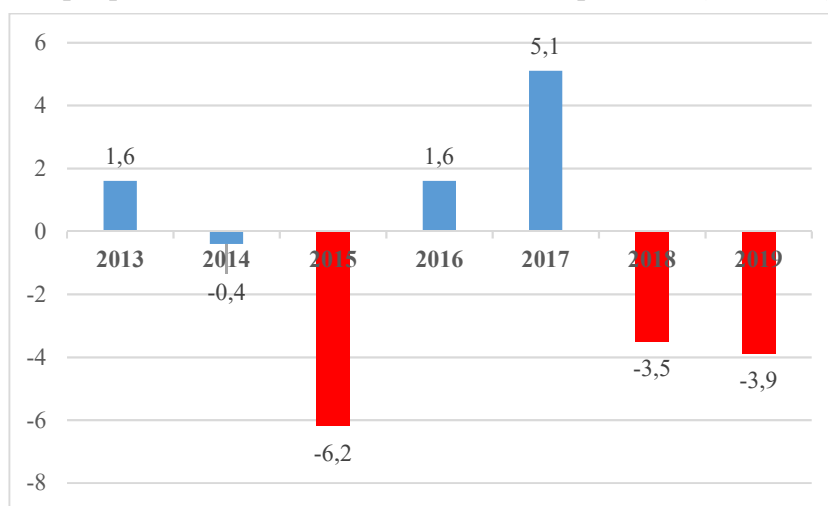
1.1 Un déficit constaté pour la deuxième année consécutive

Le solde du compte de commerce est déficitaire pour la deuxième année consécutive. Ce déficit s'élève à 3,9 M€ soit 13% de plus que l'exercice précédent. Ce résultat négatif augmente le déficit cumulé qui s'élève à 18,7 M€ (soit une progression de 27%).

Comme en 2018 la section « cantine des détenus » est de nouveau déficitaire (4,1 M€), même si ce déficit est nettement moins élevé (2,8 M€ de moins) cette année. En revanche l'excédent de la section 2 « travail des détenus » est nettement plus modeste (0,3 M€ contre 2, M€ en 2018) ce qui conduit à un déficit plus important.

Le résultat du compte semble s'installer dans une situation déficitaire depuis deux ans.

Graphique n° 1 : Evolution du solde annuel depuis 2015 (CP en M€)



Source : Cour des comptes d'après données Chorus

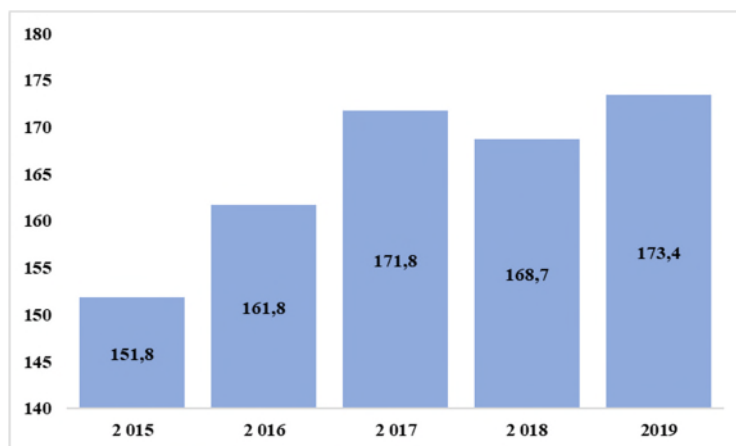
Le détail des postes de de recettes et de dépenses figure en annexe n°1.

1.2 Des recettes en hausse

Les recettes sont réparties ainsi :

- Pour la section « *cantine des détenus* » : les ventes de biens de cantine aux personnes détenues, les ventes de prestations de service de cantine, les recettes diverses et accidentelles et les versements du budget général.
- Pour la section « *travail des détenus* » : le produit du travail des personnes détenues, les recettes diverses et les versements du budget général.

Graphique n° 2 : Recettes 2015 -2019 (en M€)



Source : Chorus.

Les recettes totales sont de 173,43 M€. **Elles progressent de 4,7 M€ (+2,8%)** par rapport à 2018 (où elles étaient en repli) et s'avèrent supérieures à la prévision de la LFI (qui était de 164 M€). En cinq années les recettes ont progressé de 14%.

Cette progression est principalement liée à celle des recettes de la 1^{ère} section (vente de biens et de prestations en cantine) de 7 M€ qui constitue les 2/3 des recettes. Cette progression est liée pour l'essentiel à l'augmentation de la population carcérale. Sur la 2^{ème} section (travail des

détenus), le montant des recettes est en revanche en repli (58,9 M€ soit 2,4 M€ de moins qu'en 2018).

Comme en 2018, une **affectation compensatoire issue du programme 107** a abondé les recettes du compte de commerce. D'un montant de **2,76 M€** elle est cependant moins importante que pour l'exercice précédent (4,1 M€). Elle est principalement destinée à compenser la gratuité de télévision des détenus en situation de pauvreté.

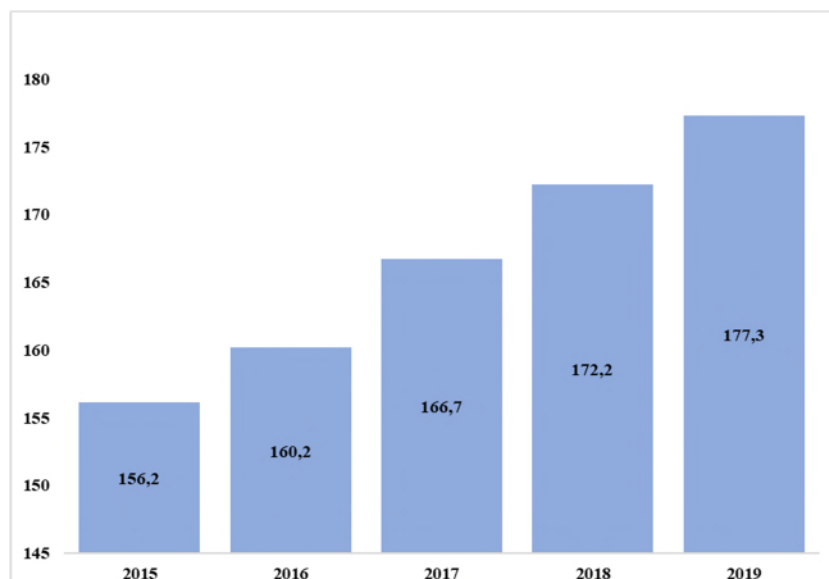
1.3 Mais des dépenses qui progressent davantage

Les dépenses se répartissent ainsi:

Pour la section « *cantine des détenus* » : les achats de biens de cantine, des achats de prestations de service, les dépenses de matériel, d'entretien et de fonctionnement liées à l'activité de cantine, les dépenses diverses et accidentelles et les versements au budget général².

Pour la section « *travail des détenus* » : les versements aux personnes détenues en contrepartie de leur travail, les cotisations sociales dues au titre des versements précités, les dépenses diverses et accidentelles et les versements au budget général.

² Du Programme 107 en cas d'excédent, mais aucun virement dans ce sens n'a été fait récemment (les rares fois où le résultat annuel est bénéficiaire il sert à réduire le déficit accumulé).

Graphique n° 3 : Dépenses 2015-2019 (en M€)

Source : Chorus.

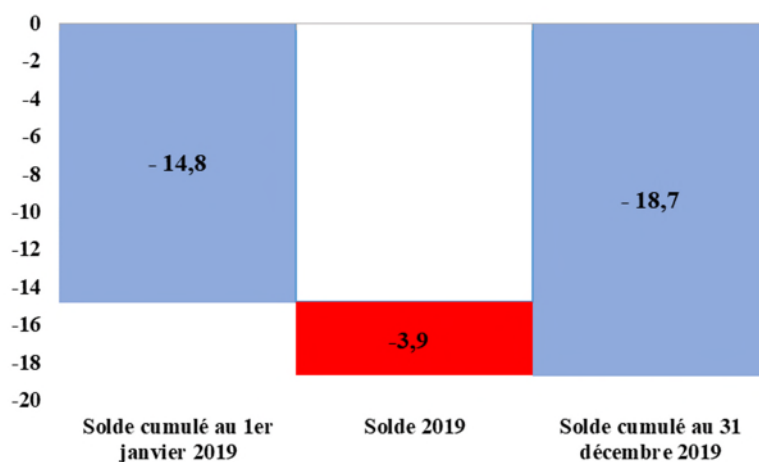
Les dépenses réalisées en 2019 sont de 177,3 M€ soit 5,1 M€ supplémentaires (+3%). Ce montant se situe bien au-dessus de la prévision en LFI (164 M€), prévision assez peu réaliste au regard des dépenses de l'année précédente (172,2 M€). Le ministère de la justice fait valoir une augmentation de la dépense liée à l'augmentation continue de la population carcérale. Les dépenses de cantine constituent près des 2/3 des dépenses totales, elles sont en progression de 5%.

La prévision du PLF 2020 ne paraît pas davantage réaliste puisqu'elle diminue le montant prévisionnel des dépenses (de 164 M€ à 163 M€) ce qui ne correspond pas à l'évolution constatée ces dernières années.

1.4 Une soutenabilité du compte qui continue de se tendre

Cette année, le déficit cumulé du compte de commerce s'accroît encore passant de 14,8 M€ à 18,7 M€ soit une progression de 25%.

Graphique n° 4 : Soldes en 2019 (en M€)



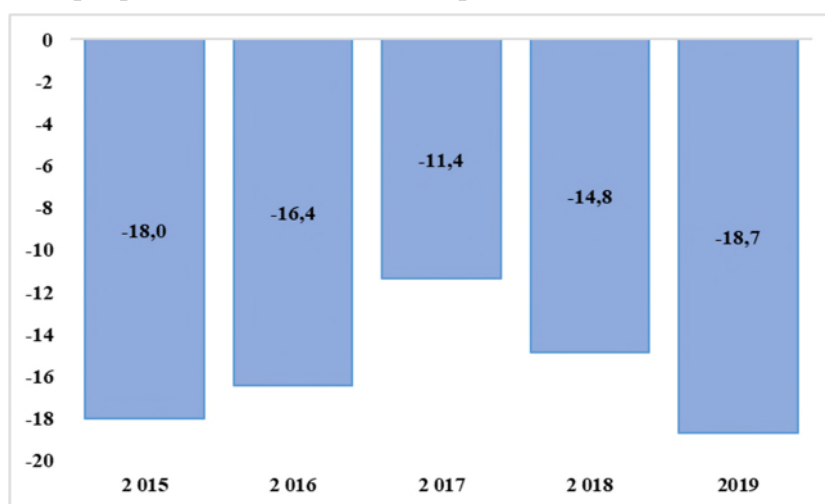
Source : Chorus.

Ce solde cumulé dépasse le niveau de 2015. Afin d'améliorer le résultat de ce compte, la direction de l'administration pénitentiaire continue à optimiser le recouvrement des créances relatives à la main d'œuvre pénale. La direction du budget évoque cependant le caractère erratique des versements effectués par les concessionnaires privés, vis-à-vis desquels le montant total de créances s'élève à près de 14 M€ et l'administration pénitentiaire confirme qu'une action supplémentaire doit être conduite afin d'améliorer le reversement des recettes de la vente des produits de cantines par les régisseurs de recettes.

La direction du budget suggère par ailleurs, que la question de l'articulation de la section « travail » du compte 912 avec le compte 909 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires » (RIEP) soit étudiée

avec la direction de l'administration pénitentiaire. En effet, la reprise par l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous-main de justice (ATIGIP), qui gère désormais le compte 909, de la gestion de la section « travail » du compte 912 pourrait permettre de consolider la gestion des activités liées au travail en détention.

Graphique n° 5 : Soldes cumulés depuis 2015 (en M€)



Source : Chorus

L'autorisation de découvert du compte de commerce n° 912 est de 23 M€. Ce découvert sert à pallier, d'une part, le déficit de trésorerie de l'activité cantine (né du décalage entre la date d'achat des biens destinés à constituer le stock et le moment de leur revente aux personnes détenues) et, d'autre part, le décalage entre le paiement mensuel des personnes détenues au titre du travail fourni et les versements effectués par les donneurs d'ordre.

Le montant moyen mensuel du découvert de trésorerie est de 14,5 M€ en progression de 2,5 M€ par rapport à 2018. Certaines semaines, des pics sont constatés, ils restent cependant sous la limite autorisée.

Au PLF 2020, le montant du découvert maximum autorisé reste à 23 M€.

2 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

2.1 Le suivi de la recommandation formulée au titre de l'exercice 2018

Depuis l'exercice 2017, la Cour des comptes formule la recommandation unique d'« *améliorer, en lien avec les comptables assignataires, le recouvrement des créances relatives à la rémunération des détenus auprès des donneurs d'ordre* ».

Le montant total des créances à fin 2019 reste important au regard du montant des dépenses. Il s'élève à 13,8 M€ (contre 10,5 M€ en 2018). Néanmoins des progrès dans le recouvrement des montants dus peuvent être signalés. En effet, le montant total des créances en fin d'année a diminué de moitié en deux ans (passant de 14,5 M€ à 7,2 M€). La grande majorité des créances se rattachent à 2019 (76%) et celles antérieures à 2018 représentent 8,5% (contre 15% en 2018).

La situation est quasiment apurée concernant les établissements en gestion déléguée (dont sont originaires 56% des créances), **mais encore à améliorer pour les établissements en gestion publique** pour lesquels il reste encore des créances de près d'1 M€ sur les exercices 2014 à 2016 et quelques créances remontant jusqu'à 2010.

La direction de l'administration pénitentiaire indique que certains éléments des procédures d'émission des titres de créance des directions interrégionales du SG ont été revus afin de réduire les délais (transmission des feuilles mensuelles de rémunération à date fixe, mise en place d'un tableau de synthèse préparatoire aux mandatements URSSAF...).

Un rappel régulier des consignes est également réalisé en direction des directions interrégionales des services pénitentiaires et des DRFIP. Le recouvrement des dettes anciennes a été par ailleurs systématiquement évoqué lors des dialogues de gestion 2020.

Enfin la réforme de l'organisation des postes comptables conduite en 2019 a permis, comme prévu, d'affecter au recouvrement le comptable assignataire ce qui améliore la visibilité sur la créance et son suivi.

Ainsi, si des progrès peuvent être constatés, la mise en œuvre de la recommandation n'est pas achevée. Compte-tenu de l'aggravation de la

situation déficitaire et de la difficile maîtrise de la section dépense, la recommandation est donc maintenue (cf. annexe n°2).

2.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019

Recommandation unique (*Direction de l'administration pénitentiaire*) Améliorer, en lien avec les comptables assignataires, le recouvrement des créances relatives à la rémunération des détenus auprès des donneurs d'ordre.

**Annexe n° 1 : Exécution détaillée des dépenses et recettes
du compte de commerce n°912 en 2019**

DEPENSES		LFI 2019	Exécuté 2019	RECETTES		LFI 2019	Exécuté 2019
n° ligne	Section 1	105 000 000	118 675 171,82	n° ligne	Section 1	100 000 000	114 545 227,94
	<i>Cantine des détenus</i>				<i>Cantine des détenus</i>		
51	Achat de biens en cantine	79 000 000	93 446 982,58	11	Ventes de biens en cantine	78 000 000	94 413 075,13
52	Achat de prestations de service de cantine	26 000 000	25 145 118,02	12	Ventes de prestations de service de cantine	20 900 000	17 286 722,02
53	Dépenses de matériel, d'entretien et de fonctionnement lié à l'activité cantine		82 138,83	13	Recettes diverses et accidentelles		81 973,24
54	Dépenses diverses et accidentelles		932,39	14	Versements du budget général	1 100 000	2 763 457,55
55	Versement au budget général		-				
n° ligne	Section 2.	59 000 000	58 631 519,82	n° ligne	Section 2.	64 000 000	58 889 234,05
	<i>Travail des détenus en milieu pénitentiaire</i>				<i>Travail des détenus en milieu pénitentiaire</i>		
61	Versements aux détenus en contrepartie de leur travail	40 000 000	39 786 105,42	21	Produit du travail des détenus	64 000 000,00	58 278 203,25
62	Cotisations sociales dues au titre des versements aux détenus en contrepartie de leur travail	19 000 000	18 845 414,40	22	Recettes diverses et accidentelles		39 984,30
63	Dépenses diverses et accidentelles			23	Versements du budget général		571 046,50
64	Versement au budget général						
Total		164 000 000	177 306 691,64	Total		164 000 000	173 434 461,99

Source : ministère de la justice

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2019

N° 2018	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Améliorer, en lien avec les comptables assignataires, le recouvrement des créances relatives à la rémunération des détenus auprès des donneurs d'ordre.	<p>Depuis 2016, un travail sur le recouvrement lié à la main d'œuvre pénale, a été initié et a permis l'apurement de créances anciennes devenues irrécouvrables. En 2020, les DISP veilleront au bon recouvrement des créances et assureront le suivi des créances anciennes souvent bénéficiant de délais de paiement accordés par les comptables ou non encore déclaré en admission non-valeur (cf. questions 63 et 64).</p> <p>Une action spécifique devra être lancée s'agissant du reversement par les régisseurs des recettes issus de la vente des produits de cantines. Certaines régies n'arrivent pas mensuellement à effectuer les démarches permettant ce reversement expliquant la forte mobilisation du découvert autorisé en 2019.</p>	<p>Des progrès réalisés dans les montants recouvrés, l'organisation des procédures et la coordination des acteurs déconcentrés mais encore des marges de progression.</p>	<p>Mise en œuvre en cours</p>

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

** *recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017*