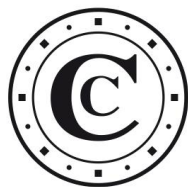


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Mission Justice

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	10
CHAPITRE I L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	13
A - Les mesures de transfert.....	14
B - L'évolution tendancielle et les mesures nouvelles	14
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	16
A - La fongibilité	17
B - Les fonds de concours et les attributions de produits.....	19
III - L'ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	19
A - Les emplois et les dépenses de personnel	21
B - Les dépenses de fonctionnement.....	26
C - Les dépenses d'investissement.....	30
D - Les dépenses d'intervention.....	36
IV - LES PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	38
CHAPITRE II LES POLITIQUES PUBLIQUES	41
I - ANALYSE DE CERTAINS DISPOSITIFS PAR PROGRAMME	41
A - Programme 166 – <i>Justice judiciaire</i>	41
B - Programme 107 – <i>Administration pénitentiaire</i>	46
C - Programme 182 – <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	47
D - Programme 310 – <i>Conduite et pilotage de la politique de la justice</i>	50
II - ANALYSE DE CERTAINES DÉPENSES PAR THÉMATIQUE	53
A - Les dépenses environnementales	53
B - L'impact des jeux olympiques	54
III - LA PERFORMANCE.....	55
A - Programme 166 – <i>Justice judiciaire</i>	55
B - Programme 107 – <i>Administration pénitentiaire</i>	56
C - Programme 182 – <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	56
CHAPITRE III DÉPENSES FISCALES ET MOYENS CONSACRÉS AUX	
OPÉRATEURS.....	59
I - LES DÉPENSES FISCALES	59
II - LES OPÉRATEURS	59
A - Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)	60
B - Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).....	61
C - Groupement d'intérêt public - Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (GIP IERDJ)	61
D - École nationale d'administration pénitentiaire.....	61
E - École nationale de la magistrature	62

III - LES FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE.....	62
ANNEXES.....	63

Synthèse

Une progression de la dotation initiale en application de la loi de programmation

Depuis 2018, le ministère de la justice a bénéficié de deux lois de programmation destinées à renforcer ses moyens humains et budgétaires. Votée à la suite des États généraux de la justice organisés en 2022, la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation 2023-2027 (LOPJ) a ainsi prévu la création de 10 000 ETP. L'exécution budgétaire 2024 constitue sa première année pleine de mise en œuvre.

La loi de finances initiale (LFI) a ouvert 14,2 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) et 12,2 Md€ en crédits de paiement (CP), soit une hausse de 13,7 % et 5,1 % par rapport à 2023. Hors compte d'affectation spéciale (CAS) pour les pensions, les crédits de titre 2 ont augmenté de 7,7 %. L'évolution a été moins favorable pour l'investissement, les AE du titre V connaissant une baisse de 17,36% entre 2023 et 2024, passant de 1 573,55 M€ à 1 300,36 M€, en raison, notamment, des ajustements réalisés sur le programme 107– *Administration pénitentiaire*. Les crédits de CP ont suivi une trajectoire identique avec une baisse de 12,21 %, passant de 1 136 M€ à 997,32 M€.

Des annulations de crédits qui ont eu un impact significatif sur la gestion

Cette dynamique s'est heurtée aux mesures décidées dès le début de l'année 2024 en vue de maîtriser la croissance des dépenses publiques. La mission *Justice* n'en a pas été exonérée.

La gestion a été affectée par une première annulation intervenue dès le décret du 21 février 2024 concernant 304,2 M€ en AE=CP pour les crédits HT2 et 23,6 M€ en AE=CP pour les crédits de titre 2. La mobilisation de la réserve de précaution du ministère a permis de compenser cette annulation à hauteur de 210 M€. S'agissant du titre 2, la réserve de précaution a fait l'objet d'un surgel à hauteur de 46,7 M€. Un dégel a été effectué en août 2024 au profit de la seule direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) à hauteur de 3 M€. Le solde a été ensuite pour partie dégelé pour les autres programmes de la mission, plus de la moitié (27,1M€) ayant été annulé.

La mise en place d'un surgel le 11 juillet 2024, pour un montant de 742,6 M€ en AE et 296,5 M€ en CP a pesé sur l'ensemble des programmes à l'exception des programmes 101- *Accès au droit et à la justice* et 335 -*Conseil supérieur de la magistrature*.

Un dégel de fin de gestion est intervenu le 9 décembre 2024 (175,8 M€ en AE et 356,4 M€ en CP). Il traduisait notamment la nécessité de sécuriser les opérations préalables à la paye de décembre dont le versement était menacé pour les trois principaux programmes de la mission.

Enfin, des annulations votées en loi de fin de gestion ont été significatives : 656 M€ en AE et 19,9 M€ en CP sur le HT2. Elles ont obligé le ministère à revoir ses projets pluriannuels dans les domaines immobiliers et informatiques. S'agissant du titre 2, les annulations de fin de gestion étaient de 41 M€.

L'ensemble des annulations avait pour but de contribuer à la réduction du déficit du budget de l'État. Le ministère indique avoir rempli cet objectif à hauteur de 1,15 Md€ en AE et

de 375 M€ de CP (dont 64,7 M€ de crédits de titre 2 HCAS), soit 9,5 % et 3,7 % des crédits ouverts en LFI.

Des ETPT sous-exécutés malgré l'application d'une mesure d'ajustement de vacances structurelles d'emplois

En hausse de 2 % par rapport à 2023, le plafond d'emplois de la mission approuvé par le Parlement a bénéficié, en 2024, de 1 945 ETPT supplémentaires pour s'établir à 94 698 ETPT. Une sous-exécution ayant été constatée en 2023, la mission a fait l'objet d'un abattement sur son plafond d'emplois en application des dispositions de l'article 11 de la LPFP 2018-2022. Un abattement de 213 ETPT en a résulté, entièrement porté sur le programme 107 – *Administration pénitentiaire*. L'ajustement a été significatif pour ce programme, représentant près de 42 % de la hausse (+508 ETPT) prévue entre la LFI 2023 et le programme annuel de performance 2024 avant l'application de l'abattement.

En dépit de cet abattement, la mission sous-exécute son plafond d'emplois de 1 572 ETPT, à un niveau à peu près équivalent à celui de l'année 2023 (1 577 ETPT). Récurrente depuis 2020, cette situation traduit les difficultés persistantes de la mission, et tout particulièrement du programme 107 – *Administration pénitentiaire*, à recruter des personnels à hauteur de ses besoins pourtant accrus avec le déploiement du plan de construction de nouveaux établissements dits des 15 000.

Les difficultés de gestion des emplois et de la masse salariale ont été particulièrement marquées pour le programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse* dont la programmation annuelle a été insuffisamment revue à la baisse alors que le contexte l'y invitait. Au mois de juillet, l'exécution de la masse salariale était supérieure à la programmation, en raison du dynamisme des recrutements. Les dépassements ont nécessité des mesures d'ajustement réalisées en urgence qui ont provoqué des tensions importantes allant jusqu'à un mouvement social. À la suite de ces ajustements, il a été demandé à la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse d'élaborer un plan d'action pour accroître la capacité de pilotage de la direction. Il gagnerait à être finalisé avant la période estivale 2025, propice au recrutement de contractuels.

Des dépenses de fonctionnement qui augmentent sous l'influence notamment de frais de justice

En matière de dépenses de fonctionnement, la LFI a prévu des CP à hauteur de 2 966,64 M€, soit +252,95 M€ par rapport à 2023. L'exécution a été supérieure à la programmation à hauteur de 26,90 M€, essentiellement en raison de la sur-exécution des programmes 107 – *Administration pénitentiaire* (+19,19 M€, soit 1,54%) et 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse* (+11,89 M€, soit 11,85%) où elle traduit la dynamique forte d'augmentation des publics pris en charge, mais également du programme 166 – *Justice judiciaire* en raison d'une croissance toujours forte des frais de justice.

La mise en place, les années précédentes d'un plan de maîtrise n'a pas permis d'infléchir la hausse des dépenses constatées pour ces derniers. La démarche engagée par la direction des services judiciaires doit être poursuivie et approfondie, en lien avec les services de police et de gendarmerie, concernés au premier chef. Son périmètre, aujourd'hui circonscrit doit être élargi.

L'enjeu est d'autant plus essentiel que, pour financer la dépense additionnelle de frais de justice, des mesures de fongibilité sont régulièrement réalisées aux dépens des crédits d'investissement de la mission. Cette dynamique, récurrente, s'est reproduite en 2024 et a contribué à la réduction de dépenses d'investissement de la mission, pourtant prioritaires.

Des dépenses d'investissement en forte baisse

En dépit de la priorité reconnue à la construction d'établissements pénitentiaires et à la modernisation des juridictions, l'ajustement à la baisse des AE et des CP de la mission en LFI a concerné principalement les programmes 107 – *Administration pénitentiaire* et 166 – *Justice judiciaire*. Il a été amplifié par des mesures de gestion significatives.

Ainsi, les AE exécutées s'établissent à 662,22 M€, soit une baisse de 49,1 % entre la LFI et le résultat exécuté, et une baisse de 39,7 % par rapport à l'exécution 2023, elle-même en forte sous-exécution. Quant aux CP exécutés, ils n'ont atteint que 735,32 M€, soit une baisse de 26, % entre la LFI et le résultat exécuté, et une baisse de 6,0 % par rapport à l'exécution 2023, elle-même en forte sous-exécution.

Ces ajustements ont principalement été réalisés sur le programme 107 – *Administration pénitentiaire* dont les AE sont une baisse de 72,9 %, et les CP de 7,3 %. Ces mouvements traduisent des retards pris dans la conduite du plan 15 000 : fin 2024, près de 56 % des places programmées au titre du plan sont encore au stade des études. S'y est ajouté le décalage de certains projets résultant d'impératifs budgétaires. Les retards d'ores et déjà constatés sur le plan 15 000 ont conduit l'administration pénitentiaire à formuler des propositions de recalage de son calendrier jusqu'en 2032. Cet ajustement, indispensable, doit s'accompagner d'une redéfinition de la programmation des AE et CP correspondants.

Les réductions ont également concerné le programme 166 – *Justice judiciaire* qui constitue le premier poste d'économies sur le titre V de la mission, les CP ayant été diminué de 47,4 %. L'ampleur de cette réduction est d'autant plus significative que les marges de manœuvre du programme sont réduites en raison de la charge que continuent de constituer les deux partenariats public-privé qu'il finance. L'enjeu est pourtant important puisqu'un objectif ambitieux de recrutement de magistrats et personnels judiciaires a été retenu. L'articulation entre ces recrutements et les opérations immobilières est un point de vigilance important.

Un pilotage des dépenses et des projets informatiques qui doit progresser

La modernisation informatique du ministère constitue une priorité qui s'est traduite par la mise en place d'un plan de transformation numérique assorti d'une gouvernance *ad hoc*. En dépit de l'importance de cette modernisation, le Conseil en stratégie de transformation numérique (CSTN) n'a pas été réuni et des mesures d'ajustement de crédits ont concerné des projets prioritaires. Des reports d'opérations en ont résulté pour des applicatifs dont les défaillances sont un obstacle important au fonctionnement efficace des juridictions et des autres services du ministère. Compte tenu de la nécessité de maintenir les applicatifs en condition opérationnelle et de sécurité, les efforts entrepris pour améliorer le pilotage et la programmation pluriannuelle des crédits doivent être poursuivis et renforcés.

Un indicateur de récidive toujours fragile sur le plan méthodologique

Enfin, la méthodologie de calcul de l'indicateur de contexte « récidive » n'a pas été modifiée malgré la recommandation de la Cour. Il continue de présenter des résultats très différents de ceux usuellement présentés par le ministère, ce qui est préjudiciable à la lisibilité de la politique conduite.

Récapitulatif des recommandations

1. *(Nouvelle recommandation)* Actualiser le calendrier de mise en œuvre du plan 15 000 et ajuster en conséquence sa déclinaison en AE et CP (*DAP*).
2. *(Recommandation reformulée)* Poursuivre la mise en œuvre du plan d'action et de maîtrise des frais de justice en lien avec les juridictions et les services du ministère de l'intérieur et élargir son périmètre à l'ensemble des dépenses concernées (*DSJ*).
3. *(Nouvelle recommandation)* Finaliser le plan d'action relatif à la gestion des contractuels et mettre en place des outils permettant un suivi effectif de la masse salariale (*DPJJ*).
4. *(Recommandation reformulée)* Renforcer le pilotage des projets informatiques et la programmation des dépenses correspondantes (*DNUM*).
5. *(Recommandation réitérée)* Revoir la méthodologie retenue pour le calcul de l'indicateur de récidive introduit dans le PAP en vue d'assurer sa cohérence avec les études statistiques du ministère et faire de cet indicateur un indicateur de performance (*SG, DACG, DAP, DB*).

Introduction

Le périmètre de la mission *Justice* recouvre l'ensemble des attributions du ministère de la justice¹. Il est constitué de six programmes. Les trois programmes qui concernent les directions « métiers » concentrent la majeure partie des crédits de la mission (soit 87 %) : le programme 166 – *Justice judiciaire* (37 %), le programme 107 – *Administration pénitentiaire* (41 %) et le programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse* (9 %).

Deux programmes transversaux concernent les crédits d'intervention et les fonctions supports : le programme 101 – *Accès au droit et à la justice* (6 %) et le programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice*, qui porte les fonctions transversales coordonnées par la secrétaire générale (6 %).

Enfin, le programme 335 – *Conseil supérieur de la magistrature* traduit son autonomie budgétaire en vertu des dispositions de l'article 65 de la Constitution (1 %).

La mission *Justice* connaît une progression régulière de ses crédits depuis la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Votée à la suite des États généraux de la justice (EGJ) organisés en 2022, la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation 2023-2027 (LOPJ) s'inscrit dans cette dynamique, en prévoyant notamment la création de 10 000 ETP supplémentaires.

La LFI 2024 traduit cette ambition : elle a ouvert 14,2 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) et 12,2 Md€ de crédits de paiement (CP). Les CP progressent de près de 5,1 % mais cette évolution est en retrait de celle constatée en 2023 où elle s'établissait à 8,4 %. Les AE augmentent plus rapidement, la progression atteignant 13,7 % par rapport à la LFI 2023.

En dépit de ces évolutions, la mission ne constitue qu'une faible part des dépenses de l'État. Elle ne représente que 1,5 % du budget général en LFI (1,4 % en 2023). Les dépenses de personnel constituent 59 % de ses dépenses. Son plafond d'emplois représente 3,31 % de celui de l'État.

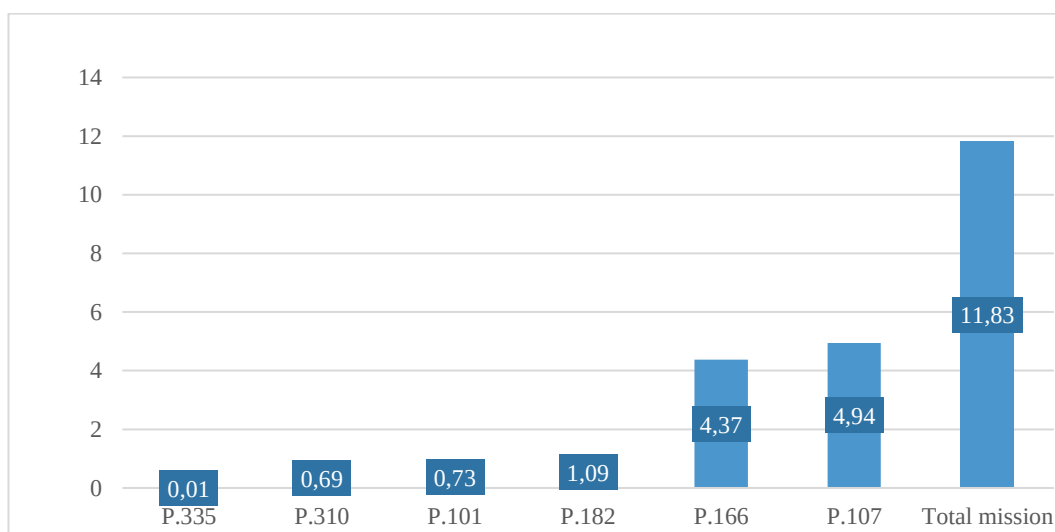
¹ Il ne comprend pas les juridictions administratives, dont les crédits sont inscrits au programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives* de la mission *Conseil et contrôle de l'État*.

Tableau n°1 : crédits ouverts en LFI, CAS *Pensions* compris, pour 2024 à périmètre constant en M€

<i>Programme - En M€</i>	AE	Évolution LFI 2024 / LFI 2023	CP	Évolution LFI 2024 / LFI 2023
<i>P166 - justice judiciaire</i>	4 753	5,7%	4 544	9,5%
<i>P107 - administration pénitentiaire</i>	6 813	25,9%	5 003	1,5%
<i>P182 - protection judiciaire de la jeunesse</i>	1 160	4,7%	1 126	3,1%
<i>P101 - accès au droit et à la justice</i>	736	2,8%	736	2,8%
<i>P310 - conduite et pilotage de la politique de la justice</i>	768	0,5%	747	9,5%
<i>P335 - conseil supérieur de la magistrature</i>	4	13,6%	6	15,0%
Mission « Justice »	14 234	13,7%	12 162	5,1%

Source : ministère de la justice

Graphique n° 1 : exécution 2024 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

Chapitre I

L'analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

En 2024, le budget voté en loi de finances initiale s'élevait à 14,2 Md€ AE, soit une hausse de 13,7 % par rapport à 2023, et à 12,2 Md€ en CP), soit 5,1 % de plus qu'en 2023. Les priorités de la mission, au stade de la programmation 2024, s'inscrivaient dans l'objectif d'accélération de la modernisation du ministère, tel que défini par les recommandations issues des États généraux de la justice.

Le ministère a bénéficié de 365 M€ de crédits de titre 2 supplémentaires par rapport à 2023 (en AE=CP et hors compte d'affectation spéciale CAS *Pensions*). Cette programmation, en progression de 7,7 %, devait permettre la création de 1 925 emplois équivalents temps plein (ETP) dans le respect de la trajectoire prévue dans la LOPJ.

La mission a également bénéficié de 192 M€ en AE=CP pour financer des mesures catégorielles : l'évolution de la filière de surveillance de la direction de l'administration pénitentiaire (passage des surveillants pénitentiaires en catégorie B et des officiers en catégorie A), le passage en année pleine de la revalorisation des magistrats entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2023 et les revalorisations indemnitaires et indiciaires en faveur de la filière des métiers du greffe.

Tableau n°2 : tendanciel en CP de la mission « Justice » en M€

<i>En CP</i>	LFI 2023	Mesures de périmètre et de transfert	Tendanciel	Mesures nouvelles	LFI 2024
<i>T2 hors CAS Pensions</i>	4 688	-0,3	5 048	8	5 055
<i>CAS Pensions</i>	1 992	-0,2	2 078		2 079
<i>Hors titre 2</i>	4 891	-0,2	4 835	195	5 029
<i>Total mission hors CAS Pensions</i>	9 579	-0,5	9 882	203	10 084
<i>Total mission</i>	11 570	-0,7	11 960	203	12 163

Source : ministère de la justice en date du 5 février 2025.

Tous les programmes ont connu une augmentation de leurs crédits en AE et en CP par rapport à 2023. En 2024, les crédits de paiement en plus forte progression

en pourcentage sont ceux du programme 166 – *Justice judiciaire*, du programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice*.

En volume, la plus importante est celle du programme 107 – *Administration pénitentiaire*. Celle-ci continue de bénéficier de la plus forte progression des AE, en volume comme en pourcentage, ce qui traduit le déploiement du programme de construction de nouveaux établissements pénitentiaires (plan 15 000).

A - Les mesures de transfert

Aucune mesure de transfert n'a été mise en œuvre en 2024.

B - L'évolution tendancielle et les mesures nouvelles

Le ministère bénéficiait d'un partenariat d'expertise² avec les services de la contrôleur budgétaire et comptable ministérielle (CBCM) depuis 2021. La convention qui prévoit les termes de ce partenariat n'a pas été renouvelée à ce stade.

En mars 2024, quelques semaines après le décret d'annulation de crédits du 21 février 2024, la CBCM a rendu son avis sur les documents de programmation unique (DPU) du ministère. Elle a émis un avis favorable assorti de fortes réserves sur le DPU du programme du 107 – *Administration pénitentiaire*. Elle a souligné l'absence de réserve pour aléas de gestion non programmés et conclu « *dans l'attente d'arbitrages définitifs, sur la part des reports généraux dédiés à l'immobilier du propriétaire, à la nécessité d'un blocage conservatoire* » de ces crédits à hauteur de 150,9 M€ en AE.

Le programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice* a également fait l'objet de fortes réserves liées à la programmation insuffisante des dépenses immobilières et informatiques dont le suivi doit être renforcé selon la CBCM.

Enfin pour le programme 166 – *Justice judiciaire*, la CBCM a rappelé que les frais de justice avaient fait l'objet de deux notes d'alerte adressées à la direction du budget et à la direction générale des finances publiques dans le courant de l'année 2023. Malgré la tenue d'un comité stratégique associant les directions du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur, la CBCM indiquait qu'il est « *très regrettable que les débats aient abouti à un refus de tout objectif chiffré, faute de tels objectifs, la maîtrise des frais de justice est plus une orientation qu'un plan d'action contraignant* ». Cette alerte ne semble pas avoir eu de conséquences, alors que l'augmentation des frais de justice accroît le volume des charges à payer et renforce le risque de soutenabilité pour le programme (*cf. infra*).

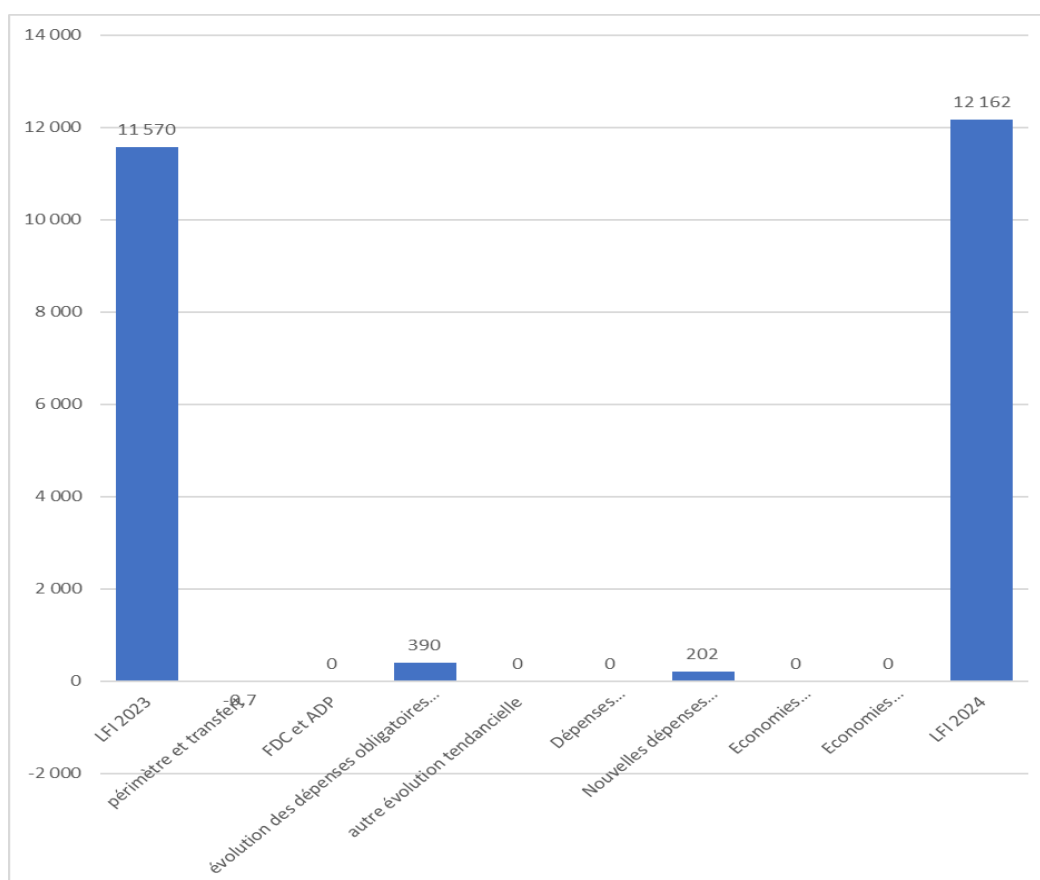
² Le partenariat d'expertise permet d'alléger certaines contraintes du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable, notamment en exonérant le ministère de l'élaboration d'un document de répartition initiale des crédits et des emplois par BOP intégrant la réserve de précaution. Un contrôle *a posteriori* s'exerce néanmoins avec des correctifs possibles dans le cadre des comptes-rendus de gestion.

**Tableau n°3 : construction de la LFI 2024 - détail des mesures nouvelles (CP)
en 2024**

<i>Construction de la LFI 2024 - détail des mesures nouvelles en 2024</i>		
	LFI 2023	11 570
<i>Divers entrants</i>	Périmètre et transfert	-0,7
	FDC et ADP	0
<i>Évolution tendancielle</i>	Évolution des dépenses obligatoires ou inéluctables	390
	Autre évolution tendancielle	0
<i>Détail des mesures nouvelles en 2024</i>	Dépenses Exceptionnelles	0
	Nouvelles dépenses pérennes	202
	Économies structurelles	0
	Économies non reconductibles	0
	LFI 2024	12 162

Source : ministère de la justice

Graphique n° 2 : de la LFI 2023 à la LFI 2024 (CP en Md€)



Source : Cour des comptes – ministère de la justice

II - La gestion des crédits et sa régularité

En 2024, la mission *Justice* (CAS compris) a consommé 12,9 Md€ d'AE (+1 Md€ par rapport à 2023) et 11,8 Md€ de CP (en hausse de 0,5 Md€ par rapport à 2023). Le taux de consommation de crédits par rapport à la LFI est de 91,4 % en AE et de 99,6 % en CP. Il est en légère baisse par rapport à 2023 pour les AE (91,5 %) et progresse encore à un niveau élevé pour les CP (98,2 % en 2023).

Le taux de consommation des AE hors titre 2 s'élève à 82,3 % des montants votés en LFI et à 84,9 % des crédits disponibles. Le taux de consommation des CP atteint 95,5 % par rapport aux crédits votés en LFI et 99,8 % par rapport aux crédits disponibles.

Les mouvements intervenus en gestion ont fait évoluer à la baisse la ressource disponible de 218 M€ d'AE hors titre 2 et de 221 M€ de CP hors titre 2. Cette baisse a représenté 3 % des AE et 4,4 % des montants votés par le Parlement. Alors que la progression des crédits ouverts en LFI 2024 traduisait la priorité reconnue à la mission justice dans un contexte budgétaire difficile, l'annulation et les gels qui lui ont été appliqués, très tôt dans l'année, ont réduit les marges de manœuvre qui lui étaient données pour la conduite de ses chantiers prioritaires.

Tableau n°4 : crédits hors titre 2 consommés par rapport aux crédits votés en LFI en M€

Programme	LFI 2024		Disponible		Exécuté		% Exécuté/LFI		% Exécuté/Disponible	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P166	1 767	1 557	1 847	1 437	1 617	1 434	91,6%	92,1%	87,6%	99,8%
P107	3 589	1 778	3 345	1 764	2 650	1 762	73,9%	99,1%	79,3%	99,9%
P 182	491	456	470	423	421	422	85,7%	92,8%	89,6%	100,0%
P101	736	735	727	727	726	726	98,8%	98,9%	100,0%	100,0%
P310	523	501	499	456	432	453	82,6%	90,4%	86,6%	99,3%
P335	1	2	1	2	1	2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Hors titre 2	7 107	5 029	6 889	4 809	5 847	4 799	82,3%	95,5%	84,9%	99,8%

Source : Cour des comptes – chorus – ministère de la justice

Une réserve (*cf. infra*) d'un taux de 5,5 % hors opérateurs et 0,5 % pour les opérateurs a été appliquée (423,2 M€ en AE et 309 M€ en CP).

La gestion budgétaire a été affectée par une première annulation de crédits intervenue très tôt dans l'année (décret du 21 février 2024) à hauteur de 304,2 M€ en AE=CP pour les crédits HT2 et de 23,6 M€ en AE=CP pour les crédits de titre 2. Le ministère a obtenu qu'une partie de la réserve de précaution compense à hauteur de 210 M€ cette annulation.

En dépit du caractère prioritaire de la mission, des mesures de surgel ont été prescrites par le ministère de l'économie et des finances en date du 11 juillet 2024 pour un montant de 742,6 M€ en AE et 296,5 M€ en CP. Elles ont pesé sur l'ensemble des programmes à l'exception des programmes 101 et 335.

Ces évolutions ont rendu l'exécution budgétaire peu prévisible pour les gestionnaires. Les difficultés ont notamment compliqué la réalisation des opérations de paye fin décembre 2024, faute de crédits disponibles. Un dégel de fin de gestion a été nécessaire en date du 9 décembre 2024 (175,8 M€ en AE et 356,4 M€ en CP, dont 16,5 M€ de crédits de titre 2) pour sécuriser les opérations préalables nécessaires et permettre le versement de la paye de décembre des programmes 107, 182 et 335.

Les mesures de régulation ont aussi conduit le ministère à différer des projets d'investissement immobilier ou informatique dont le caractère prioritaire avait pourtant été reconnu (*cf. infra*). Les annulations votées en loi de fin de gestion sur les crédits HT2 (656 M€ en AE et 19,9 M€ en CP) ont ainsi porté sur les AE des programmes 166 et 107.

A - La fongibilité

1 - Réserve de précaution

En 2024, un taux de réserve ministérielle de 5,5 %, hors opérateurs, a été mis en place (309 M€ en CP). Certains postes budgétaires ont cependant été dispensés : les dépenses liées aux frais de justice et les dépenses immobilières du programme 310. Le taux de réserve applicable aux opérateurs, à l'exception de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), s'est élevé à 0,5 % (1,1 M€). Cette exception s'explique par la volonté de préserver la capacité de l'école à assurer la formation d'effectifs de surveillants en nombre croissant, et l'accueil de deux promotions en cours d'année, pour la première fois en 2024 (*cf. infra*).

De surcroît, une réserve interne représentant 1 % des crédits HT2 de la LFI, soit 50,3 M€ non répartis entre les BOP, a été mise en place par la secrétaire générale du ministère à des fins d'auto-assurance.

Enfin, lors de l'avis du CBCM, un blocage à titre conservatoire de 150,9 M€ en AE a été réalisé sur les dépenses de titre 5 liées à l'immobilier du propriétaire du programme 107, dans l'attente d'arbitrages définitifs sur les opérations de construction de deux établissements pénitentiaires à Magnanville et Saint-Saulve.

Tableau n°5 : montants des crédits mis en réserve et utilisation (en CP, M€)

	Mission	Prog 101	Prog 107	Prog 166	Prog 182	Prog 310	Prog 335
Mise en réserve	654,14	40,5	323,04	208,84	46,46	34,93	0,38
<i>Réserve initiale</i>	309,07	40,5	112,92	99,11	28,43	27,97	0,15
<i>Surgels (17/07)</i>	345,07	0	210,12	109,73	18,03	6,96	0,23
Utilisation	-654,14	-40,5	323,04	208,84	-46,46	-34,93	-0,38

	Mission	Prog 101	Prog 107	Prog 166	Prog 182	Prog 310	Prog 335
Dégel initial pour annulation (21/02)	-233,75	0	-88,56	-88,96	-25,86	-30,23	-0,13
Dégels en gestion pour mise à disposition	-359,36	-33,1	-224,66	-94,00	-7,42	0,00	-0,15
Dégels pour annulations LFG	-61,03	-7,34	-9,82	-25,88	-13,18	-4,70	-0,10

Source : ministère de la justice

2 - Décrets de virement et de transfert hors titre 2

La mission a globalement bénéficié de 0,5 M€ au titre d'un décret de virement. Ces crédits en AE=CP ont été alloués au programme 310. Elle a par ailleurs contribué à des décrets de transfert à hauteur de 41,2 M€ d'AE et de 21,3 M€ de CP. Ceux-ci ont été significativement plus élevés que ceux qui avaient été nécessaires en 2023.

3 - Loi de finances de fin de gestion (LFG)

En T2 HCAS, le pilotage des effectifs et l'anticipation de l'impact des mesures générales et catégorielles 2023-2024 ont été complexes à mettre en œuvre. L'exercice de pré-liquidation des payes a mis en évidence un besoin de crédits complémentaires. Au vu des marges identifiées pour la mission, un décret de virement a été effectué au bénéfice du programme 107. Les annulations en LFG se sont élevées à -41 M€ dont -27 M€ de crédits HCAS et -13,9 M€ de crédits du CAS.

En HT2, 656 M€ en AE et 20 M€ en CP ont été annulés. L'essentiel de l'annulation intervenue en AE a porté sur les investissements immobiliers.

Le dégel de fin de gestion, s'est élevé à 160 M€ en AE et 340 M€ en CP ce qui a permis de couvrir les dépassements sur les frais de justice (programme 166), l'aide juridictionnelle (programme 101) et les dépenses de fonctionnement de l'administration pénitentiaire (programme 107).

4 - Fongibilité ventilée par programme

Les opérations de fongibilité ont principalement concerné :

- Le programme 107 qui a bénéficié de 91,4 M€ en AE et 23 M€ en CP pour faire face à l'annulation précoce de crédits et permettre le fonctionnement des établissements pénitentiaires en gestion publique. En 2024, un mouvement de fongibilité asymétrique des crédits du T2 vers les crédits de hors titre 2 a été réalisé à hauteur de 0,3 M€ pour procéder à un redéploiement de 5 ETP du schéma d'emplois de l'administration pénitentiaire au bénéfice de l'ENAP (cf. *supra*). Des mouvements de fongibilité ont également concerné des crédits de titre 3 à hauteur de 9 M€ afin de régulariser une action du contrat de partenariat

du site de Beauvais, action imputée à tort comme une « dépense du propriétaire ». En outre, 6 M€ issus de moyens de fonctionnement ont été rebudgétés pour financer des opérations d'achat de véhicules dans le cadre du protocole d'accord faisant suite au drame d'Incarville ;

- Le programme 166 qui a bénéficié de 42,8 M€ en AE et 8,3 M€ en CP pour répondre aux besoins croissants des frais de justice (*cf. infra*). Un mouvement de fongibilité asymétrique du titre 2 vers les crédits HT2 d'un montant de 1,8 M€ a permis à l'ENM de financer une partie l'augmentation de l'indemnité de stage des auditeurs ;
- Le programme 310 qui a uniquement bénéficié de 9,3 M€ en AE pour engager des crédits sur les techniques d'enquêtes judiciaires. Ce programme a également bénéficié d'une mesure de fongibilité asymétrique à hauteur de 0,14 M€ pour permettre le transfert de deux ETPT vers l'APIJ.

B - Les fonds de concours et les attributions de produits

La mission *Justice* a perçu 13,3 M€ de fonds de concours. Les principaux programmes récipiendaires sont :

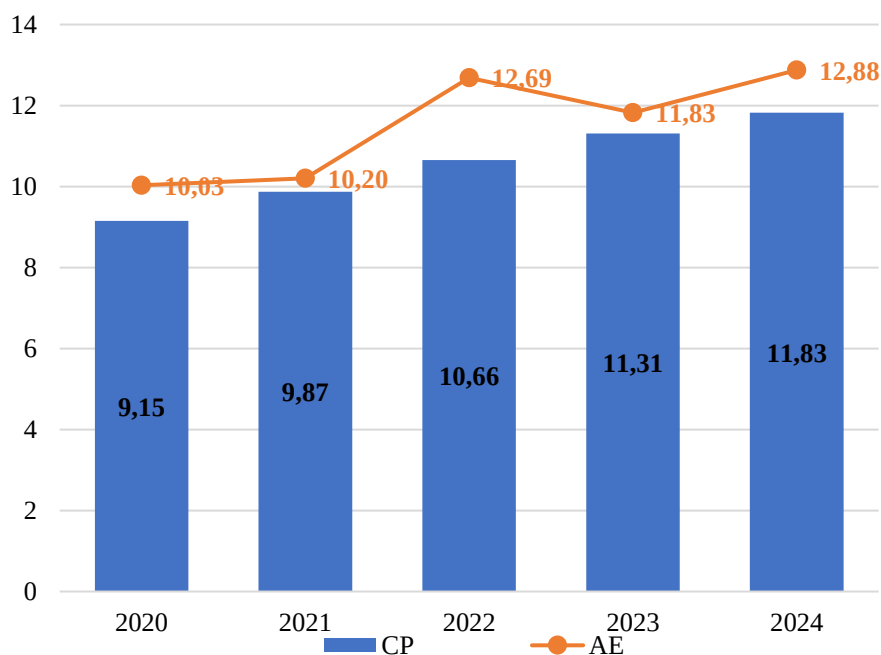
- Le programme 166 – *Justice judiciaire* à hauteur de 7,1M€ en AE=CP, dont principalement 1,8 M€ au titre de la participation de l'Agence pour la gestion et le recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) et 2,9 M€ au titre des opérations d'investissement des services judiciaires ;
- Le programme 310 – *Conduite et pilotage de la justice* a bénéficié de 4,3 M€ principalement au titre du fonds de participation à l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (2,7 M€).

Les deux principaux programmes récipiendaires des attributions de produits (1,6 M€), sont :

- Le programme 182 qui s'est vu attribuer 0,6 M€ en AE = CP ;
- Le programme 166 qui en a bénéficié à hauteur de 0,5 M€ en AE et en CP.

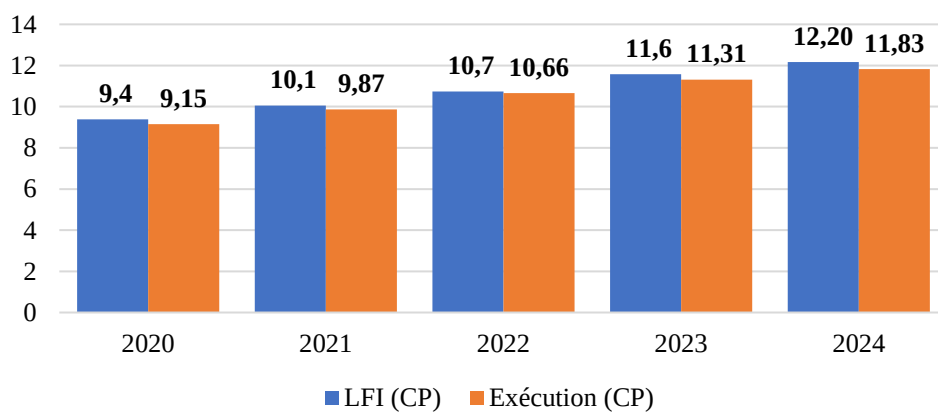
III - L'analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

L'évolution des dépenses de la mission est en progression constante depuis 2020. Elle est plus heurtée pour les AE que pour les CP.

Graphique n° 3 : évolution des dépenses en Md€ 2020-2024

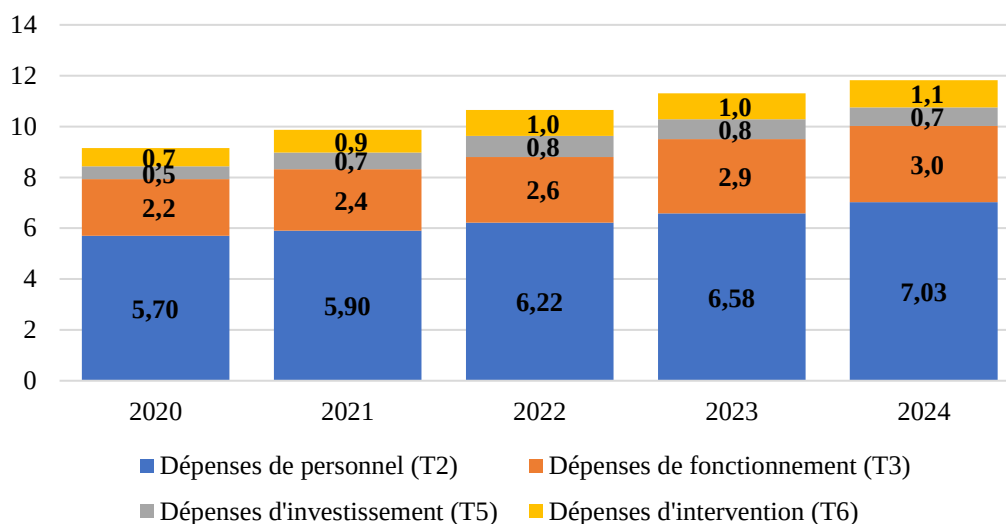
Source : Cour des comptes

Chaque année, les CP exécutés sont en retrait des crédits ouverts en LFI. Le décalage s'accroît en 2024. Le taux de consommation des CP de 97,3 % en 2024 est en effet en baisse par rapport à 2023 (97,7 %).

Graphique n° 4 : LFI et exécution 2020-2024 (CP, périmètre courant, en Md€)

Source : Cour des comptes

En 2024 comme au cours des exercices précédents, les dépenses de personnel sont majoritaires au sein de la mission. Le poids relatif des dépenses du titre 2 reste stable, à 58,1 % par rapport à 2023.

Graphique n° 5 : les dépenses 2020-2024 de la mission par titre (CP, en Md€)

Source : Cour des comptes

S'élevant à 7,03 Md€ en AE=CP, les dépenses de personnel ont cru de 6,4 % entre 2023 et 2024.

D'un montant de 3 Md€ en CP, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 3,3 % tandis que leur poids relatif est passé à 24,8 % du total des CP, soit une baisse par rapport à 2023 (-1 %).

D'un montant de 0,73 Md€ en CP, les dépenses d'investissement sont en légère hausse par rapport à 2023 où elles s'élevaient à 0,78 Md€. Leur poids relatif passe de 6,9 % à 5,8 % des crédits de la mission par rapport à 2023.

Avec 1,1 Md€ en CP, les dépenses d'intervention représentent 8,6 % des crédits de la mission.

A - Les emplois et les dépenses de personnel

En 2024, le ministère a bénéficié de 7,13 Md€ de crédits de titre 2 (CAS *Pensions* compris) en hausse de 451 M€ (+6,75 % par rapport à la LFI 2023). Les crédits de titre 2, hors CAS se sont élevés à 5,05 Md€. Ces crédits devaient permettre la création de 1 925 équivalents temps plein (ETP) dans le respect de la trajectoire prévue par la LOPJ.

Au stade de la LFI, ces moyens ont permis d'afficher les priorités suivantes :

- La direction des services judiciaires a bénéficié de la part la plus importante des ETP créés à hauteur de 1 274 sur 1 925 pour l'ensemble de la mission ;
- La direction de l'administration pénitentiaire a bénéficié de 447 ETP supplémentaires et, comme prévu au projet annuel de performance, d'une mesure spécifique de rattrapage en gestion de son schéma d'emplois inexécuté de 2022 à hauteur de 149 ETP. Enfin un transfert en provenance du programme 310 de 5 ETP et un transfert de 2 ETP au profit de l'APIJ ont abouti à un

schéma d'emplois de 599 ETP. Dans la même année, elle s'est vue appliquer un abattement de 213 ETPT de son plafond d'emplois (*cf. infra*).

Le plafond d'emplois s'exprime en équivalent temps plein travaillé (ETPT) et correspond aux autorisations d'emplois ouvertes au titre des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnels rémunérés par l'État.

Le schéma d'emplois correspond au solde des créations et des suppressions d'emplois sur une année civile. Il est exprimé en équivalents temps plein (ETP), et présenté chaque année, par mission du budget général et des budgets annexes, en loi de règlement.

1 - Le plafond d'emplois

Alors que le ministère a bénéficié d'un effort en termes de créations d'ETPT depuis 2018, il ne réalise pas l'ensemble des recrutements correspondants.

La sous-exécution pour le programme 107 était, jusqu'en 2023, compensée par les autres programmes de la mission. Pour la première fois en 2023, une sous-exécution du plafond d'emplois a été constatée au niveau de la mission. Elle a donné lieu à la mise en œuvre des dispositions de l'article 11 de la LPFP 2018-2022 pour la détermination des ETPT. Ceci s'est traduit par un abattement de 213 ETPT pour la mission de la mission justice, mis en œuvre en LFI 2024.

Ajustement des vacances structurelles du plafond d'emplois

L'article 11 de la LPFP 2018-2022 a introduit, à compter du PLF 2019, un nouveau mode de calcul des plafonds d'emplois afin de les calibrer plus précisément et de rendre à l'autorisation d'emplois votée par le Parlement son caractère limitatif. Ce mécanisme a également pour objectif d'éviter que le pilotage des emplois ne repose uniquement sur les schémas d'emplois, qui ne sont pas soumis au vote du Parlement. Une réduction s'applique automatiquement en LFI de l'année n+1 si la sous exécution constatée à l'année n au niveau de la mission est supérieure à 1%.

La totalité de cet ajustement a porté sur le programme 107 – *Administration pénitentiaire* à hauteur de -213 ETPT, soit une part significative de l'augmentation de son plafond d'emplois entre 2023 et 2024. Il y a là la reconnaissance implicite de ses difficultés à recruter des personnels à hauteur de ses besoins, pourtant accrus avec le déploiement du plan 15 000.

En outre, un amendement de coordination intervenu lors de la loi de fin de gestion de l'exercice 2023 avant la loi de finance initiale de 2024 a régularisé le redéploiement en gestion de 5 ETPT de l'administration pénitentiaire au profit de l'ENAP.

Ces évolutions d'ajustement de la vacance structurelle du plafond d'emplois et la mesure de gestion sont relatées dans le tableau ci-après.

Tableau n°6 : constitution du plafond d'emplois 2024 en ETPT

<i>Programme</i>	Plafond d'emplois 2023	Transfert	Amendement de la LFG 2023	Impact schéma 2024	Plafond PAP 2024	Amendement de coordination ENAP	LFI 2024
107	44 581	0	- 5	508	45 088	213	44 870
166	36 132	-10	0	1 400	37 522	0	37 522
182	9 386	0	0	129	9 515	0	9 515
310	2 629	0	0	137	2 766	0	2 766
335	24	0	0	0	24	0	24
Total	92 753	-10	- 5	2173	94 916	-213	94 698

Source : ministère de la justice

Au total le plafond d'emplois de la mission approuvé par le Parlement a bénéficié, en 2024, de 1 945 ETPT supplémentaires par rapport à l'année précédente, soit +2 %. Mais ce plafond n'a, à nouveau, pu être complètement exécuté, la sous exécution atteignant presque le même niveau qu'en 2023, en dépit de l'abattement réalisé.

Tableau n°7 : exécution du plafond d'emplois en ETPT

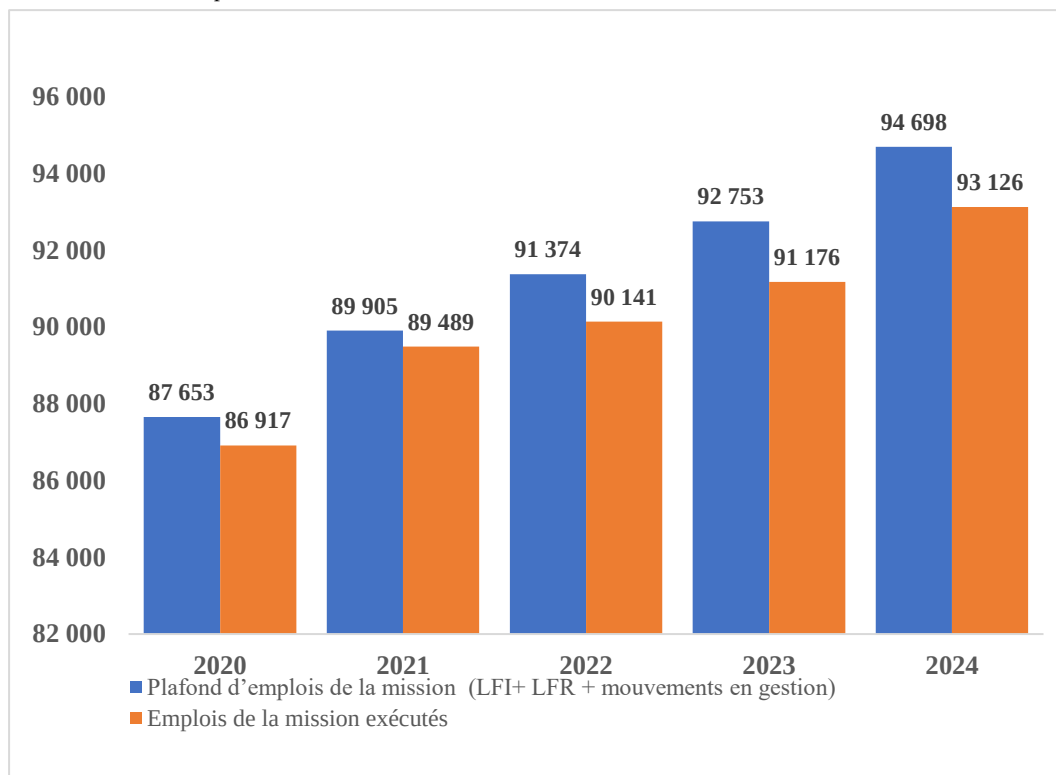
<i>en ETPT</i>	2022	2023	2024	Évolution 2024/2023
<i>Plafond d'emplois (LFI)</i>	90 667	92 753	94 698	1 945
<i>Transferts prévus en gestion</i>	16	29	24	-5
<i>Exécution du plafond d'emplois</i>	90 223	91 176	93 126	1 950
Écart entre plafond et exécution	-444	-1 577	-1 572	5

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

Récurrente depuis 2020, cette situation traduit les difficultés persistantes de la mission à recruter des personnels en dépit de l'autorisation et de la priorité qui lui sont données par le Parlement. Le ministère de la justice indique que ces retards créent mécaniquement une vacance du plafond d'emplois.

Graphique n° 6 : exécution du plafond d'emplois de 2020 à 2024 (en ETPT)

Source : Cour des comptes - Chorus



À la différence des deux années précédentes pour lesquelles la sous-exécution n'était caractérisée que pour le programme 107, en 2024, plusieurs programmes présentent une sous-exécution par rapport à la cible fixée en LFI. Ces difficultés témoignent notamment du manque d'attractivité des métiers de la justice. Il y a là un enjeu qui se confirme comme stratégique pour le ministère et l'empêche de traduire par des arrivées effectives de « renforts » dans ses services, l'effort consenti en termes de créations d'emplois par le Parlement.

2 - Le schéma d'emploi

Tableau n°8 : exécution du schéma d'emploi hors opérateurs 2022-2024

<i>En ETP</i>	Exécution 2022	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution provisoire 2024
<i>Sorties totales</i>	-8 499	-9 091	-7 609	-8 199
<i>dont sorties pour retraite</i>	-2 033	-2 083	-2 107	1 388
<i>Entrées</i>	9 833	11 340	9 534	10 270
<i>Variation des ETP (entrées moins sorties totales)</i>	1 334	2 249	1 925	2 071

Source : ministère de la justice

Le schéma d'emploi de la mission en LFI prévoyait une hausse de 1 925 ETP pour l'année 2024. Les éléments transmis par le ministère de la justice à la date de

dépôt du présent rapport indiquent que ce schéma a été réalisé à hauteur de 2 071 ETP, soit + 146 ETP par rapport à l'objectif prévu en LFI issu du rattrapage de 149 ETP autorisés en fin de gestion 2024, et du transfert de deux emplois à l'APIJ.

Le programme 166 – Justice judiciaire

Comme les années précédentes, le PLF 2024 marquait la priorité donnée à ce programme en renforçant l'équipe autour du magistrat ainsi que le nombre de magistrats et de greffiers pour réduire les délais de traitement des dossiers dans les juridictions. Le programme 166 a ainsi bénéficié en LFI d'une hausse de 1 273 ETP (hors opérateurs), soit les deux tiers de la croissance du schéma d'emploi de la mission.

La direction des services judiciaires indique que des efforts ont été faits en faveur de la revalorisation indemnitaire des magistrats et de l'attractivité des carrières du greffe (protocole d'accord du 26 octobre 2023). Pourtant, seuls 272 ETP pour la filière du greffe ont été recrutés, en deçà des 340 programmés.

Le corps des magistrats n'est, quant à lui, pas confronté à ces difficultés en 2024, avec le recrutement de 371 ETP pour un objectif initial de 327.

Le programme 107 – Administration pénitentiaire a bénéficié, au stade de la LFI, de moyens nouveaux (+447 ETP) dans la perspective de l'ouverture de nouveaux établissements et la reprise des missions d'extractions judiciaires du ministère de l'intérieur.

La direction de l'administration pénitentiaire a en outre bénéficié d'un rattrapage en 2024 de son schéma d'emploi 2022 à hauteur de 149 ETP qui correspondaient à la sous-exécution constatée cette année-là. Cette augmentation accordée au stade du PAP 2024 devait se faire dans la limite des crédits alloués en LFI pour le recrutement de surveillants et une fois la saturation du schéma d'emplois constatée. Sa mise en œuvre s'est effectuée en fin d'année par l'ouverture d'une promotion plus importante de surveillants à l'ENAP passant ainsi de 166 ETP à 315 ETP.

Le programme 310 – Pilotage stratégique de la justice devait bénéficier de 112 ETP pour permettre la mise en œuvre de la deuxième phase du plan de transition numérique du ministère. L'année 2024 a permis l'internalisation de certaines compétences en matière informatique (*cf. infra*), ce qui a permis l'embauche de chefs de projets et d'experts informatiques de haut niveau.

Enfin, le programme 182 – Protection judiciaire de la jeunesse a bénéficié en LFI 2024 de +92 ETP : les embauches visaient à accompagner le développement du numérique et l'immobilier au sein de la direction ainsi qu'à accompagner la mise en œuvre du nouveau code de la justice pénale des mineurs (CJPM).

3 - La masse salariale et la gestion des crédits du titre 2

En 2024, le montant des crédits exécutés en intégrant le CAS *Pensions* s'élève à 7,02 Md€. Le ministère indique une exécution du titre 2 (hors CAS *Pensions*) à hauteur de 4,99 Md€ correspondant à 99,4 % du montant programmé (en augmentation de 7,7 % par rapport à 2023).

**Tableau n°9 : facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS *Pensions*
entre 2023 et 2024 (en M€)**

<i>Facteurs</i>	<i>Montants</i>
<i>Dépenses de personnel 2023</i>	4 639,1
<i>Mesures de transfert et de périmètre</i>	-0,4
<i>Débasages de dépenses au profil atypique</i>	-49,47
<i>Dépenses de personnel 2023 retraitées</i>	4 589,3
<i>Effet de noria GVT négatif</i>	-41,2
<i>Schéma d'emplois</i>	123,7
<i>Mesures générales</i>	31,1
<i>Mesures catégorielles</i>	192,0
<i>Mesures individuelles GVT positif</i>	51,1
<i>Rebasages de dépenses au profil atypique</i>	0,9
<i>Autres variations de dépenses</i>	51,5
<i>Dépenses de personnel 2024</i>	4 996,6

Source : ministère de la justice

Les mesures catégorielles d'un montant total de 192 M€ concernent majoritairement les deux principaux programmes de la mission :

- le programme 166 – *Justice judiciaire* a bénéficié de 118,1 M€ pour financer la poursuite de mesures déjà lancées, telles que la revalorisation indemnitaire des magistrats (81,3 M€) ainsi que les mesures de revalorisation des carrières du greffe. La mise en œuvre de mesures nouvelles à hauteur de 2,86 M€ permet l'amélioration du montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) des directeurs des services de greffe et des greffiers promus à hauteur de 1,6 M€. Enfin, la revalorisation des agents de catégorie B et C en début d'échelle indiciaire et des agents contractuels s'élève à 2,26 M€ ;
- le programme 107 – *Administration pénitentiaire* a bénéficié de 60,6 M€ pour financer la poursuite de mesures statutaires déjà lancées ainsi que des mesures nouvelles. Ces mesures sont principalement la mise en œuvre de la réforme de la filière surveillance (36 M€), l'augmentation des cinq points d'indice supplémentaires accordée en application des dispositions de la conférence salariale de la fonction publique entrée en vigueur le 1^o janvier 2024 (18,3 M€) et de la revalorisation du corps d'encadrement et d'application (15,8 M€).

B - Les dépenses de fonctionnement

En 2024, la LFI a prévu des CP à hauteur de 2 966,64 M€, soit +252,95 M€ par rapport à la LFI de 2023. Pourtant, l'exécution est supérieure à la programmation à hauteur de 26,9 M€, tendance imputable pour la majeure partie à

la sur-exécution des programmes 107 (+19,19 M€, soit 1,54 %), 166 (+8,39 M€, soit 0,70%) et 182 (+11,89 M€, soit 11,85 %).

Tableau n°10 : évolution des dépenses de fonctionnement (CP en M€)

<i>En M€</i>	LFI 2023	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024
<i>Dépenses de fonctionnement de l'État (catégorie 31)</i>	2 614,64	2 824,49	2 853,97	2 881,27
<i>Subventions pour charge de service public (catégorie 32)</i>	99,05	99,24	112,67	112,27
Total dépenses de fonctionnement de l'État	2 713,69	2 923,73	2 966,64	2 993,54

Source : ministère de la justice

1 - Programme 107 – Administration pénitentiaire

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 1 263,04 M€ en CP pour un montant programmé en LFI de 1 243,85 M€, en augmentation de 49,28 M€ par rapport à la LFI 2023, soit +1,54%. En fin de gestion, les directions interrégionales et le BOP de l'administration centrale ont consommé 58,73 M€ de plus qu'en 2023.

En outre, sur les 103 M€ d'annulation de crédits de paiement sur le HT2 en février 2024, 55 M€ ont porté sur le T3, accroissant plus encore la sur-exécution par rapport à la trajectoire rectifiée. L'impact de ces mesures a néanmoins été atténué en gestion puisque cette annulation a porté sur la mise en réserve.

Cependant, la gestion a été perturbée par le surgel du 17 juillet 2024 à hauteur de 127 M€ en CP sur les crédits du titre 3 (sur 188,9 M€), puis un dégel tardif, le 20 novembre 2024, à hauteur de 201,4 M€ en CP au bénéfice du titre 3 (sur 209,7 M€). Malgré ce déblocage tardif en fin de gestion, la quasi intégralité de ces crédits a été consommée, permettant ainsi de limiter fortement le report de charges sur l'exercice suivant.

La sur-exécution constatée s'explique principalement par :

- La forte progression de la population sous main de justice, et notamment de personnes détenues (de 75 130 au 31 décembre 2023 à 80 750 un an plus tard) qui pèse sur la restauration (+5%), les activités de réinsertion (+9%, notamment du fait du transfert d'une partie de la main-d'œuvre pénale de la gestion déléguée à la gestion publique), mais aussi sur la gestion déléguée (en augmentation de 72,51 M€ sur un an également du fait de l'ouverture de nouvelles structures et de l'effet de la clause d'indexation des prix avec 3 avenants conclus en 2024 à cet égard) ;
- La mise en œuvre des actions du protocole d'accord Incarville à la suite du décès de deux agents du pôle de rattachement des extractions judiciaires

(PREJ) de Caen ; ce protocole vise à renforcer la sécurité des agents. La moitié de son coût, estimé à 110 M€ sur la période 2024/2027, porte sur les deux premières années, dont 25,9 M€ d'AE et 14,7 M€ de CP en 2024 pour les mesures les plus urgentes (parc automobile, armement et protections adaptées aux missions).

L'évolution des dépenses exécutées, en dépassement des crédits ouverts, procède donc à la fois de la réponse à des événements tragiques et de la hausse continue de la population pénale. S'agissant de cette dernière, l'ouverture de crédits initiaux gagnerait à être effectuée à proportion de la tendance effectivement constatée pour la population incarcérée, afin de rendre plus réaliste la programmation budgétaire et de limiter les ajustements en cours d'année.

2 - Le programme 166 – Justice judiciaire

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 1 200,13 M€ en CP pour un montant programmé en LFI de 1 191,74 M€ (en augmentation de 58,94 M€ par rapport à la LFI 2023). Toutefois, le programme 166 a consommé 0,87 M€ de moins qu'en 2023.

Les crédits de T3 se composent principalement des frais de justice (59,66 %) et de ceux liés au fonctionnement des juridictions (30,75 %). Si la sur-exécution s'établit uniquement à +0,70 % sur l'ensemble du titre 3 du programme, au sein de celui-ci, les frais de justice connaissent une évolution très forte (*cf. infra*). Cette évolution a entraîné des mesures de fongibilité très tôt dans l'année 2024, mettant notamment à contribution l'« immobilier occupant » (40,6 M€ en AE) et l'« immobilier propriétaire » (37,4 M€ en CP).

Les dépenses de fonctionnement des juridictions se caractérisent, en 2024, par une légère augmentation de 0,65 % (369 M€ contre 366,6 M€ en 2023) : les dépenses de loyers sont en hausse (+2,5 M€, soit +9 %) tandis que celles d'énergies et fluides affichent une baisse de près de 3 M€ (-7 %). La hausse de la dépense en matière de formation se poursuit en 2024 (+0,7 M€ soit +8 %) et présente par ailleurs un impact le poste de dépense de transport (+1,7 M€, soit +7 %). Cette hausse s'explique notamment par l'accroissement des effectifs.

3 - Le programme 182 – Protection judiciaire de la jeunesse

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 112,21 M€ en CP pour un montant programmé en LFI de 100,32 M€. Au sein du titre 3, 53,56 % des crédits exécutés (soit 60,10 M€) sont consacrés au secteur public hors immobilier, soit les coûts directement imputables à la prise en charge des jeunes, notamment ceux placés en hébergement (alimentation, vêture, formation, activités, *etc.*) et aux coûts induits par les structures de prise en charge (loyer, entretien, nettoyage, gardiennage, frais liés aux déplacements du personnel, frais de télécommunication et d'informatique, *etc.*). S'ajoutent 47,23 M€ (soit 42,09 % du titre) de dépenses « immobilier – dépenses de l'occupant » pour le secteur public.

La sur-exécution est importante en 2024 et s'établit à 10,89 %. Cela avait déjà été le cas en exécution 2023 (105,2 M€), l'écart s'accroissant en 2024. Cette différence entre l'exécution 2024 et l'exécution 2023 s'explique pour près de la

moitié par les charges immobilières (loyers +1,83 M€, charges et impôts +0,41 M€, fluides +0,82 M€, nettoyage +0,3 M€ même si la maintenance diminue de 0,73 M€). Les dépenses de formation et éducatives du secteur public évoluent pour leur part très peu (respectivement +0,14 et +0,29 M€) tandis que celles de fonctionnement décroissent de 1,67 M€.

En dépit d'une année marquée par des mesures de gestion importantes et des contraintes fortes sur la capacité d'engagement de la dépense, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse n'a pas renoncé à un accroissement important de ses dépenses informatiques pour l'achat de matériels (4,24 M€ dont 3,7 M€ pour l'achat de 2728 PC) et la poursuite de l'électrification de son parc automobile (+0,38 M€). Cette priorisation a sans doute contribué à ses difficultés de pilotage de ses dépenses.

4 - Le programme 310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 406,15 M€ en CP pour un montant programmé en LFI de 415,88 M€. Cette augmentation de 138,95 M€ par rapport à la LFI 2023 visait à assurer une programmation plus fiable au regard de la très forte sur-exécution de 2023. Malgré la sous-exécution constatée, le programme 310 a consommé 5,66 M€ de plus qu'en 2023.

Le T3 du programme 310 présente plusieurs composantes : les politiques de ressources humaines transverses (dépenses d'action sociale, soit 11,46%), l'informatique ministérielle (58,95%), l'immobilier ministériel (12,27%), le fonctionnement courant (4,17%), les opérateurs (7,29%), les techniques d'enquêtes numériques judiciaires (l'ANTENJ, soit 5,86%).

Hormis la dernière composante, toutes sont en croissance par rapport à l'exécution 2023 pour des raisons variées : augmentation de l'activité restauration et de la médecine de prévention, accroissement des dossiers d'aménagement de postes de travail, résorption de restes à payer pour l'informatique, intégration de la maintenance lourde et de la sûreté pour l'immobilier, gestion des JOP pour le fonctionnement courant, croissance de l'APIJ pour les opérateurs.

5 - Le programme 335 – Conseil supérieur de la magistrature

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 2,1 M€ en CP pour un montant programmé en LFI de 2,45 M€, soit une augmentation de 30,48 %, (0,57 M€) par rapport à la LFI 2023. Le programme 335 a consommé 0,29 M€ de moins qu'en 2023 (déjà en sous-exécution).

L'accroissement entre l'exécution de 2023 et celle de 2024 s'explique par des dépenses d'informatique et des frais de déplacement (notamment à destination de l'outre-mer), qui procèdent des nouvelles modalités de fonctionnement du CSM. En revanche, les frais de réception et de communication ont fortement baissé, traduisant des efforts de gestion.

6 - Le programme 101 – Accès au droit et à la justice

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 9,91 M€ en CP pour un montant programmé en LFI de 12,40 M€ (en augmentation de 2,91 M€ par rapport à la LFI 2023). En outre, le programme 101 a consommé 1,02 M€ de moins qu'en 2023 (en légère sur-exécution à l'époque).

Ces crédits sont consacrés à 93,95% à l'aide aux victimes afin de financer le dispositif de téléassistance dit « grave danger », le numéro d'appel téléphonique 116 006, de contribuer au fonctionnement de la cellule Infopublic et, enfin, de renouveler l'équipement informatique ou le mobilier des bureaux d'aide aux victimes implantés dans les tribunaux judiciaires.

C - Les dépenses d'investissement

En dépit de l'engagement et de la conduite de programmes lourds de construction d'établissements pénitentiaires, les crédits d'AE du titre 5 de la mission *Justice* ont connu une baisse de 17,36% entre 2023 et 2024 en LFI, passant de 1 573,55 M€ à 1 300,36 M€. Les crédits de CP ont suivi une trajectoire identique avec une baisse de 12,21%, passant de 1 136 M€ à 997,32 M€.

De fait, avant même les mesures de gestion au cours de l'année 2024, la mission justice avait connu une très forte diminution de sa trajectoire d'investissement.

Tableau n°11 : évolution des dépenses d'investissement (en M€)

	LFI 2023	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024
AE	1 573,55	1 097,97	1 300,36	662,22
CP	1 136,00	782,45	997,32	735,32

Source : ministère de la justice

Les mesures de gestion au cours de l'année 2024 ont amplifié plus encore cette très forte décreue :

- les AE s'établissent à 662,22 M€, soit une baisse de 49,07 % entre la LFI et le résultat exécuté, et une baisse de 39,69% par rapport à l'exécution 2023, elle-même en forte sous-exécution ;
- Les CP s'établissent à 735,32 M€, soit une baisse de 26,27 % entre la LFI et le résultat exécuté, et une baisse de 6,02% par rapport à l'exécution 2023, elle-même en forte sous-exécution.

Les ajustements, en LFI puis en gestion, ont porté sur les deux principaux programmes de la mission, 107 et 166, considérés comme prioritaires mais dont le T5 fait de manière habituelle l'objet de régulation budgétaire au profit d'autres titres de la mission en raison, notamment des retards pris dans la conduite effective des opérations.

1 - Le programme 107 – *Administration pénitentiaire*

Ce programme constitue à nouveau le premier poste de dépenses d'investissement du ministère. C'est également sur lui qu'ont porté prioritairement les réductions d'AE. Elles sont passées de 712,95 M€ en LFI à 192,91 M€ en exécution, soit une baisse de 72,94%, et 80,88% des AE annulées. Pour leur part, les CP sont passés de 518,7 M€ à 480,85 M€, soit une baisse de 7,66% et 14,45% des CP annulés.

Cette situation contraste avec la priorité donnée à la construction de nouveaux établissements dans le cadre du plan 15 000. Conçu en 2017, pour résorber la surpopulation chronique liée à la progression continue de la population carcérale³, il visait à répondre à une prévision de 75 000 personnes détenues en 2027. Cette prévision a été rapidement dépassée, avec 75 130 personnes détenues en décembre 2023 et 80 750 un an plus tard, pour une densité carcérale de 129,4 %. Dans un tel contexte, le déploiement du plan 15 000 constitue une priorité du ministère de la justice.

Mais la réalisation effective des opérations connaît des retards significatifs. En 2024 :

- trois établissements ont été livrés: la structure d'accompagnement vers la sortie (SAS) de Noisy-le-Grand, la SAS de Toulon et la SAS de Colmar, pour un total de 420 places nettes, portant à 6494 places brutes réalisées sur 15000 ;
- 9 établissements sont encore en travaux (pour un total prévu de 2917 places nettes) : le dispositif d'accroissement de capacité (DAC) de Nîmes, la SAS Ducos, le centre pénitentiaire (CP) Baumettes 3, le CP Bordeaux-Gradignan, le DAC de Baie-Mahault, le DAC de Basse-Terre. Et les travaux de trois nouveaux projets ont été lancés : l'InSERRE Arras, le CP Entraigues Comtat Venaissin et la maison d'arrêt (MA) Seine Saint Denis ;
- 3 des 6 opérations en phases études de conception en 2023 le sont toujours (les SAS d'Orléans, de Perpignan-Rivesaltes et de Saint-Laurent-du-Maroni) ; s'y ajoutent Vannes et Crisenoy ;
- De même, 5 des 7 opérations en appel d'offres en vue du choix du groupement constructeur en 2023 le sont toujours (Toulouse-Muret, Angers, Nîmes, Noisseau, Le Muy) ; s'y ajoutent les InSERRE de Toul et Donchéry, le CP de Bernes-sur-Oise et Wallis-et-Futuna ;
- Par ailleurs, 5 des 9 opérations en études préalables en 2023 le sont toujours (Pau, Magnanville, Saint-Saulve, SAS de Lille-Loos et de Châlons-en-Champagne). Ces opérations à ce jour non démarrées représentent un total de 8 400 places nettes.

De nombreuses opérations présentées comme « en cours » n'ont fait l'objet d'aucun engagement de crédit (en CP, voire en AE) : le DAC de Baie-Mahault ou

³ Cour des comptes - Rapport public thématique Octobre 2023 – « Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question ».

de Nîmes, le SAS d'Orléans, le CD d'Entraigue, les CP de Toulouse-Muret, Pau et Saint-Laurent-du-Maroni⁴.

Cette situation s'explique par :

- des décalages liés à la conduite d'opérations du fait des aléas climatiques (Saint-Laurent-du-Maroni), des contentieux ou des désaccords locaux, des contraintes réglementaires environnementales (Vannes, Rivesaltes, Nîmes), l'application de l'indice des coûts des matériaux dans la construction (ICM) ;
- mais également par des mesures de gestion prises au cours de l'année, pour les projets de Magnanville, Saint-Saulve, Angers et Le Muy qui ont fait l'objet d'un décalage pour des raisons budgétaires, de même que la phrase 3 des travaux de l'ENAP.

Traduisant ces deux facteurs, la direction du budget a refusé le visa de nombreuses opérations en raison de la faible prévisibilité du passage d'AE en CP, dans le cadre de la préparation des conseils d'administration de l'APIJ. La réunion interministérielle du 15 novembre 2024 consécutive à cette démarche a conduit à préserver seulement 4 projets (Angers, Le Muy, Crisenoy et Nîmes), appelant à des échanges dans la perspective d'une redéfinition de la trajectoire du ministère.

Ces arbitrages et ces décalages ont d'ores et déjà des conséquences sur le montant des dépenses à engager. L'APIJ et la direction de l'administration pénitentiaire ont ainsi estimé le surcoût à 73 M€ pour l'année 2025 à raison des retards constatés en 2024. Cumulé aux habituelles mesures de gestion, ce surcoût fragilise la capacité de financement et de réalisation des projets du plan 15 000.

Selon les indications fournies par l'administration pénitentiaire à la Cour, fin 2024, près de 56 % des places programmées au titre du plan sont encore au stade des études à la fin 2024. Or, le rapport annexé à la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 a prévu d'amplifier ce programme à travers la création de 3 000 places supplémentaires, ce qui, selon la direction de l'administration pénitentiaire, devrait se traduire par une mesure nouvelle chiffrée à hauteur d'un milliard d'euros nécessaire à compter de 2027. Les retards d'ores et déjà constatés sur le plan 15 000 ont conduit l'administration pénitentiaire à formuler des propositions de réajustement avec un décalage de son calendrier de réalisation jusqu'en 2032 (soit 5 années de plus qu'initialement prévu). Le ministère de la justice a précisé, en réponse à la Cour, que la date de livraison des derniers établissements a été reportée, que les prévisions de crédits exprimées par l'APIJ ont été ajustées en fonction des besoins opérationnels et que la programmation immobilière du ministère, notamment le plan 15 000 « *pourrait être soumise à un arbitrage ministériel* ». La CBCM signale pour sa part les surcoûts qu'engendrent les glissements de calendrier. Elle souligne que ces glissements renforcent la nécessité d'une révision du calendrier et de la programmation budgétaire que la direction du budget appelle, elle aussi, de ses vœux.

⁴ Pour les projets de Baie-Mahault ou de Saint-Laurent-du-Maroni, les AE ont été déléguées à l'APIJ les années précédentes, lors de l'engagement du marché avec le groupement constructeur. Toutefois, aucune consommation de CP n'est constatée.

Compte tenu des reports déjà constatés, l'ajustement du calendrier de mise en œuvre du plan 15 000 est nécessaire et doit s'accompagner d'une redéfinition de la programmation des AE et CP correspondants.

2 - Le programme 166 – *Justice judiciaire*

Les ajustements ont été tout aussi importants sur les dépenses immobilières du programme 166. En dépit du caractère prioritaire reconnu à la justice judiciaire à la suite des États généraux de la justice, il constitue le premier poste d'économies sur le T5 de la mission, en CP, en absolu comme en relatif. Les AE sont passées de 456,31 M€ en LFI à 409,17 M€ en exécution, soit une baisse de 10,33 %, et 8,08 % des AE annulées ; les CP sont passés de 361,89 M€ à 190,46 M€, soit une baisse de 47,37 % et 65,3 % des CP annulés.

L'ajustement est d'autant plus significatif que les marges de manœuvre du programme sont réduites en raison de la charge que continuent de constituer les deux partenariats public-privé qu'il finance⁵ (Paris et Caen soit 54,63 M€ en AE et 80,6 M€ en CP dont 21,46 M€ de CP sur le T5, soit 11%, cf. *infra*).

Pour faire face à l'importance des ajustements en AE et CP, la DSJ et le service immobilier ministériel ont modifié la programmation en reportant ou retardant des opérations. Ont été concernées les opérations de Paris Île-de-la-Cité, Aix, Toulon, Saint-Laurent-du-Maroni, Papeete et Pointe-à-Pitre pour l'APIJ, et les opérations d'Évry, Moulins, Versailles, Nantes, Rouen et Chartres pour celles conduites par les services du secrétariat général.

En outre, selon le ministère une réunion interministérielle s'est tenue le 15 novembre 2024 mais aucun arbitrage n'a été pris en dehors de deux opérations (Bâtiment B5 de l'Île de la Cité et Perpignan) réclamant une décision urgente avant la fin d'année pour les inscrire à l'ordre du jour d'un conseil d'administration de l'APIJ. Le ministère a été invité à poursuivre ses échanges avec la direction du budget pour redéfinir sa trajectoire.

L'ampleur des ajustements opérés en exécution 2024, en particulier pour les CP, obère la capacité du ministère à moderniser l'immobilier des services judiciaires en dépit du caractère prioritaire qui lui a été reconnu. L'enjeu est d'autant plus important qu'un objectif ambitieux de recrutement de magistrats et personnels judiciaires a été retenu par le Parlement en vue de renforcer l'efficacité de la justice. Or, l'articulation entre ces recrutements et la conduite d'opérations immobilières en vue de leur permettre de disposer de locaux adaptés (salles d'audience, bureaux) est indispensable ; le secrétariat général et la direction des services judiciaires doivent y être particulièrement vigilants.

Dans un tel contexte, une planification et une priorisation rigoureuses des opérations sont indispensables.

⁵ Cour des comptes -Rapport public thématique _ 13-12-2017_ La politique immobilière de l'a justice ; et Cour des comptes – Rapport public annuel 2015 - Les partenariats public-privé.

3 - Le programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse*

Le programme 182 a lui aussi connu d'importants ajustements. Les AE sont passées de 53,86 M€ en LFI à 29,91 M€ en exécution, soit une baisse de 44,5 % et 3,7 % des AE annulées ; les CP sont passés de 33,26 M€ à 21,32 M€, soit une baisse de 35,90 % et 4,56 % des CP annulés. L'essentiel a été consacré à l'immobilier propriétaire qui s'élève à 26,9 M€ en AE et 19,4 M€ en CP (29 M€ en AE et 23,9 M€ en CP en 2023). De fait, la programmation immobilière a été fortement perturbée par les mesures de gestion et le manque de prévisibilité de la ressource fiabilisée.

Une partie de la programmation immobilière a subi un retard ; cela concerne la réhabilitation de l'UEMO de Grenoble, la restructuration-extension du CEF de Châtillon-sur-Seine, la restructuration-extension de l'UEHC de Rennes, la démolition-reconstruction de l'UEAJ de Bruay-la-Buissière et la rénovation de l'UEMO d'Orléans. Par ailleurs la PJJ a renoncé à l'opération de démolition-reconstruction du CER de Poix-du-Nord.

L'engagement le plus significatif réalisé en 2024 a concerné la construction du CEF de Mayotte (13,75 M€ affectés). Les projets du CEF de Lure (0,68 M€) et de Liancourt (0,54 M€), le relogement de l'UEMO de Tarbes (0,71 M€) et la poursuite des travaux de restructuration de l'UEHC d'Arras (0,74 M€) se sont notamment poursuivis.

4 - Le programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice*

Sur ce programme, les AE sont passées de 77,24 M€ en LFI à 30,24 M€ en exécution, soit une baisse de 60,85 %, et 7,31 % des AE annulées ; les CP sont passés de 83,47 M€ à 42,69 M€, soit une baisse de 48,86 % et 15,56 % des CP annulés.

Même si les crédits exécutés sont supérieurs à ceux constatés en 2023, cet ajustement s'avère très significatif au regard de sa masse budgétaire modeste. Ceci a accentué les difficultés du ministère à conduire sa politique de modernisation et de mise à niveau de ses outils informatiques, les projets cumulant des crédits du titre 3 et du titre 5 (*cf. infra*).

5 - Le cas des contrats de partenariats public-privé

En 2024 le montant des dépenses réalisées par la mission au titre des partenariats public-privé (PPP) est de 277,80 M€ en AE et 301,15 M€ en CP.

**Tableau n°12 : exécution des crédits relatifs aux opérations
immobilières réalisées dans le cadre des PPP en 2024 (en M€)**

PPP	Fonctionnement		Investissement		Financement		Travaux supplémentaires		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prog 107	118,1	118,9	60,43	60,43	44,64	41,22			223,17	220,55
Prog 166 –Paris	27,11	27,11	-6,58	20,52	26,79	26,79	4,23	2,06	51,55	76,48
Prog 166 – Caen	1,51	1,51	-0,15	0,94	1,67	1,67	0,05	0	3,08	4,12

Source : ministère de la justice

Comme lors des exercices précédents, le ministère effectue sa programmation annuelle des dépenses de fonctionnement et de financement relatives aux PPP en AE=CP, en application des prescriptions de la direction du budget⁶. S'agissant des dépenses liées à la maintenance des ouvrages réalisés en PPP, elles n'ont de caractère ferme ni à la signature du marché, ni à la date de livraison des ouvrages. En outre, leur engagement doit se faire annuellement en tenant compte des indices de révision de prix et le cas échéant du dédit potentiel. Ces dépenses doivent donc être engagées à hauteur de la quote-part de l'annuité liée au fonctionnement et au financement qui s'effectue également en crédits de titre 3.

Six partenariats public-privé relevant du programme 107 ont été conclus entre 2006 et 2014. Ils ont pour objet la conception, la construction, le financement et l'exploitation (dont le périmètre varie selon le contrat considéré) de quatorze établissements pénitentiaires. Bien que maîtrisés par les obligations du cadre contractuel, les postes de dépenses de cette activité restent fortement soumis à l'inflation. Ainsi, l'exécution en 2024 s'élève à 220,55 M€ en CP, en légère baisse par rapport à 2023.

Sur le périmètre du programme 166, deux contrats de partenariat sont en vigueur. Le contrat de partenariat du nouveau tribunal judiciaire de Paris (situé aux Batignolles) pour lequel 51,55 M€ ont été engagés en AE et 76,48 M€ en CP au titre de l'année 2024 (en légère hausse par rapport à 2023). S'agissant du contrat de partenariat du palais de justice de Caen, 3,08 M€ ont été engagés en AE et 4,12 M€ en CP au titre de l'année 2024 (à un niveau quasi équivalent à celui de 2023).

Comme la Cour l'a déjà relevé pour les exercices précédents, les contrats de PPP contraignent fortement les marges financières de la mission, à travers la sanctuarisation des moyens nécessaires à leur entretien. Ils génèrent ainsi un effet

⁶ 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.

d'éviction, dans la mesure où la composante « fonctionnement » des loyers minore la capacité d'entretien du parc immobilier du ministère dans son ensemble pour la durée des contrats.

Depuis 2014, aucun nouveau contrat de partenariat n'a été conclu par le ministère de la justice.

D - Les dépenses d'intervention

Les crédits du titre 6 de la mission *Justice* ont connu une hausse de 3,04 % entre 2023 et 2024 en LFI, passant de 1 033,59 M€ à 1 064,98 M€. En outre, à la différence de l'an passé qui avait vu une sous-exécution de 0,94 %, on constate une sur-exécution de 0,30%, avec 1 068,19 M€.

Tableau n°13 : évolution des dépenses d'intervention (CP en M€)

<i>En CP, en M€</i>	LFI 2023	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024
<i>Dépenses de guichet</i>	934,80	930,10	983,26	964,45
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	98,79	93,79	81,72	103,74
Total des dépenses d'intervention	1 033,59	1 023,89	1 064,98	1 068,19

Source : données –chorus - LFI - ministère de la justice

Ces dépenses relèvent principalement du programme 101 (aide juridictionnelle pour les dépenses de guichet, 66,89 %) et du programme 182 (prise en charge des mineurs délinquants, 26,97 %), de manière stable de 2023 à 2024.

1 - Programme 101 – Accès au droit et à la justice

Les dépenses de guichet relatives à l'aide juridictionnelle se sont élevées à 717,1 M€ en 2024 en augmentation par rapport à 2023, dans le cadre d'une hausse continue constatée de longue date⁷. On observe toutefois une sous-exécution de la LFI qui prévoyait 723,83 en AE = CP.

En leur sein, on note une très forte progression des coûts induits par les gardes à vue de majeurs (+2,7 M€), les retenues douanières (multipliés par deux pour s'établir à 0,6 M€), les auditions libres (maintenus à 11,8 M€, soit près de quatre fois plus qu'en 2021 et vingt-une fois plus qu'en 2019).

L'année 2024, à l'instar de l'année passée, a été marquée par la progression du nombre de missions tenant aux contentieux spécifiques aux personnes étrangères, aux soins sans consentement et à l'assistance éducative.

⁷ Cour des comptes, juillet 2023, observations définitives relatives à l'aide juridictionnelle

2 - Programme 107 – Administration pénitentiaire

Les crédits d'intervention comprennent les versements directs aux personnes détenues sans ressources financières suffisantes (16 574 personnes), en hausse continue du fait de l'accroissement de la population carcérale, et le versement de subventions aux associations. Ces dernières ont concerné : l'insertion et la préparation à la sortie (4,4 M€), le maintien des liens familiaux (0,4 M€), la prévention de la récidive (0,5 M€), la culture (0,9 M€), l'enseignement et la formation professionnelle (0,3 M€), le sport (0,2 M€), la prévention des suicides et l'éducation à la santé (0,1 M€), la prévention de la délinquance (0,5 M€), le dialogue social (0,3 M€) ou encore l'accès au droit (0,3 M€).

Ces dépenses se sont élevées à 18,54 M € en 2024, en augmentation par rapport à 2023 (où elles s'élevaient à 14,9 M€) et en sur-exécution puisque le montant prévu en LFI était de 15,02 M€.

Cette hausse s'explique en grande partie par deux transferts directs : une indemnisation exceptionnelle pour compensation de perte dans le cadre du contrat de concession de services publics en matière de téléphonie et de vidéoconférence dans les établissements pénitentiaires à destination des personnes détenues à hauteur de 1,7 M€ ; et le règlement des cotisations sociales dans le cadre de la convention relative au recouvrement des contributions dues aux régimes d'assurance pour les personnes détenues qui travaillent entre l'ATIGIP et l'URSSAF Caisse nationale pour 1,9 M€.

3 - Programme 182 – Protection judiciaire de la jeunesse

Les dépenses d'intervention couvrent l'organisation des manifestations nationales de la PJJ, les subventions aux associations hors secteur associatif habilité, ainsi que la prise en charge de certaines dépenses afférentes aux jeunes placés en familles d'accueil, telles que des hébergements, séjours et compensation de dégradations. Elles incluent également les dépenses liées au secteur associatif habilité à hauteur (299,79 M€ en AE = CP en LFI 2024, pour une exécution à 273,90 M€) ; ce dernier représente le deuxième poste budgétaire de la PJJ, après le T2, et 61,18% du HT2. Il concerne 998 structures habilitées contre 232 du secteur public.

Les dépenses d'intervention pour l'ensemble du programme se sont élevées en 2024 à 289,1 M€, en sous-exécution par rapport à la LFI, mais de manière quasi-équivalente à 2023 (elle aussi en sous-exécution).

4 - Programme 166 – Justice judiciaire

Les dépenses de guichet du programme 166, qui s'élèvent à 43,59 M€ sont en forte hausse (23,6 M€ en 2023), mais loin de leur niveau de 2022 (60,6 M€). Cette forte variabilité s'explique par la prise en charge des cotisations sociales des collaborateurs occasionnels du service public (COSP) (34 M€) qui évoluent fortement d'année en année.

Les dépenses couvrent également des subventions à des organisations telles que le conseil national des barreaux, qui se caractérisent par une relative stabilité. En revanche, cette année, la contribution au budget de la juridiction unifiée du brevet (JUB), à hauteur de 2,5 M€, a connu une augmentation de 0,7 M€ par rapport au prévisionnel en raison d'un second appel à projet, pris en charge par un mouvement de fongibilité.

Enfin, les annulations de crédits se sont portées à 0,2 M€ sur ce type de dépenses.

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

Les dépenses de titre 6 progressent en 2024 : + 6 % (3,7 M€ en 2024 contre 3,5 M€ en 2023).

Les dépenses relatives aux opérateurs sont stables tandis que les dépenses de politiques RH transverses progressent légèrement du fait de l'augmentation de la subvention versée aux Œuvres de l'orphelinat mutualiste de la police nationale dans le cadre de la prise en charge des orphelins du ministère de la justice.

Enfin, la prise en compte en 2024 du versement de la participation 2023 à la fondation « Camps des milles » et la réalisation d'un film pédagogique (« 50 ans de terrorisme ») par la mission de préfiguration du Musée-mémorial du terrorisme expliquent elles aussi la hausse des CP.

IV - Les perspectives associées à la trajectoire budgétaire

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.

Elles s'élèvent en 2024 à 265,4 M€ dont 137 M€ pour le programme 166 – *Justice judiciaire* principalement pour les dépenses de frais de justice (98,4 M€) et le solde pour l'ensemble des dépenses immobilières (18,4 M€). Les charges à payer du programme 107 – *Administration pénitentiaire* se sont élevées à 65,3 M€ de charges à payer dans la continuité de l'année 2023 (64,6 M€). Ces charges à payer concernent principalement des engagements effectués pour des opérations en lien avec la gestion publique des établissements pénitentiaires (28,4 M€) et les dépenses de gestion déléguée (16,8 M€).

Elles n'ont pas significativement progressé par rapport à 2023.

Tableau n°14 : programme 166 - charges à payer par poste de dépenses (en M€)

<i>Charges à payer</i>	2023	2024	Évolution
<i>Frais de justice</i>	87,9	98,4	12%

Charges à payer	2023	2024	Évolution
<i>Fonctionnement courant</i>	16,9	15,6	-8%
<i>Immobilier occupant</i>	21,5	17,3	-19%
<i>Immobilier propriétaire</i>	5,7	5,7	2%
<i>ENM</i>			
Total	132	137	4%

Source : ministère de la justice

Les restes à payer correspondent à la part des autorisations d'engagement engagées sur l'exercice n'ayant pas donné lieu à consommation de crédits avant la clôture de la gestion. Le montant des restes à payer estimé fin 2024 est de 11,4 Md€.

Tableau n°15 : programme 166 - restes à payer (en M€)

Restes à payer	2023	2024	Évolution
<i>Frais de justice</i>	58,5	45,6	-22%
<i>Fonctionnement courant</i>	46,7	57,8	24%
<i>Immobilier occupant</i>	242,1	206,9	-15%
<i>Immobilier propriétaire</i>	1 952,6	2 173,1	11%
Total	2 299,9	2 483,4	8%

Source : ministère de la justice

Le programme 107 est concerné pour ses dépenses d'investissement à hauteur de 4,5 Md€ au titre des dépenses du propriétaire liées au plan 15 000. L'administration pénitentiaire indique que ces restes à payer ont cependant diminué en 2024 de 228 M€ du fait de décaissements intervenus auprès de l'APIJ (268,7 M€) et de retraits d'engagement (81 M€) sur des *quitus* d'opérations achevées. Le paiement des obligations contractuelles des partenariats publics privés a impliqué un montant de 662,4 M€ pour couvrir la part d'investissement et les intérêts intercalaires de ces opérations.

Les restes à payer de l'administration pénitentiaire en fonctionnement concernent principalement le renouvellement des marchés de gestion délégué qui avaient été reportés de 2023 à 2024.

Les restes à payer du programme 166 portent principalement sur l'immobilier du propriétaire. Ceux relatifs aux frais de justice diminuent (*cf. infra*).

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

1. *Nouvelle recommandation : Actualiser le calendrier de mise en œuvre du plan 15 000 et ajuster en conséquence sa déclinaison en AE et CP (DAP).*

Chapitre II

Les politiques publiques

I - Analyse de certains dispositifs par programme

A - Programme 166 – *Justice judiciaire*

1 - Une réforme en cours des métiers judiciaires

Un important travail de réforme et de revalorisation des métiers judiciaires est entrepris depuis plusieurs années par le ministère. Cela s'est notamment traduit par l'accroissement du recours à des contractuels, en particulier pour la constitution d'une équipe autour du magistrat, mais également par des mesures au profit des magistrats et des personnels des services de greffe. Une partie des revendications de ces derniers, notamment exprimées à l'occasion d'un mouvement social d'ampleur en 2023, s'est ainsi concrétisée au cours de l'année 2024.

De fait, le ministère a publié une série de textes réglementaires venant mettre en œuvre les réformes statutaires et indiciaires :

- les sessions de recrutements des personnels de greffe ont été amplifiées, les concours nationaux à affectation locale ont été accrus ;
- l'examen professionnel rénové pour l'accès au grade de greffier principal a donné lieu à la publication de l'arrêté du 4 décembre 2024 ;
- l'accueil en détachement pour le corps des greffiers est expérimenté depuis 2024 ;
- le corps des greffiers a bénéficié d'une revalorisation statutaire et indiciaire (décrets n° 2024-141 et 2024-142 du 23 février 2024) ;
- le plan de requalification des adjoints administratifs en greffier s'est traduit par le décret n° 2024-1050 du 22 novembre 2024 et l'arrêté du 22 novembre 2024 relatif aux nombres de places offertes, puis de l'arrêté du 2 décembre 2024 relatif à la formation d'adaptation à l'emploi ;
- le statut particulier de cadre greffier des services judiciaires a été instauré par les décrets n° 2024-1089 et n° 2024-1091 du 3 décembre 2024, avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025.

2 - L'enjeu d'un pilotage rigoureux et d'une maîtrise des frais de justice

Les crédits ouverts pour les frais de justice en LFI 2024 s'élevaient à 674,33 M€ en AE = CP, pour une exécution située à 715,98 M€. Ils représentent 44,2% en AE et 49,9% en CP des dépenses HT2 du programme sur la gestion.

L'exécution a été très supérieure à la budgétisation, comme cela a été le cas au cours des dix dernières années (à l'exception de l'année 2022). Chaque année, cette sous-budgétisation s'avère très conséquente. Elle présente des effets importants en gestion qui obèrent le pilotage d'autres postes, imposant en cours d'année des réallocations de crédits pour abonder ceux destinés aux frais de justice.

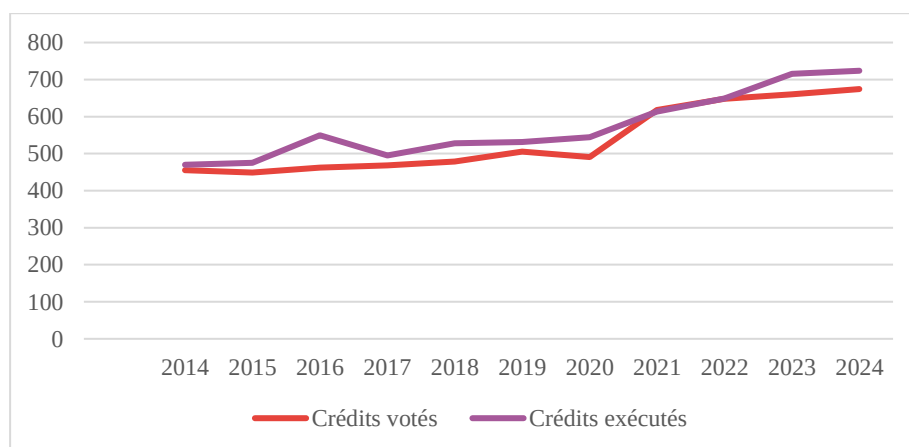
Au surplus, le ministère fait état de ce qu'il qualifie de « dette économique », constituée notamment de mémoires et factures en instance, mais également de prestations achevées mais non payées. Le reste à payer au titre des frais de justice serait ainsi passé de 254,4 M€ au 31/12/2023 à 318,4 M€ au 31/12/2024, soit 64 M€ de dette supplémentaire.

Tableau n°16 : évolution des crédits relatifs aux frais de justice (en CP et M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Crédits votés	455	449	462	468	478,5	505,23	490,8	618,23	648,45	660,4	674,33
Évolution		-1,32%	2,90%	1,30%	2,24%	5,59%	-2,86%	25,96%	4,89%	1,84%	2,11%
Crédits exécutés	470	475	550	495,5	527,9	531,81	544	613,18	648,7	715,9	715,98
Évolution		1,06%	15,79%	-9,91%	6,54%	0,74%	2,29%	12,72%	5,79%	10,36%	0%
Écart	15	26	88	27,5	49,4	26,58	53,2	-5,05	0,25	55,5	41,65

Source : Cour des comptes

Graphique n° 7 : évolution des frais de justice (2014-2024)



Sources : Cour des comptes

Pour faire face à cette dynamique de dépenses non maîtrisée, la direction des services judiciaires a mis en place un plan d'action. Déployé à partir de l'année 2022, il comprend plusieurs axes identifiés en concertation avec l'ensemble des acteurs de la dépense, notamment les juridictions. En 2024, il est devenu inter-directionnel, afin d'impliquer la direction des affaires criminelles et des grâces

(DACG), la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), l'Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires (ANTENJ) ainsi que le ministère de l'intérieur (DGPJ et DGGN), qui est un prescripteur important en matière de frais de justice. Dans cet esprit, à compter de 2025, l'AGRASC sera intégrée à la gouvernance du plan.

En 2023/2024, le plan s'est notamment traduit par :

- La mise en place de tableaux de bord mensuels analytiques portant sur le coût des mémoires déposés, par segment de dépense et par cour d'appel/BOP ;
- Le déploiement du réseau de référents « frais de justice », par le recrutement de chargés de mission au sein des BOP métropolitains et de contrôleurs de gestion dans chaque BOP (métropolitain et ultra-marin), afin d'intensifier la mise en œuvre des actions de maîtrise au niveau local ;
- La mise en place d'une comitologie visant à susciter des échanges sur les procédures, les outils et les actions de contrôle interne ;
- Le déploiement progressif des services centralisateurs régionalisés au sein des cours d'appel, notamment au bénéfice d'une harmonisation des procédures de contrôle ainsi que d'une fluidification de la chaîne de la dépense ;
- Des actions de formation et de sensibilisation menées à destination, tant des personnels du réseau judiciaire que des acteurs externes, notamment ceux du ministère de l'intérieur (officiers de police judiciaire).

En dépit du déploiement de ce plan d'action, la dynamique des dépenses est restée forte en 2024 et l'écart entre prévisions et réalisations s'est maintenu.

Dans son avis de mars 2024, la CBCM a alerté le ministère, mettant en avant les réserves émises par les contrôleurs budgétaires en région (CBR). L'exploitation des données renseignées par via l'outil ANACO lui avait en effet permis de constater que la majorité des BOP déconcentrés avaient émis des avis avec la réserve « *risques significatifs* » sur la soutenabilité de la programmation pour les frais de justice. Au vu de ces réserves, la CBCM a indiqué : « *le plan d'action 2024 a été examiné le 15 février en comité stratégique des frais de justice, qui associait pour la première fois la DACG, la DACS, la DDGN et la DGPJ. Pour ambitieux que soit ce plan, il est très regrettable que les débats aient abouti à un refus de tout objectif chiffré sur quelque action que ce soit. Faute de tels objectifs, la « maîtrise » des frais de justice est plus une orientation qu'un plan d'action contraignant et donc efficace, s'imposant à l'ensemble des parties prenantes* ». En dépit de cette alerte, le RPROG a maintenu sa programmation.

En raison de cet arbitrage, dès le début de la gestion, des mesures ont été nécessaires afin de contribuer à la soutenabilité :

- le RPROG a choisi de ne faire porter aucune réserve de précaution sur les frais de justice et de n'appliquer aucune réduction de crédits en lien avec le décret d'annulation de crédits du 21 février 2024. Mais ce choix, réaliste, n'a pas été suffisant pour faire face à la dynamique de la dépense.
- les crédits ouverts en LFI ont été augmentés par des mouvements de fongibilité interne mis en œuvre très tôt dans l'année 2024, mettant à contribution l'« immobilier occupant » (40,6 M€ en AE), l'« immobilier propriétaire »

(37,4 M€ en CP), le « fonctionnement courant », et le T2 HCAS (3,1 M€ en AE = CP).

- un engagement de 39,9 M€ au titre de l'annuité 2022 des COSP pour l'URSSAF, qui devait être régularisé, a été repoussé à 2025 ;

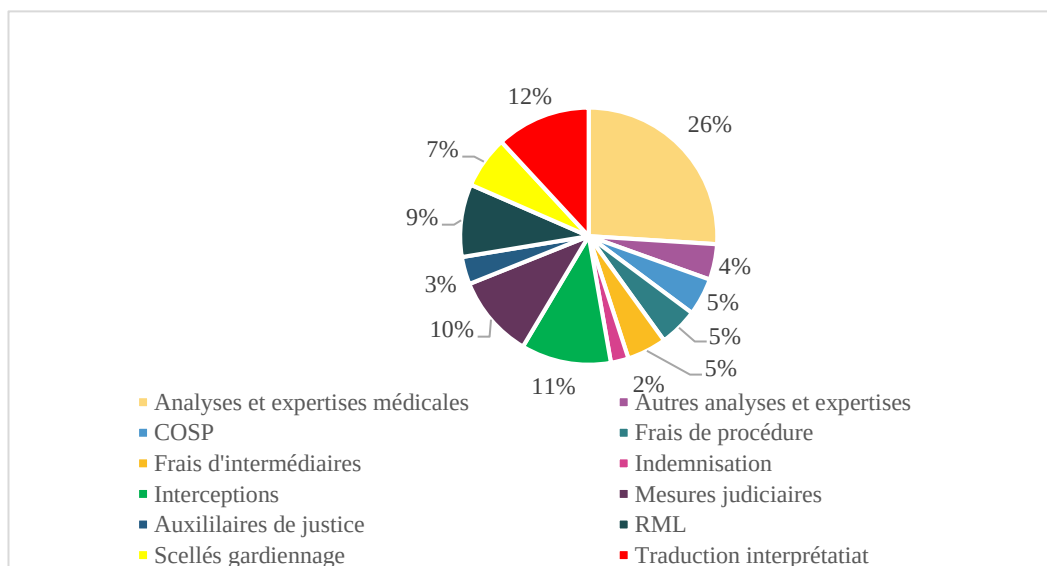
L'analyse des données fournies par la CBCM et confirmées par la direction des services judiciaires, montre que les écarts les plus importants entre les prévisions d'exécution et la dépense effective concernent prioritairement les frais de procédures, les interceptions judiciaires, les indemnisations et, enfin, les frais d'intermédiaires.

Tableau n°17 : écart entre la prévision et l'exécution des frais de justice en 2024 (par catégorie)

<i>Catégorie de frais de justice</i>	<i>Écart entre la prévision et l'exécution en 2024</i>
<i>Analyses et expertises médicales</i>	3,3 %
<i>Autres analyses et expertises</i>	2,6 %
<i>Collaborateurs occasionnels du service public (COSP)</i>	6,4 %
<i>Frais de procédure</i>	38,7 %
<i>Frais d'intermédiaires</i>	20,5 %
<i>Indemnisation</i>	22,7 %
<i>Interceptions judiciaires</i>	32,7 %
<i>Mesures judiciaires</i>	1,8 %
<i>Auxiliaires de justice</i>	4,3 %
<i>Médecine légale</i>	-5,1 %
<i>Scellés gardiennage</i>	5,4 %
<i>Traduction interprétariat</i>	-8,0 %

Sources : Cour des comptes – SCBCM – Ministère de la Justice

En exécution, les analyses médicales ont constitué près du quart des dépenses qui sont très diversifiées.

Graphique n° 8 : structuration des frais de justice en 2024

Source : Cour des comptes - SCBCM

La difficulté à infléchir la dynamique de ces dépenses vient notamment de ce que le plan de maîtrise ne porte pas sur l'intégralité des frais de justice. La direction des services judiciaires souligne qu'il concerne quatre segments dont elle estime qu'ils représentent 54 % de la dépense. Mais ce pourcentage est sans doute surestimé puisqu'il résulte de l'addition de catégories de dépenses dont seules certaines composantes sont intégrées dans le plan de maîtrise. Ainsi, par exemple, le gardiennage qui fait l'objet d'actions ne représente qu'une partie de la composante « *scellés, gardiennage* » pourtant intégrée dans son entier dans le calcul des 54% retenus par le ministère. Il en va de même pour les analyses génétiques, sous-ensemble de « *analyses et expertises médicales* ».

Au demeurant, même sur les segments de dépenses intégrées dans le plan, les résultats semblent en retrait des ambitions, notamment sur les interceptions judiciaires dont plus d'un quart continue de ne pas passer par la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ). L'enjeu est significatif puisque, selon les données communiquées par ANTENJ, une interception hors PNIJ génère un coût initial de 24 € auxquels s'ajoutent 17,8 € par jour et par ligne interceptée quand le coût est de 16 € sur la plateforme, quelle que soit la durée. En revanche des progrès sont notés en matière de dépense quotidienne de géolocalisation par un prestataire privé, puisqu'elle est passée de 75 810 € au 1^{er} août 2024 à 45 809 € au 31 décembre 2024, soit une économie de 1,13 M€ sur cette seule période.

Dans un contexte où elle supporte la dépense budgétaire sans maîtriser entièrement sa prescription qui dépend, aussi, des services du ministère de l'intérieur, la direction des services judiciaires souligne que « *le niveau des dépenses annuelles effectives reste plus dépendant des ressources budgétaires que de l'activité réelle sur la période, induisant ainsi une variation des charges à payer d'une année sur l'autre. Aussi, le pilotage des frais de justice est désormais effectué au regard du coût (net) des mémoires déposés* ». Avec certaines juridictions, elle s'est engagée dans une démarche visant à contenir ce coût. Il est ainsi passé d'une moyenne comprise autour de +8 % ces dernières années (+ 9,6 % entre 2021 et

2022, puis +7,9 % entre 2022 et 2023) à + 4 % entre 2023 et 2024. Il reste très différencié selon les juridictions et leur adhésion à la démarche.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère signale que, à la suite d'une réunion le 4 mars 2025, de nouveaux travaux sont envisagés afin d'expertiser d'éventuelles évolutions législatives visant à contenir les frais de justice via la suppression du caractère obligatoire de certaines expertises ou la modification des modalités de tarification des expertises psychiatriques. En outre, une revue de dépenses conduite par l'IGF, l'IGJ et l'IGA, en cours de réalisation, pourrait permettre identifier d'autres pistes d'économies.

L'effort du ministère de la justice sur le pilotage des frais de justice doit être maintenu. Recherche de longue date, leur maîtrise ne peut s'opérer sans le concours de l'ensemble des juridictions et celui des services de police et de gendarmerie, concernés au premier chef. La présence du ministère de l'intérieur dans les instances de gouvernance du plan est un progrès qui doit désormais se concrétiser dans la dynamique de la dépense.

La poursuite et l'élargissement du périmètre du plan d'actions sont indispensables pour y parvenir.

B - Programme 107 – Administration pénitentiaire

Indépendamment de la mise en œuvre du plan 15 000, deux axes importants ont été poursuivis par l'administration pénitentiaire pour renforcer l'attractivité de ses métiers et la sécurité de ses agents.

1 - Le renforcement de l'attractivité des métiers pénitentiaires

Les ouvertures d'établissements pénitentiaires prévues dans le cadre du plan 15 000 doivent s'accompagner de recrutements importants. La loi d'orientation et de programmation 2023-2027 pour la justice (LOPJ) les mentionne au sein des 10 000 emplois qu'elle prévoit. Elle n'explicite toutefois pas ni le nombre ni le calendrier des créations d'emplois pour l'administration pénitentiaire.

Dans un contexte où elle peine à pourvoir tous ses postes, la direction de l'administration pénitentiaire a mis en place depuis 2023 des mesures d'amélioration des carrières, notamment pour accroître l'attractivité en faveur du personnel de surveillance. Ces dispositions portent sur environ 70% du personnel de l'administration pénitentiaire.

**Tableau n°18 : taux de réussite aux concours de la direction
de l'administration pénitentiaire**

<i>Corps</i>	Places offertes	Places pourvues	%
<i>Directeur des services pénitentiaires</i>	25	23	92
<i>Directeur SPIP</i>	38	33	86
<i>Directeur technique</i>	8	6	75

<i>Corps</i>	Places offertes	Places pourvues	%
<i>Techniciens</i>	40	21	52
<i>CEA</i>	1710	1474	86
<i>Conseiller SPIP</i>	132	109	82
<i>Officiers</i>	72	53	73

Source : ministère de la justice

La direction de l'administration pénitentiaire a obtenu la création de 149 emplois correspondant au rattrapage de la sous-exécution du schéma d'emplois 2022, inscrits au PAP et dans la lettre plafond du PLF 2024. Ces créations de poste seront utilisées pour renforcer les taux de couverture des pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) et pour combler les vacances de postes en établissements.

2 - Le renforcement de la sécurité dans l'exercice du métier pénitentiaire

Le renforcement de la sécurité pénitentiaire, pour prévenir et lutter contre les violences, a constitué une priorité de l'administration pénitentiaire.

Les crédits mis en œuvre se sont élevés à 70,6 M€ en AE et 71 M€ en CP permettant de généraliser le dispositif de communication entre les personnels de l'administration pénitentiaire (SAGEO). Le développement des caméras piétons constitue également un point important d'amélioration de la sécurité des gardiens qui se généralise depuis 2024. L'amélioration des systèmes de sûreté informatique et le déploiement des systèmes de détection et de neutralisation des communications illicites constituent des axes de la sécurisation des agents pénitentiaires.

Des mesures de sécurisation périmétrique des établissements pénitentiaires et de renforcement de la vidéosurveillance ont également été financées. A ces financements, prévus dès la LFI, se sont ajoutés ceux mis en place dans le cadre du protocole d'accord faisant suite aux événements tragiques d'Incarville qui ont donné lieu, dans un premier temps, au redéploiement de 6 M€ de crédits de titre 3 pour renforcer la sécurité des agents en charge du transport des personnes détenues et pour financer l'achat de véhicules. À terme, 110 M€ sur la période 2024/2027 permettront le renforcement du parc automobile ainsi que l'acquisition d'armements et effets de protection adaptés aux missions.

C - Programme 182 – Protection judiciaire de la jeunesse

1 - Un pilotage du recours aux contractuels à consolider

La trajectoire du T2 du programme 182 a connu de grandes perturbations dans le cadre de la gestion 2024. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse n'a pas revu à la baisse sa programmation annuelle alors que le contexte l'y invitait, de même que le CBCM. Au-delà du caractère conjoncturel, celle-ci

déplorait le fait que, contrairement aux autres programmes, le programme 182 n'identifie pas, dans sa présentation du schéma d'emplois mensuel par catégorie, les évolutions affectant les principaux corps, rendant difficile l'appréciation des mesures de pilotage des effectifs concernés.

Au mois de juillet, l'exécution de la masse salariale était supérieure à la programmation, en raison du dynamisme des recrutements. Le caractère volontariste du recrutement, même s'il doit être salué compte tenu des difficultés à pourvoir certains postes⁸, a été excessif.

La confirmation d'un surgel à hauteur de 3 M€ associée à des dépenses imprévues (1,5 M€ de primes de fidélisations en Seine-Saint-Denis⁹ et 0,17 M€ liés à la prime JOP tous deux non budgétés) ont accru les tensions budgétaires et confronté la direction à des difficultés pour gérer ses effectifs, provoquant des tensions en son sein. Sans attendre le résultat de la demande de dégel formulée par le secrétariat général du ministère, la direction a fait le choix de ne pas renouveler 480 contrats infra-annuels habituels pour la période estivale, suscitant un mouvement social les 14 et 29 août. Entre temps pourtant, et pour faire face à cette situation, la DPJJ a bénéficié de 3 M€ de crédits dégelés durant l'été., permettant de limiter les non-renouvellements.

À la suite d'un rapport de l'Inspection générale de la Justice, le Garde des sceaux, a demandé à la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse de produire un plan d'action, toujours en cours d'élaboration. Il devrait permettre d'améliorer la capacité de pilotage de la direction. Sa finalisation est impérative avant la période estivale 2025, période propice au recrutement de contractuels.

2 - La mise en place du code de la justice pénale des mineurs

Le code de la justice pénale des mineurs (CJPM), entré en vigueur le 30 septembre 2021 (abrogeant de ce fait l'ordonnance de 1945), a apporté des modifications importantes dans la prise en charge des mineurs délinquants.

L'un de ses principaux apports porte sur les délais procéduraux. Il prévoit en effet que le jugement sur la culpabilité d'un mineur doit intervenir dans un délai maximum de trois mois à compter de l'engagement des poursuites et que le jugement sur la sanction doit advenir dans un délai maximum de neuf mois après la déclaration de la culpabilité, soit 12 mois au total. Entre les deux jugements, le mineur déclaré coupable est soumis à une période de mise à l'épreuve éducative, période communément appelée la césure.

Certaines juridictions de taille importante se déclarent en difficulté pour respecter ces délais. Les données de suivi fournies par le ministère montrent qu'ils tendent à s'accroître entre 2023 et 2024 de manière significative.

⁸ Cf. Cour des comptes, *Les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs*, 16 octobre 2023

⁹ Prime de fidélisation territoriale dans la fonction publique de l'État aux agents exerçant sur le département de la Seine-Saint-Denis (arrêté du 20 décembre 2023).

Tableau n°19 : délais procéduraux liés au CJPM (2023-2024)

	2019	2020	2023	2024
Entre la poursuite et l'audience d'examen de la culpabilité	15 mois	18 mois	2,4 mois	3 mois et 19 jours
Entre le jugement sur la culpabilité et la date de prononcé de la sanction			6,5 mois	7 mois et 7 jours
Entre la poursuite et la date de prononcé de la sanction			9,4 mois	10 mois et 16 jours
Entre la poursuite et la date d'audience unique			1,3 mois	4 mois et 6 jours
Entre la poursuite et la date d'audience unique en cas de placement en détention provisoire			-	27 jours

Source : Cour des comptes - DPJJ

Comme l'a souligné le rapport d'évaluation remis au Parlement en octobre 2023, la charge de travail pour l'ensemble de la chaîne de la justice pénale des mineurs s'est accrue, parfois à moyens constants et avec un applicatif métier à moderniser. La DPJJ a créé des groupes de travail dédiés à cette problématique et bénéficie d'un accompagnement de la DITP pour approfondir une réflexion sur l'impact de la réforme sur les gestes professionnels.

Le CJPM a également mis en place une nouvelle mesure éducative judiciaire qui est très largement prononcée. Il prévoit qu'elle peut être assortie de plusieurs modules. Or, plus d'un tiers ne comporte aucun module au profit d'un suivi éducatif classique. Lorsque des modules sont prévus, celui d'insertion est le plus ordonné (36 % des modules), puis de réparation (31 % des modules), suivi de celui de santé (24 % des modules) et enfin de placement (9 % des modules).

Enfin, l'un des objectifs majeurs du CJPM consiste à réduire l'incarcération des mineurs¹⁰. Pourtant, la baisse entamée plusieurs mois avant son entrée en vigueur s'est inversée à partir de juillet 2023. Au mois de janvier 2025, le nombre de mineurs incarcérés s'élevait à 775. En revanche, la proportion de mineurs en détention provisoire a diminué : alors qu'elle s'élevait à 77 % au 1^{er} octobre 2021, la part des mineurs en détention provisoire est au mois de janvier 2025 de 65%.

À l'issue de la démarche des États généraux du placement (EGP), un plan d'action visant à rénover le dispositif de placement a été formalisé. Le déploiement de ce plan suppose une offre d'accueil plus diversifiée dans l'objectif d'individualiser plus encore les prises en charge. De fait, une expérimentation d'un nouveau modèle d'organisation et de fonctionnement des établissements de

¹⁰ Le CJPM durcit les conditions de révocation des mesures de contrôle judiciaire et d'assignation à résidence avec surveillance électronique, et restreint les hypothèses de placement en détention provisoire *ab initio*.

placement éducatif (EPE) a été lancée en 2024 pour deux ans et demi sur quatre sites (EPE Bourgogne Ouest, EPEI de Toulon, EPE Tourcoing-Villeneuve d'Ascq, EPE du Rhône).

Enfin, une place plus importante des victimes semble se dessiner, en lien avec la diminution des délais. À cet égard, l'évolution du taux de constitution de partie civile dans les affaires jugées avec au moins une victime le confirme, puisqu'il augmente de 7 points entre 2019 et 2023, passant de 31 % à 38 %, s'établissant à 39,4% au troisième trimestre 2024.

3 - Une régulation qui a lourdement pesé sur le secteur associatif habilité

En 2024, 15,8 % des mesures confiées à la protection judiciaire de la jeunesse (16,4 % en 2023) sont réalisées par des structures du secteur associatif habilité (SAH - foyers, maisons d'enfants à caractère social, lieux de vie et d'accueil, centres éducatifs renforcés, etc.). Cela représente 61,08 % du HT2, avec 299,79 M€ en AE = CP en LFI 2024 pour une exécution s'établissant à 273,74 M€ (274 M€ en 2023).

C'est sur cette enveloppe que la responsable de programme a choisi de faire porter une part importante des mesures de régulation. Un surgel de juillet 2024 a été positionné en majorité sur le SAH (31,01 M€ en AE et 12,40 M€ en CP) rendant son financement insoutenable. Les CBR ont exigé des mesures de fongibilité, sous menace de geler les engagements. De fait, un dégel a ensuite été sollicité (15,35 M€ en AE et 3,24 M€ en CP).

Le choix initial de concentrer la régulation sur le secteur associatif habilité s'est ainsi soldé par des difficultés importantes de gestion imposant des ajustements successifs pour éviter reports de charge ou délais de paiement. Cela a également pesé sur les relations entre les associations et l'administration, laquelle a indiqué que cet élément a contribué au conflit social de l'été 2024.

Plus globalement, les conditions du suivi du SAH ne se sont pas améliorées en raison du décalage du déploiement de l'applicatif PARCOURS. L'un des objectifs de ce déploiement est de disposer des mêmes informations que pour les jeunes confiés au service public et, par conséquent, de pouvoir piloter une politique unifiée de prise en charge.

Pour l'heure, les DIR-PJJ saisissent l'activité du SAH pour le compte des associations sur la base des factures et des décisions judiciaires transmises, ce qui s'avère chronophage et parcellaire. Comme déjà souligné par la Cour¹¹, le déploiement de PARCOURS doit rester une priorité forte de la direction.

D - Programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice*

Le programme 310, porté par le secrétariat général du ministère, a bénéficié de 522,5 M€ hors titre 2 en AE et 501,3 M€ en CP. En son sein, le budget de la

¹¹ Cour des comptes, *Les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs*, 16 octobre 2023.

direction du numérique ministériel (DNUM) s'élevait en LFI à 249,8 M€ en AE et 251,1 M€ en CP.

Le budget de la DNUM a été exécuté à hauteur de 106 % en AE et 102 % en CP. Ces dépenses informatiques ne sont pas totalement comparables à celles présentées les années précédentes car elles intègrent tous les titres alors que seuls les crédits d'investissement étaient pris en compte dans le décompte des années précédentes.

1 - La mise en œuvre du deuxième plan de transformation numérique

Les crédits de la DNUM permettent la mise en œuvre du deuxième plan de transformation numérique (PTN) dont les trois objectifs majeurs sont la modernisation de l'informatique ministériel, l'amélioration du soutien aux utilisateurs et le développement des outils métiers. La LOPJ 2023-2027 prévoyait la création de 263 ETP sur cinq ans. En 2024, le programme 310 s'est vu allouer 55 nouveaux emplois après l'année 2023 au cours de laquelle il en avait bénéficié de 46 pour les fonctions numériques.

Afin de suivre les investissements du PTN, le ministère de la justice a mis en place depuis 2021, en complément de son conseil en stratégie de transformation numérique (CSTN) présidé par le garde des Sceaux, un comité numérique qui suit chacune des phases de développement informatique et les valide. L'objectif est de parvenir à une maîtrise effective du budget numérique grâce à la comptabilité analytique mise en place. En 2024, la tenue du CSTN n'a toutefois pas pu avoir lieu en raison des changements de gouvernement, et la définition des priorités d'investissement sur les applicatifs métier n'a été vue qu'en gestion. Selon le ministère, ceci a permis une « *approche partagée des décisions à prendre* ».

Au regard des enjeux de renforcement du pilotage régulièrement rappelés par la Cour, le ministère a fait évoluer début 2024 son service du numérique en direction du numérique en charge du suivi financier des projets informatiques dans une logique de transversalité. Un référentiel budgétaire a été mis en place qui devrait permettre de prioriser les projets informatiques à développer. Selon le ministère, ces évolutions permettront de moderniser le numérique ministériel et d'orienter ainsi valablement les décisions au regard de l'amélioration du service rendu.

Ces évolutions sont toutefois récentes, et comme le soulignent la direction du budget et la CBCM, la programmation budgétaire doit progresser. Un pilotage et un suivi rigoureux restent donc nécessaires

2 - Une internalisation croissante des compétences informatiques

Le programme 310 a internalisé certaines des prestations informatiques qui étaient jusqu'à présents confiées à des sociétés extérieures¹². Ces orientations se sont traduites par le recrutement de 27 chefs de projets et experts principalement pour le développement de la procédure pénale numérique (PPN, six postes), de Cassiopée et de Portalis (deux postes pour chacun des applicatifs). De manière plus

¹² *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, juillet 2023.

transversale, ces mesures d'internalisation ont également concerné des actions de protection et de sécurisation des réseaux.

La DNUM a indiqué que ce nouveau pilotage des dossiers permet une économie sur les dépenses de prestataires sans toutefois pouvoir la chiffrer.

Ce développement du recours à des personnels du ministère n'exclut toutefois pas le recours à des prestataires pour un montant de crédits de 272,2 M€. Ces achats s'effectuent à 45 % auprès de l'UGAP et d'une société socialisée. 11 autres sociétés interviennent sur les parts de marchés restantes.

3 - Un report d'opérations informatiques prioritaires

Au titre de la LFI 2024, 270 M€ étaient programmés en AE pour la modernisation informatique du ministère.

Le maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information bénéficiait de 180 M€ pour un besoin estimé à 220 M€ par la DINUM. Environ 20 M€ de ce budget concernait le programme politique pénale numérique (PPN). Une enveloppe de 70 M€ était programmée pour traiter la vétusté de certains systèmes informatiques notamment par le déploiement de Portalis qui vise à remplacer certaines applications de la chaîne civile dont certaines ont plus de 20 ans.

La DNUM a indiqué avoir dû procéder à des renoncements significatifs de financements sur ces projets pourtant prioritaires. Elle souligne que le ministère n'a pas procédé au renouvellement du matériel bureautique qui était envisagé. Selon elle, ce renouvellement ne pourra pas être différé en 2025.

Ces reports d'opérations sont problématiques compte tenu des défaillances bien connues des systèmes d'information du ministère. Relevées par la Cour dans de nombreux rapports¹³, ces défaillances sont un obstacle important au fonctionnement efficace des juridictions et des autres services du ministère.

Dans ce contexte, et compte tenu de la nécessité de maintenir en condition opérationnelle les applicatifs, les efforts entrepris pour améliorer le pilotage et la programmation pluriannuelle des crédits doivent être poursuivis et renforcés. C'est indispensable pour répondre aux attentes des directions métiers et améliorer la qualité du service rendu aux usagers de la justice.

4 - Des charges à payer en baisse mais encore élevées

Au 31 décembre 2024, le montant des dépenses obligatoires s'est établi à 49,8 M€ dont 40 M€ de charges à payer en lien avec les dépenses numériques du programme. Leur diminution de 32 % par rapport à 2023 s'explique par un important travail de résorption mené par la DNUM.

Lors de son examen de la gestion 2023, la Cour avait relevé leur importance, certaines correspondant à des factures remontant à 2018. Elle avait recommandé au

¹³ Améliorer la gestion du service public de la justice, les enjeux structurels pour la France, Octobre 2021.

ministère de mettre en place un plan d'action pour les résorber. Cette politique a été engagée. Des travaux ont été conduits visant :

- un apurement du stock des factures anciennes (>1an) sur les engagements juridiques des années antérieures : la résorption des factures les plus anciennes a été la priorité dès le début de l'année 2024. L'objectif consistait à payer les factures qui pouvaient l'être (après vérification des montants et de la réalité du service fait) et de rejeter les autres. Par conséquent, au 13/01/2025 le stock de factures anciennes (*i.e.* >1an) s'établit à 125 factures pour un montant de 1,61 M€, soit 5,40 % du montant global des factures dues en attente de paiement ;
- la vérification de la fiabilité des restes à payer sur les engagements juridiques actifs au 31/12/2023. Ceci a permis de clôturer 16,5 M€ d'engagements anciens sans facture et service fait attendus (avec les retraits d'engagements correspondants). Cette action de fiabilisation sera finalisée en 2025.

L'amélioration du pilotage et du suivi doit permettre d'éviter la répétition d'une accumulation des restes à payer dont la résorption, significative, doit être achevée.

II - Analyse de certaines dépenses par thématique

A - Les dépenses environnementales

Le ministère n'a pas mis en place une comptabilité analytique ou un accompagnement pour la mesure de son empreinte écologique. Toutefois, l'ensemble des directions du ministère mène des opérations de sensibilisation et de formation, y compris à destination des publics pris en charge par la PJJ. La question des mobilités est également traitée avec le développement des mobilités douces et le renouvellement du parc automobile. Sur ce point, la DPJJ témoigne d'une très forte ambition dans la mesure où elle présente l'une des flottes les plus importantes du ministère ; elle souhaite renouveler 2 200 véhicules avec un objectif de 50 % électriques et 90 % de véhicules à faibles émissions.

Au sein du ministère, seuls les programmes 166 et 182 intègrent la transition écologique et l'adaptation climatique comme une ambition forte de leur stratégie immobilière. À ce titre, les investissements dédiées à la rénovation énergétique du parc judiciaire sont en constante augmentation depuis 2020 :

- dans le cadre des rénovations lourdes des palais de justice, les travaux doivent conduire à un gain minimal de 40 % sur la consommation d'énergie primaire par rapport à l'état antérieur ;
- s'agissant des opérations neuves qui viennent en substitution de locaux inadaptés et inadaptables, elles ont des objectifs ambitieux en matière de performance énergétique et bas carbone et intègrent un volet énergies renouvelables (EnR). Elles représentent cependant une part très minoritaire des constructions, le ministère de la justice privilégiant la restructuration de l'existant ;

- les opérations de gros entretien renouvellement (GER) consacrent environ 20 M€ par an en moyenne à la rénovation énergétique ;
- les opérations de rénovation ou d'amélioration énergétique des bâtiments réalisés dans le cadre des plans Relance, Résilience et Résilience 2 ou encore Transition environnementale 2024 représentent 91 M€ d'investissements sur les années 2021 à 2025.

Concernant le programme 182, les nouvelles constructions du plan CEF ont été guidées par une ambition environnementale qui allait au-delà de la réglementation en vigueur, à la fois sur la performance thermique et sur l'emploi de matériaux biosourcés (isolation en paille à l'UEHC Auxerre, géothermie au CEF d'Amillis), mais également sur le réemploi de matériaux de démolition (UEHC de La Cale). Enfin, dans le domaine de la production d'énergie renouvelable et à la suite de l'expérience conduite au pôle territorial de Formation (PTF) à Labège qui produit aujourd'hui plus d'électricité qu'il n'en consomme, la DPJJ a choisi de développer le photovoltaïque qui apparaît comme une solution adaptée.

L'absence de comptabilité analytique ne permet toutefois pas d'évaluer la part des dépenses consacrées spécifiquement à la thématique environnementale.

B - L'impact des jeux olympiques

La dépense liée aux JOP pour la mission Justice s'élève à 11,26 M€ dont 5,35 M€ en HT2. Elle comprend :

- les primes (0,8 M€) : 0,35 M€ pour le programme 107, 0,2 M€ pour le programme 166, 0,2 M€ pour le programme 182, 0,1 M€ pour le programme 310 ;
- des recrutements (5 M€) qui ont représenté 437 ETP et 161 ETPT dont certains qui resteront après les JOP, principalement pour le programme 166 (4 M€). Les autres programmes sont à des montants bien inférieurs : 0,7 M€ pour le programme 107, 0,2 M€ pour le programme 182, 0,25 M€ pour le programme 310 ;
- et 5,35 M€ de dépenses HT2 (à 67,85% des subvention en matière d'accès au droit et à 17,94% des frais de déplacement).

La PJJ est la principale direction du ministère à avoir intégré les jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 dans son activité. Elle a ainsi déployé un plan comportant 38 actions ne se limitant pas à la seule période des jeux. Il a fait l'objet d'un suivi qui permet d'établir que 32% d'entre elles ont été réalisées et sont achevées ; 21% n'ont pas été réalisées et sont réputées caduques ; 47% sont à reconduire (dont les 2/3 à actualiser ou reformuler). De fait, la direction réfléchit à l'héritage des JOP au regard de l'investissement consenti, mais également de la pertinence des projets portés pour les missions assumées.

D'une manière générale, aucune des directions opérationnelles du ministère n'a été concernée par une suractivité (ce qui explique le faible montant des primes). La période estivale n'a toutefois pas connu la traditionnelle baisse d'activité. Tous les efforts d'anticipation se sont donc révélés efficaces pour une maîtrise de l'activité et les dispositifs prévus pour une suractivité n'ont pas été mis en œuvre.

III - La performance

La Cour a de longue date souligné la nécessité de présenter un indicateur de performance consacré à la récidive. Le ministère a fait le choix de retenir un indicateur de contexte, introduit dans le projet annuel de performance 2023. Lors de son examen de l'exécution budgétaire 2023, la Cour avait relevé que cet indicateur ne suit pas la méthodologie usuellement adoptée par le ministère. Celui-ci a choisi de présenter des taux de récidive correspondants à la récidive légale à deux ans, ce qui conduit à des valeurs de l'ordre de 10-11 %, très inférieures à celles habituellement présentées.

Le ministère envisage de les remplacer par deux indicateurs permettant de donner une vision plus large du phénomène : un indicateur de récidive légale à 5 ans et un indicateur de re-condamnation à 5 ans. Toutefois, les travaux engagés sous l'égide du service statistique ministériel (SSM) n'ont pas été finalisés. Par ailleurs, le SSM anime un groupe de travail pour rédiger un document de politique transversale permettant d'agréger des données provenant des autres ministères, et mobilise des chercheurs pour disposer d'études qualitatives complémentaires. Un premier document méthodologique sur la récidive a été publié et sert de base aux échanges entre les directions concernées au sein du ministère.

Des démarches sont également engagées par les directions « métiers ». Pour les mineurs, la réactivation du panel des mineurs est engagée, mais prendra plusieurs années. Un groupe de travail doit voir le jour au niveau ministériel. Des travaux ont également été confiés à des chercheurs pour évaluer l'impact du passage en CEF sur les parcours de délinquance. Pour les majeurs, la direction de l'administration pénitentiaire a créé une cellule spécialisée pour traiter des questions évaluatives et engager des analyses statistiques complémentaires.

L'analyse de la récidive est indispensable pour apprécier l'efficacité des politiques menées par le ministère. Il est également central pour le ministère. Il importe donc que les travaux engagés aboutissent et la Cour réitère donc sa recommandation en ce sens.

A - Programme 166 – *Justice judiciaire*

L'une des priorités de la mission *Justice* porte sur le délai de traitement des affaires à qualité de décision constante, orientation qui correspond à une forte et légitime attente du justiciable. L'indicateur concerne les affaires civiles et pénales.

L'évolution de la durée moyenne des affaires terminées doit s'interpréter en parallèle avec l'évolution du stock (en âge et en volume) : une durée moyenne en baisse alors que le stock augmente peut signifier que la juridiction s'attache à évacuer les affaires simples au détriment des affaires complexes ; à l'inverse, une hausse de la durée de traitement accompagnée d'une baisse de l'âge moyen du stock peut suggérer que la juridiction traite en priorité les affaires les plus anciennes.

S'agissant de la proportion d'affaires civiles terminées en moins de douze mois en première instance sur l'année écoulée, la cible était de 83 % en 2024 (contre 83,5 % en 2023). Au regard des données disponibles, l'exécution d'octobre 2023 à septembre 2024 (année glissante) était de 83,9 %.

S'agissant de la proportion d'affaires pénales terminées en moins de douze mois en première instance sur l'année écoulée, la cible était de 81 % en 2024 (contre 80,4 % en 2022). Au regard des données disponibles, l'exécution de juillet 2023 à juin 2024 (année glissante) était de 79,9 %.

B - Programme 107 – Administration pénitentiaire

Le programme 107 dispose de deux indicateurs prioritaires :

- La « *part des personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'une mesure sous écrou de DDSE, PE ou SL* » a connu une augmentation de 2015 à 2022 suivi d'un effet de plateau entre 26 et 27 %. Les prévisions pour 2024 ont été reconduites pour 2025. La mise en œuvre de la liberté sous contrainte (LSC) de plein droit devait permettre de développer les mesures de semi-liberté, placement extérieur ou détention à domicile sous surveillance électronique¹⁴. La prévision de performance pour 2024 est fixée à 32 % ;
- le « *taux d'occupation des établissements pénitentiaires* » : les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt connaissent une suroccupation en hausse constante depuis 2020. L'optimisation de l'utilisation des places disponibles en établissement pour peine ne permet pas de contenir l'augmentation de la population carcérale. Le taux d'occupation dans les maisons d'arrêt et quartiers maisons d'arrêt devrait continuer à croître en 2025. Les prévisions actuelles s'établissent à 164 % pour les maisons d'arrêt contre 141 % en 2024.

C - Programme 182 – Protection judiciaire de la jeunesse

Le retard du déploiement de Parcours (*cf. supra*) rend plus complexe la compilation et la fiabilisation des données nécessaires à l'établissement des indicateurs de performance.

La réduction des délais moyens de prise en charge constitue l'une des priorités de la mission. Le délai était de 11,7 jours en 2024, soit 0,1 jours de plus qu'en 2023. La cible 2024 d'une prise en charge en moins de 9 jours n'est cependant pas atteinte.

Le délai moyen de prise en charge des mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE) nouvelles par les services éducatifs PJJ est de 23,6 jours en 2024, soit 3,3 jours de moins qu'en 2023, mais loin de la cible à 15 jours.

Le taux d'inscription des jeunes pris en charge dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle ou de formation est également scruté. En moyenne, 75 % des jeunes sortis des services de milieu ouvert du secteur public (hors investigation, travaux d'intérêt général, réparation pénale et stages) sur les trois premiers trimestres de 2024, étaient soit scolarisés, soit en situation d'emploi, soit inscrits dans un dispositif lié à l'emploi, soit en activité d'insertion à la PJJ. Ils étaient 74 %

¹⁴ SL : semi-liberté, PE : placement extérieur, DDSE : détention à domicile sous surveillance électronique.

en 2023. La cible de 90% est maintenue, mais demeure étroitement liée au déploiement de Parcours.

La part des mesures de placement terminées de 3 mois et plus pour l'année 2024 reste loin des cibles (54% au lieu de 75 % pour les CEF et 46% au lieu de 65% pour les UEHC). Une hausse est souhaitée, car l'allongement de la durée de placement offre plus de garantie de consolidation du projet éducatif et du parcours du jeune.

La proportion de mineurs en détention provisoire par rapport à l'ensemble des mineurs incarcérés s'établissait à 62 % en 2022-23 et 65% en 2024, pour une cible à 55%.

Le taux de prescription en journées théoriques traduit la demande des magistrats telle qu'elle s'exprime à travers les décisions de placement. Pour les établissements fonctionnant en continu (UEHC et CEF), il doit tendre vers 90 % en raison du renouvellement des placements dont la durée est limitée (taux de rotation). En revanche, pour les établissements fonctionnant par session (CER), il est possible de dépasser les 90 %. Or, la prescription en 2024 est inférieure à ce qu'elle était en 2023 pour les CEF et les UEHC : 88 % en CEF (soit -1 points par rapport à 2023 et -2 points par rapport à la cible 2024) ; 80 % en UEHC (soit -6 points par rapport à 2023 et -10points par rapport à la cible 2024). Elle reste stable en CER à 97 %.

En ce qui concerne le taux d'occupation moyen, il s'élève à 75 % en CEF, en hausse de 5 points par rapport à l'année 2023, avec une cible à 85 % ; en UEHC, il est de 68 % pour une cible à 85 %.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *(Recommandation reformulée) poursuivre la mise en œuvre du plan d'action et de maîtrise des frais de justice en lien avec les juridictions et les services du ministère de l'intérieur et élargir son périmètre à l'ensemble des dépenses concernées (DSJ) ;*
 3. *(Nouvelle recommandation) finaliser le plan d'action relatif à la gestion des contractuels et mettre en place des outils permettant un suivi effectif de la masse salariale (DPJJ) ;*
 4. *(Recommandation reformulée) renforcer le pilotage des projets informatiques et la programmation des dépenses correspondantes (DNUM) ;*
 5. *(Recommandation réitérée) revoir la méthodologie retenue pour le calcul de l'indicateur de récidence introduit dans le PAP en vue d'assurer sa cohérence avec les études statistiques du ministère et faire de cet indicateur un indicateur de performance (SG, DACG, DAP, DB).*
-

Chapitre III

Dépenses fiscales et moyens consacrés aux opérateurs

I - Les dépenses fiscales

En matière de dépenses fiscales, le programme 101 met en œuvre quatre mesures qui concernent certaines victimes d’actes de terrorisme¹⁵ et par la franchise en base pour les avocats dont le chiffre d’affaires n’excède pas la limite fixée au III de l’article 293 B du Code général des impôts, soit 55 000

Le coût de la franchise de base fourni par la direction générale des finances publiques (DGFIP) dans les documents budgétaires s’élève à 7 M€ en 2024.

II - Les opérateurs

Le ministère de la justice exerce la tutelle directe sur cinq opérateurs. Trois d’entre eux sont rattachés au programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice* : l’Agence publique pour l’immobilier de la justice (APIJ), l’Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), le GIP Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ). Deux écoles relèvent par ailleurs de la tutelle des programmes 166 – *Justice judiciaire* (l’École nationale de la magistrature - ENM) et 107 - *Administration pénitentiaire* (l’École nationale d’administration pénitentiaire - ENAP).

Tableau n°20 : ressources et dépenses en M€ des opérateurs

<i>En CP, en M€</i>	LFI 2023	Exéc. 2023	LFI 2023 format 2024	Exéc. 2023 format 2024	LFI 2024	Exéc. 2024
<i>Ressources</i>	116,9	119,5	116,9	119,5	128,4	129
<i>dont fonctionnement</i>	99,9	102,6	99,9	102,6	113,7	113,9

¹⁵ Dégrevement 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 ; dégrèvement de contribution pour l’audiovisuel public en cas de décès.

<i>En CP, en M€</i>	LFI 2023	Exéc. 2023	LFI 2023 format 2024	Exéc. 2023 format 2024	LFI 2024	Exéc. 2024
<i>dont intervention</i>	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>dont investissement</i>	0,5	0,6	0,5	0,6	0,9	0,9
<i>dont taxes affectées</i>	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9
<i>dont recettes fléchées</i>	4,6	4,4	4,6	4,4	2,1	2,2
<i>dont ressources propres</i>	1,4	1,4	1,4	1,4	1,2	1,5
Dépenses	123,8	119,5	123,8	119,5	133,6	134,1
<i>dont personnels (titre 2)</i>	65,1	62	65,1	62	72,7	71,8
<i>dont autres (hors titre 2)</i>	58,7	57,5	58,7	57,5	60,9	62,3

Source : ministère de la justice

Tableau n°21 : subvention pour charge de service public par opérateur exécutée en M€

<i>En CP/M€</i>	2023	2024
<i>APIJ</i>	17,1	18,4
<i>AGRASC</i>	10,7	11,2
<i>GIP IERDJ</i>	0,9	0,8
<i>ENAP</i>	36,3	36,9
<i>ENM</i>	35,8	45,8
Total	100,8	113,1

Source : ministère de la justice

A - Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)

En 2024, l'APIJ a fait face aux enjeux de croissance de son plan de charge (84 opérations actives, dont 48 opérations pénitentiaires à des degrés d'avancement divers) et à un taux de rotation important de ses personnels. Le total de décaissement pour 2024 s'établit à 363,3 M€, dont 262,7 M€ au titre des opérations pénitentiaires.

L'APIJ a bénéficié d'une dotation pour charge de service public de 18,4 M€.

L'année 2024 a été particulière pour l'APIJ car cet opérateur a bénéficié en fin de gestion d'un abondement de sa subvention pour charge de service public (SCSP) à hauteur de 776 712 € correspondant à un transfert de crédits depuis le programme 354 pour 110 000 € à destination du financement d'un poste de directeur de projet pour l'opération de construction de la cité administrative et judiciaire de Saint-Martin, et au financement de 9 ETPT par la voie d'une fongibilité asymétrique à hauteur de 140 000 € depuis le programme support (310),

et de deux virements dans le cadre de la campagne n° 2, pour 176 712 € depuis le programme 107 et 350 000 € depuis le programme 166. Cet abondement a fait l'objet d'une note d'observation en date du 13 décembre 2024, à l'occasion du visa du CBCM pour indiquer que ces mesures conduisaient à un dépassement du plafond d'emplois de l'établissement non prévu dans la loi de finances. Le ministère indique toutefois que le compte financier présenté en fin d'année par l'opérateur respecte bien son plafond d'emplois.

En 2024, le niveau de fonds de roulement est en baisse par rapport à 2023 (4 M€ en 2024 contre 4,4 M€ en 2023) et représente cependant 2,5 mois de fonctionnement de l'Agence sur le budget 2024.

B - Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)

La subvention pour charges de service public de l'établissement a été revue à la baisse par l'annulation des crédits prévue par le décret du mois de février 2024. Elle est donc passée de 12,2 M€ en LFI, à 11,2 M€ en exécution. L'AGRASC bénéficie par ailleurs de 9,9 M€ de taxe affectée ainsi que des recettes issues d'un fonds de concours à hauteur de 1,9 M€.

La baisse de la subvention pour charges de service public (- 0,5 M€) et la hausse des dépenses imprévues (prise en charge d'un bien de luxe dont la vente a été ajournée) participent à la baisse du niveau du fonds de roulement de - 0,27 M€ (8,4 M€). Toutefois, la trésorerie qui s'élevait fin 2024 à 9,15 M€ représente environ 4,7 mois de fonctionnement.

C - Groupement d'intérêt public - Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (GIP IERDJ)

En 2024, les dotations pour charges de service public s'élèvent à 0,8 M€. Les financements apportés au GIP par le ministère de la justice représentent de 83 % de ses recettes totales.

Le GIP bénéficie du soutien matériel du ministère de la justice, qui a pris à bail les locaux occupés par l'Institut ainsi que la part sous plafond des 5 ETPT.

D - École nationale d'administration pénitentiaire

La subvention pour charges de service public s'établit en 2024 à 36,9 M€ et a été exonérée de mise en réserve pour prendre en compte l'augmentation des dépenses de fonctionnement (fluides, dépenses de restauration) de l'établissement liée à l'augmentation du nombre des élèves et l'accueil de deux promotions de surveillants (*cf. supra*).

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2024-2026 validé en conseil d'administration le 31 janvier 2024 place l'établissement de formation comme acteur de la mise en œuvre du plan 15 000.

Les cinq ETPT redéployés en gestion depuis le schéma d'emplois de la DAP en 2023 ont été consolidés dans le plafond d'emplois de l'opérateur *via* un amendement de coordination dans le cadre de la LFI 2024, portant le plafond à 275 ETPT. Cette consolidation du plafond d'emplois a été prise en compte dans les prévisions de ressources et de dépenses de masse salariale de l'École *via* un budget rectificatif adopté lors du CA du 7 mars 2024.

E - École nationale de la magistrature

L'année 2024 a été structurante, l'activité ayant nettement augmenté en raison de la hausse du nombre d'auditeurs de justice en 2024. Cette orientation s'est traduite par le recrutement prévu de 33 ETP pour renforcer l'ENM en 2024, ainsi qu'une augmentation inédite de la subvention pour charge de service public de 11 M€. 26 emplois supplémentaires de 2023 et 27 emplois en 2024 ont été pourvus.

Le montant de la subvention pour charges de service public s'élève à 45,8 M€, soit une augmentation de 28 % par rapport à 2023 pour prendre en compte les recrutements supplémentaires du programme 166 et la prise à bail de nouveaux espaces pour permettre l'accueil des promotions renforcées dans les années à venir.

III - Les fonds sans personnalité juridique

Aucun fonds sans personnalité juridique n'est rattaché à la mission justice.

Annexes

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

- Cour des comptes, *La gestion des frais de justice*, exercices 2014 à 2018, 28 mai 2020
- Cour des comptes, *La gestion des scellés – exercices 2014 à 2018*, 11 décembre 2020
- Cour des comptes, *Améliorer le fonctionnement de la justice - Point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice*, 18 janvier 2022
- Cour des comptes, *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*, 5 octobre 2023
- Cour des comptes, *L'aide juridictionnelle*, exercices 2017 à 2022, 26 juin 2023
- Cour des comptes, *Les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs*, 16 octobre 2023
- Cour des comptes, *Audit flash relatif à la mise en œuvre du plan de recrutement des contractuels en faveur de la justice de proximité*, 2 novembre 2023

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Proposition de cotation
1	(DSJ) Poursuivre la mise en œuvre du plan d'actions de maîtrise des frais de justice et mesurer son impact sur l'évolution des dépenses exécutées et des « restes à payer »	Le ministère de la Justice a entrepris depuis plusieurs années un certain nombre d'actions en vue d'une meilleure maîtrise des frais de justice, en mobilisant les leviers d'amélioration identifiés en concertation avec tous les acteurs de la dépense. En 2024, le plan d'actions est devenu inter directionnel, afin d'impliquer d'autres directions concernées, telles que la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), l'ANTENJ ainsi que le ministère de l'Intérieur (DGPN et DGGN), qui est un prescripteur important en matière de frais de justice. Dans cet esprit, la gouvernance sera à nouveau renforcée en 2025, avec l'élargissement du COSTRAT annuel à l'AGRASC. Le plan d'action maîtrise des frais de justice 2023/2024 s'est notamment traduit par : - La mise en place de tableaux de bord mensuels très analytiques portant sur le coût des mémoires déposés, par segment de dépense et par Cour d'appel/BOP ; - Le déploiement du réseau de référents "frais de justice", par le recrutement de chargés de mission au sein des BOP métropolitains et de contrôleurs de gestion dans chaque BOP (métropolitain et ultra-marin), afin d'intensifier la mise en œuvre des actions de maîtrise au niveau local ; - La mise en place d'une comitologie visant à susciter des échanges sur les procédures, les outils et les actions de contrôle interne ; - Le déploiement progressif des services centralisateurs régionalisés des frais de justice au sein des cours d'appel, notamment au bénéfice d'une harmonisation des procédures de contrôle ainsi que d'une fluidification de la chaîne de la dépense ; Des actions de formation et de sensibilisation menées à destination, tant des personnels du réseau judiciaire que des acteurs externes, notamment ceux du ministère de l'intérieur	Mise en œuvre partielle. Reformulation d'une préconisation. (recommandation 3)

°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Proposition de cotation
		(officiers de police judiciaire) ; Des actions sectorielles et ciblées : ce plan s'articule principalement autour de quatre segments de frais de justice représentant plus de 50 % de la dépense : analyses et expertises médicales, interprétariat-traduction, interceptions judiciaires et gardiennage de véhicules. Il convient de noter que le niveau des dépenses annuelles effectives reste plus dépendant des ressources budgétaires que de l'activité réelle sur la période, induisant ainsi une variation des charges à payer d'une année sur l'autre. Aussi, le pilotage des frais de justice est désormais effectué au regard du coût (net) des mémoires déposés. Les actions conduites par l'ensemble des acteurs de la DSJ, en particulier dans les juridictions, commencent à produire des résultats tangibles. Ainsi, la progression du coût des mémoires déposés tend à ralentir : elle est ainsi passée d'une moyenne comprise autour de +8 % ces dernières années (+ 7,8 % entre 2021 et 2022, puis +8,6 % entre 2022 et 2023) à + 4,1 % entre 2023 et 2024.	
2	(Secrétariat général) Maîtriser les dépenses informatiques et généraliser un suivi par nature de dépense, en AE et en CP	Face à la difficulté rencontrée pour classifier les dépenses numériques, et notamment pour faire la distinction entre un tendanciel et les dépenses du plan de transformation numérique, plusieurs actions ont été entreprises. Le référentiel budgétaire de la direction du numérique (DNUM) a été revu en profondeur, et un nouveau référentiel a été mis en œuvre 2024. Ce référentiel est maintenant utilisé à la fois pour la présentation du budget et la gestion budgétaire, dans le cadre du Comité stratégique de la transformation numérique (CSTN), ou dans les instances de dialogue budgétaire. De plus, une distinction analytique a été opérée entre les montants permettant le « maintien en condition opérationnelle » de l'existant, et les montants finançant les évolutions du système d'information (nouveaux services, refontes de services existants, etc.). Toute dépense de crédits hors titre 2 programmée sur un projet ou une activité informatique du ministère fait l'objet d'une programmation en CSTN. Les dépenses estimées pour les évolutions des applicatifs métier le sont à la maille d'un ou plusieurs jalon(s) de réalisation, qui sont suivis	En cours de mise en œuvre. Recommandation complétée

°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Proposition de cotation
		dans le portfolio des projets en place depuis 2022. Cette programmation intègre le montant de CP prévus sur l'année, en prenant en compte le montant des restes à payer. Cette comptabilité s'est accompagnée d'une transparence vis-à-vis des directions métiers, la DNUM partageant les montants programmés en AE sur le programme 310, ainsi que la consommation en CP. Ce suivi trouve sa traduction dans l'instance, créée en 2021, qu'est le comité du numérique trimestriel, qui permet un pilotage collégial des dépenses d'investissement et doit contribuer à une meilleure gestion des budgets affectés. Par ailleurs, les grands projets, suivis au panorama de la DINUM, font l'objet d'un traitement approfondi (coût complet, et suivi dédié des CP pour les dépenses de développement).	
3	(Secrétariat général) Mettre en place un plan de résorption des restes à payer et des dépenses informatiques du programme 310	Des travaux ont été conduits en 2024 visant : - Un apurement du stock des factures anciennes (>1an) sur les engagements juridiques des années antérieures : la résorption des factures les plus anciennes a été la priorité dès le début de l'année 2024. L'objectif consistait à payer les factures qui pouvaient l'être (après vérification des montants et de la réalité du service fait) et de rejeter les autres. Par conséquent, au 13/01/2025 le stock de factures anciennes (i.e. >1an) s'établissait à 125 factures pour un montant de 1,61 M€, soit 5,40 % du montant global des factures dues en attente de paiement (voir Figure 1). - La baisse du stock global des factures présentes au 31/12/2023 (dont les charges à payer entrantes) ont été soldées sur le premier semestre (voir Figure 2). Parallèlement, les travaux sur la vérification de la fiabilité des restes à payer sur les engagements juridiques actifs au 31/12/2023 ont permis de clôturer 16,5 M€ d'EJ anciens sans facture et SF attendus (avec les retraits d'engagements	Mise en œuvre

°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Proposition de cotation
		correspondants). Cette action de fiabilisation sera finalisée en 2025.	
4	(Secrétariat général) Créer deux indicateurs pour la performance afin de donner une vision plus globale et plus consolidée du phénomène de récidive	La DAP ne dispose pas de données accessibles pour la création d'indicateur relatif à la récidive, aucuns travaux ne sont envisagés à ce stade. Cet indicateur n'est pas propre à la DAP, il dépend de données statistiques qui concernent d'autres directions avec un pilotage au niveau ministériel. Depuis sa création fin 2018, l'ATIGIP rencontre une difficulté d'identification de l'impact du TIG, du travail et de la formation professionnelle en prison et de l'accompagnement des PPSMJ dans le parcours de réinsertion sur la récidive : - Les outils numériques (ATIGIP360°) sont toujours, pour une part, en cours de déploiement (TIG) ou développement (IPRO). En particulier TIG360°, achevée à date et intégrant le suivi d'exécution des TIG, devait être généralisée sur le territoire national en 2024. Toutefois, à cause d'anomalies bloquantes, la fin du déploiement de ce lot a été reportée à la fin du 1er semestre 2025. À fin 2024, la situation est la suivante : • TIG360° déployé sur tout le territoire national pour tous ses lots fonctionnels (80% des fonctionnalités), sauf le lot3 de suivi d'exécution des TIG (20% des fonctionnalités) qui, à fin 2024, était déployé sur 7 DISP sur 10 ; • Les 3 dernières DISP (dont Paris) seront déployées d'ici fin mai 2025 ; - Les systèmes d'information de la DAP et de l'ATIGIP subissent une rupture des parcours de suivi entre les outils GENESIS et APPI (PRISME) ;	Non mise en œuvre. Maintenue.

°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Proposition de cotation
		- Le recul est insuffisant en matière d'étude sur la récurrence rapportée aux parcours d'accompagnement mis en place par l'ATIGIP depuis sa création. C'est pourquoi, une démarche de mesure d'impact a été engagée, dont il est rendu compte de manière régulière au comité d'orientation stratégique de l'ATIGIP (organe de gouvernance de l'agence). Trois rapports seront produits et actualisés de manière récurrente (à raison d'un par an) sur : l'aide apportée par l'ATIGIP aux acteurs de son écosystème, les coûts évités par la baisse de la récurrence et l'impact des mesures promues par l'agence sur la récurrence. Les deux premiers rapports cités ont déjà fait l'objet d'une publication, un 3ème, centré sur les effets du TIG sur la récurrence sera soumis au COS ATIGIP fin 2024 en vue de sa publication. Néanmoins, la mise à disposition de données consolidées et présentant des tendances certaines nécessitera, pour s'appuyer sur des éléments et des échantillons statistiquement fiables, encore 3 à 5 ans à compter de 2023.	