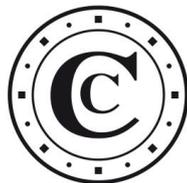


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

# ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

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

Avril 2024



## Sommaire

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>CHAPITRE I LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE .....</b>	<b>11</b>
<b>I - UN COMPTE DE COMMERCE À NOUVEAU DÉFICITAIRE.....</b>	<b>11</b>
<b>II - DES RECETTES EN BAISSÉ .....</b>	<b>12</b>
A - Les recettes de la section « cantine » s'élèvent à +9,1 M€. .....	13
B - Les recettes de la section « travail » sont moins importantes que prévu (-28,5 M€). .....	13
<b>III - DES DÉPENSES QUI PROGRESSED .....</b>	<b>14</b>
<b>CHAPITRE II UNE SOUTENABILITÉ DÉGRADÉE.....</b>	<b>17</b>
<b>I - SECTION « CANTINE DES DÉTENUS ».....</b>	<b>17</b>
<b>II - SECTION « TRAVAIL DES DÉTENUS EN MILIEU PÉNITENTIAIRE » .....</b>	<b>17</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>19</b>



## Synthèse

L'exercice 2022 représentait la dernière année de la trajectoire pluriannuelle de diminution des dotations de l'État aux entreprises de l'audiovisuel public, qui prévoyait 190 M€ d'économies entre 2018 et 2022, avant de renouer avec une tendance haussière au cours de l'exercice 2023.

La transformation de l'audiovisuel s'est poursuivie, avec le vote de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, actant d'une part la disparition dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022 de la contribution à l'audiovisuel public, adossée à la taxe d'habitation, elle-même supprimée en 2023, d'autre part le maintien des recettes du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » grâce à l'affectation d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui induit des effets fiscaux importants (notamment l'assujettissement à la taxe sur les salaires).

Dès 2022, cette suppression s'est accompagnée de mécanismes de compensations des effets induits par la réforme, afin de préserver les moyens permettant aux six entités concernées (France Télévisions, Radio France, Arte, France Media Monde, Institut national de l'audiovisuel, TV5 Monde) de faire face à leurs engagements et à leurs besoins. Les contrats d'objectifs et de moyens signés en 2021 ont ainsi été reconduits pour couvrir une période transitoire pendant laquelle doit s'ouvrir une réflexion stratégique sur les conditions de financement pérenne de l'audiovisuel public.

Pour l'exercice 2023, la hausse des dotations (+ 111,8 M€ en exécution) s'explique pour 2/3 par la compensation des effets fiscaux de la réforme du financement de l'audiovisuel public et pour 1/3 par le contexte inflationniste qui impacte les comptes des différentes entités.

La réforme de l'audiovisuel public est restée à ce jour au milieu du gué, l'article 6 de la loi n° 2022-1157 ne prévoyant aucune modalité de financement au-delà du 31 décembre 2024.

L'année 2023 a, de ce fait, permis d'analyser deux pistes de financement futur :

- une modification de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) permettant de conserver le système transitoire (solution retenant la préférence du ministère de la culture) ;
- ou une budgétisation du financement de l'audiovisuel public (solution soutenue par les ministères financiers), éventuellement assortie de garanties (absence de mise en réserve des crédits, versement intégral des dotations au mois de janvier).



## **Récapitulatif des recommandations**

1. Améliorer la qualité de la prévision budgétaire, en recettes comme en dépenses (*DAP*).
2. Achever le déploiement du logiciel OCTAVE et accélérer le recouvrement des créances à l'encontre des concessionnaires (*DAP*).



## Introduction

Le compte 912 retrace les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), au titre de la cantine des personnes détenues et de la main d'œuvre pénale<sup>1</sup>. Ce compte est divisé en deux sections.

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

La seconde section dénommée « *Travail des détenus en milieu pénitentiaire* » retrace les opérations liées au travail des personnes détenues accompli dans les conditions fixées par le code de procédure pénale. Il ne prend pas en compte les activités gérées par le Service de l'emploi pénitentiaire retracées dans un autre compte de commerce (909 – régie industrielle des établissements pénitentiaires), ni celles organisées au sein des établissements relevant d'une gestion déléguée à des prestataires privés.

Les dépenses comprennent notamment les rémunérations versées aux détenus tandis que les recettes incluent la facturation aux concessionnaires<sup>2</sup> pour lesquels les ateliers fonctionnent comme des prestataires de service.

---

<sup>1</sup> Article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

<sup>2</sup> Les concessionnaires font réaliser, dans le cadre d'un contrat de concession, des opérations de production de biens à des détenus qui souhaitent s'investir dans un travail rémunéré.



# Chapitre I

## Les résultats de l'exercice

### I - Un compte de commerce à nouveau déficitaire

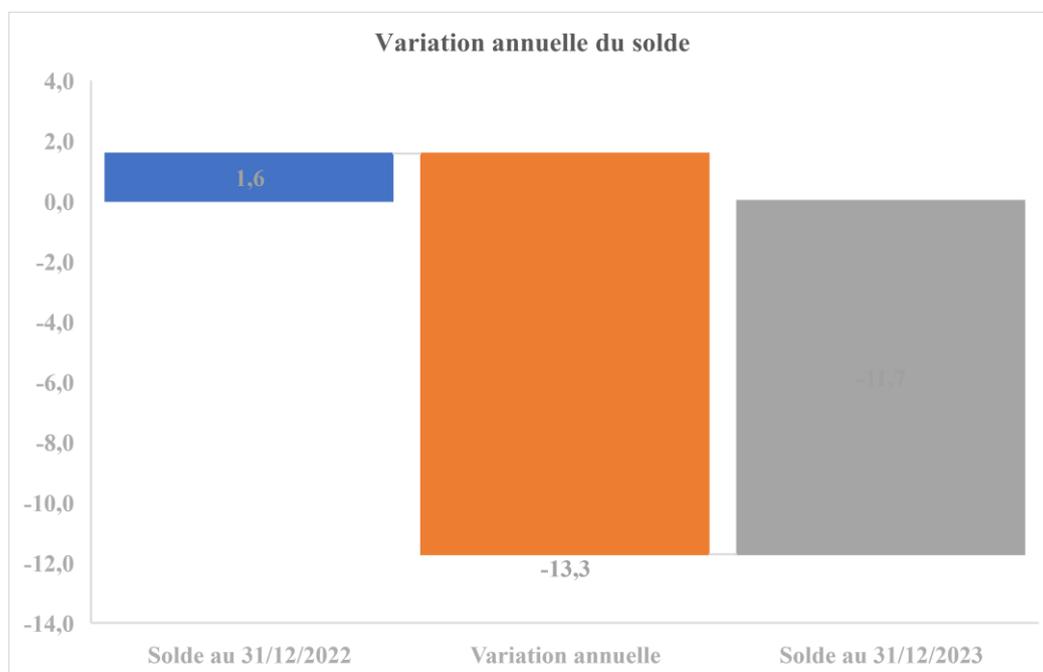
Le compte 912 présente en 2023 une variation annuelle de -13,3 M€ soit un solde déficitaire de -11,7 M€.

Les recettes totales du compte de commerce 912 présentent un montant inférieur de 19,4 M€ à la prévision budgétaire (205 M€) soit un écart de 9,5 %.

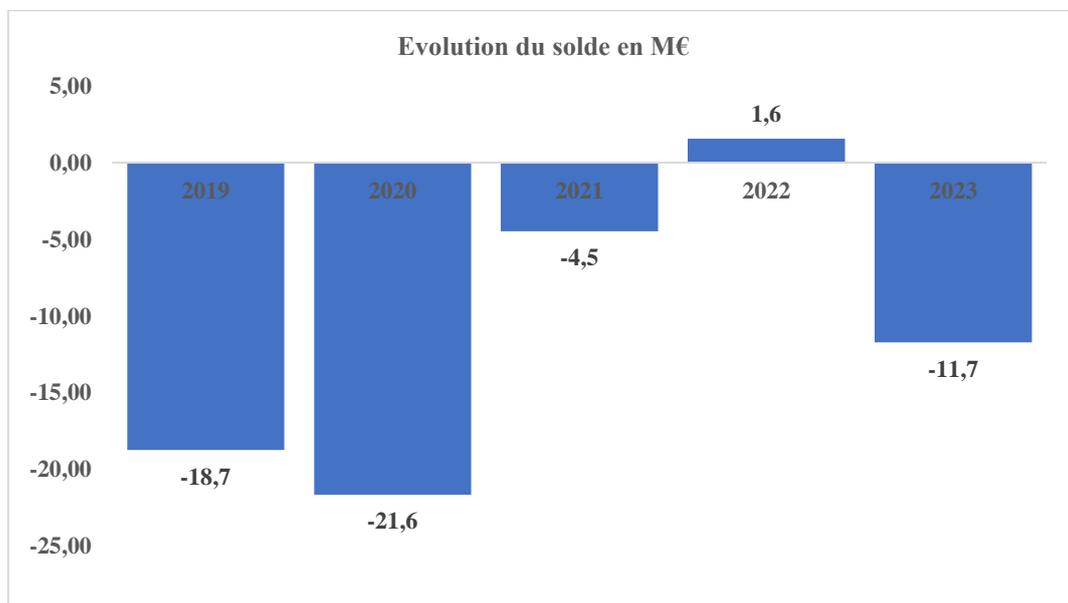
Les dépenses sont inférieures de 6,2 M€ par rapport à la prévision (205 M€) soit un écart de 11 %.

Ainsi, s'agissant des recettes comme des dépenses, la qualité des prévisions apparaît insuffisante.

**Graphique n° 1 : variation annuelle du solde (en M€)**



Source : données Chorus

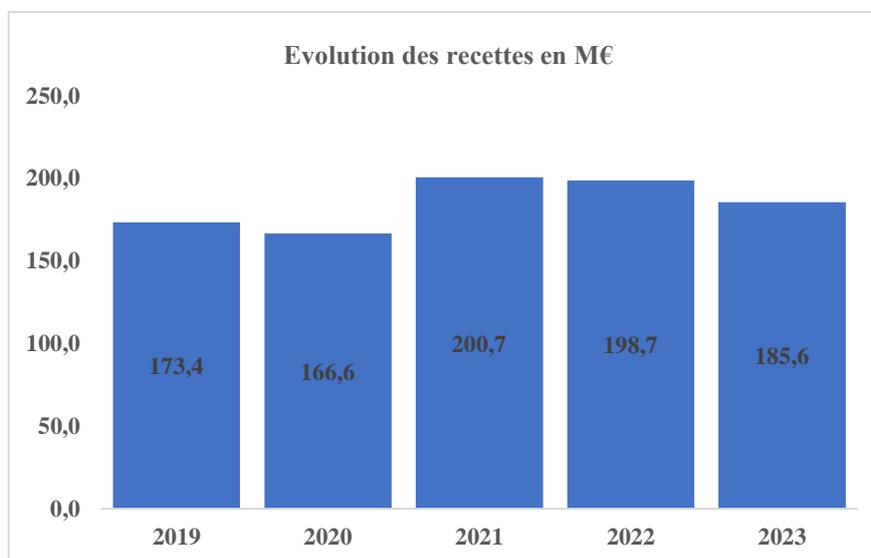
**Graphique n° 2 : évolution du solde cumulé depuis 2019, en M€**

Source : données Chorus

## II - Des recettes en baisse

Les recettes sont réparties ainsi :

- pour la section « cantine des détenus » : les ventes de biens de cantine aux personnes détenues, les ventes de prestations de service de cantine, les recettes diverses et accidentelles et les versements du budget général ;
- pour la section « travail des détenus » : le produit du travail des personnes détenues. Un versement du budget général a été nécessaire en 2023.

**Graphique n° 3 : recettes 2019 -2023 (en M€)**

Source : données Chorus

Les recettes totales s'élèvent à 185,6 M€ en baisse de 13,1 M€ par rapport à l'année 2022 (198,7 M€). Ces recettes sont inférieures de 19,4 M€ à la prévision faite au stade de la LFI (205 M€).

### **A - Les recettes de la section « cantine » s'élèvent à +9,1 M€.**

La contribution financière du programme 107 a été maintenue à un niveau comparable à celle versée en 2022 (7,23 M€ pour 7,25 M€ en 2022).

Toutefois la croissance du nombre de personnes détenues et la perception de moindre recette sur la section travail ont conduit à la moindre perception de recettes à hauteur de - 19,4 M€ pour un solde perçu de 185,5 M€ contre 205 M€ attendus.

### **B - Les recettes de la section « travail » sont moins importantes que prévu (-28,5 M€).**

Cette constatation traduit une surestimation de la croissance du travail en prison. Elle s'explique aussi par des perturbations liées à la mise en service du logiciel OCTAVE qui a eu un impact sur la chaîne de rémunération des détenus employés en ateliers et sur la refacturation aux entreprises qui y interviennent.

Les créances de main d'œuvre pénitentiaire à l'issue de l'exercice 2023 s'élèvent ainsi à 8,1 M€. Elles concernent à titre principal, le dernier trimestre 2023 à hauteur de 7,7 M€ et devraient être régularisés, selon la DAP, au cours du premier trimestre 2024.

Depuis l'exercice 2017, la Cour des comptes formule la recommandation d'améliorer, en lien avec les comptables assignataires, le recouvrement des créances auprès des donneurs d'ordre du travail des détenus. Une expertise de la DGFI sollicitée par la DAP a été effectuée.

Malgré l'ancienneté de certaines créances et la fragilité financière de certains concessionnaires, la réorganisation des postes comptables a permis d'améliorer le suivi du recouvrement par les délégations interrégionales des services pénitentiaires (DISP) qui ont intégré cette question dans le dialogue de gestion.

Si des améliorations dans le recouvrement des créances liées au travail des détenus ont pu être constatées en 2022, ce qui avait conduit à un excédent de 3,8 M€, l'exercice 2023 a été pénalisé par la mise en œuvre du service du logiciel de paie OCTAVE à l'été 2023. Le recours à un tel logiciel a été rendu obligatoire par la réforme de la rémunération de la main d'œuvre pénitentiaire.

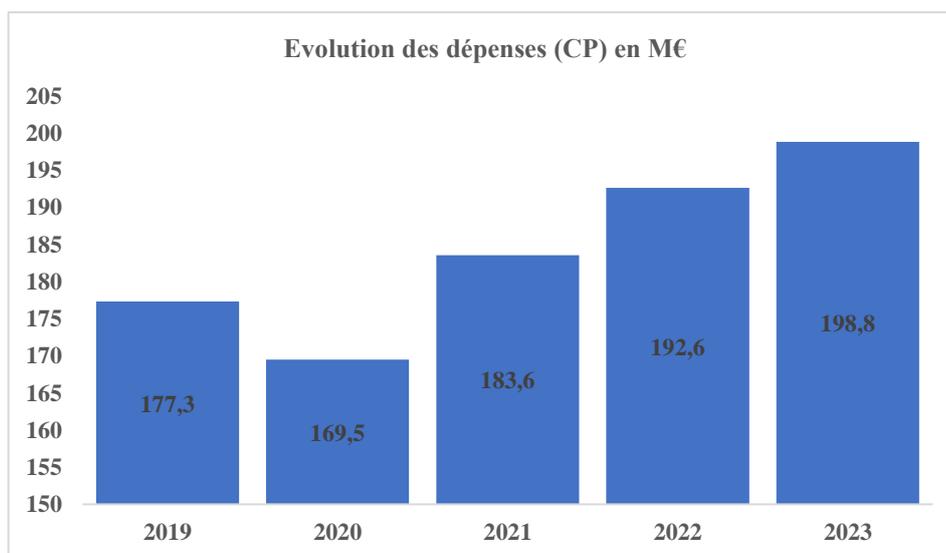
Les ajustements nécessaires aux paramétrages du système d'information ont affecté défavorablement l'ensemble de la chaîne de mise en paiement des rémunérations et de leur refacturation. Le retour à la normale est prévu dans le courant du premier semestre 2024. Une augmentation des créances à recouvrer en a résulté en 2023 : elles se sont élevées à 8,6 M€, en forte progression par rapport à 2022.

### III - Des dépenses qui progressent

Les dépenses se répartissent ainsi :

- pour la section « cantine des détenus » : les achats de biens de cantine, des achats de prestations de service, les dépenses de matériel, d'entretien et de fonctionnement liées à l'activité de cantine, les dépenses diverses et accidentelles et les versements au budget général ;
- pour la section « travail des détenus » : les versements aux personnes détenues en contrepartie de leur travail et les cotisations sociales dues au titre des versements précités.

**Graphique n° 4 : dépenses 2019-2023 (CP exécutés en M€)**



Source : données Chorus

Les dépenses réalisées en 2023 s'élèvent à 198,8 M€ en hausse de 6,2 M€ par rapport à 2022. Leur réalisation par rapport à la LFI est cependant inférieure de 6,2 M€.

Les dépenses de cantine représentent 76,7 % de l'ensemble des dépenses du compte 912 en hausse de 15,9 M€ par rapport à 2022.

---

**RECOMMANDATION**

---

*La Cour formule la recommandation suivante :*

- 1. Améliorer la qualité de la prévision budgétaire, en recettes comme en dépenses (DAP).*
-

## **Chapitre II**

### **Une soutenabilité dégradée**

#### **I - Section « cantine des détenus »**

Pour le secteur « cantine des détenus » le déficit est généré par la gratuité de certaines prestations pour les détenus sans ressources suffisantes pour disposer du service de télévision et de l'accès à un réfrigérateur. L'accroissement de la population pénale augmente cette dépense à hauteur de 31,7 M€ pour une recette encaissée de 16,6 M€. La subvention de la DAP (6,48 M€) ne couvre que partiellement ce déficit, ce qui doit conduire la DAP à un travail en précision sur l'estimation du montant effectif de sa subvention.

#### **II - Section « travail des détenus en milieu pénitentiaire »**

Cette section, en excédent de 3,5 M€ en 2022, affiche un déficit en 2023 de 6,4 M€ lié aux difficultés de facturation de la main d'œuvre pénitentiaire (MOP) aux concessionnaires déjà évoquées.

Les recettes encaissées en 2023 s'élèvent à 39,1 M€ pour un montant initialement estimé à 66 M€. Ces moindres recettes sont à mettre au regard d'un moindre versement aux détenus qui, en intégrant les impôts et cotisations sociales, conduisent à une moindre dépense de 19 M€ par rapport à un montant inscrit en LFI de 66 M€. L'année 2022 n'est pas comparable compte tenu des montants limités versés au détenus (1,6 M€) et d'un moindre produit du travail des détenus (4,6 M€).

---

**RECOMMANDATION**

---

*La Cour formule, à l'attention de la DAP, la recommandation suivante :*

- 2. Achever le déploiement du logiciel OCTAVE et accélérer le recouvrement des créances à l'encontre des concessionnaires ».*
-

## **Annexes**

## Annexe n° 1 : prévisions et réalisation en dépenses recettes du compte 912

Recettes		LFI 2023	Exécution au 31 déc 2023	Différentiel	Dépenses		LFI 2023	Exécution au 31 déc 2023	Différentiel
section 1 Cantine		136 500 000	145 620 016	9 120 016	section 1 Cantine		139 000 000	152 512 225	13 512 225
11	vente de biens de cantine	111 000 000	122 403 696	11 403 696	51	achats de biens de cantine	111 000 000	120 743 411	9 743 411
12	vente de prestations de service de cantine	14 000 000	16 618 645	2 618 645	52	achats de prestations de service	28 000 000	31 748 739	3 748 739
13	recettes diverses et accidentelles	0	109 433	109 433	53	dépenses de matériel d'entretien et de fonctionnement liées à l'activité de cantine	0	20 075	20 075
14	versements du budget général	11 500 000	6 488 242	-5 011 758	54	dépenses diverses et accidentelles	0	0	0
					55	versements au budget général	0	0	0
section 2 Travail		68 500 000	39 942 728	-28 557 272	section 2 Travail		66 000 000	46 336 107	-19 663 893
21	produit du travail des détenus	66 000 000	39 150 688	-26 849 312	61	versements aux détenus	52 000 000	34 423 227	-17 576 773
22	recettes diverses et accidentelles	0	42 040	42 040	62	impôts cotisations sociales dus au titre des versements aux détenus en contrepartie de leur travail	14 000 000	11 911 406	-2 088 594
23	versements du budget général	2 500 000	750 000	-1 750 000	63	dépenses diverses et accidentelles	0	1 474	1 474
					64	versements au budget général	0	0	0
<b>Total</b>		<b>205 000 000</b>	<b>185 562 744</b>	<b>-19 437 256</b>	<b>Total</b>		<b>205 000 000</b>	<b>198 848 332</b>	<b>-6 151 668</b>

Source : ministère de la justice

**Annexe n° 2 : état retraçant l'ancienneté et le montant des créances au 31 décembre 2023 sur le compte 912, et leur évolution par rapport aux donnée A- 1.**

État retraçant par exercice et par DISP le montant des créances au 31/12/2023 pour la MOP														
(en euro)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	créances au 31/12/2023	créances irrécouvrables admission non valeur (ANV)
Bordeaux												398 056,14 €	398 056,14 €	
Dijon					71 801,55 €		726,31 €	342,12 €	45 344,65 €	55 892,24 €	90 221,00 €	595 512,57 €	859 840,44 €	
Lille										27 017,72 €	14 161,96 €	1 090 249,34 €	1 131 429,02 €	
Lyon										7 459,82 €		701 226,38 €	708 686,20 €	
Marseille								17 189,70 €	2 488,23 €		92,97 €	375 936,31 €	395 707,21 €	
Paris											12 040,99 €	2 450 818,18 €	2 462 859,17 €	15 471,86 €
Rennes								24 428,84 €	11 032,42 €			867 113,57 €	902 574,83 €	
Strasbourg												953 171,08	953 171,08 €	
Toulouse						30,67 €		3 060,95 €		59,22 €		538 394,81 €	541 545,65 €	
DSPOM			29 484,75 €		2 358,83 €		8 200,81 €		947,18 €	14 515,95 €	46 163,74 €	146 914,33 €	248 585,59 €	
<b>Total</b>	<b>0,00 €</b>	<b>0,00 €</b>	<b>29 484,75 €</b>	<b>0,00 €</b>	<b>74 160,38 €</b>	<b>30,67 €</b>	<b>8 927,12 €</b>	<b>45 021,61 €</b>	<b>59 812,48 €</b>	<b>104 944,95 €</b>	<b>162 680,66 €</b>	<b>8 117 392,71 €</b>	<b>8 602 455,33 €</b>	<b>15 471,86 €</b>

### Annexe n° 3 : écarts des prévisions dépenses - recettes

Recettes		LFI 2023	Exécution au 31 déc 2023	Différentiel	Dépenses		LFI 2023	Exécution au 31 déc 2023	Différentiel
section 1 Cantine		136 500 000	145 620 016	9 120 016	section 1 Cantine		139 000 000	152 512 225	13 512 225
11	vente de biens de cantine	111 000 000	122 403 696	11 403 696	51	achats de biens de cantine	111 000 000	120 743 411	9 743 411
12	vente de prestations de service de cantine	14 000 000	16 618 645	2 618 645	52	achats de prestations de service	28 000 000	31 748 739	3 748 739
13	recettes diverses et accidentelles	0	109 433	109 433	53	dépenses de matériel d'entretien et de fonctionnement liées à l'activité de cantine	0	20 075	20 075
14	versements du budget général	11 500 000	6 488 242	-5 011 758	54	dépenses diverses et accidentelles	0	0	0
					55	versements au budget général	0	0	0
section 2 Travail		68 500 000	39 942 728	-28 557 272	section 2 Travail		66 000 000	46 336 107	-19 663 893
21	produit du travail des détenus	66 000 000	39 150 688	-26 849 312	61	versements aux détenus	52 000 000	34 423 227	-17 576 773
22	recettes diverses et accidentelles	0	42 040	42 040	62	impôts cotisations sociales dus au titre des versements aux détenus en contrepartie de leur travail	14 000 000	11 911 406	-2 088 594
23	versements du budget général	2 500 000	750 000	-1 750 000	63	dépenses diverses et accidentelles	0	1 474	1 474
					64	versements au budget général	0	0	0
<b>Total</b>		<b>205 000 000</b>	<b>185 562 744</b>	<b>-19 437 256</b>	<b>Total</b>		<b>205 000 000</b>	<b>198 848 332</b>	<b>-6 151 668</b>

Source : ministère de la justice