

Cour des comptes



Mission Justice

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2019

Justice

Programme 166 – Justice judiciaire

Programme 107 – Administration pénitentiaire

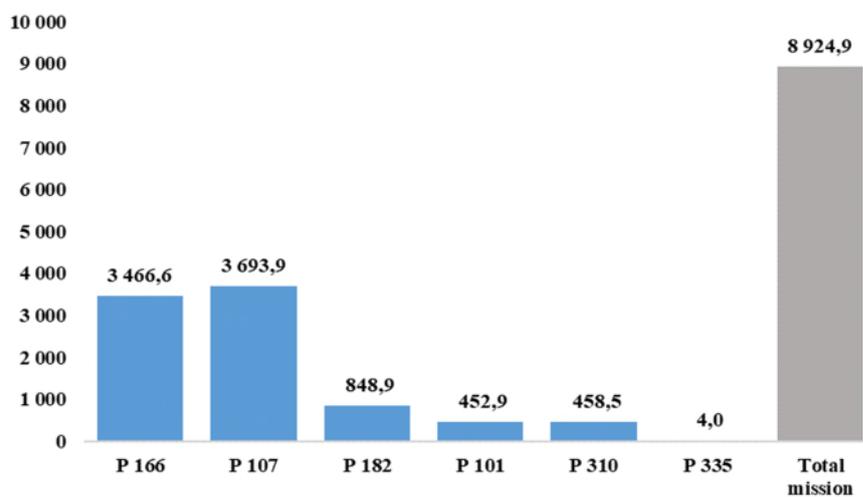
Programme 182 – Protection judiciaire de la jeunesse

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 : Mission Justice- exécution 2019 (CP, en M€)



Synthèse

Mission prioritaire du gouvernement, la mission Justice continue de bénéficier de crédits et d'emplois supplémentaires en 2019

Le montant des crédits alloués en LFI (en CP) dépasse légèrement les 9 Mds€ et progresse davantage qu'en 2018 (+4% contre 2% en 2018). Les crédits de la mission Justice constituent 1,95% du budget général, un montant équivalent à 2018 mais en baisse par rapport à 2017 (2,7%). Les programmes les plus dotés sont le programme 107 – *Administration pénitentiaire* (41,4% du ministère, en hausse de 0,4 point) et le programme 166 – *Justice judiciaire* (38,5%, en baisse de 1 point).

Les emplois alloués progressent encore, même si cette hausse est plus modérée que les années précédentes (+1,75% contre +2 et +3% les années précédentes). Les 86 542 ETPT de la mission Justice constituent près de 4,5% du plafond d'emplois de l'État (en hausse de 0,2 points).

Les crédits consommés s'élèvent à un peu plus de 9 Md€ d'AE et 8,92 Md€ de CP. Le taux de consommation des crédits disponibles progresse par rapport à 2018. Il est de 80% en AE (soit 3 points de plus) et 99,4% en CP (soit 0,4 point de plus).

Comme l'an dernier, le niveau limité de réserve des crédits (3% HT2) et l'absence d'annulation de crédits en cours d'exercice ont permis une gestion budgétaire plus sereine. En fin de gestion, la LFR a annulé 118 M€ de CP soit la majorité de la réserve (92%) et quelques crédits sous consommés.

Comme en 2018, le niveau de dépense de la mission s'approche de la norme de dépense¹ (avec un dépassement de 50 M€, soit à peine 0,7 % d'écart à la cible), ce qui constitue un réel progrès par rapport aux années précédentes (pour mémoire, dépassement de 310 M€ en 2017 et 170 M€ en 2018).

¹ Pour rappel, les lois de programmation des finances publiques imposent une trajectoire de baisse des crédits budgétaires, la norme de dépense, qui comprend également les prélèvements sur recettes et les affectations de recettes mais pas les contributions au compte d'affectation spécial « Pensions ».

Le montant des crédits d'investissements consommés progresse mais reste en dessous de la prévision budgétaire

Le montant des crédits de titre 5 consommés en 2019 est de 721,9 M€ d'AE et de 454,9 M€ de CP soit respectivement 47% et 18% de plus que l'exercice précédent. Cependant, le taux de consommation des programmes reste limité au regard des CP ouverts en LFI (85% pour l'administration pénitentiaire et 67% pour le judiciaire) témoignant d'une capacité d'engagement limitée sur l'immobilier (lié notamment à des difficultés sur l'acquisition foncière pour l'administration pénitentiaire). L'exécution des crédits informatiques, qui sous-tendent en partie la mise en œuvre de la loi de modernisation de la justice du XXIème siècle, est en revanche plutôt satisfaisante.

Le schéma d'emplois marque une moins bonne exécution que l'an dernier, notamment concernant l'administration pénitentiaire

Le nombre d'emplois effectif reste proche du plafond d'emplois en 2019 (près de 99%), mais l'exécution du schéma d'emplois est moins bonne que l'an dernier (le solde positif entre entrées et sorties est de 1 086 contre 1 136 en 2018) alors que la cible était supérieure (solde de 1 300 contre 1 000).

Les schémas d'emplois des programmes 182 et 310 sont dépassés et celui du secteur judiciaire reste stable à 85% de réalisation (29 postes en différentiel).

En revanche, l'administration pénitentiaire continue à rencontrer des difficultés. Le taux de réalisation du schéma d'emplois est en baisse (79% de réalisé contre 92% en 2018) avec un différentiel de 202 postes par rapport à la cible de réalisation. Ce sont les postes de surveillants qui constituent majoritairement ce différentiel en raison de campagnes de recrutement qui n'ont pas permis de pourvoir à tous les emplois ouverts.

Des tensions demeurent cependant sur la masse salariale de l'administration pénitentiaire et les frais de justice

Encore plus que l'an passé, les mesures adoptées en sortie des mouvements de grève de janvier 2018, et particulièrement l'augmentation des heures supplémentaires (liées à la sortie du fonctionnement en mode dit dégradé) ont fortement contraint la gestion des crédits du titre 2 du programme 107. Un dégel partiel de la réserve ainsi que des réaffectations de crédits sous-consommés du T2 des autres programmes et du CAS Pension ont permis de financer les 17 M€ d'impasse constatée en début d'exercice.

Le montant des frais de justice continue sa progression (+ 4% si l'on inclut les charges à payer). Ces dépenses, encore une fois sous budgétisées en LFI, ont nécessité la levée de la réserve (5 M€) et les charges à payer estimées sont en forte progression (13%).

Le suivi des recommandations au titre la gestion 2018

Au titre de son contrôle sur l'exécution budgétaire 2018, la Cour avait formulé quatre recommandations qui sont reconduites.

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

Du fait de la croissance continue de ce poste de dépenses, et compte tenu des conclusions de son récent rapport sur les frais de justice, la Cour reconduit sa recommandation et la précise en encourageant l'amélioration de la prévision budgétaire qui est mise en défaut chaque année.

Recommandation n° 2 : 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 maintiennent l'application des dispositions réglementaires comptables émises par le ministère chargé des finances. La Cour maintient cependant sa recommandation au regard du poids croissant que constituent les PPP pour cette mission.

Recommandation n° 3 : 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, la mission n'ayant pas profité de la redéfinition de ses objectifs et indicateurs dans le cadre de la loi de finances pour 2020 pour renforcer la mesure de la réponse pénale. La recommandation est donc maintenue.

Recommandation n° 4 : Présenter l'AGRASC parmi les opérateurs du ministère de la justice dans les documents budgétaires à destination du Parlement.

La Cour maintient cette recommandation, qui est confortée par les conclusions du récent rapport des députés de l'Assemblée nationale Laurent Saint-Martin et Jean-Luc Warsmann² et qui devrait être mise en œuvre par la direction du Budget en 2020.

² Rapport parlementaire « Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner » novembre 2019

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 tout en budgétisant un montant réaliste par rapport à la dépense exécutée de l'exercice précédent.

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 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.

Recommandation n°4 (*Direction des services judiciaires*):
Présenter l'AGRASC parmi les opérateurs du ministère de la justice dans les documents budgétaires à destination du Parlement.

Sommaire

Introduction	11
1. ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	13
1.1 La programmation initiale (en M€).....	13
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	15
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes	21
1 992	26
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	45
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	50
2.1 Le programme n°166 « Justice judiciaire », qui poursuit la mise en œuvre des actions pour la « Justice du XXIème siècle », doit disposer d'indicateurs de la performance de la réponse pénale	50
2.2 Le programme 107 – Administration pénitentiaire doit améliorer la maîtrise de sa masse salariale et l'exécution du programme d'investissements	53
2.3 Programme n°310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice »	56
3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A LA POLITIQUE DE LA JUSTICE	58
3.1 Les dépenses fiscales.....	58
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	59
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	63
3.4 Les programmes d'investissements d'avenir.....	63
3.5 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période	64

Introduction

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.

Les trois programmes, concernant les directions métiers concentrent la majeure partie des crédits (90 % des crédits de la mission) :

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

Deux programmes transversaux concernent les fonctions supports et les crédits d'intervention :

- Le programme 101 - *Accès au droit et à la justice*
- Le programme 310 - *Conduite et pilotage de la politique de la justice* qui porte les fonctions transversales coordonnées par la secrétaire générale.

Le programme 335 - *Conseil supérieur de la magistrature* répond au souhait politique 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 fait partie des missions prioritaires depuis 2012 et connaît à ce titre une progression régulière de ses crédits. En 2019, ses crédits de paiement progressent encore de près de 4% (contre 2% en 2018). Elle constitue 1,93 % du budget général de l'État en LFI (relativement stable) et 1,9% des crédits consommés (en progression de 0,7 point). Les dépenses de personnel constituent près de 62% des dépenses de la mission et représentent 4,5% du plafond d'emplois de l'État.

1. ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale (en M€)

En 2019, le budget de la mission Justice, hors CAS pensions, est en nette progression, + 4,5% par rapport à 2018 (+ 1,84%).

Tableau n° 1 : Tendancier de la mission Justice

	LFI 2018	Mesures de périmètre et de transfert	Tendancier et mesures nouvelles	LFI 2019
T2 hors CAS pensions	3 740	0,77	94,23	3 835
CAS pensions	1 744	0,44	19,56	1 764
HT2	3 236	- 0,68	221,68	3 457
Total mission hors CAS pensions	6 976	0,09	315,91	7 292

Source: PAP et LFI 2019, Direction du budget et ministère de la justice pour les mesures de transfert et de périmètre.

1.1.1 Les mesures de transfert et de périmètre

La mesure de périmètre relative à l'intégration des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) au 1er janvier 2019 au sein de tribunaux de grande instance spécialement désignés, pour un montant de 11,2 M€ (T2 + HT2), compense quasiment les mesures de périmètre liées aux loyers budgétaires des différents programmes. En effet, l'année 2019 marque l'extinction³ du dispositif des loyers budgétaires versés à la direction de l'immobilier de l'État (DIE) par les ministères, au titre de l'occupation d'immeubles dont l'État est propriétaire.

³ La DIE justifie la suppression des loyers budgétaires par le fait qu'ils « se révèlent aujourd'hui plus lourds au plan administratif qu'efficaces pour favoriser la rationalisation du parc immobilier, dans un contexte où les loyers ne sont plus affectés au compte d'affectation spéciale, mais au budget général ».

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 en CP, nettement plus importante que pour 2018 + 3,83% contre +2,11%). Les AE sont, quant à elles, quasiment stables (+ 0,31%), après avoir connu une très forte baisse (-16,5%) en 2018.

La très forte diminution des AE du programme relatif à la conduite et au pilotage de la justice est compensée par les augmentations d'AE des autres programmes à l'exception de l'administration pénitentiaire.

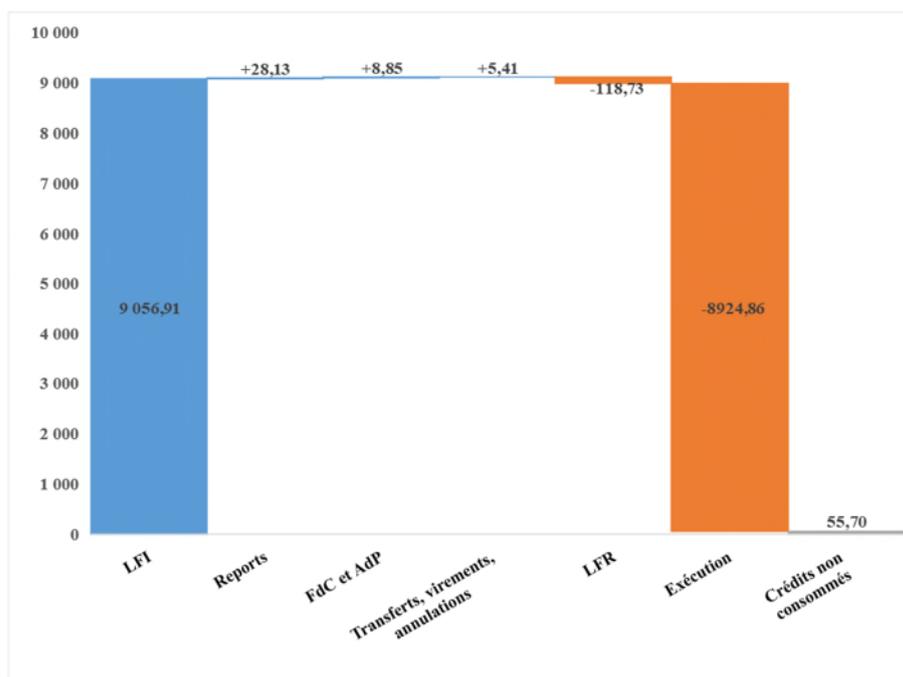
Tableau n° 2 : Crédits programmés en LFI

Crédits en M€	LFI 2012		LFI 2013		LFI 2014		LFI 2015		LFI 2016		LFI 2017		LFI 2018		LFI 2019		Évolution LFI 2019/2018	
	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	3 887,06	3 488,99	12,70%	1,22%
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	3 325,42	3 750,41	-4,40%	5,72%
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	903,78	875,47	3,91%	2,82%
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	466,81	466,81	6,39%	6,39%
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	451,15	470,41	-41,50%	8,29%
P335 Conseil supérieur de la magistrature	3,66	3,32	8,46	4,65	3,79	4,18	3,62	4,34	3,45	4,41	3,77	4,55	4,5	4,76	4,87	4,81	8,22%	1,00%
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	9 039,09	9 056,90	0,31%	3,83%

Source : Cour des comptes d'après les LFI

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

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



Source : Chorus

1.2.1 La consommation des crédits disponibles

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

Tableau n° 3 : 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	3887,1	3489,0	3325,4	3750,4	903,8	875,5	466,8	466,8	451,2	470,4	4,9	4,8	9039,1	9056,9
LFR	-33,8	-28,5	-61,4	-53,0	-11,9	-22,4	-1,0	-1,0	-6,7	-13,8	-0,1	-0,2	-115,0	-118,7
Autres mouvements de crédits														
Reports	324	4	1624,9	10,3	22,1	8,1	0,1	0,1	412,3	5,1	0,5	0,5	2384,0	28,1
Virements	-0,8	-0,8	7,9	7,9	-3,7	-3,7	0	0	-3,4	-3,4	0	0	0	0
Transferts	0,1	0,1	0,5	0,5	1,5	1,5	0	0	-0,9	-0,9	0	0	1,1	1,1
Décrets d'avance	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Répartitions	2,5	2,5	1,2	1,2	0,5	0,5	0	0	0,1	0,1	0	0	4,3	4,3
Annulations	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fonds de concours et attributions de produits	5,1	5,1	0,4	0,4	0,6	0,6	0	0	2,8	2,8	0	0	8,8	8,8
Total des crédits ouverts	4184,1	3471,3	4898,9	3717,7	912,9	860,1	465,9	465,9	855,3	460,3	5,2	5,2	11322,4	8980,5
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gel initial (a)	57,2	45,3	36,0	48,7	13,9	13,1	14,0	14,0	7,4	6,5	0,1	0,1	128,5	127,6
Surgels (b)	0	0	25,5	4,2	0	0	0	0	0	0	0	0	25,5	4,2
Dégels en gestion (c)	23,4	16,8	0	0	2,6	2,6	13,0	13,0	0,9	0,9	0	0	40	33,4
Annulation crédits gelés (d)	33,8	28,5	61,4	53	11,3	10,4	1	1	6,5	5,6	0,1	0,1	114	98,5
Crédits disponibles	4184,1	3471,3	4898,9	3717,7	912,9	860,2	465,9	465,9	855,3	460,3	5,2	5,2	11322,4	8980,5
Crédits consommés	3530,6	3466,6	3670,4	3693,9	869,5	848,9	452,8	452,9	536	458,5	4,2	4	9063,5	8924,9

Source: Chorus et ministère de la justice

En 2019, la mission Justice a consommé 9,06 Md€ d'AE et 8,92 Md€ de CP. Les taux de consommation par rapport aux crédits disponibles sont respectivement de 80% et 99,4%. En ce qui concerne les AE, la consommation des crédits disponibles est en léger progrès par rapport aux années précédentes (elle était de 78,7% en 2017 et 76,8% en 2018). Elle reste particulièrement limitée sur le HT2 des programmes 107 (48,7%), 166 (64%) et 310 (53,4%) et principalement sur les programmes d'investissements sur lesquels les

reports sont importants. Le montant des CP consommés progresse entre 2018 et 2019 puisqu'il passe d'un taux de 99% à 99,6%⁴ et ce, alors que les crédits disponibles ont augmenté de plus de 300 M€. Les crédits de personnels sont presque tous consommés (99,5%).

Comme l'an dernier, il n'y a pas eu de décret d'avance sur l'exercice 2019. La loi de finances rectificative⁵ a annulé 114,97 M€ en AE et 118,73 M€ en CP. L'annulation est deux fois plus élevée qu'en 2018 en CP. Ces crédits étaient constitués pour l'essentiel par la réserve de précaution et n'ont pas posé de difficultés en gestion.

1.2.2 Fongibilité et auto-assurance

1.2.2.1 Une réserve de précaution dont les crédits ont été majoritairement annulés en fin d'exercice

Comme en 2018, les taux de mise en réserve ont été limités à 3% sur les crédits du HT2 (et sont restés à 0,5% pour le T2). Le montant de la réserve initiale était de 127,61 M€ en CP (contre 121,5 M€ en 2018). Ce montant limité de crédits réservés a permis, comme l'an dernier, d'assurer une gestion moins contrainte des crédits.

Certaines dépenses ont fait l'objet d'un aménagement de mise en réserve. Ainsi, sur le programme 101 – *Accès au droit et à la justice*, les crédits relatifs à l'accès au droit et à la médiation familiale en ont été exonérés et ceux relatifs à l'aide aux victimes ont bénéficié d'un taux réduit de mise en réserve (1,2 %). En contrepartie les crédits relatifs à l'aide juridictionnelle ont fait l'objet d'une mise en réserve supérieure au minimum requis (3,22 %).

Sur le programme 310, les crédits relatifs aux dépenses informatiques et d'investissements correspondants au plan d'investissement 2018-2022 ont également été exonérée de mise en réserve de même que ceux relatifs à l'action sociale. L'effort de mise en réserve a été réparti sur les autres briques du programme sauf celle relative aux opérateurs.

⁴ Le schéma de fin de gestion a contraint les programmes 101, 107 et 335 à bloquer pour report les montants dégelés de leur réserve de précaution pour respectivement 13 M€, 5 M€ et 0,4 M€.

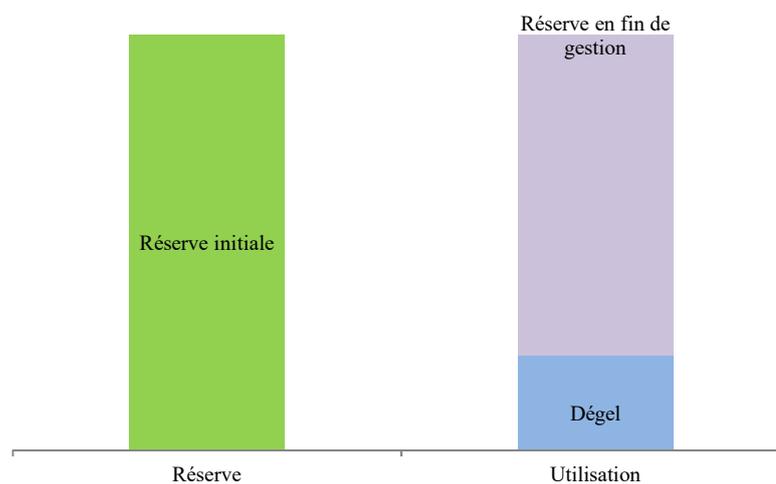
⁵ Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019.

Une réserve interne pour aléa de gestion a également été mise en place au sein de chaque programme. Elle correspond à un niveau minimal de 1,5% des crédits et prend la forme de crédits non répartis. Elle a pu être libérée en cours de gestion au bénéfice de chacun des programmes.

Par ailleurs, sur décision du CBCM, un blocage ministériel de 19,1 M€ de CP a été mis en place en début d'exercice sur le P 107 – *Administration pénitentiaire* en raison d'un dépassement identifié entre les crédits disponibles hors réserve et les prévisions d'exécution des dépenses de personnel de début d'exercice lié au coût des mesures du plan en faveur de l'administration pénitentiaire adopté en janvier 2018, notamment au regard des heures supplémentaires.

En définitive, 8% des crédits de la réserve ont été dégelés, essentiellement au bénéfice des dépenses de titre 2 HCAS de l'administration pénitentiaire, de l'aide juridictionnelle (13 M€ en report pour 2020) et des frais de justice (5 M€), les 92% restant ont été annulés en fin d'année. Le surcoût des mesures liées au protocole de l'administration pénitentiaire s'est finalement élevé à 17 M€ et les mouvements décrits ci-avant (dégel et virements internes) ont permis de les financer.

Graphique n° 3 : L'utilisation de la réserve



Source : ministère de la Justice

1.2.2.2 Les virements

Un virement entre programmes de la mission est intervenu en fin d'année au bénéfice du P 107 – *Administration pénitentiaire*⁶ afin de couvrir les dépenses de masse salariale. 8,75 M€ issus de crédits non consommés des programmes 182, 310 et 166 ont ainsi abondé les crédits de personnel du programme 107 dont le montant initial apparaissait insuffisant dès le début de l'exercice, compte tenu du coût des mesures liées au protocole de sortie de crise de janvier 2018.

1.2.3 Les outils de la gestion des crédits

1.2.3.1 Les fonds de concours et attribution de produits

Les crédits issus de ces ressources s'élèvent à 8,8 M€ en 2019. Leur montant est inférieur de 2 M€ à celui de l'exercice précédent et reste une ressource très limitée pour la gestion (moins de 0,1% des crédits disponibles).

Les fonds de concours (6,6 M€) concernent majoritairement le programme 166- *Justice judiciaire* (4,1 M€ soit 62% du total) et principalement le financement des mesures de lutte contre la délinquance et la criminalité (près de 3 M€ affecté à des aménagements ou des équipements particuliers dans les juridictions). Le programme 310 bénéficie de 2,5 M€ (soit 38% du total) essentiellement issu de l'AGRASC, principalement en direction de l'agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires (ANTEN-J).

Les attributions de produits (2 M€) bénéficient aux services judiciaires (0,97 M€) au titre de la valorisation du patrimoine immatériel et de la cession de biens mobiliers ainsi qu'à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (0,6 M€).

⁶ Décret n° 2019-1312 du 6 décembre 2020 portant virement de crédits

1.2.3.2 Les transferts de crédits en gestion

Quatre décrets ont organisé des transferts de crédits d'un montant total de 1,14 M€ d'AE et de CP, principalement au bénéfice du programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse*. Les différents mouvements de crédits se sont articulés ainsi :

- Un transfert négatif de 0,22 M€ du programme support 310⁷ : 0,06 M€ à destination du programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental* (Premier ministre) correspondant aux coûts d'usage du service de téléphonie sécurisée TMSi ; 0,19 M€ reçus des programmes 224 - *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* (ministère de la culture) et 215 - *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* (ministère de l'agriculture) correspondant aux prestations d'hébergement réalisées par le ministère de la justice ; 0,34 M€ en direction du programme 302 - *Facilitation et sécurisation des échanges* (ministère de l'action et des comptes publics) correspondant aux prestations d'hébergement réalisées par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) dans son centre informatique d'Osny et 0,001 M€ à destination du programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* (ministères sociaux) correspondant à des prestations d'hébergement du SI des prud'hommes (SI PDH).
- Un transfert positif de 17 414 €⁸ issus du programme 129 - *Coordination du travail gouvernemental* de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » à destination du programme support 310 en remboursement par le Conseil de l'Union européenne des frais de déplacement des délégués français aux réunions du Conseil et de ses instances entre 2015 et 2018, via le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).
- Un transfert négatif de 730 000 €⁹ issus de P 310 en direction du P. 134 - *Développement des entreprises et régulations* de la mission « Économie » afin de contribuer au financement du

⁷ Décret n° 2019-819 du 01/08/2019 du 01/08/2019

⁸ Décret n°2019-1228 du 25/11/2019

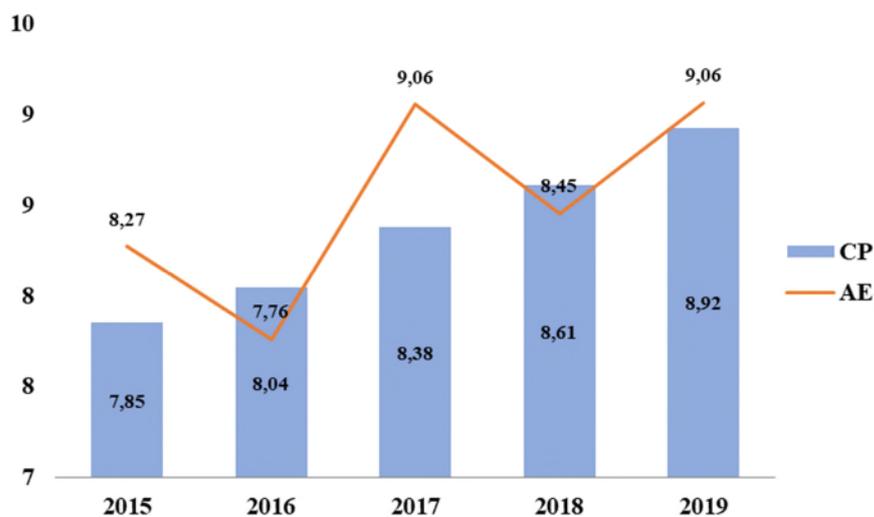
⁹ Décret n°2019-1242 du 26/11/2019

Commissariat aux communications électroniques de défense (CCED).

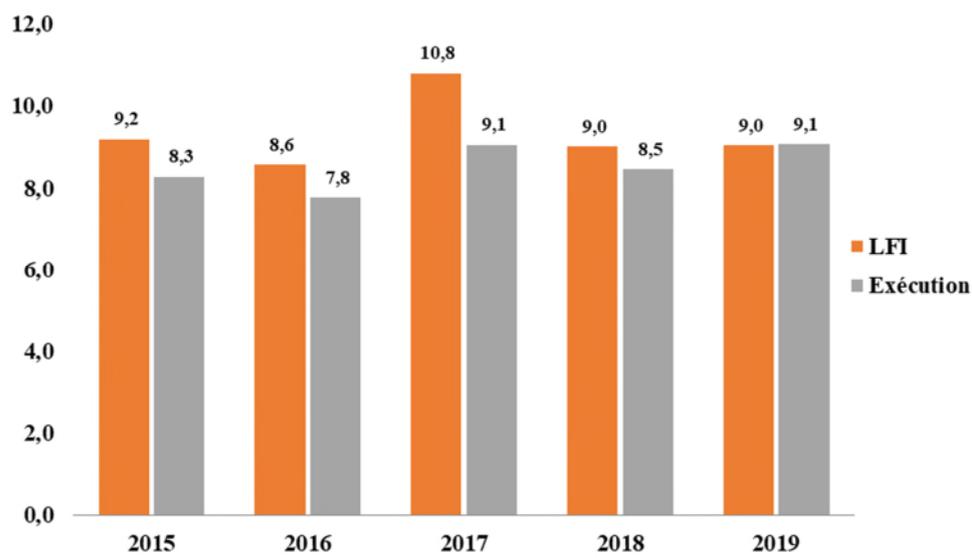
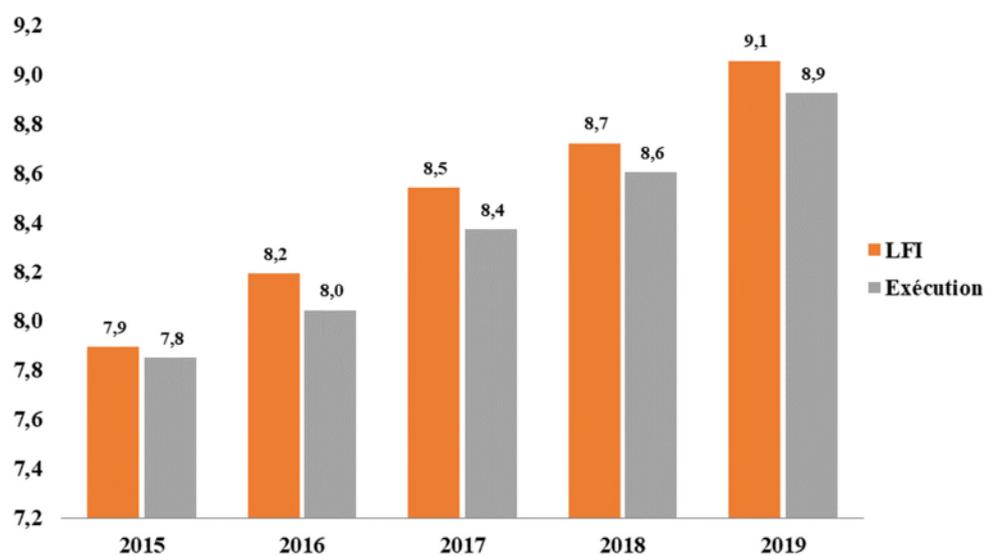
- Un transfert positif de 2,07 M€ au bénéfice des programmes 182 (1,45 M€), 107 (0,54 M€) et 166 (0,07 M€)¹⁰ issus du programme 147 - *Politique de la ville* (mission cohésion des territoires) correspondant au remboursement, par le ministère chargé de la ville, des agents mis à disposition dans le cadre du dispositif des délégués du préfet.

1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

Graphique n° 4 : Exécution 2015-2019 (Mds €)

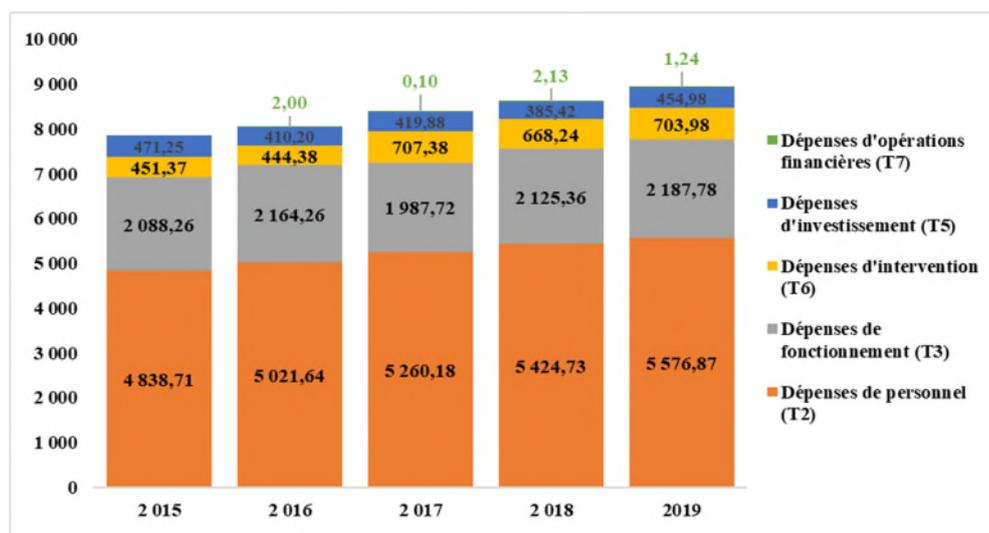


¹⁰ Décret n°2019-1305 du 05/12/2019

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2015-2019 (AE, Mds €)**Graphique n° 6 : LFI et exécution 2015-2019 (CP, Mds €)**

Le taux de consommation des crédits par rapport à la LFI est en progression pour les AE (plus de 100% du fait des reports de crédits alors qu'il était de 76,8% en 2018). Concernant les CP, le taux est de 98,5% contre près de 99% en 2018.

Graphique n° 7 : Les dépenses 2015-2019 de la mission par titre (CP, en M€)



Les dépenses de personnel continuent de représenter la majorité des dépenses de la mission (62,5% du total). Leur poids diminue cependant légèrement par rapport à l'exercice précédent (0,5 point). Les dépenses de fonctionnement diminuent très légèrement en proportion à 24,5 % (0,2 points de moins). **La place occupée par les dépenses d'investissements progresse légèrement,** passant de 4,5% à 5% du total. Les dépenses d'intervention restent stables à 7,8% des dépenses totales.

1.3.1 Les emplois et les dépenses de personnel

1.3.1.1. Le plafond d'emploi

1 483 emplois supplémentaires ont été alloués à la mission justice en 2019. C'est une hausse importante (1,75%), même si elle est moindre qu'en 2018 (2,1%) et 2017 (3%). Les 86 452 ETPT constituent 4,45% du plafond d'emplois de l'État (contre 4,3% en 2018).

Graphique n° 8 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour la mission)



Source : Cour des comptes d'après la LFI et le ministère de la justice

Ces créations d'emplois sont concentrées au profit des programmes *Justice judiciaire* et *Administration pénitentiaire*. Ce dernier progresse d'ailleurs de 3,2 % par rapport à 2018, contre 1,8% pour le programme *Conduite et pilotage de la justice* et 0,7% pour le programme *Justice judiciaire*. La protection judiciaire de la jeunesse est la seule à voir son plafond d'emplois baisser.

Tableau n° 4 : Évolution du plafond d'emplois par programme en ETPT

	2017	2018	2019	% de la mission	Évolution 2018/2019
P 166 Justice judiciaire	32 748	33 327	33 542	39%	0,7%
P 107 Administration pénitentiaire	39 197	40 226	41 511	48%	3,2%
P182 Protection judiciaire de la jeunesse	9 092	9 108	9 051	10%	-0,6%
P310 Conduite et pilotage de la justice	2 157	2 286	2 326	3%	1,8%
P 335 Conseil supérieur de la magistrature	22	22	22	0%	0%
TOTAL	83 216	84 969	86 452	100%	2,1%

Source : Cour des comptes d'après les LFI.

En 2019, le plafond d'emplois de la mission Justice a été exécuté à hauteur de 85 341 emplois, soit un taux d'exécution de 98,7%, taux supérieur à 2018 et identique à 2017.

Le ministère établit un lien entre la limitation de son plafond d'emplois et celle de la masse salariale qu'il juge insuffisante pour absorber l'ensemble des dépenses afférentes au plein emploi.

1.3.1.2. Le schéma d'emploi

Les schémas d'emploi de la LFI 2019 prévoient une hausse de 1 300 ETP, avec 959 emplois créés au sein de l'administration pénitentiaire, 192 dans les juridictions, 51 à la protection judiciaire de la jeunesse et 98 au secrétariat général, essentiellement pour la poursuite du plan de transformation numérique du ministère. L'augmentation constatée en exécution 2019 est de 1 086 ETP, soit une sous-exécution de 214 ETP avec un taux d'exécution de 83,5 % (en 2018, l'augmentation constatée s'élevait à 1 136 ETP alors que la

LFI 2018 prévoyait 1 000 ETP, soit un taux d'exécution de 113,6 % intégrant des reports de postes non consommés de l'exercice précédent).

Tableau n° 5 : Exécution du schéma d'emplois de 2017 à 2019

Schéma d'emplois en ETP	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019
Sorties totales	8 171	9 005	6 788	8 593
<i>dont sorties pour retraite</i>	<i>1 846</i>	<i>1 992</i>	<i>1303</i>	<i>1 902</i>
Entrées	10 012	10 141	8 088	9 679
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	1 841	1 136	1 300	1 086

Source : ministère de la justice

Pour le programme 107 « Administration pénitentiaire » :

Le schéma d'emploi prévu en LFI est réalisé à 79%. Au regard de la cible de 959 emplois de la LFI 2019, le bilan fait apparaître une sous-exécution du schéma d'emplois de 202 ETP, qui s'ajoute à celle de 2018 (-81 ETP). La sous-exécution concerne essentiellement les personnels surveillants (-171 ETP) et résulte de moindres recrutements que prévu (1 504 élèves surveillants sont entrés à l'ENAP alors que 1 789 recrutements avaient été autorisés, soit un écart de 285 ETP). Le corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation est également concerné (-32 ETP). La DAP espère assainir la situation grâce à la mise en place de concours à affectation locale et à l'instauration d'une prime de fidélisation.

Pour le programme 166 « Justice judiciaire » : Comme en 2018, le schéma d'emplois de la direction des services judiciaires prévu en LFI est réalisé à 85%, ce qui souligne la difficulté de la mission à prévoir les mouvements d'emploi. Il s'établissait à 192 ETP prévus en LFI et son exécution à 163 ETP au titre de l'exercice 2019, révèle une sous-exécution de -29 ETP. Cette sous-exécution résulte notamment de sorties plus importantes que prévu, conjuguées à des moindres recrutements sur la catégorie des C administratifs et

techniques (-125 ETP), d'entrées supérieures aux prévisions en ce qui concerne les magistrats (+46 ETP) et les greffiers (+23 ETP), de moindres sorties sur les personnels d'encadrement (+18 ETP) et sur la catégorie des B administratifs et techniques (+9 ETP). Par ailleurs, 100 greffiers ont été recrutés en novembre 2019 par anticipation du schéma d'emplois de la LFI 2020 pour accompagner la mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance de 1945, sans impact sur la masse salariale de l'année 2019 et sur la consommation des ETPT (prise en charge en paye au 1^{er} janvier 2020).

Pour le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » : Le schéma d'emplois prévu en LFI est réalisé à 123%, après deux années de sous-exécution. 51 créations d'emplois étaient prévues en LFI 2019 pour favoriser la pluridisciplinarité dans les services. La réalisation 2019 s'établit à 63 ETP, soit une surconsommation de 12 ETP. Cette sur-exécution s'explique par des recrutements de contractuels dans certaines directions interrégionales pour faire face aux besoins de remplacement en fin d'année d'agents en congé maladie, afin d'assurer la continuité du fonctionnement des structures.

Pour le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de justice » : Le schéma d'emplois prévu en LFI est réalisé à 105%. En 2019, le schéma d'emplois prévisionnel intégrait la création de 98 ETP au titre de la poursuite du plan de transformation numérique du ministère (+80 ETP : 60 en catégorie « personnels d'encadrement » et 20 en catégorie B administratifs et techniques), l'accompagnement de la montée en puissance de l'Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires (+10 ETP) et le renforcement de la médecine du travail avec le recrutement de psychologues du travail dans les délégations interrégionales du secrétariat général (+8 ETP). Le dépassement s'explique par le rattrapage d'une sous-exécution de 2018 (correspondant à la diminution de la cible d'exécution 2018 pour gager une augmentation de 5 ETP de l'APIJ).

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

Les crédits de titre 2 progressent cette année encore, de 2,2%, mais dans une moindre proportion qu'en 2018 (+3,2%) et qu'en 2017 (+5%), pour atteindre 5,6 Md€ en 2019. La masse salariale représente 62,5% du budget total de la mission (en légère baisse de 0,5 point par rapport à 2018) et ces crédits représentent 67,5% du programme 166 – *Justice judiciaire* et 67,6% du programme 107 – *Administration*

pénitentiaire. La programmation et l'exécution de ces crédits est donc primordiale pour la mission, d'autant qu'ils portent des enjeux prioritaires.

Dès le DPGCEP un « blocage ministériel » dans Chorus sur les crédits HT2 du P107 « Administration pénitentiaire » a été mis en place, pour un montant équivalent au dépassement identifié par le ministère sur le T2 HCAS de ce programme (19,11 M€) mobilisant l'intégralité de la réserve initiale T2 HCAS à la mission (mécanisme d'auto-assurance). Le blocage visait ainsi à assurer le caractère « mobilisable », au sein de la mission Justice, d'un montant équivalent à celui de l'ensemble de la réserve (T2+HT2).

Finalement, l'intégralité du dépassement des crédits disponibles T2 HCAS sur les programmes 107 et 166 a été couvert par le dégel de la réserve de précaution de T2 HCAS de la mission, via des décrets de virement en provenance d'autres programmes.

Tableau n° 6 : Les différentes composantes de la masse salariale par programme (en M€)

	P166	P107	P182	P310	P335	TOTAL Mission
Dépenses de personnel 2018	1 609 809 481	1 583 714 732	360 042 933	127 092 155	2 040 746	3 682 700 046
Schéma d'emplois	10 560 110	31 921 647	1 651 718	5 745 845	- 50 032	49 829 288
Mesures générales	62 711	46 150	12 297	-	-	121 158
Mesures catégorielles	6 036 085	18 104 439	2 916 022	200 000	-	27 256 546
GVT-solde	- 831 075	2 593 009	971 763	482 905	-	3 216 602
Autres mesures/rebasage	34 398 345	36 540 178	4 906 068	1 237 551	-	77 082 142
Dépenses de personnel 2019	1 660 035 657	1 672 920 155	370 500 801	134 758 456	1 990 713	3 840 205 782

Source : Ministère de la justice

L'exécution des crédits de titre 2, hors CAS pensions, présente une très légère sous-consommation de 1 M€ par rapport à la LFI (3 840¹¹ M€ au lieu de 3 841 M€ prévus, soit moins de 0,1%).

La sous-exécution concerne essentiellement la PJJ pour 4,2 M€, les services judiciaires pour 1,6 M€ et la conduite et pilotage de la justice pour 3,6 M€.

Cette sous-exécution est compensée par une surconsommation du programme *Administration pénitentiaire*, à hauteur de 8,7 M€, liée notamment aux heures supplémentaires (79,3 M€) ou au rachat des jours de CET. La direction du budget précise que le programme a bénéficié de +1,2 M€ de crédits supplémentaires au titre de la

¹¹ Ce montant, communiqué par le Secrétariat général, est légèrement différent du montant communiqué par le CBCM, qui est de 3 841 M€.

modification des modalités d'indemnisation des CET, au-delà des 3 M€ budgétisés, alors que l'exécution ressort à 4,6 M€. Dès lors, seul 0,4 M€ de dépense supplémentaire sur les CET n'a pas été compensée, et l'essentiel du dépassement incombe bien aux heures supplémentaires.

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 2018, les crédits avaient donc été portés à un niveau légèrement supérieur (+2 M€) à la consommation 2017.

En 2019, les crédits, bien qu'ayant augmenté de 67 M€, n'ont pas été suffisants, puisque la consommation est supérieure de 131 M€ par rapport à la LFI.

Cette surconsommation résulte, cette année encore, en grande partie de l'augmentation des frais de justice, mais aussi d'une surconsommation en informatique, liée à l'avancement de la mise en œuvre du plan de transformation numérique (PTN).

Tableau n° 7 : Évolution des dépenses de fonctionnement¹² (CP)

En M€	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2018 FORMAT 2019	Exéc. 2018 FORMAT 2019	LFI 2019	Exéc. 2019
<i>Dépenses de fonctionnement de l'État (catégorie 31)</i>	1 913	2 051	1 913	2 051	1 976	2 110
<i>Subventions pour charge de service public (catégorie 32)</i>	77	74	77	74	81	78
<i>Total dépenses de fonctionnement de l'État</i>	1 990	2 125	1 990	2 125	2 057	2 188

Source: LFI et Chorus

¹² Comme pour l'exercice précédent, les chiffres de la LFI 2018 et de l'exécuté 2018 correspondent à ceux de 2018, format 2019, dans la mesure où les mesures de transfert et de périmètre ayant affecté la mission justice concernent essentiellement du Titre 2.

1.3.2.1 Les frais de justice

La dépense réalisée s'élève à 531,81 M€, le montant initialement programmé était de 505,23 M€ (+5,65% d'augmentation), soit un dépassement de près de 26 M€. Le réalisé augmente de 4 M€ par rapport à 2018, soit une légère augmentation de 0,76% (contre 6,5% en 2018).

Comme pour l'exercice 2018 et pour permettre la continuité des paiements des BOP des cours d'appel qui approchaient la cessation de paiement en octobre, la brique « frais de justice », qui est régulièrement en tension, a fait l'objet d'importants mouvements de fongibilité ainsi que d'un dégel partiel de la réserve de précaution (5 M€ sur les 15,2 M€ de réserve initiale). Le CBCM indique, et la Cour y souscrit, que la consommation des frais de justice mesurée par coût moyen d'enquête diverge entre cours d'appel analogues. Il encourage donc la DSJ, tout en respectant l'autonomie des magistrats, à diffuser et à développer les bonnes pratiques, comme le devis judiciaire.

En revanche, le BOP central¹³ est en baisse de plus de 12 M€ malgré le dynamisme de la dépense et l'enjeu des charges à payer pèse fortement sur ce BOP. Cette baisse résulte du retard de transmission des états PNIJ et du choix fait par le responsable de programme de prioriser les dotations des BOP déconcentrés afin de permettre la continuité des paiements mais également de limiter la progression des charges à payer des cours d'appel.

La soutenabilité du programme 166 a, cette année encore, reçu du CBCM un avis favorable avec réserves¹⁴, considérant qu'il existait des incertitudes, s'agissant notamment de la stabilisation des charges à payer et des « dettes économiques » liées aux frais de justice (il s'agit de la dette due au titre de la prise en charge des cotisations employeurs des collaborateurs occasionnels du service public (COSP¹⁵, de la réforme de la médecine légale ainsi que de la dette résultant des états transmis, mais non certifiés, par les prestataires du circuit centralisé : laboratoires, opérateurs de géolocalisation, de

¹³ Les frais de justice liés au paiement des opérateurs de communication électronique dans le cadre de la PNIJ sont par exemple payés sur le BOP central.

¹⁴ Le secrétariat général du ministère précise que le CBCM, rendant son avis mi-février, ne peut que formuler des réserves sur les charges à payer alors que ces dernières, recensées manuellement, ne sont connues qu'à la fin du mois de février au plus tôt.

¹⁵ Cf. l'article 29 de la LFSS 2019.

communication, ainsi que ceux des prestataires de la PNIJ en attente de paiement).

En effet, la stabilisation des charges à payer et de la dette, souhaitée par le ministère en 2019, impliquait de régler le solde de la facture (32,3 M€) de 2018 relative aux COSP et donc d'abonder la brique¹⁶.

Les charges à payer pour 2019 s'élèvent à plus de 218 M€, en hausse de 26 M€ par rapport à 2018 (exercice qui avait connu une baisse de 6 M€). La stabilisation prévue par le ministère n'a donc pas eu lieu.

Concernant la PNIJ, des économies à hauteur de 33% sont générées lorsque l'envoi vers l'opérateur de communication se fait directement via la PNIJ, grâce à la dématérialisation des échanges entre enquêteurs et opérateurs. En revanche, la mise en œuvre de la géolocalisation prévue en 2019 au sein de la PNIJ a pris du retard en raison de difficultés techniques, ce qui induit un maintien de certaines dépenses.

Au-delà de la PNIJ, la direction des services judiciaires fait valoir la mise en place de différentes mesures telles que la généralisation de l'attribution gratuite à des associations candidates des biens placés sous-main de justice et devenus propriété de l'État¹⁷, ou encore l'expérimentation de la gestion régionalisée des scellés lancée par la cour d'appel de Douai en 2018. Le CBCM ajoute, concernant les frais de traduction, que la DSJ a décalé en 2020 les économies attendues en 2019 d'un logiciel de traduction automatique utilisé par des organisations internationales depuis 2014.

Un groupe de travail a par ailleurs été mis en place entre le ministère et le CBCM afin d'améliorer la connaissance de cette dépense et de mieux la gérer. Le secrétariat général du ministère précise que les frais de justice et leur maîtrise constituent un objectif majeur pour le responsable de programme, mais que les résultats ne sont pas toujours visibles à court terme.

La direction du budget souligne « *un gain en lisibilité de la budgétisation des frais de justice* » ces dernières années, grâce notamment à la production d'un tableau identifiant les facteurs d'évolution de cette brique budgétaire, le niveau prévisionnel de charges à payer et les différentes options de schéma de financement

¹⁶ Avis du 11 février 2019 relatif à la soutenabilité de la programmation budgétaire du programme 166.

¹⁷ Protocole national du 7 mars 2019 signé par la DACG, la DSJ et la DNID.

en gestion. Elle estime cependant nécessaire l'amélioration du tableau avec l'intégration de sous-jacents permettant de déterminer le niveau prévisionnel de charges à payer.

Par ailleurs, l'amélioration des circuits de paiement des mémoires de frais de justice, grâce au déploiement des outils Chorus Pro et Formulaires a permis de passer d'un délai de 42 jours en 2014 à 22 jours en 2019 entre la date de certification du mémoire et son paiement¹⁸. La diminution de ce délai permettra peut-être à terme de réduire les charges à payer.

En revanche, les projets consistant à recouvrer, auprès des justiciables, les frais de justice avancés par l'État afin de rétablir les crédits sur le programme 166 n'ont pas encore abouti, malgré la mise en place d'un groupe de travail en 2015 (auquel participaient la DSJ, la DB, la DGFIP et le CBCM., SG, DACS et DACG) et quelques expérimentations en 2017.

Pour le CBCM, « *le pilotage financier des frais de justice se réduit essentiellement à arbitrer entre différentes priorités de paiement et, corrélativement, entre différents reports de charges* ». Il précise que la DSJ doit développer des stratégies réglementaires et opérationnelles permettant de réduire les coûts. Ainsi, les analyses biologiques courantes, objet de prestations très automatisées, devraient relever d'un marché et non d'une tarification administrative. La Cour avait formulé en 2012, en 2013 et à nouveau à partir de 2017 une recommandation sur l'amélioration de la connaissance des frais de justice et l'optimisation des outils de gestion afin de contribuer à une meilleure maîtrise. Mais la persistance de la sous-budgétisation des frais de justice pose la question de la sincérité budgétaire. Bien que le réalisé n'ait augmenté « que » de 0,76% en 2019, la sous-budgétisation persiste encore cette année. La recommandation sur ce point est donc complétée.

¹⁸ A ce délai s'ajoute le délai moyen de traitement des dossiers entre leur dépôt sur le portail et leur date de mise en paiement. Ce délai était de 49 jours en 2016, de 41 jours en 2018 et il est passé à 37 jours en 2019.

Recommandation n°1 : Améliorer la connaissance des frais de justice en optimisant les outils de gestion afin de contribuer à une meilleure maîtrise tout en budgétisant un montant réaliste par rapport à la dépense xécutée de l'exercice précédent.

1.3.2.2 Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions

Sur le programme 166 – *Justice judiciaire*, les dépenses relatives aux moyens de fonctionnement des juridictions s'élèvent à 165 M€, en légère baisse par rapport à 2018 (-1,9%), mais supérieures aux crédits votés en LFI (+0,9%). Le ministère précise que l'effort de maîtrise engagé par la DSJ a permis de réduire de 2 M€ les charges à payer relatives aux moyens de fonctionnement des juridictions (le report de charges atteint désormais un douzième de l'activité annuelle, soit 13,8 M€). Pour mémoire, ce poste avait été revalorisé en 2017, à la suite d'un rapport de l'IGF-IGJ¹⁹, permettant ainsi la réduction des charges à payer pour tendre vers leur quasi-maîtrise en 2019

1.3.2.3 Les autres dépenses

Les dépenses relatives à l'immobilier judiciaire du titre 3 du programme 166 *Justice judiciaire* sont traitées au 1.3.3.1 « l'investissement immobilier ».

Sur le programme 107- *Administration pénitentiaire*, les crédits de fonctionnement (gestion publique et gestion déléguée) s'élèvent à 582,8 M€, soit plus de 7,3 M€ de plus qu'en 2018. Cette augmentation correspond essentiellement aux poursuites de dépenses de sécurisation, notamment au déploiement du brouillage, ainsi qu'à l'augmentation de la population carcérale.

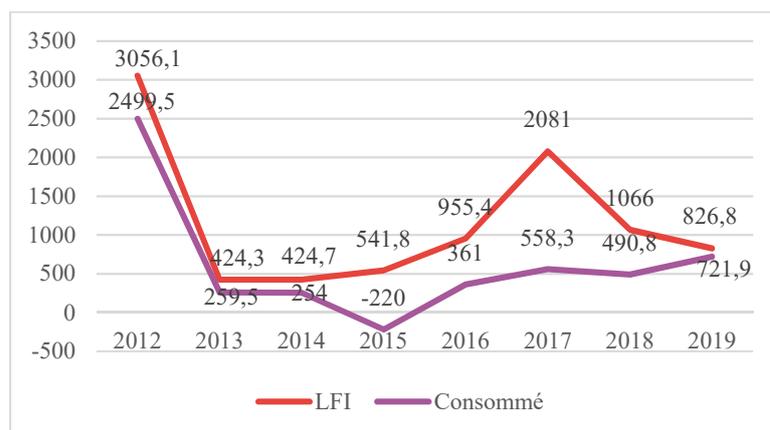
L'ensemble des crédits consommés de titre 3 sur le programme 107 s'élève à 874,37 M€ (pour une consommation de 844,02 M€ en 2018) pour une dotation de 882,89, soit 8,5 M€ non consommés. Sur ces crédits non consommés, 6 M€ ont été gelés en fin de gestion afin de financer le dispositif de bracelet anti-rapprochement en 2020.

¹⁹ « Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions ».

1.3.3 Les dépenses d'investissements

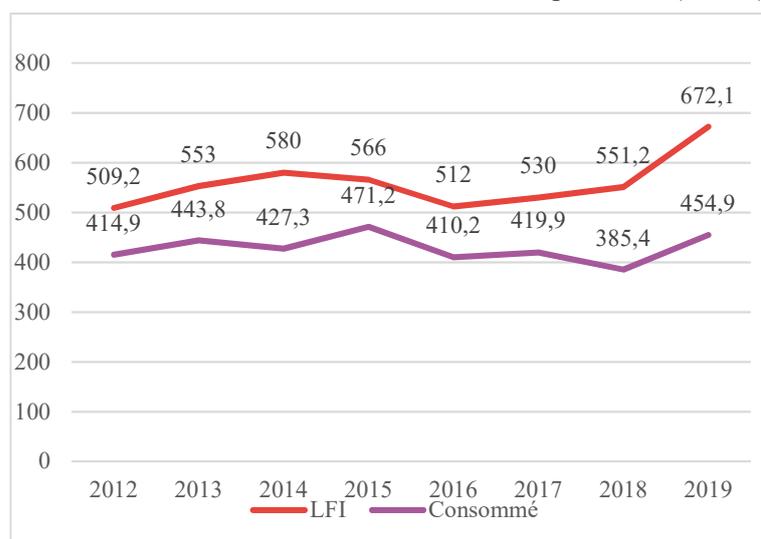
Essentiellement affectés aux opérations immobilières, les crédits de titre 5 de la mission Justice (826,8 M€ en AE et 672,1 M€ en CP ouverts en LFI) financent également le développement des projets et applications informatiques, conformément aux objectifs de la « Justice du XXIème siècle ». Ces crédits ont diminué de 17,3% en AE et ont progressé de 22% en CP. En raison d'un niveau de reports très élevé d'une année sur l'autre, la budgétisation des AE est soumise à de fortes variations depuis 2012 tandis que les CP restent dans une moyenne de 550 M€.

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



Source : RAP et Chorus

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



Source : RAP et Chorus

Tableau n° 8 : Consommation des crédits de titre 5 par programme en 2019

En M€	P 166		P 107		P 182		P 310		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Crédits LFI</i>	595,2	215	116,5	308,2	38	18	77	130,7	826,8	672,1
<i>Exécution</i>	165,2	146,6	497,6	260,3	12,1	10,2	68	105	742,9	522,1
Écart en M€	430	68,4	-381,1	47,9	25,9	7,8	9	25,7	83,9	150
Taux de consommation	28%	68%	427%	84%	32%	57%	84%	80%	89,8%	77,7%

Source: Cour des comptes d'après données Chorus

1.3.3.1. L'investissement immobilier

i) L'analyse de la consommation

Les efforts budgétaires sur le titre 5 dont la mission Justice fait l'objet ces dernières années concernent principalement la construction de bâtiments supplémentaires (dans le cadre du programme de création de 15 000 nouvelles places de prison et de l'amélioration des conditions de détention), la sécurisation ainsi que la modernisation des locaux.

L'administration pénitentiaire et, en particulier, la mise en œuvre du plan de construction des 15 000 places, connaît d'importants reports de crédits en AE (1,62 Md€) issus de l'exercice 2018 . Ceux-ci expliquent l'écart constaté entre les crédits d'AE en LFI et les crédits consommés. Pour la mission entière, ces reports s'élèvent à 2,38 Md€, soit 20% des crédits d'AE disponibles de la mission sur l'année et + 19% par rapport à l'exercice précédent). Toutefois, à la fin 2019, le lancement des travaux n'est effectif que pour 29% des 7 000 places de prisons qui doivent être livrées en 2022 et aucune nouvelle ouverture n'est prévue en 2020. La direction du budget confirme que l'année 2019 a connu une sous-exécution hors mise en réserve d'environ 30 M€ sur les opérations menées par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), dont 25 M€ au titre de l'acquisition du foncier.

L'exécution 2019 fait apparaître une sous-exécution en CP tant sur l'immobilier du P107 que sur celui du P166 et du P310. Pour les P107 et P166, cette sous-exécution trouve sa source dans des retards de projet et dans la difficulté d'accès au foncier à laquelle fait face le ministère. La direction du budget précise que pour le P166, la sous-exécution est plutôt due aux retards des projets eux-mêmes avec un cumul de diverses sous-exécutions dont les montants unitaires sont inférieures à 1 M€. Ces économies constatées expliquent, selon la direction du budget, les économies inscrites au titre de l'immobilier en PLF 2020 en écart à la trajectoire de la LPJ (par exemple, -79 M€ sur l'immobilier du P107).

ii) Les contrats de partenariats publics-privés

Comme les années précédentes, la Cour signale que les contrats de PPP, qui constituent une composante importante de l'immobilier de la justice, obèrent les marges financières de la mission. Leur poids financier fait, en effet, peser une lourde charge sur les budgets d'investissements (qui financent les parts relatives à l'investissement et au financement lui-même) mais aussi de fonctionnement de l'immobilier judiciaire en raison de l'effet d'éviction sur les nouveaux projets ou les dépenses d'entretien des infrastructures.²⁰

Cette situation se confirme en 2019 : le montant des dépenses réalisées en 2019 au titre des PPP progresse de 44,8% en AE et de 10,6% en CP entre 2018 et 2019 (en 2018, il s'élevait à 169,2 M€ en AE et 251,7 M€ en CP), témoignant de la montée en charge de ce poste de dépenses pour la mission. La progression est particulièrement notable en investissement et en fonctionnement.

Tableau n° 9 : Dépenses relatives aux PPP en 2019 (M€)

	Investissement		Fonctionnement		Fiches modifs déps annexes		Financement		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 166	-	17,6	24,2	24,2	1,1	1,15	35,7	35,7	61	78,7
Programme 107	159,5	63,2	116	91,5	0	0	-91,5	45	184	199,7
Total	159,5	80,8	140,2	115,7	1,1	1,15	-55,8	80,7	245	278,4

Source: ministère de la justice

Par ailleurs, la mission Justice effectue encore sa programmation annuelle des dépenses de fonctionnement et de financement relatives aux PPP en AE=CP, selon des prescriptions de la direction du budget comme le rappelle le secrétariat général du

²⁰ RPT « La politique immobilière du ministère de la justice : mettre fin à la fuite en avant », décembre 2017.

ministère²¹. 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 une recommandation depuis 2014, sans que cette dernière soit mise en oeuvre dans les arrêtés budgétaire et comptable. Au regard du poids financier que ces dépenses constituent pour la mission, la recommandation est donc reconduite.

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.

1.3.3.2. L'investissement informatique

En 2019, l'effort de développement des projets informatiques s'est poursuivi. Ces projets doivent permettre d'optimiser la gestion des dossiers et des procédures, mais aussi de dématérialiser l'accès à la justice pour un meilleur service rendu aux usagers, conformément aux ambitions du chantier « Justice du XXIème siècle ». Dans ce cadre, le secrétariat général du ministère assure le pilotage du plan de transformation numérique (PTN) lancé en 2018.

En LFI, la fonction informatique (brique budgétaire) a bénéficié de 166,5 M€ en AE (baisse de 283 M€) et de 229 M€ en CP (en progression de 133 M€). Ces crédits comprennent à la fois les

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

dépenses d'investissement du titre 5 et de fonctionnement (maintenance, équipements et logiciels) de titre 3. Ils ont été exécutés à hauteur de 99,6 %.

Le plan de transformation numérique a ainsi permis en 2019 de poursuivre le développement des grands projets SI du ministère :

- **Le projet ASTREA** (6,7 M€ en AE et 3,8 M€ en CP) : le casier judiciaire national dispose actuellement d'une application développée au début des années 1990 et qui nécessite d'être remplacée. L'objet du projet ASTREA est de refondre cette application et d'assurer ainsi l'enregistrement des condamnations pénales et de certaines décisions judiciaires, la gestion de ces données et la délivrance des bulletins de casier judiciaire. Les travaux, lancés en 2014, ont connu de nombreux ralentissements pendant les deux premières années compte tenu de la réforme pénale de 2014 et d'une évolution importante des échanges avec les casiers judiciaires européens mais sont montés en puissance en 2019 avec la préparation de la mise en service de la demande et réception en ligne des extraits de casier judiciaire.
- **L'application Cassiopée** (10,5 M€ en AE et 7,8 M€ en CP) : elle constitue le support du bureau d'ordre national, permettant le partage entre les différentes juridictions, d'informations essentielles à la conduite de la mission. Elle couvre l'ensemble des services de la chaîne pénale des tribunaux de grande instance, à l'exception de l'application des peines qui dispose de son propre système d'information, mais qui récupère automatiquement des données issues de Cassiopée. Le projet, dans son périmètre initial visant l'ensemble des TGI est terminé, à l'exception de Papeete lancé en 2019. Le déploiement de Cassiopée aux cours d'appel, chambres correctionnelles et chambre spéciale des mineurs devrait se faire en 2020.
- **L'application Genesis** (10,4 M€ en AE et 7,4 M€ en CP) : cette application de gestion nationale des personnes écrouées qui a fini d'être déployée fin 2016, n'a cessé d'évoluer ces dernières années. En 2019, la construction d'une nouvelle version a été initiée, afin de rendre l'application plus modulaire et ainsi répondre aux besoins des différents utilisateurs (renseignement pénitentiaire et potentiels échanges avec le secteur médical et hospitalier).

- **Le SI Harmonie** (6,4 M€ en AE et 6,7 M€ en CP) : avec le déploiement d'Harmonie, achevé depuis 2012, le ministère de la justice est doté d'un système d'information en matière de gestion des ressources humaines pour l'ensemble de ses agents, en capacité de s'interfacer avec le système de paye et de retraite de l'État. La déclaration mensuelle du compte individuel de retraite est opérationnelle depuis janvier 2019, le ministère étant l'un des pilotes du service des retraites de l'État (SRE). Enfin, un nouveau portail a été mis en service en juillet 2019 avec le lancement de la fonctionnalité « ma demande RH » qui permet aux agents de formuler une demande dématérialisée de gestion personnelle ou administrative.
- **Le programme Portalis** (15,5 M€ en AE et 10,4 M€ en CP) : ce programme vise notamment à dématérialiser les interactions entre les acteurs de la chaîne judiciaire civile via le portail du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ). Il est déployé depuis avril 2019 sur le territoire métropolitain.

1.3.4 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention sont de 705 M€ en 2019, elles marquent une progression de 5,5% par rapport à l'année précédente. Ces dépenses constituent une faible part des dépenses de la mission Justice (8%). Elles concernent principalement les programmes 101 – *Accès au droit et à la justice* et 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse*. Les dépenses de guichet, qui concernent l'aide juridictionnelle et la justice des mineurs²³, sont très majoritaires (90%). Les autres dépenses concernent pour moitié le P 107 – *Administration pénitentiaire* (réinsertion ou accompagnement des

²³ La direction du budget précise qu'elle ne considère pas les dépenses d'intervention relatives à la justice des mineurs comme des dépenses de guichet (versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire en fait la demande et remplit les conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires pour leur octroi), car elles relèvent soit de subventions à des associations pour le fonctionnement de structures, après un appel d'offres initial, sous un contrôle régulier et avec un ajustement annuel de la dépense, soit de mesures d'investigations (MJIE) ordonnées par les juges quine paraissent pas relever de cette catégorie.

personnes placées sous-main de justice) et diverses subventions des programmes 166 et 310.

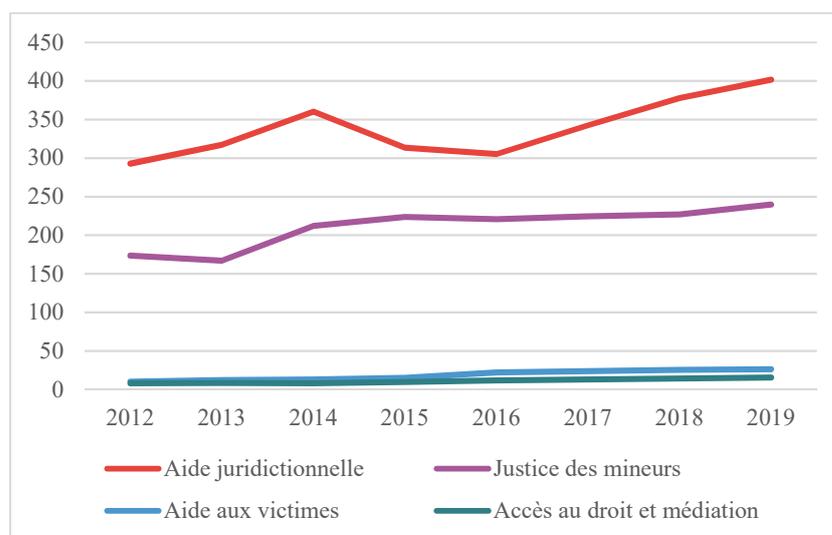
Tableau n° 10 : Évolution des dépenses d'intervention (CP en M€)

	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
<i>Dépenses de guichet</i>	634,1	605,0	671,4	648,4
Aide juridictionnelle	395,8	377,8	423,7	409,1
Justice des mineurs	238,3	227,2	247,7	239,3
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	59,6	63,2	56,1	56,6
Aide aux victimes	27,7	27,1	28,3	28,1
Accès au droit et médiation	14,8	14,3	14,8	15,6
Autres	17,1	21,8	13,0	12,9
TOTAL	693,7	668,2	727,5	705

Source: Chorus et RAP

Les dépenses d'intervention, malgré quelques fluctuations annuelles, ont progressé toute catégories confondues depuis 2012. Les progressions les plus importantes concernent l'aide aux victimes (+176%) et l'accès au droit et à la médiation (+95%) mais il s'agit de montants limités par rapport aux crédits de la mission. Les crédits de l'aide juridictionnelle et de la justice des mineurs ont, quant à eux, progressé de près de 40% depuis 2012.

Graphique n° 11 : Évolution des principales dépenses d'intervention de la mission Justice depuis 2012 (CP en M€)



Source : Cour des comptes d'après Chorus

1.3.4.1 L'aide juridictionnelle

L'aide juridictionnelle (P 101) 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) et des auxiliaires de justice. 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 2019, le montant des crédits ouverts en LFI était de 423,7 M€, en progression de 7%. Les crédits consommés à hauteur de 409,1 M€, sont inférieurs à la prévision de 14,6 M€ avec un taux de consommation de 95% (en repli de 3 points comparativement à 2018).

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

Cependant, **le montant des dépenses progresse de 5,4%** passant de 465 M€ à **490 M€**. En fin d'année, les crédits non consommés ont fait l'objet d'une demande de report de 13 M€ sur l'exercice 2020, d'un transfert de 0,8 M€ en faveur des espaces de rencontre et d'une annulation de 0,63 M€.

La ressource extrabudgétaire de 83 M€ (issu de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique et des amendes liées à certaines infractions pénales) qui abonde le conseil national des barreaux s'avère donc indispensable pour équilibrer le poste. Au titre du PLF 2020, cette ressource viendra désormais abonder les crédits budgétaires du programme 101. La trésorerie des barreaux à fin 2019 s'élevait à 31,59 M€ (en progression de 2 M€) permettant d'assurer 25 jours de fonctionnement.

La prévision reste complexe sur cette intervention dont le dispositif est touché par les réformes des procédures judiciaires (simplification ou obligation de l'office d'un avocat) et les modalités de rétribution qui ont été révisées en 2016 (baisse du plafond des ayant-droit ; revalorisation des unités de valeurs et des barèmes de rétribution). Le ministère de la justice fournit plusieurs éléments d'explication de la progression constatée des crédits, tels que la revalorisation progressive de l'unité de valeur (impact de la réforme de 2016) et l'augmentation de l'activité. Ainsi l'AJ a fortement progressé en matière de divorces (+12,6%) et ce alors que la réforme de 2016 (divorce par consentement mutuel) avait occasionné une baisse en 2017 et 2018. Sur ce point, la réforme du divorce ne semble donc pas générer d'économie durable. L'AJ des procédures spécifiques aux étrangers progresse également fortement (1,2 M€, + 24%), notamment sur les demandes d'asile.

Le taux de recouvrement des sommes avancées par l'État au titre de l'aide juridictionnelle (avocats et auxiliaires de justice et frais de procédures) met en rapport le montant de titres de perceptions émis au titre du remboursement (qui n'est possible que si le bénéfice de l'AJ est infirmé ou si la partie adverse est condamnée) et l'ensemble des dépenses d'AJ. Il continue de diminuer en 2019, s'établissant à 3,7%, en baisse de 0,8 point par rapport à 2018. Ce taux a diminué de moitié depuis 2015. Le ministère de la justice indique que cette baisse est principalement due aux effets de la réforme du dispositif en 2015 qui a conduit à la progression générale des dépenses d'AJ (qui impacte donc ce taux). Le montant recouvré est de 9,5 M€, il reste proche de la moyenne des cinq dernières années (10,1 M€).

1.3.4.2 La justice des mineurs

Le programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse* finance principalement en crédits d'intervention le secteur associatif habilité (SAH) qui conduit certaines mesures d'investigation prononcées par les juges (MJIE) et prend en charge des mineurs délinquants (centres éducatifs fermés (CEF), centres d'hébergement...).

En 2019 le montant total des crédits consommés est de 239,3 M€, il progresse de 5,5% et présente un taux de consommation de 97% des crédits de LFI. En neutralisant la réserve, la quasi-totalité des crédits disponibles est consommée sur le SAH y compris les mesures nouvelles destinées à la construction de nouveaux CEF ou au développement des MJIE.

1.3.4.3 L'aide aux victimes

La coordination de l'aide aux victimes d'infractions pénales revient à la ministre de la justice, assistée par la déléguée interministérielle à l'aide aux victimes. L'aide aux victimes a pour objectif d'améliorer la prise en charge des victimes d'infractions tout au long de leur parcours judiciaire, jusqu'à leur indemnisation. Elle est assurée par un réseau d'associations locales. Le programme 101 finance également le numéro national d'appel «116 006», qui délivre une première écoute et une orientation personnalisée, ainsi que le dispositif de télé-protection des personnes en grave danger dit «TGD».

En 2019 les crédits mis à disposition sont relativement stables à 28,3 M€. Les crédits consommés sont de 28,1 M€, en progression de 1 M€ par rapport à 2018. L'effort a porté principalement sur les bureaux d'aide aux victimes (BAV) dans le cadre de l'assistance systématique portée aux victimes assistant à un procès pénal.

1.3.4.4 L'accès au droit et à la médiation

Ces crédits, ont été stables en programmation budgétaire (14,8 M€) mais leurs montants consommés ont progressé de 9 % (15,6 M€) : tous les crédits de LFI sont consommés auxquels s'ajoute un transfert supplémentaire de 0,8 M€ au bénéfice des espaces de rencontre.

Ces crédits d'intervention soutiennent d'une part, au titre de l'accès au droit, les réseaux de proximité (conseils départementaux d'accès au droit et maisons de la justice et du droit). Ce domaine a fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes en 2016²⁵, appelant notamment à rationaliser l'organisation et le pilotage du réseau. Les crédits consommés en 2019 sont de 7,9 M€, montant stable depuis 2017.

Ils soutiennent d'autre part la médiation familiale et le développement des espaces de rencontre parents-enfants qui améliorent le règlement des conflits familiaux et s'inscrivent dans la loi de programmation et de réforme de la Justice. Les crédits consommés s'élèvent à 7,7 M€, en nette progression par rapport à l'année précédente (1,3 M€ soit 20%). La principale hausse concerne les espaces de rencontre (+ 1 M€) afin de faire face à la complexité croissante des situations et de pallier la saturation des structures spécialisées. Les subventions versées aux associations locales de médiation familiale bénéficient par ailleurs d'une hausse de 0,3 M€ dans le cadre de l'expérimentation de la médiation obligatoire.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1. La soutenabilité budgétaire à court terme

i) Les reports de crédits

²⁵ Rapport relatif au « développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité » décembre 2016.

Le montant des reports de crédits issus de l'exercice 2018 en AE s'élève à 2,38 Md€ et représente 20% des crédits d'AE disponibles de la mission sur l'année. **Il progresse de 19% par rapport à l'exercice précédent et constitue plus de 11% des reports totaux du budget général.** Ils concernent majoritairement l'administration pénitentiaire (1,62 Md€) et sont principalement liés au programme immobilier des 15 000 places. Les reports d'autorisations d'engagement affectées non engagées, liées aux programmes d'investissement, constituent une part importante de ces reports (38%).

Les reports de CP s'élèvent à 28 M€, soit trois fois plus qu'en 2018. Ils se répartissent principalement sur l'administration pénitentiaire (10,3 M€), la protection judiciaire de la jeunesse (8,1 M€) et le secrétariat général (5 M€). Le quart de ces reports est issu de fonds de concours.

ii) 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 2019 augmentent par rapport à 2018 : elles passent de 318 M€ à 350,6 M€ (+32 M€ soit +10,24%). Cette augmentation s'explique en grande partie par la hausse des charges à payer liés aux frais de justice, qui passent de 192 M€ à 218 M€. La stabilisation prévue par le ministère à la fin de la gestion 2018 n'a donc pas eu lieu.

1.4.2. La soutenabilité budgétaire à moyen terme

i) 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 estimés à fin 2019 est de 6,6 Md€. Leur progression d'une année sur l'autre se poursuit puisque le montant est en hausse de 0,2 Md€ par rapport à 2018 et de 0,5 Md€ par rapport à 2017.

Le programme 107 – *Administration pénitentiaire* porte plus des deux tiers de ces restes à payer (4,5 Md€), principalement en raison des loyers des PPP et des opérations immobilières et le programme 166 – Justice judiciaire un peu moins du quart (1,5 Md€), également en raison des loyers des PPP (le TGI de Paris concentre à lui seul plus de la moitié des RAP).

Le mode de comptabilisation des AE sur les contrats de PPP du ministère conduit 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 CP (cf. la partie 1.3.3.3.1 ii) Les contrats de PPP). Cela entraîne une minoration des volumes des AE et donc des restes à payer qui fait peser une charge sur la soutenabilité à plus long terme.

Tableau n° 11 : Évolution des restes à payer entre 2017 et 2019

En M€	2017	2018	2019	Évolution 2019/2018
P 166	1 615	1 491	1 554,26	4,24%
P 107	4 697	4 597	4 573,7	-0,5%
P 182	34,5	80,2	100,8	25,7%
P 101	1,7	1,6	1,6	0%
P 310	413	328	388,6	18,5%
P 335	0,4	0,3	0,4	33%
TOTAL	6 100,6	6 498,1	6 619,4	1,9%

Source : PAP 2018 et 2019 et RAP 2018

Le programme 107 présente à fin 2019 des restes à payer en diminution de 23,4 M€ par rapport à 2018. Cette légère baisse (- 0,5 %) est à mettre en perspective avec une consommation de crédits en progression, tant en AE (+ 17,2 %) qu'en CP (+ 9,2 %) entre 2018 et 2019.

i) Les reports d'autorisation d'engagement

Le montant des reports d'AE sortant (de 2019 à 2020) s'élève à 1,15 Md€, montant en baisse par rapport à 2018 (1,45 Md€).

Alors que pour 2018, le programme 107 – *Administration pénitentiaire* générait la quasi-totalité des reports pour la construction de nouvelles maisons d'arrêts et de structures d'accompagnement vers la sortie, en 2019, c'est le programme 166 - Justice judiciaire qui en génère plus de la moitié. Cette hausse s'explique principalement par le fait que certaines opérations ont fait l'objet d'une affectation mais non d'un engagement en 2019, notamment celles s'inscrivant dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, dont les AE ont été ouvertes en LFI 2019 (par exemple, la restructuration du palais de justice de Toulon avec 63 M€ ou l'extension du palais de justice de Meaux avec 53 M€).

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.

1.4.3. Le respect de la norme de dépense

En 2019, la norme de dépense n'a pas été respectée (écart de 50 M€). Cependant, le dépassement est marginal par rapport au volume de crédits de la mission et l'écart à la cible (0,7 %). Ce résultat est similaire à celui de l'an dernier (dépassement de 40 M€), ce qui **confirme le réel progrès par rapport aux années précédentes** (pour mémoire, dépassement de 310 M€ en 2017 et 170 M€ en 2018).

Tableau n° 12 : Dépenses 2019 par rapport à la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (Md€)

	2019
<i>Norme LPFP (a)</i>	7,29
<i>Périmètre et transferts 2018 et 2019 (b)</i>	-0,13
Norme LPFP format 2018 (I=a+b)	7,16
<i>Exécution 2019 (c)</i>	8,92
<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 2019 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	7,21
Écart Exécution-LPFP (III=I-II)	-0,05

Source: Chorus

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Le programme n°166 « Justice judiciaire », qui poursuit la mise en œuvre des actions pour la « Justice du XXIème siècle », doit disposer d'indicateurs de la performance de la réponse pénale

2.1.1. La modernisation de la Justice du XXIème siècle

Au cours de l'année 2019 a été poursuivie la mise en œuvre des réformes initiées par la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la Justice du XXIème siècle relatives notamment à l'organisation judiciaire et à la simplification des procédures judiciaires, ainsi que le lancement des projets portés par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Ces derniers devraient se matérialiser en 2020.

La réforme des juridictions sociales est entrée en vigueur le 1er janvier 2019. Elle supprime 242 juridictions (tribunaux des affaires de sécurité sociale, tribunaux du contentieux de l'incapacité, commissions départementales d'aide sociale et commission centrale d'aide sociale) et transfère près de 300 000 affaires aux tribunaux de grande instance (TGI) désignés à cet effet, entraînant une augmentation de 3 % de l'activité civile des 28 cours d'appel désignées.

Pour faire face à ce transfert, un renfort de magistrats et de personnels de greffes a été engagé : 100 emplois en CDD remboursés par la CNAM ont été transférés sur le programme afin d'aider à résorber les stocks. De plus, les personnels de greffe qui exerçaient antérieurement dans les juridictions sociales ont rejoint le ministère de la justice. Le montant des dépenses y afférentes, soit 2,36 M€, a été remboursé par la CNAMTS conformément au schéma de financement prévu dans le cadre d'un conventionnement. Cette mesure n'est pas reconduite sur 2020.

Consacré par la loi de modernisation de la justice du XXIème siècle, **le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ)** mis en place à partir de la fin 2018 est devenu, en 2019, le point d'entrée unique du justiciable dans les juridictions. Il a pour objectif de rendre la justice plus accessible, plus rapide et plus efficace. Il doit permettre de repenser l'accueil des justiciables et d'améliorer l'information délivrée afin de ne pas faire peser la complexité de l'organisation judiciaire sur le justiciable. La mise en place des SAUJ a été réalisée par redéploiement des effectifs. Des emplois de greffiers fonctionnels, responsables de SAUJ ont d'ores et déjà été localisés dans 85 TGI. La création des SAUJ a bénéficié de moyens en titres 3 et 5.

2.2.2. Les indicateurs représentatifs du programme

Le programme 166 dispose de 7 indicateurs dont un indicateur prioritaire de la mission correspondant au délai moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes (Indicateur 1.1). En effet, maîtriser les délais de jugement est fondamental pour améliorer le service rendu aux usagers et l'efficacité de la justice. Pour autant, **les résultats publiés en 2019 confirment la dégradation des délais depuis 2012**, en particulier pour les cours d'appel (de 13,3 mois à 15,2 mois entre 2015 et 2018) et les tribunaux judiciaires (le délai de traitement affiche également une augmentation de 16 jours entre 2017 et 2018). Néanmoins, la Cour de cassation comme les juridictions prud'homales s'inscrivent dans une dynamique favorable avec une stabilisation du délai pour la Cour de cassation et une baisse de 0,4 mois pour les prud'hommes.

De plus, si le ministère 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, alors qu'elle fait l'objet de demandes du Parlement**. La Cour recommande depuis 2016 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* ».

La direction des affaires criminelles et des grâces suit ce type d'indicateur au niveau de l'appel, fondé sur l'exploitation des données du Casier judiciaire national qui semble peu à même de permettre des

projections pluriannuelles. Par ailleurs, alors que la refonte d'un grand nombre d'objectifs et la création de nouveaux indicateurs des programmes de la mission Justice pour la LFI 2020 aurait pu permettre d'intégrer cet indicateur aux documents budgétaires, le secrétariat général du ministère de la justice soulève la complexité des modalités de calcul d'un indicateur général sur le taux de récidive (avec la distinction récidive/réitération²⁶ et la question des délais de prise en compte) et des SI qui ne sont pas configurés pour permettre de renseigner ces données. De même, pour la justice des mineurs, l'indicateur est bien intégré au PAP (indicateur 1.3) mais il n'est plus renseigné depuis 2013 faute de moyens techniques permettant de suivre les cohortes. Comme l'indique le CBCM, l'abandon par la PJJ de son indicateur de récidive est d'autant plus regrettable que, comme le montrent les statistiques de l'INSEE, les trajectoires pénales commencent à partir de 13 ans et connaissent des taux de progression régulier d'environ 2% par an jusqu'à 18 ans. L'indicateur de performance recherché devrait donc être élaboré au niveau de la mission et pourrait être présenté comme un indicateur de contexte, comme l'autorise la circulaire de la direction du Budget consacrée à la performance. La direction du budget, qui a rappelé cette année son accord à cette recommandation de la Cour, souligne également une difficulté d'accès aux données qui conduit à des indicateurs non remplis ou imparfaits et qui empêche l'introduction d'indicateurs pertinents, tel que l'effet de la réponse pénale sur la récidive.

Par conséquent, sans sous-estimer les difficultés techniques liées à la mise en œuvre de cette recommandation, celle-ci **celle-ci est maintenue 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.

Recommandation n°3 (*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

²⁶ Dans le cas de la réitération, l'infraction pénale n'est pas forcément de même nature que la ou les précédentes infractions

2.2 Le programme 107 – Administration pénitentiaire doit améliorer la maîtrise de sa masse salariale et l'exécution du programme d'investissements

2.2.1 Des dépenses de masse salariale dynamiques

L'exécution budgétaire révèle une tension sur la masse salariale de l'administration pénitentiaire puisque les crédits consommés excèdent de 10,2 M€ la prévision initiale (7,3 M€ au titre des heures supplémentaires et 4 M€ au titre du GVT). Cette dépense a fait l'objet en début d'année d'un blocage de précaution par le CBCM et nécessité en cours d'exercice l'annulation de la réserve et des redéploiements issus des autres programmes (voir 1.2). La sous-exécution du schéma d'emplois et des dépenses du CAS Pension (17,3 M€ de moins que prévu) ont également permis d'amortir le déséquilibre.

Le protocole de sortie de grève signé le 29 janvier 2018 prévoyait un certain nombre de mesures afin d'améliorer la sécurité et les conditions de travail dans les établissements pénitentiaires. Ainsi, à côté des dépenses d'aménagements et d'équipements de sécurité (estimées à 15 M€ en deux ans), le volet ressources humaines comprenait des créations de postes, une revalorisation indemnitaire ainsi que la sortie du fonctionnement en mode dit dégradé dans les établissements. Malgré les progrès réalisés dans l'organisation des campagnes de concours de surveillants, l'objectif de recrutement de 400 agents supplémentaires n'a pas été atteint (voir 1.3). En revanche, 10,9 M€ supplémentaires ont été nécessaires pour couvrir les mesures indemnitaires adoptées (augmentation de la prime de sujétion, revalorisation de la prime des dimanches et jours fériés et début du déploiement de la prime de fidélisation). Par ailleurs, la sortie du mode de fonctionnement dit dégradé des établissements a mis fin à la limitation des heures supplémentaires. Entre 2018 et 2019 le volume d'heures supplémentaires a progressé de 13,5% passant de 4,6 M à 5,2 M. Les dépenses se sont élevées à 79,3 M€ (contre 71,7 M€ en 2018).

La prévision budgétaire de l'année 2019 n'intégrait pas la totalité du coût du protocole de sortie de grève. La prévision budgétaire pour 2020 intègre ces éléments. Cette dépense reste cependant un point d'attention pour le programme. La direction de

l'administration pénitentiaire indique vouloir réorganiser le pilotage de cette dépense. À cette fin, un groupe de travail a été mis en place en 2019 afin d'encadrer les pratiques.

2.2.2 Des difficultés à exécuter le programme immobilier relatif aux 15 000 places supplémentaires

En 2019, l'administration pénitentiaire a davantage consommé ses crédits d'investissements par rapport à l'exercice précédent, qu'il s'agisse des AE (497,7 M€ contre 377 M€ en 2018) ou des CP (260,3 M€ contre 190,1 M€ en 2018). Les taux de consommation des crédits disponibles (qui comprennent les reports) progressent également pour les AE (32% contre 19%) et les CP (84,5% contre 80,4%). Des progrès dans l'élaboration et le suivi des tableaux détaillés de programmation sont par ailleurs relevés par la direction du budget et le CBCM. Cependant, près de 48 M€ de CP n'ont pas pu être consommés, occasionnant en fin d'exercice une annulation de 17 M€ au-delà de la réserve du fait des retards d'investissements immobiliers, principalement liés au programme dit « des 15 000 ».

Ce programme immobilier s'articule en deux phases : 7 000 places supplémentaires d'ici 2022 et 8 000 autres à l'horizon 2027. Sur la seconde phase, les 8 000 nouvelles places devraient être réalisées entre 2025 et 2027. L'essentiel du programme est piloté par l'APIJ²⁷.

2 000 places ont déjà été mises en service depuis 2017, dont 826 en 2019 avec l'ouverture de la maison d'arrêt de Paris-La Santé et le quartier de semi-liberté de Nanterre. Cependant un retard de réalisation est à craindre car l'administration pénitentiaire indique qu'en janvier 2020, si le foncier est identifié pour 73 % d'entre elles et les marchés majoritairement notifiés, les travaux ne sont lancés que pour 29 % d'entre elles. Elle précise aussi qu'« en 2022 les places seront livrées ou les établissements seront en phase de construction avancée ». Des difficultés dans l'acquisition foncière ont été signalées comme étant en partie la cause des retards d'exécution du programme d'investissements.

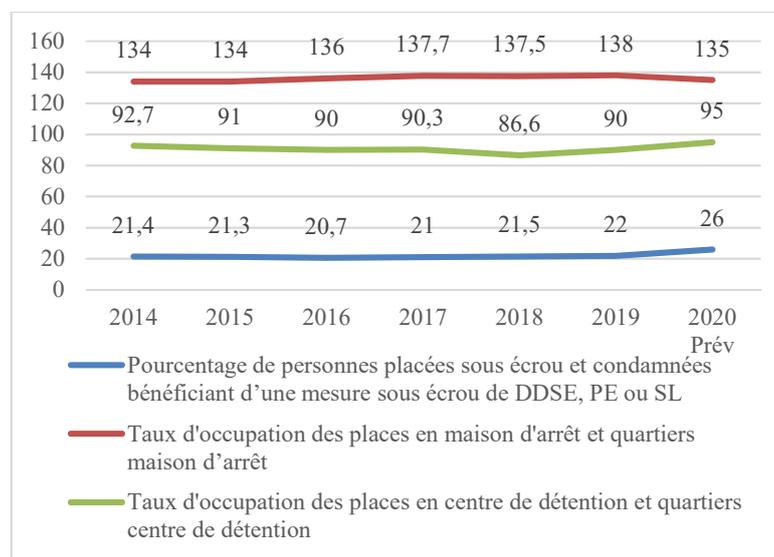
²⁷ Agence publique pour l'immobilier de la Justice

Par ailleurs, l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) fait également l'objet d'un programme d'extension de ses capacités pédagogiques et d'hébergement afin de pouvoir former les agents nouvellement recrutés dans la perspective de la livraison des établissements du programme « 15 000 ». Ainsi, une première phase consistant en l'installation de bâtiments modulaires provisoires pour l'enseignement, a été livrée en novembre 2019, avant la construction d'un nouveau village d'hébergement et la réhabilitation et l'extension pérenne des bâtiments de l'école d'ici à 2022.

2.2.3 Des conditions de détention qui ne s'améliorent pas

Malgré les efforts budgétaires, la mise en œuvre de plan de recrutement et de programmes immobiliers ambitieux, les indicateurs de performance prioritaires du programme 107 ne s'améliorent pas.

Graphique n° 12 : Évolution des indicateurs de performance prioritaires depuis 2014 (en %)



Source : ministère de la Justice

Ainsi, le pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine ou d'une libération sous contrainte (indicateur 1.1 du PAP) reste relativement stable depuis 2014 (il est estimé à 22% en 2019 contre 21,4% en 2018).

Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires (indicateur 2.1 du PAP) reste encore problématique : contrairement aux prévisions, **il progresse encore** qu'il s'agisse des maisons d'arrêt (138% contre 137,5 en 2018) ou des quartiers et centres de détention (90% contre 86,6% en 2018). L'administration pénitentiaire fait valoir une augmentation du nombre des personnes détenues que ne parviennent pas encore à amortir l'augmentation des capacités de détention ou les mesures alternatives à l'incarcération (dans le cadre de la loi relative à l'individualisation des peines). Sur ce point les prévisions pour 2020 ne sont pas optimistes.

2.3 Programme n°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 du plan de transformation numérique (PTN), qui est une action prioritaire (et qui a été retenu au titre du grand plan d'investissement), au même titre que le développement de l'action sociale et de la sécurité au travail à destination de tous les agents.

Le secrétariat général a bénéficié de nouveaux emplois liés aux transferts de compétences depuis les directions. Ainsi en 2019, 20 emplois ont été transférés en gestion (mais intégrés en 2020) au titre du « soutien informatique en milieu fermé ». Les délégations inter-régionales ont quant à elles bénéficié de 25 emplois, transférés en avance de phase en gestion 2018, mais intégrés en 2019.

Le programme 310 porte également le plan de transformation numérique 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, notamment la procédure pénale numérique (PPN) avec le ministère de l'intérieur et le chantier transverse de transformation numérique d'Action publique 2022.

Le recrutement de 260 ETP, prévu sur 5 ans, au sein du service des systèmes d'information et de communication et des départements informatiques des délégations interrégionales a débuté en 2018 avec un solde de +36 ETP, et un solde de + 43 ETP en 2019. Cependant, le ministère, à l'instar des services informatiques des autres ministères, rencontre des difficultés à recruter les informaticiens. La fidélisation pose également problème de par le haut niveau de concurrence sur des profils rares. Le ministère essaye de contrer ces difficultés en mettant en place des mesures de revalorisation salariale ou en améliorant les délais de recrutement. La montée en puissance du pôle RH du SSIC est également prévue.

Les crédits de paiement exécutés en 2019 ont été supérieurs à ceux de la LFI pour atteindre 68 M€ en fonctionnement et 105 M€ en investissement (soit +5M€ sur le T2 et + 7M€ sur le T3).

Ces crédits ont notamment servi à la modernisation de 2 000 systèmes de visioconférences, à l'installation de 1 128 bornes Wi-Fi, à l'amélioration du débit en implantant du haut débit. Ces avancées s'inscrivent dans le cadre de trois axes définis par le plan de transformation numérique que sont « l'adaptation du socle technique et des outils de travail », « les projets applicatifs » et « l'accompagnement des utilisateurs ».

Le projet de procédure pénale numérique (PPN), porté conjointement par le ministère de l'intérieur, a pour objet la dématérialisation des échanges entre les acteurs de la procédure pénale depuis l'enregistrement d'une plainte ou la constatation d'une infraction jusqu'à l'audience de jugement. Des expérimentations ont été lancées au printemps 2019 dans deux TGI, Amiens et Blois. Ces expérimentations ont démontré la nécessité de réaliser des travaux d'infrastructure complexes ainsi que la formation et l'acculturation du personnel à ces nouvelles technologies, retardant ainsi le déploiement.

Le déploiement distinguera les procédures avec poursuites ou sans poursuites. Pour ces dernières, la dématérialisation commencera dès 2020.

Le programme 310 ne comporte pas d'indicateurs prioritaires de performance.

3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A LA POLITIQUE DE LA JUSTICE

Les moyens consacrés aux politiques publiques soutenues par la mission Justice relèvent exclusivement des crédits du budget général. Il n'y a en effet pas de fond sans personnalité juridique et les ressources fiscales sont quasi inexistantes.

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 15 M€ en 2019, selon le ministère de la justice et le PLF 2020. Elle est en forte diminution depuis 2018 et ne correspond pas aux chiffres inscrits les années précédentes dans les PLF. Ces variations importantes entre les documents budgétaires s'expliquent, selon la direction du budget, par la modification de la méthode de comptabilisation des franchises en 2019 opérée par la DGFIP.

Tableau n° 13 : Évolution du coût des dépenses fiscales (en M €)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
28	29	28	38	42	14*	15*

Source : RAP du ministère de la Justice et PLF 2020.

*Chiffrages provisoires.

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

Les documents budgétaires communiqués au Parlement mentionnent quatre opérateurs :

- 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 ;
- 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'établissement public du Palais de justice de Paris (EPPJP) a été dissous par le décret n°2018-1281 du 27 décembre 2018. L'établissement avait été créé en 2004 afin de concevoir et réaliser le nouveau tribunal de grande instance de Paris sur le site des Batignolles. Le bâtiment ayant été livré en août 2017 puis mis en service en avril 2018, l'EPPJP a cessé son activité en raison de l'achèvement de l'objet de sa mission. Le contrat de partenariat est désormais géré par le secrétariat général du ministère de la justice.

Au cours de l'année 2019 ont également été réalisés des projets entrepris en 2018 :

- Pour l'ENAP, les calendriers des concours des personnels de surveillance sont désormais fixes d'une année sur l'autre, afin de permettre aux candidats de mieux prévoir leur inscription. La formation initiale des personnels de surveillance est passée de 8 à 6 mois ;
- L'APIJ a déménagé son siège au Kremlin-Bicêtre le 1^{er} janvier 2019. De ce fait, cet opérateur enregistre une baisse de charges locatives sur cet exercice (-300 000 €).

**Tableau n° 14 : Subventions de charges de service public
prévues et exécutées en 2018 et 2019 (en CP)**

En M€	2018		2019	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
ENM	33,2	31,3	31,8	31,3*
ENAP	35,7	32,5	32,9	34,5
APIJ	11,5	11,1	13	12,94
EPPJP	1,2	0,8	0	0
MRDJ	0,8	0,8	0,1	0,1
TOTAL	82,4	76,5	77,8	78,84

Source : LFI et extraction Chorus 12/02/19

** Chiffrage provisoire*

Depuis 2015, les deux écoles bénéficiaient d'emplois supplémentaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme afin d'accompagner les recrutements d'élèves supplémentaires. Cette année, même si le schéma d'emplois pour 2019 des opérateurs était nul, les arbitrages ont conduit à accorder des emplois à l'ENAP (+20 ETPT liés aux changements de modalités de recrutements à la DAP) par transfert depuis le plafond d'autorisation des emplois ministériel.

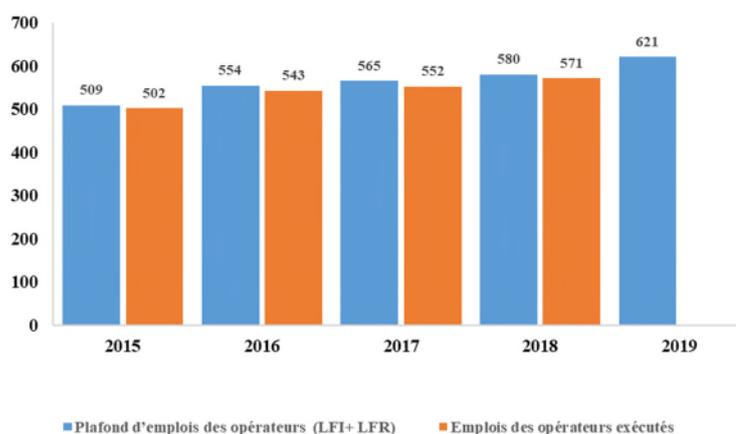
De même, le plafond d'emploi de l'APIJ était fixé à 131 ETPT pour 2019 contre 114 ETPT en 2018. Cette hausse est consécutive à la montée en charge de l'APIJ dans le cadre de la mise en place des importants programmes judiciaire et pénitentiaire, notamment le programme 15 000 places.

Tableau n° 15 : Plafond d'emplois prévisionnels et exécutés par les opérateurs de 2015 à 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Plafond d'emplois	509	554	565	580	621
Exécution	502	543	552	571	606
Différentiel	7	11	13	9	15

Source : PAP 2019 et ministère de la Justice

Graphique n° 13 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour les opérateurs)



Le niveau de trésorerie prévisionnel à fin 2019 reste très confortable pour les opérateurs du ministère (15,7 M€ pour l'ENAP, soit 6 mois de fonctionnement ; 7,8 M€ pour l'ENM, soit 3 mois de fonctionnement et 3,2 M€ pour l'APIJ, soit 3 mois de fonctionnement).

La trésorerie de l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) est de 8,9 M€ fin 2019 contre 8,7 M€ en 2018, avec un excédent de 0,124 M€ (+ 0,90 M€ par rapport à 2018). Ce résultat s'explique par deux raisons principales : d'une part, la hausse des recettes encaissées provenant des intérêts perçus

sur les fonds déposés à la Caisse des dépôts et consignations (+ 0,48 M€) et, d'autre part, la sous-exécution des dépenses de personnel (- 0,3 M€), compte tenu, notamment, du décalage dans le temps de certains recrutements.

L'AGRASC n'est pas encore 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'opérateur.

L'AGRASC a fait l'objet d'un contrôle de la Cour ayant donné lieu à un référé en 2016²⁸, 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. Cette recommandation est donc reconduite. *Par ailleurs, cette recommandation correspond à la proposition n° 10 du rapport de l'Assemblée nationale des députés Saint-Martin et Warsmann « Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner » remis le 19 novembre 2019. Les députés souhaitent « intégrer l'AGRASC dans un schéma de financement conforme à la LOLF » : l'AGRASC serait uniquement financée par crédits budgétaires sous forme de subventions de charges de service public (et non plus par ressource affectée) et qualifiée d'opérateur de l'État, « ce qui lui donnera une stabilité budgétaire qui lui manque actuellement, et une visibilité dans le cadre des discussions budgétaires ».* La direction du Budget, qui partage cette analyse, devrait faire figurer l'AGRASC parmi les opérateurs de la mission en 2020. Le CBCM et le secrétariat général du ministère de la Justice indiquent dans leurs réponses à la Cour que cette intégration est en cours, dans le cadre de la réforme du financement de l'Agence envisagée pour le PLF 2021. La direction du budget confirme cette orientation en précisant que l'Agence devra faire la preuve, au cours des prochaines années, de la pertinence de ce dispositif, avec, dans le cas contraire, une potentielle transformation en service à compétence nationale (SCN).

Un document récapitulant les axes stratégiques et les objectifs associés retenus pour un projet de contrat d'objectifs et de performance a été présenté au conseil d'administration de l'agence,

²⁸ Référé de la Cour des comptes du 29 juin 2016 relatif à l'AGRASC

en décembre 2018. Néanmoins, le contrat d'objectifs et de performance n'a pas pu être finalisé en 2019, compte tenu de la mission qui a été confiée aux députés Jean-Luc Warsmann et Laurent Saint-Martin. À la suite d'une concertation interministérielle sur les recommandations du rapport, les travaux sur le contrat d'objectifs et de performance devraient reprendre.

Par ailleurs, le COP 2019-2021 de l'ENAP a été finalisé et présenté au conseil d'administration de l'agence le 18 juin 2019. Le COP de l'ENM est en cours de finalisation et sera présenté lors du premier conseil d'administration du mois de mars 2020. L'année 2019 a ainsi été marquée par la réalisation le 3 octobre 2019 du premier dialogue de gestion entre l'ENM et la direction des services judiciaires. Ce dialogue s'inscrit dans la volonté d'un renforcement de la tutelle, notamment à travers un suivi plus régulier de la trésorerie de l'établissement.

**Recommandation n°4 (*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 fonds sans personnalité juridique

Aucun fond sans personnalité juridique n'est rattachable à la mission Justice.

3.4 Les programmes d'investissements d'avenir

La mission Justice, bénéficie, au titre de l'initiative 21 « *Objectif 100 % des services publics numérisés* », de crédits du grand plan d'investissements (GPI) 2018-2022. Le programme 310 - *Conduite et pilotage de la politique de la justice* est ainsi doté de

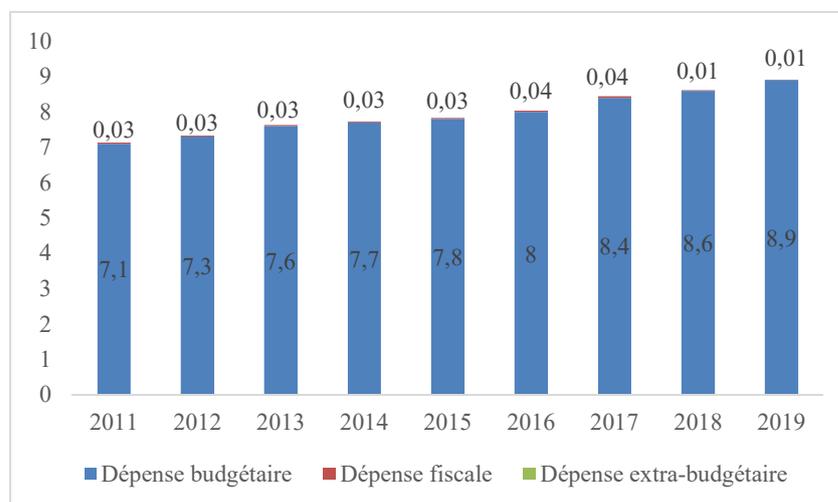
49 M€ d'AE et 97,3 M€ de CP affectés à la mise en œuvre du plan de transformation numérique du ministère (voir supra).

Le ministère a exécuté la dépense conformément à sa programmation puisque les AE ont été intégralement consommées (68 M€) ainsi que la totalité des CP (124,32 M€).

3.5 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

En huit ans, la mission Justice a bénéficié d'une progression de plus de 25% de ses crédits de paiement.

Graphique n° 14 : Dépense budgétaire, extrabudgétaire et fiscale 2011-2019 (Mds €)



Source : Chorus

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

- « L'inadaptation des ressorts des cours d'appel » (référé du 30/04/2019)
- « 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 services de sécurité et de justice dans les départements d'outre-mer » (référé du 13/11/2017)
- 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 2018

N° 2017	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 la connaissance des frais de justice en optimisant les outils de gestion afin de contribuer à une meilleure maîtrise (réitérée).	<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, et de les certifier ou taxer, avant de les transmettre au pôle Chorus pour paiement.</p> <p>Les travaux d'analyse se poursuivent au sein du ministère en association avec les services du CBCM. Des tableaux de suivi partagés ont été élaborés et sont examinés au cours de réunions régulières, ils intègrent le retraitement des charges à payer. Des études sont en cours pour examiner l'évolution de la dépense à un</p>	Si les procédures de paiement ont été améliorées, la connaissance et la maîtrise des frais de justice n'ont quant à eux pas progressé. En 2019, le montant des frais de justice a encore augmenté ainsi que les charges à payer, qui devaient être stabilisées, selon le ministère.	<p align="center">Mise en œuvre incomplète</p>

		niveau de granularité plus fin, en particulier celui de l'activité Chorus, afin de mieux connaître les déterminants physiques de la dépense.		
2	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 ».	La Cour maintient cependant que cette comptabilisation n'est pas conforme à la législation, 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 budgétaires et comptables. Au regard du poids financier que ces dépenses constituent pour la mission, la recommandation est reconduite.	Refus
3	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 LFI 2020 a vu la refonte d'un grand nombre d'objectifs et d'indicateurs des programmes de la mission "Justice", afin de les mettre en cohérence avec les objectifs poursuivis par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, et de ne retenir que des indicateurs dont la fiabilité est suffisante. Pour cette	Consciente des difficultés techniques liées à la mise en œuvre de cette recommandation, la Cour la maintient en considérant qu'un tel indicateur serait révélateur de la performance de la réponse pénale, qui intéresse au premier rang le Parlement et le débat public. L'évolution des systèmes d'information	Mise en œuvre incomplète

	<p>raison, il n'a pas été possible d'introduire d'indicateur sur le taux de récidive, compte tenu de la complexité de ses modalités de calcul.</p> <p>Dans le cadre du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances 2020, un nouvel indicateur a été intégré sur le délai de mise à exécution des peines, sur le périmètre des peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme.</p> <p>Sur le même périmètre des peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme, un indicateur du taux d'exécution est également proposé dans le cadre des projets et rapports annuels de performance.</p> <p>La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) a fait du sens et de l'efficacité de la peine l'un de ses objectifs majeurs, lequel passe par une amélioration des taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme.</p> <p>L'objectif de la loi est ainsi de limiter les saisines du juge de l'application des peines et favoriser une peine dont les modalités d'exécution ne nécessiteraient pas de jugement postérieur, afin que les peines soient exécutées rapidement.</p> <p>La trajectoire 2019-2020 poursuit l'amélioration des taux de mise à exécution des peines.</p>	<p>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.</p>	
--	--	--	--

4	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 publique ne permet pas de donner suite en l'état à ce projet. Toutefois, le rapport des députés Laurent Saint-Martin et Jean-Luc Warsmann "Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner", propose une réforme du financement de l'AGRASC, et notamment la suppression des affectations de recettes, et le financement de l'Agence par une subvention pour charges de service public. Cette question est actuellement à l'étude avec le ministère de l'action et des comptes publics dans le cadre du PLF 2021.	L'AGRASC a fait l'objet d'un contrôle de la Cour ayant donné lieu à un référé en 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. Cette recommandation est donc reconduite. Par ailleurs, cette recommandation correspond à la proposition n° 10 du rapport des députés Saint-Martin et Warsmann « <i>Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner</i> » remis le 19 novembre 2019. Les députés souhaitent « <i>intégrer l'AGRASC dans un schéma de financement conforme à la LOLF</i> » : l'AGRASC serait uniquement financée par crédits budgétaires sous forme de SCSP (et non plus par ressource affectée) et qualifiée d'opérateur de l'Etat, « <i>ce qui lui donnera une stabilité budgétaire qui lui manque actuellement, et une visibilité dans le cadre des discussions budgétaires</i> ».	Non mise en œuvre
---	--	---	---	--------------------------

* *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*