

Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions

JANVIER 2017

Claire **WAYSAND**
Morgane **WEILL**
Roy **DAUVERGNE**
Jérôme **GAZZANO**
Paul-Anthony **DELOR**

Laurence **PECAUT-RIVOLIER**
Bertrand **MENAY**
Claire-Marie **HOREAU**
Thierry **LÉON**
Sophie **DEBORD**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IG
Inspection générale
de la Justice



Inspection générale
des finances

N° 2016-M-088

Inspection générale
de la Justice

N° 002-17

RAPPORT

LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT DES JURIDICTIONS

Établi par

Morgane WEILL
Inspectrice des finances

Roy DAUVERGNE
Inspecteur des finances

Jérôme GAZZANO
Inspecteur des finances

Paul-Anthony DELOR
Assistant de mission

Sous la supervision de
Claire WAYSAND
Inspectrice générale
des finances

Bertrand MENAY
Inspecteur de la justice

Claire-Marie HOREAU
Inspectrice de la justice

Thierry LÉON
Inspecteur de la justice

Sophie DEBORD
Inspectrice de la justice

Sous la supervision de
Laurence PECAUT-RIVOLIER
Inspectrice générale
de la justice

- JANVIER 2017 -

SYNTHÈSE

Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions – notamment le mobilier de bureau, la documentation, l'équipement informatique, l'entretien immobilier ou encore les fournitures –représentent 4 % de la mission Justice, soit 354 M€ en PLF 2017 et présentent un caractère déterminant pour le quotidien des magistrats, fonctionnaires, professions de justice et justiciables au quotidien. Elles s'inscrivent dans le contexte plus large de la problématique des moyens de la justice en France, qui se place à la 23^{ème} place¹ des pays du Conseil de l'Europe pour le pourcentage du produit intérieur brut consacré à la justice.

Conformément à la lettre de mission, la mission a poursuivi trois objectifs, en privilégiant une approche de terrain qui l'a conduite à se rendre dans 45 juridictions (dont 20 cours d'appel, 16 tribunaux de grande instance, six tribunaux d'instance et trois conseils des prud'hommes) et à interroger l'ensemble des BOP métropolitains :

- ◆ analyser la situation financière des juridictions, afin de comprendre leur ressenti négatif dans le contexte des augmentations de crédits votées en loi de finances, notamment depuis 2016 ;
- ◆ étudier l'organisation et la pertinence du processus budgétaire et comptable, afin de déterminer si l'organisation était propice à une bonne gestion de la dépense ;
- ◆ et identifier les leviers d'efficience de la dépense, en se concentrant sur quatre postes importants : l'immobilier, l'informatique, le poste de travail et l'affranchissement.

Sur le plan budgétaire, la mission a constaté que les juridictions avaient connu une baisse de leurs crédits en loi de finances initiale entre 2009 et 2012 (- 8 %), puis une stagnation entre 2013 et 2015 (+ 2 %), avant de bénéficier d'une progression dynamique en 2016 (+ 17 M€) puis en projet de loi de finances (PLF) 2017 (+ 36 M€). S'agissant des crédits effectivement consommés, ceux-ci ont diminué de 2012 à 2014 et augmentent depuis, notamment en 2016. Cette limitation des crédits en début de période et le fléchage de crédits, notamment ceux du plan de lutte anti-terroriste, ont participé au sentiment de contrainte qu'ont les responsables budgétaires dans les juridictions. La situation financière tendue des juridictions se reflète dans la croissance de leurs charges à payer (CAP), qui ont augmenté de manière régulière depuis 2010 et qui représentent 14 % des crédits consommés en 2015 (1,7 mois), niveau comparable en montant à celle d'autres ministères régaliens.

La mission a effectué des projections sur le coût annuel – ou dépenses nettes - du fonctionnement courant des juridictions au regard de l'augmentation récente des crédits en loi de finances initiale, afin de déterminer si la situation financière des juridictions était susceptible de s'améliorer. Compte tenu des hypothèses posées par la mission, elle considère que si les dotations initiales sont maintenues à leur niveau prévu dans le PLF pour 2017, les juridictions seront en mesure d'apurer leurs CAP pour leur faire atteindre un niveau inférieur à un mois dès 2019, mais également d'engager, par poursuite des efforts de rationalisation décrits dans le présent rapport et redéploiement de crédits, des dépenses nouvelles correspondants à des projets de juridictions.

¹ Tableau de bord 2016 de la justice, CEPEJ.

Rapport

La mission s'est concentrée sur quatre postes de dépenses principaux lors de ses déplacements dans les juridictions afin d'identifier des bonnes pratiques et d'éventuels dysfonctionnements. Elle constate tout d'abord que parmi ces quatre postes, l'immobilier, qui représente 55 % des dépenses de fonctionnement courant, est celui dont le pilotage est jugé le plus satisfaisant par les juridictions, même si certaines d'entre elles évoluent dans des conditions difficiles dans l'attente d'interventions de grande ampleur ou d'opérations d'entretien immobilier. La gestion de l'immobilier est associée à ce jour à quatre recommandations : la gestion centralisée des fluides doit être complète et s'accompagner d'outils de suivi pour les juridictions ; les moyens relatifs à la gestion des équipements de sûreté doivent être pérennisés ; une gestion plus active de l'archivage, pour en réduire les coûts, doit être engagée ; et enfin la gestion des contrats multi techniques doit pouvoir générer des économies s'ils font l'objet d'un suivi fin.

Le poste de dépense le plus controversé au sein des juridictions est l'informatique, qui ne représente que 4 % des dépenses de fonctionnement des juridictions mais qui détermine à la fois fortement leur productivité et leur capacité à dégager – par la dématérialisation – des économies à moyen terme. La gestion conjointe par le secrétariat général du ministère et par la direction des services judiciaires ne permet pas d'assurer efficacement le pilotage de grands projets structurants (signature électronique), de gérer l'innovation qui se développe parfois de façon erratique au sein des juridictions, ni de garantir une assistance informatique réactive au sein des plateformes interrégionales gérées par le secrétariat général. La mission recommande de faire de la dématérialisation et de l'informatique une priorité ministérielle, en clarifiant les compétences en administration centrale et en améliorant l'efficacité des plateformes interrégionales sur le terrain, au service des juridictions qui doivent elles aussi monter en compétence, au moyen d'une meilleure formation et implication de leurs correspondants locaux informatique.

Parmi les postes de dépenses les plus sensibles, celles associées au poste de travail, qui ne représentent que 12 % des dépenses de fonctionnement, ont baissé depuis 2012 (-18 %), entraînant une forte réaction des personnels, notamment pour des dépenses liées à l'outil de travail comme la documentation. Le mobilier de bureau illustre les difficultés constatées dans les juridictions, qui ont accueilli du personnel supplémentaire sans les moyens de fonctionnement associés – dits « sac à dos ».

Les dépenses d'affranchissement représentent quant à elles 20 % des dépenses des juridictions, et font l'objet d'efforts de rationalisation coordonnés par l'administration centrale, qui sont néanmoins bloqués par des freins d'ordre technique (logiciels, signature électronique) et juridiques (obligations d'envois de courriers recommandés). La poursuite des rationalisations suppose des changements structurels de procédure et d'équipements.

La mission a étudié l'efficacité du processus budgétaire et comptable, et a constaté que celui-ci pouvait s'améliorer au niveau central (entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires), dans le cadre du dialogue de gestion (entre la direction des services judiciaires et les responsables de cours), puis au niveau du BOP où la cartographie budgétaire actuelle est facteur de manque de lisibilité et d'efficacité. Ces constats conduisent la mission à préconiser à la fois des réformes au niveau central – renforcement de l'implication du secrétariat général dans la gestion budgétaire et les projets transversaux, structuration du dialogue de gestion en faveur de plus de transparence – mais également au niveau local, afin de garantir un pilotage opérationnel de la dépense, aujourd'hui trop morcelé. La mission propose de revoir la cartographie budgétaire et comptable des juridictions afin qu'elle soit plus lisible et plus efficace du point de vue budgétaire, en réduisant le nombre de cours d'appel mais en les dotant chacune du statut de responsable de budget opérationnel de programme en leur associant un pôle Chorus unique et en supprimant les unités opérationnelles. Cette réforme doit néanmoins intervenir principalement pour des motifs liés à l'activité juridictionnelle.

Rapport

Elle propose également des réformes des plateformes interrégionales afin d'améliorer leurs prestations vis-à-vis des juridictions. Cette réforme doit s'inscrire dans une réflexion plus large sur la cartographie pertinente du point de vue judiciaire.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. AFIN D'APPREHENDER FIDELLEMENT LA SITUATION FINANCIERE DES JURIDICTIONS, LA MISSION S'EST DEPLOYEE DANS L'ENSEMBLE DES BOP METROPOLITAINS ET A ANALYSE LA SITUATION DE 45 JURIDICTIONS.....	3
1.1. La mission a effectué des investigations de terrain approfondies afin de restituer le ressenti et la situation du plus grand nombre de juridictions.....	3
1.1.1. <i>La mission a défini un périmètre d'investigation de terrain volontairement diversifié et exhaustif à l'échelle des BOP.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>La mission a confronté les données budgétaires macroéconomiques à la réalité du terrain</i>	<i>4</i>
1.2. La mission a relevé que si les juridictions partageaient de nombreux constats, leur situation et leurs pratiques étaient hétérogènes.....	4
1.2.1. <i>Tous les responsables de BOP déconcentrés ont ressenti une diminution des crédits de paiement disponibles en début de gestion, mais les situations ne sont pas homogènes et ont varié dans le temps</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Les charges à payer augmentent depuis 2010, mais elles sont inégalement réparties entre les BOP.....</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>Tous les BOP ne partagent pas des difficultés comparables, du fait de leur dotation et de leur capacité différenciée à agir</i>	<i>7</i>
1.2.4. <i>Tous les BOP ont engagé des démarches de rationalisation, avec des résultats plus ou moins probants.....</i>	<i>8</i>
1.3. La mission a également rencontré le secrétariat général et la direction des services judiciaires, qui se répartissent les fonctions budgétaires et comptables ainsi que les fonctions supports aux juridictions	8
2. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT DES JURIDICTIONS ONT DIMINUE DE 2012 A 2014, AVANT D'AUGMENTER EN 2016	9
2.1. À fort enjeu pour les juridictions, leurs dépenses de fonctionnement courant ne représentent que 4 % de la mission Justice	9
2.2. Les crédits de paiement ouverts en loi de finances, quasi stables entre 2013 et 2015, ont progressé de 20 % depuis 2013 compte tenu de leur accélération marquée depuis 2016.....	10
2.2.1. <i>Les crédits de paiement ont progressé fortement depuis 2016</i>	<i>10</i>
2.2.2. <i>L'évolution des crédits dédiés aux dépenses de fonctionnement courant des juridictions en loi de finances initiale a été particulièrement dynamique depuis 2016 par rapport à ceux d'autres ministères comparables.....</i>	<i>11</i>
2.3. Cependant, malgré les augmentations affichées en dotations initiales, les crédits effectivement consommés par les juridictions ont diminué de 5 % entre 2012 et 2015, avant d'augmenter en 2016	12
2.3.1. <i>Les crédits délégués aux juridictions en début de gestion ont été réduits par l'augmentation de la réserve de précaution et par celle des crédits retenus par la DSJ en début de gestion, notamment en lien avec le plan de lutte anti-terroriste.....</i>	<i>12</i>
2.3.2. <i>Les crédits effectivement consommés en fin d'année, quoique la plupart du temps supérieurs aux dotations initiales, se sont réduits en exécution entre 2011 et 2015.....</i>	<i>13</i>

2.4.	Le décalage entre le coût annuel du fonctionnement courant et les dotations accordées aux juridictions explique des charges à payer croissantes depuis 2010.....	14
2.4.1.	<i>Les charges à payer ont continuellement progressé depuis 2010 et représentent un poids important malgré un montant comparable à d'autres programmes</i>	14
2.4.2.	<i>L'augmentation des charges à payer s'explique par un décalage constant entre la dotation et le coût annuel du fonctionnement courant</i>	15
2.5.	Les dotations prévues en PLF 2017 sont suffisantes pour assainir la situation financière des juridictions si elles sont stabilisées	16
2.5.1.	<i>Les dotations initiales en crédits de paiement sont en forte augmentation depuis 2016</i>	16
2.5.2.	<i>Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions pourraient, sous des hypothèses raisonnables, se stabiliser</i>	16
2.5.3.	<i>La mission considère que les dotations initiales accordées en PLF 2017, si elles sont stabilisées, doivent permettre d'apurer dès 2019 les charges à payer et d'envisager à nouveau des projets de juridictions par redéploiement.....</i>	17
3.	LA MISSION A EXAMINE PARTICULIEREMENT QUATRE POSTES DE DEPENSES PRINCIPAUX.....	19
3.1.	Les dépenses immobilières ont légèrement augmenté depuis 2012 mais certaines offrent des marges de rationalisation importantes	19
3.1.1.	<i>Les dépenses immobilières ont légèrement augmenté depuis 2012.....</i>	19
3.1.2.	<i>Les juridictions sont satisfaites du pilotage des fonctions immobilières.....</i>	19
3.1.3.	<i>La sureté génère des dépenses de maintenance dont la couverture doit être garantie.....</i>	20
3.1.4.	<i>Les juridictions doivent être plus associées à la maîtrise des dépenses de fluides.....</i>	20
3.1.5.	<i>L'obligation légale de conservation des archives entraîne pour les juridictions des coûts non-négligeables pour les juridictions, qu'il convient de réduire par une meilleure gestion de la problématique archives.....</i>	21
	<i>Les juridictions bénéficient d'une capacité limitée de stockage de leurs archives dont elles doivent assurer la conservation conformément aux circulaires de 2008 et 2009. Dans ce contexte, lorsqu'il n'existe pas de centre de pré-archivage mutualisé, l'externalisation du stockage voire de la gestion des archives auprès de bailleurs ou prestataires privés est privilégiée. La réforme des instructions précitées, dans le sens de la réduction des délais de conservation des archives par les greffes et de leur numérisation généralisée, constitue un levier de rationalisation important en termes de dépenses de fonctionnement, sans parler de la qualité de leur stockage, conservation et gestion.....</i>	21
3.1.6.	<i>Les contrats multi techniques doivent faire l'objet d'une réévaluation systématique et périodique.....</i>	21
	<i>Le recours à des contrats de maintenance multi techniques tend à se généraliser au vu de la qualité des prestations fournies, du gain de temps et de l'unicité d'interlocuteur dont les juridictions bénéficient ainsi. Le coût de ces contrats est toutefois élevé même s'il doit être pondéré par le gain réalisé, sur le budget du titre II, à la suite de la suppression, dans les juridictions, des postes de concierge ou de technicien maintenance. La réévaluation périodique et systématique du niveau de pertinence des services rendus dans le cadre de ces contrats constitue un levier d'économies potentielles à exploiter. La mission a constaté que certains</i>	

<i>SAR, comme celui de de Lyon, ont pu, par une renégociation technique régulière, parvenir à réaliser des économies allant jusqu'à 20 % du contrat.</i>	21
3.1.7. <i>La mission formule quatre recommandations.</i>	21
3.2. Si elles identifient la dématérialisation comme un levier majeur d'économies, les juridictions déplorent une fonction informatique insatisfaisante	22
3.2.1. <i>Les dépenses informatiques, croissantes depuis 2012, souffrent d'un pilotage qui manque de coordination, de compétences et d'efficacité.</i>	22
3.2.2. <i>La mission a constaté trois domaines de dysfonctionnements, qui sont le pilotage des grands projets, la gestion de l'innovation et la maintenance informatique.</i>	22
3.2.3. <i>La mission formule cinq recommandations.</i>	23
3.3. Les dépenses liées au poste de travail ont fortement diminué depuis 2012, provoquant un ressenti négatif dans les juridictions	24
3.3.1. <i>Les dépenses relatives au poste de travail ont fortement diminué depuis 2012.</i>	24
3.3.2. <i>La dématérialisation a vocation, à terme, à amplifier la réduction des charges liées au poste de travail.</i>	24
3.3.3. <i>La documentation est un poste sensible de dépenses au sein des juridictions.</i>	25
3.3.4. <i>Le mobilier de bureau est un poste budgétaire extrêmement contraint.</i>	25
3.3.5. <i>La mission formule trois recommandations :</i>	25
3.4. Les dépenses d'affranchissement ont diminué depuis 2012 malgré l'augmentation du prix du timbre	26
3.4.1. <i>Les dépenses d'affranchissement ont au total diminué depuis 2012.</i>	26
3.4.2. <i>Le ministère de la justice a engagé plusieurs démarches de maîtrise des coûts depuis 2007.</i>	26
3.4.3. <i>Les juridictions ont engagé des actions de rationalisation, mais des freins demeurent.</i>	27
3.4.4. <i>La mission formule trois recommandations.</i>	27
3.5. De manière générale, les efforts d'économie ont été réels dans les juridictions et durement ressentis, mais peu efficaces car concentrés sur des petits postes	28
4. L'AMELIORATION DU PROCESSUS BUDGETAIRE ET COMPTABLE, QUI MANQUE AUJOURD'HUI DE LISIBILITE ET D'EFFICACITE, SUPPOSE UNE REORGANISATION PROFONDE.	28
4.1.1. <i>Le secrétariat général est insuffisamment impliqué dans les problématiques budgétaires des juridictions, ce qui l'empêche d'accomplir pleinement les missions dont il est en charge.</i>	29
4.1.2. <i>Les stratégies budgétaires interne et externe se révèlent peu efficaces et manquent de transparence.</i>	30
4.1.3. <i>La mission suggère une reprise en main des fonctions achat.</i>	31
4.2. Les dialogues de gestion entre la DSJ et les BOP ne sont pas pleinement efficaces ...	32
4.2.1. <i>Les dialogues de gestion manquent d'une dimension stratégique et associent insuffisamment performance, ressources humaines, projets et budget.</i>	32
4.2.2. <i>La répartition des crédits entre BOP gagnerait à être plus transparente et plus incitative.</i>	33
4.2.3. <i>La mission propose une refonte des dialogues de gestion pour renforcer leur efficacité, leur transparence et leur caractère stratégique.</i>	33

4.3. Les BOP ne disposent pas des moyens pour asseoir leur autorité stratégique et opérationnelle	34
4.3.1. <i>La cartographie actuelle est inadaptée aux enjeux budgétaires</i>	34
4.3.2. <i>Les BOP ne sont pas des pilotes opérationnels.....</i>	35
4.4. L'amélioration du processus budgétaire et comptable suppose une réforme de la cartographie des cours.....	35
4.4.1. <i>La refonte de la cartographie judiciaire qui devrait conduire à réduire le nombre de cours d'appel doit, en matière budgétaire, poursuivre un objectif de cohérence et d'efficacité en alignant cours d'appel et BOP</i>	35
4.4.2. <i>L'amélioration du processus comptable suppose une rationalisation du circuit de la dépense et de l'implantation des pôles Chorus</i>	37
4.4.3. <i>Une réforme guidée en premier lieu par les impératifs judiciaires doit être l'occasion de réformer le fonctionnement des plateformes interrégionales.....</i>	37
CONCLUSION.....	39

INTRODUCTION

La problématique des dépenses de fonctionnement courant des juridictions n'a que récemment émergé dans les discussions entre le ministère de la justice et le ministère de l'économie et des finances à l'occasion des discussions sur la loi de finances. Les dépenses de fonctionnement des juridictions représentent 4 % de la mission Justice (soit 354 M€ dans le PLF 2017) et ont une portée particulièrement déterminante pour le quotidien des personnels des juridictions. Le mobilier de bureau, la documentation, l'équipement informatique, l'entretien immobilier et le nettoyage sont en effet les déterminants quotidiens de l'environnement de travail – et des conditions de travail – des magistrats et des fonctionnaires dans les juridictions.

La question du budget des juridictions s'inscrit dans une double réalité aux injonctions contradictoires : d'une part, la nécessaire maîtrise des dépenses publiques, et notamment des dépenses de fonctionnement, dans un contexte dans lequel les déficits et les prélèvements obligatoires doivent être réduits, d'autre part un questionnement plus large sur les moyens de la justice, notamment vis-à-vis de nos partenaires européens, alors que le Conseil de l'Europe a révélé en 2016 que la France détenait la 23^{ème} place pour le pourcentage du PIB consacré à la justice et que les résultats, en termes notamment de délais de jugement, sont en cohérence avec les moyens mobilisés.

La mission poursuit trois objectifs, conformément à la lettre de mission :

- ◆ analyser la situation financière des juridictions ;
- ◆ étudier l'organisation et la pertinence du processus budgétaire et comptable ;
- ◆ identifier les leviers d'efficience de la dépense.

Compte tenu de la sensibilité du sujet pour les juridictions et consciente de possibles hétérogénéités, la mission a choisi de se rendre dans l'ensemble des BOP métropolitains, et d'interroger un BOP outre-mer (Saint-Denis). Ce sont au total 45 juridictions qui ont été rencontrées. Ces entretiens ont permis de confirmer l'hétérogénéité de leurs situations ainsi que le fait que certaines juridictions sont dans une situation financière très dégradée, ce qui a un impact sur leurs conditions de travail. Parallèlement, la mission a effectué une analyse budgétaire approfondie, afin d'identifier les clefs du paradoxe soulevé par la direction du budget, selon lequel les crédits des juridictions progressent en loi de finances initiale depuis 2012, alors que les juridictions déplorent des restrictions croissantes de leurs moyens. La mission a également étudié de façon spécifique quatre postes de dépenses couvrant l'essentiel de la dépense de fonctionnement et déterminants pour la vie des juridictions : l'immobilier, l'informatique, l'affranchissement et les dépenses liées à l'environnement de travail. Enfin, la mission s'est attachée à identifier les facteurs d'hétérogénéité entre les juridictions, en analysant à la fois le fonctionnement des principales fonctions support et les ressorts du processus budgétaire et comptable.

La mission formule *in fine* des recommandations susceptibles de garantir une répartition plus équitable et plus lisible des moyens et de permettre des économies nécessaires (achat public, dématérialisation) pour dégager des moyens, au sein des frais de fonctionnement, pour des priorités et des projets de juridiction structurants.

Le présent rapport de synthèse s'accompagne de sept annexes :

- ◆ analyse des dépenses de fonctionnement courant des juridictions ;
- ◆ les dépenses immobilières ;
- ◆ les dépenses liées à l'informatique ;

Rapport

- ◆ les dépenses liées au poste de travail ;
- ◆ les dépenses d'affranchissement ;
- ◆ le processus budgétaire et comptable ;
- ◆ présentation de la situation des BOP territoriaux.

1. Afin d'appréhender fidèlement la situation financière des juridictions, la mission s'est déployée dans l'ensemble des BOP métropolitains et a analysé la situation de 45 juridictions

La mission a souhaité privilégier une approche de terrain lorsqu'elle a établi sa méthodologie d'investigation. Compte tenu des enjeux inhérents aux dépenses de fonctionnement courant, et de leur impact direct sur les conditions de travail des magistrats et des fonctionnaires, la mission a choisi de visiter tous les budgets opérationnels de programme (BOP) métropolitains, et de rencontrer au total 45 juridictions. La mission souhaitait également recueillir de manière large la vision des responsables de budget opérationnel de programme (BOP), d'unité opérationnelle (UO), et des juridictions sur le processus budgétaire et comptable.

1.1. La mission a effectué des investigations de terrain approfondies afin de restituer le ressenti et la situation du plus grand nombre de juridictions

1.1.1. La mission a défini un périmètre d'investigation de terrain volontairement diversifié et exhaustif à l'échelle des BOP

La cartographie budgétaire et comptable des juridictions est composée à titre principal de trois dimensions :

- ◆ 10 BOP métropolitains portés par des cours d'appel dites « cour d'appel BOP » ;
- ◆ 37 unités opérationnelles (UO), correspondant à chaque cour d'appel ;
- ◆ des arrondissements judiciaires, regroupant toutes les juridictions, centres de coût, du ressort d'un tribunal de grande instance.

Afin d'étudier la situation budgétaire des juridictions, leur appréciation du processus budgétaire et comptable et les bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire – qui sont les trois axes d'investigation de la mission -, la mission a choisi de se rendre dans l'ensemble des 10 BOP métropolitains et d'interroger un BOP ultra-marin, celui de Saint-Denis-de-la-Réunion.

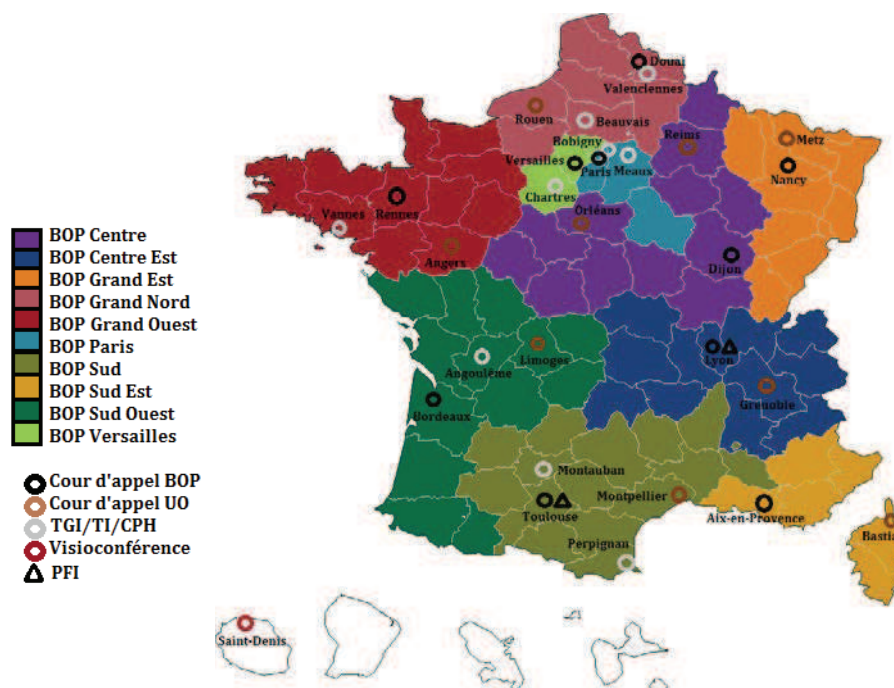
La mission a souhaité visiter l'ensemble des cours d'appel BOP métropolitaines pour identifier les éventuels facteurs d'hétérogénéité, de dégager des bonnes pratiques et de disposer d'une vision exhaustive du ressenti des chefs de cour sur le caractère opérationnel des BOP. Afin de mesurer l'efficacité des relations entre les cours d'appel BOP et les cours d'appel UO, la mission a décidé de rencontrer, dans chaque BOP, outre la cour d'appel BOP, une cour d'appel UO. Au total, la mission s'est entretenue avec onze cours d'appel BOP et neuf cours d'appel UO.

En outre, afin de percevoir les problématiques du fonctionnement courant des juridictions (centres de coût), la mission a également rencontré les arrondissements judiciaires, en prêtant une attention particulière à la diversité de l'échantillon : 16 tribunaux de grande instance, trois conseils des prudhommes et six tribunaux d'instance.

Enfin, afin d'acquérir une vision complète du processus budgétaire et comptable dans le ressort du BOP, la mission a rencontré le contrôleur budgétaire ministériel et certains contrôleurs budgétaires régionaux ainsi que les départements d'exécution budgétaire et comptable (DEBC) de deux plateformes interrégionales (PFI) chargées, pour les juridictions, des fonctions informatique, immobilière, d'action sociale et de formation.

Rapport

Graphique 1 : Carte des déplacements de la mission dans les BOP déconcentrés



Source : Mission. *PFI : plateforme interrégionales.

1.1.2. La mission a confronté les données budgétaires macroéconomiques à la réalité du terrain

La mission, en s'appuyant sur les données de la direction des services judiciaires (DSJ), a construit pour chaque BOP et UO des analyses portant sur l'évolution de leur situation financière, par rapport aux autres BOP déconcentrés. Elle a élaboré des ratios, méthode également utilisée par la DSJ, pour évaluer l'évolution des coûts depuis 2009, en fonction de la surface, des ressources humaines ou encore du nombre d'affaires. Ces résultats ont ensuite pu être confrontés aux données transmises par les juridictions, au ressenti des acteurs de terrain. L'ensemble de ces analyses, ainsi que le produit des entretiens conduits par la mission et des questionnaires adressés par la mission aux cours d'appel sont retracés dans l'annexe présentant la situation des BOP territoriaux (cf. annexe VII).

1.2. La mission a relevé que si les juridictions partageaient de nombreux constats, leur situation et leurs pratiques étaient hétérogènes

Les investigations de terrain ont permis à la mission de comprendre les sous-jacents des caractéristiques budgétaires de chaque BOP, mais également de comparer leurs pratiques et leur perception du processus budgétaire et comptable. Si les responsables des cours et des autres juridictions interrogées partagent la majorité des constats ayant trait à leur situation financière, tous ne font pas face à la même structure de dépenses, ne sont pas confrontés aux mêmes difficultés et ne disposent pas des mêmes bonnes pratiques pour renforcer l'efficacité de la gestion des dépenses de fonctionnement courant.

1.2.1. Tous les responsables de BOP déconcentrés ont ressenti une diminution des crédits de paiement disponibles en début de gestion, mais les situations ne sont pas homogènes et ont varié dans le temps

Tous les chefs de cours et d'autres juridictions rencontrés ont déploré une baisse des crédits en début de gestion depuis quelques années.

De fait, sur la période considérée (2012-2016), les crédits disponibles en début de gestion ont connu une évolution contrastée – baisse en début de période, stabilisation puis hausse entre 2015 et 2016 – et les évolutions n'ont pas toutes été identiques entre juridictions. Il est à noter que les années 2012 et 2013 ne sont pas directement comparables, puisqu'un changement de périmètre (intégration des frais d'affranchissement aux frais de fonctionnement courant) s'est opéré entre ces deux années.

Sur la période 2013-2016, les crédits disponibles en début de gestion sont, pour les BOP métropolitains :

- ◆ en baisse de - 0,8 % sur la période 2013-2016 ;
- ◆ dont -3,4 % entre 2013 et 2015 ;
- ◆ et + 2,7 % entre 2015 et 2016.

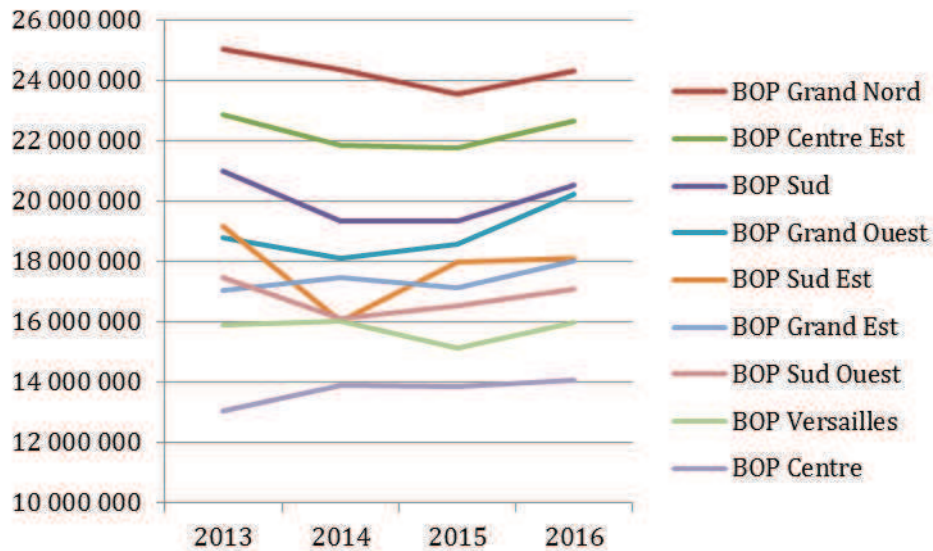
Entre 2013 et 2016, quatre des dix BOP déconcentrés métropolitains ont vu leur dotation initiale augmenter, en moyenne de 5,6 % (Centre, Grand Est, Grand Ouest et Versailles).

Entre 2015 et 2016, les dotations initiales disponibles ont progressé (+ 2,7 %), mais cette hausse n'a pas à ce stade modifié la perception des chefs de cours et de juridictions interrogés, sans doute notamment parce qu'une partie de ces crédits supplémentaires a été fléchée sur le plan de lutte anti-terroriste (PLAT), ce qui n'a pas permis des dépenses de fonctionnement courant habituelles supplémentaires.

En revanche, les disparités constatées en matière d'évolution des crédits entre les BOP déconcentrés sont confirmées par les observations de terrain effectuées par la mission. Ainsi, tandis que certains BOP ont des difficultés à assumer des dépenses urgentes, notamment d'entretien immobilier, d'autres parviennent à entreprendre des travaux de rénovation et des programmes de déploiements informatiques.

Rapport

Graphique 2 : Évolution des crédits disponibles en début d'année pour les BOP métropolitains, hors Paris² (2013-2016)



Source : DSJ, Mission.

Parallèlement, les BOP centraux³ ont vu leurs crédits initiaux disponibles progresser de 33,7 % entre 2013 et 2016, et les BOP ultra-marins de 23,2 % sur la période.

1.2.2. Les charges à payer augmentent depuis 2010, mais elles sont inégalement réparties entre les BOP

Depuis 2010, les charges à payer⁴ ont progressé de manière très régulière : elles ont doublé pour les BOP métropolitains, été multipliées par 1,5 pour les BOP ultramarins et par 1,7 pour les BOP centraux. Au sein des BOP déconcentrés métropolitains, l'évolution des charges à payer comme leur niveau est très hétérogène. Ainsi les BOP de Paris et de Versailles diminuent le montant de leurs charges à payer, respectivement de 27,5 % et 31,7 % entre 2012 et 2015 et ont des charges à payer très inférieures à la moyenne (cf. graphique ci-dessous).

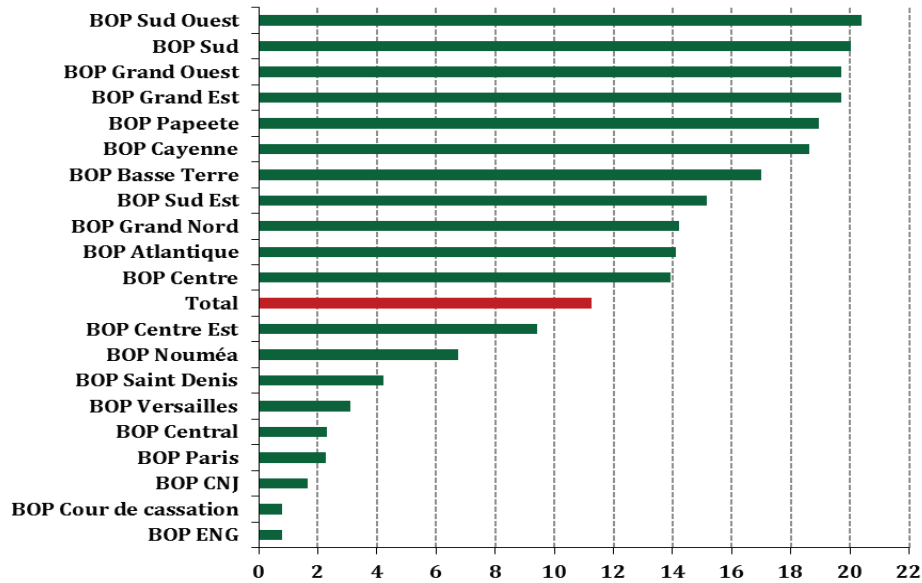
² Le BOP Paris a été retiré pour plus de lisibilité (52,7 M€ en 2016).

³ BOP central, casier judiciaire national (CJN), Cour de cassation, école nationale des greffes (ENG).

⁴ Les charges à payer sont les dépenses engagées qui n'ont pas été réglées aux fournisseurs. Elles se distinguent des restes à payer par un service fait ou une réception au cours de l'année n, sans paiement avant l'année n+1.

Rapport

Graphique 3 Tableau 1 : Part des charges à payer de l'année 2014 dans les crédits de paiement consommés en année 2015, par BOP, en %



Source : DSJ ; Mission.

En considérant l'évolution des charges à payer créées par euro dépensé au cours de l'année, seuls les BOP Paris et Versailles voient leur ratio diminuer entre 2012 et 2015. Sur la même période, ce ratio a :

- ◆ plus que doublé pour les BOP Centre, Centre Est, Grand Ouest, Sud et Sud-Ouest ;
- ◆ plus que quadruplé pour les BOP Grand Est et Grand Nord.

Le niveau inégal des charges à payer au sein des BOP a une influence importante sur la maîtrise du processus budgétaire et comptable. Ainsi dans les BOP qui subissent des charges à payer élevées, les stratégies de dépenses, les dégels, les dotations complémentaires et le processus d'exécution de la dépense se muent en des opérations particulièrement sensibles. Les chefs de cour concernés et leurs services déplorent de ne plus être en mesure de payer leurs fournisseurs assez rapidement, ce qui leur bloque *de facto* l'accès à certaines prestations ou commandes. La pression exercée par le poids des charges à payer est très perceptible dans les BOP les plus concernés (Grand Nord, Grand Est), tandis que d'autres BOP ont des charges à payer bien inférieures aux standards de gestion (15 jours – Paris et Versailles).

1.2.3. Tous les BOP ne partagent pas des difficultés comparables, du fait de leur dotation et de leur capacité différenciée à agir

Les situations budgétaires des BOP sont, comme le montrent les chiffres développés *supra*, hétérogènes. Ces différences sont perceptibles sur le terrain (degré d'entretien des bâtiments, équipements informatiques, locaux, poids des charges à payer).

La mission a également constaté que l'agilité des chefs de cours et la réactivité des gestionnaires pouvaient jouer un rôle crucial dans la capacité d'un BOP à faire face à son exécution budgétaire et à la négociation avec l'administration centrale. Ainsi, si certains BOP sont capables de s'adapter rapidement aux critères déterminés par la DSJ, d'autres sont moins réactifs, ce qui nuit à leur niveau de dotations, notamment complémentaires.

Rapport

De même, en fin de gestion, lorsque la DSJ répartit les derniers crédits retenus, la capacité à dépenser rapidement et en fin d'année devient surdéterminante. Ainsi, certains BOP sont réputés pour être en capacité de dépenser rapidement et au dernier moment, avec l'aval du comptable public. Cette capacité les rend systématiquement destinataires privilégiés des dotations correspondant aux réserves pour aléas de gestion que la DSJ débloque en toute fin d'année.

1.2.4. Tous les BOP ont engagé des démarches de rationalisation, avec des résultats plus ou moins probants

Tous les BOP rencontrés ont présenté à la mission des démarches de rationalisation de la dépense, notamment en matière d'affranchissement, de dématérialisation, de documentation, de frais de déplacement et de fournitures notamment par le biais d'un recours croissant aux marchés interministériels.

La majorité des BOP peine à identifier les gains associés aux démarches de rationalisation entreprises, quand bien même elles résulteraient d'expérimentations labélisées par l'administration centrale. Le constat est encore plus fort pour les juridictions de l'arrondissement, qui ne disposent pas toujours des éléments d'information leur permettant un retour sur leurs pratiques. La mission n'a pas été en mesure - sauf ponctuellement pour l'affranchissement et quelques postes immobiliers - de chiffrer les conséquences budgétaires de ces démarches, mais elle a pu constater sur le terrain que les responsables de cours et de juridictions, soumis à une contrainte budgétaire réelle, avaient tous mis en œuvre, à des degrés divers, des mesures pour améliorer l'efficacité de la dépense. Le montant des dépenses des juridictions en fonctionnement courant baisse d'ailleurs en moyenne de manière continue depuis 2012 (- 5,5 % pour les BOP métropolitains). Les bonnes pratiques sont recensées dans les annexes II à V relatives aux dépenses.

1.3. La mission a également rencontré le secrétariat général et la direction des services judiciaires, qui se répartissent les fonctions budgétaires et comptables ainsi que les fonctions supports aux juridictions

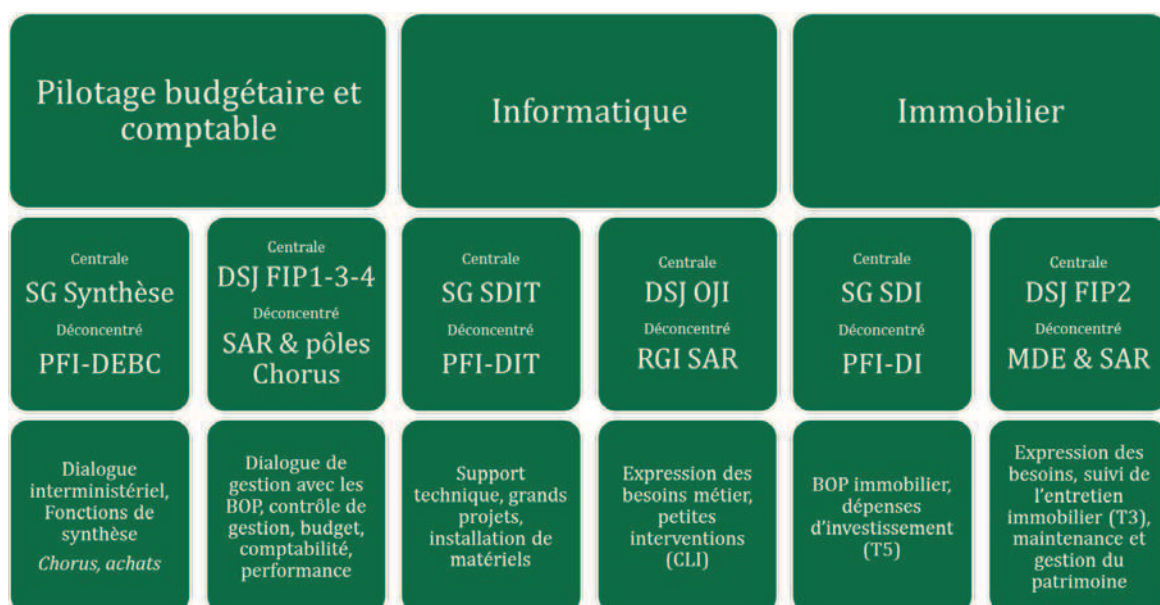
L'analyse du fonctionnement du processus budgétaire et comptable suppose, au niveau de l'administration centrale, d'identifier quelles sont les parties prenantes et d'évaluer la qualité des prestations assumées à la fois par le secrétariat général et la DSJ vis-à-vis des juridictions.

En matière budgétaire, le responsable de programme est la DSJ. Elle conduit le dialogue budgétaire avec les juridictions et assiste le secrétariat général dans le cadre de ses échanges et négociations budgétaires avec la direction du budget. Outre le pilotage du dialogue de gestion, la DSJ est notamment responsable de la régulation budgétaire, de la répartition des crédits entre les BOP et de la gestion des crédits fléchés. Le secrétariat général gère quant à lui la relation avec le ministère de l'économie et des finances, au même titre que pour les autres directions du ministère.

Rapport

Le secrétariat général et la direction des services judiciaires partagent également les fonctions informatique et immobilière auprès des juridictions. Ainsi, en matière informatique, le secrétariat général pilote les grands projets, l'installation de matériel et le support technique, en s'appuyant au niveau déconcentré sur les plateformes interministérielles, qui comportent une direction de l'informatique et des télécommunications. La direction des services judiciaires gère quant à elle l'expression des besoins métier ainsi que les interventions de proximité. La fonction immobilière est également partagée entre ces deux entités : les dépenses d'investissement et le BOP immobilier sont gérés par le secrétariat général, tandis que l'expression des besoins, le suivi de l'entretien immobilier, la maintenance et la gestion du patrimoine sont gérés par la DSJ. La complémentarité de ces missions suppose une bonne coordination entre les services (cf. partie 4).

Graphique 4 : Compétences partagées du secrétariat général et de la DSJ vis-à-vis du processus budgétaire et comptable des juridictions



Source : Mission.

2. Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions ont diminué de 2012 à 2014, avant d'augmenter en 2016

2.1. À fort enjeu pour les juridictions, leurs dépenses de fonctionnement courant ne représentent que 4 % de la mission Justice

La mission Justice représente 2 % du budget général de l'État, soit 8,2 Md€ en loi de finances initiale pour 2016. Au sein de la mission Justice, 26 % correspondent à des dépenses de titre 3, associées au fonctionnement, soit 2,1 Md€.

Les dépenses de fonctionnement de la mission Justice dans son ensemble sont réparties en six programmes. Le programme n° 166, justice judiciaire, est le programme le plus important en termes de dépenses de fonctionnement, avant le programme n° 107, administration pénitentiaire. Il représente 41 % des crédits de paiement du titre 3 de la mission Justice, soit 859 M€ en 2016.

Rapport

Au sein du titre 3 du programme n° 166, les crédits de fonctionnement courant des juridictions ne représentent toutefois que moins de la moitié : 41 % des crédits de paiement et 43 % des autorisations d'engagement en 2016, le reste correspondant aux frais de justice⁵.

Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions représentent, en 2016, 386 M€ d'autorisations d'engagement (AE) et 350 M€ de crédits de paiement (CP), soit 4 % du total de la mission Justice.

Toutefois, si ces volumes budgétaires sont minoritaires au sein de la mission Justice, ces dépenses correspondent au quotidien des magistrats, fonctionnaires, et par répercussion du public accueilli (professions de justice et justiciables), ce qui explique leur caractère sensible et symbolique et l'intérêt qu'elles suscitent.

2.2. Les crédits de paiement ouverts en loi de finances, quasi stables entre 2013 et 2015, ont progressé de 20 % depuis 2013 compte tenu de leur accélération marquée depuis 2016

2.2.1. Les crédits de paiement ont progressé fortement depuis 2016

La lettre de mission demandait à la mission d'étudier l'évolution des dépenses entre 2012 et 2017. L'année 2012 présente une évolution particulière entre les crédits ouverts en loi de finances et ceux disponibles en fin d'année (+ 55 M€), du fait d'un changement de périmètre en cours d'année (transfert des dépenses d'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant au sein du programme 166). L'évolution sur l'ensemble de la période doit à ce titre être interprétée avec précaution.

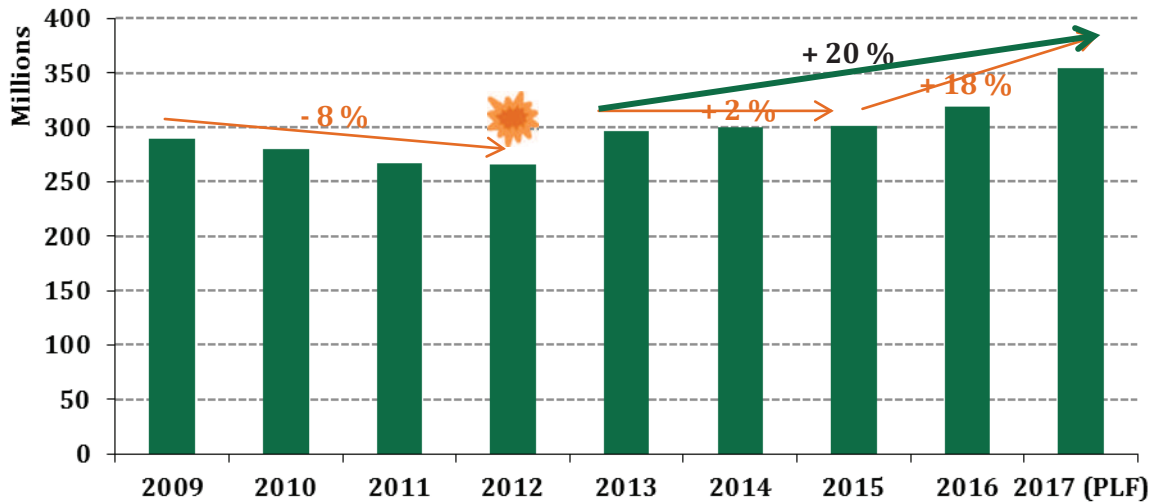
La mission privilégie par conséquent, pour la présentation de l'évolution des crédits en loi de finances initiale, la période 2013-2017.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont diminué entre 2009 et 2012 voire 2013 (si l'on retrace les sommes liées au changement de périmètre), avant de se stabiliser puis d'augmenter de façon plus dynamique en 2016 et en 2017. Ainsi, le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 prévoit 354 M€ de crédits de paiement, soit 20 % de plus qu'en 2013 (296 M€) et même un niveau un peu supérieur à 2009 à périmètre constant.

Les crédits sont restés relativement stables entre 2013 et 2015 (de 296 M€ à 301 M€), avant de connaître une accélération en 2016 (318 M€) et surtout en PLF 2017 (354 M€).

⁵ Les dépenses liées au fonctionnement de l'ENM ne sont pas étudiées avec celles de fonctionnement courant des juridictions.

Graphique 5 : Dotations de fonctionnement courant des juridictions en loi de finances initiale de 2009 à 2016 et en projet de loi de finances en 2017 (en M€)



Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.  transfert des dépenses d'affranchissement en cours d'année pour un montant de 55 M€.

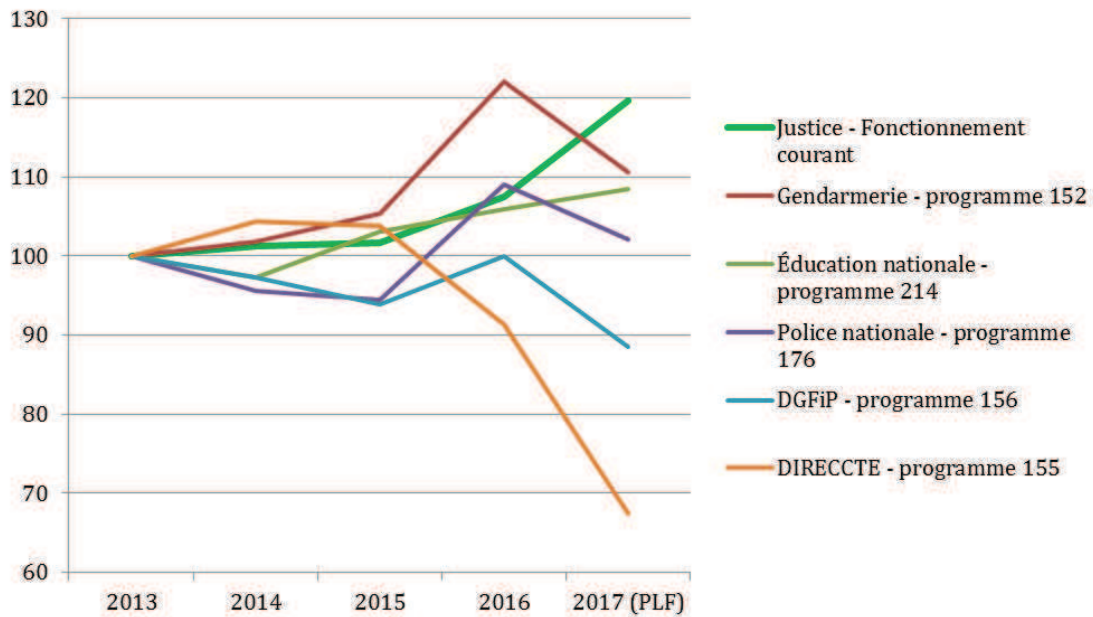
2.2.2. L'évolution des crédits dédiés aux dépenses de fonctionnement courant des juridictions en loi de finances initiale a été particulièrement dynamique depuis 2016 par rapport à ceux d'autres ministères comparables

La mission a étudié l'évolution des crédits de fonctionnement courant (titre 3) en loi de finances initiale de plusieurs ministères comparables - dotés de structures déconcentrées nombreuses⁶ - depuis 2013. Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions évoluent plus favorablement que celles des autres ministères, surtout depuis 2016.

⁶ Les budgets suivants ont été retenus :

- DGFIP : programme 156, action 9 (soutien), titre 3 ;
- Éducation nationale : programme 214, action 8 (logistique, système d'information, immobilier), titre 3 ;
- Police nationale : programme 176, titre 3 ;
- Gendarmerie : programme 152, titre 3 ;
- DIRECCTE : programme 155, action 5 (soutien), puis plusieurs actions en 2015 (8, 9, 10, 11, 13).

Graphique 6 : Évolution des budgets de fonctionnement de différentes administrations en loi de finances initiale, en base 100 en 2013 (2013-2017)



Source : Lois de finances initiales pour 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; Mission.

2.3. Cependant, malgré les augmentations affichées en dotations initiales, les crédits effectivement consommés par les juridictions ont diminué de 5 % entre 2012 et 2015, avant d'augmenter en 2016

La perception d'une contrainte budgétaire malgré une augmentation de crédits en loi de finances initiale peut s'expliquer par un double phénomène : d'une part, la rétention en début de période (au titre de la réserve interministérielle, mais également au sein du ministère par la DSJ, en lien avec le plan anti terrorisme) d'une part croissante des crédits votés en LFI et d'autre part, une évolution baissière des crédits in fine disponibles jusqu'en 2015, bien que ceux-ci demeurent supérieurs – à l'exception de l'année 2014 -, au niveau prévu en loi de finances initiale. Cette diminution est imputable à plusieurs mécanismes de régulation budgétaire, ainsi qu'à des dépenses nettes, soit le coût annuel de la politique, structurellement supérieures au niveau des dotations disponibles.

2.3.1. Les crédits délégués aux juridictions en début de gestion ont été réduits par l'augmentation de la réserve de précaution et par celle des crédits retenus par la DSJ en début de gestion, notamment en lien avec le plan de lutte anti-terroriste

La dotation disponible en début de gestion correspond à moins de 60 % de l'augmentation des crédits votés en loi de finances initiale depuis 2013. Les cours d'appel rencontrés par la mission ont toutes dénoncé l'insuffisance des crédits disponibles en début d'année et le caractère erratique du processus de la dépense en fin d'année, pour répondre aux dégels et dotations complémentaires qui s'opèrent au dernier trimestre. Ce phénomène renforce leur ressenti sur le caractère contraint du budget, alors même que les crédits progressent en loi de finances.

L'écart s'explique par l'augmentation de la réserve de précaution interministérielle (de 6 % à 8 %) et par la part plus grande des crédits retenus par la DSJ de 2013 à 2016. En 2016, cette évolution est cependant largement liée aux crédits fléchés du plan de lutte anti-terroriste (PLAT), qui représente 12 M€ sur les 24 M€ retenus.

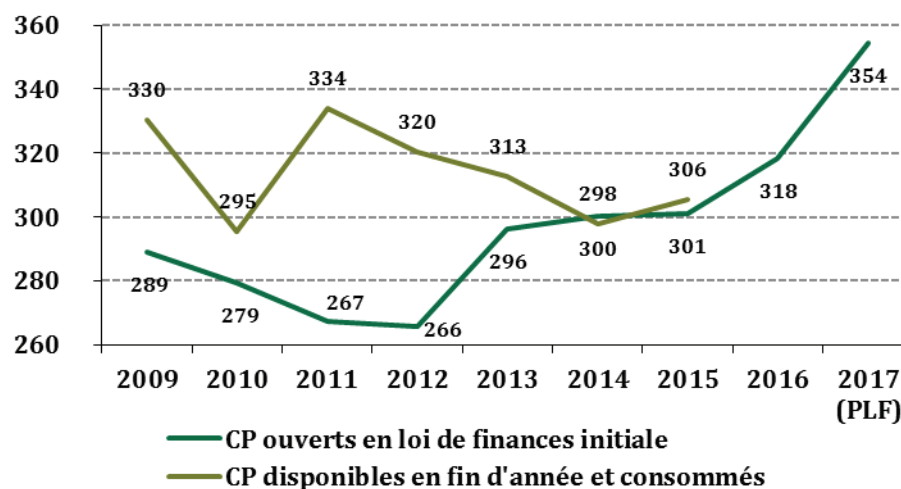
2.3.2. Les crédits effectivement consommés en fin d'année, quoique la plupart du temps supérieurs aux dotations initiales, se sont réduits en exécution entre 2011 et 2015

Les années 2009 à 2012 se caractérisent par un écart significatif entre la dotation initiale prévue en loi de finances pour le fonctionnement courant des juridictions et les crédits effectivement consommés sur la période. L'année la plus symptomatique est 2011, avec un écart de 67 M€ (soit 25 % de la dotation initiale) entre les crédits prévus en loi de finances et les crédits consommés, tandis que 2012 est marqué par le changement de périmètre qui à lui seul se traduit par 55 M€ de hausse entre la dotation initiale et le niveau de crédits finalement disponibles pour les frais de fonctionnement des juridictions (transfert au sein du programme 166). L'année 2013 marque un début de convergence avec des crédits en LFI à 296 M€ et des crédits consommés à 313 M€, soit un écart de 17 M€. En 2014, les crédits consommés ont été un peu inférieurs à la dotation initiale (298 M€ contre 300 M€).

Ainsi, tandis que les crédits dédiés au fonctionnement courant des juridictions augmentent en loi de finances initiale depuis 2012, les crédits effectivement consommés diminuent de 4,6 % entre 2012 et 2015. Ce mouvement explique la perception par les juridictions d'une contraction des crédits disponibles en dépit des augmentations de crédit affichées en loi de finances initiale

Le décalage entre la dotation initiale en loi de finances et les crédits effectivement disponibles en fin d'année au sein des juridictions s'explique par des mécanismes de régulation budgétaire. Ainsi, les réserves de précaution et les surgels ne sont pas systématiquement dégelés dans leur intégralité mais l'effet en a été limité pour ces crédits (-1,3 M€ par an entre 2012 et 2015) tandis que d'autres mouvements budgétaires ont eu un effet inflationniste sur les crédits – même si la tendance est à la diminution - : fongibilité, loi de finances rectificative, fonds de concours et attributions de produits. À cet égard les années 2009-2013 sont assez atypiques, avec des dotations finales très supérieures aux dotations initiales (2012 étant à considérer à part compte tenu du changement de périmètre post loi de finances initiale).

Graphique 7 : Crédits de paiement pour le fonctionnement courant des juridictions disponibles en LFI et en fin de gestion (M€) depuis 2009



Source : LFI, DRICE, Mission.

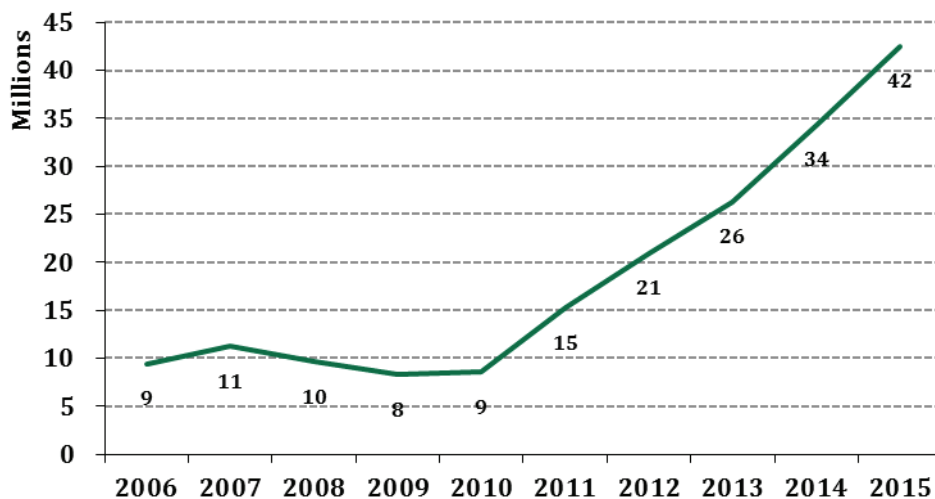
2.4. Le décalage entre le coût annuel du fonctionnement courant et les dotations accordées aux juridictions explique des charges à payer croissantes depuis 2010

Les charges à payer associées aux dépenses de fonctionnement courant ont fortement progressé depuis 2010, ce qui montre une inadéquation croissante entre les dotations effectivement disponibles et le coût annuel de la politique.

2.4.1. Les charges à payer ont continuellement progressé depuis 2010 et représentent un poids important malgré un montant comparable à d'autres programmes

Les charges à payer correspondent aux dépenses qui ne sont pas réglées aux fournisseurs : le service est fait ou la réception est constatée au cours de l'année n, mais le paiement n'est pas effectué avant l'année n+1. Pour les dépenses de fonctionnement courant des juridictions, les charges à payer ont été multipliées par cinq depuis 2010, pour atteindre 42 M€ en 2015. Les intérêts moratoires suivent la même dynamique du fait de délais de paiement prolongés (0,6 M€ en 2015 contre 0,1 M€ en 2012, hors BOP immobilier).

Graphique 8 : Évolution des charges à payer associées au fonctionnement courant des juridictions depuis 2006 (en M€)



Source : DSJ, mission.

L'augmentation des charges à payer est problématique car lorsqu'elles sont excessives elles reflètent un problème de gestion non résolu, peuvent peser sur les fournisseurs et génèrent la production d'intérêts moratoires. Vues des BOP, elles réduisent aussi d'autant les montants disponibles en année n pour faire face aux dépenses de l'année. Ainsi en 2015, les budgets totaux (crédits disponibles en fin de gestion) étaient amputés de plus de 15 % de leur montant pour sept BOP (Sud-Ouest, Sud, Grand Ouest, Grand Est, Papeete, Cayenne et Basse-Terre) du fait des charges à payer.

Au total, les charges à payer représentent, pour les dépenses de fonctionnement courant des juridictions, un peu moins de 1,7 mois de consommation en 2015, alors que la norme de bonne gestion se situe à 1 mois. Pour les seuls BOP déconcentrés, c'est-à-dire pour les dépenses perceptibles par les cours et juridictions, les charges à payer représentent entre 0,2 mois pour Paris à près de 2,5 mois pour le BOP Sud-Ouest.

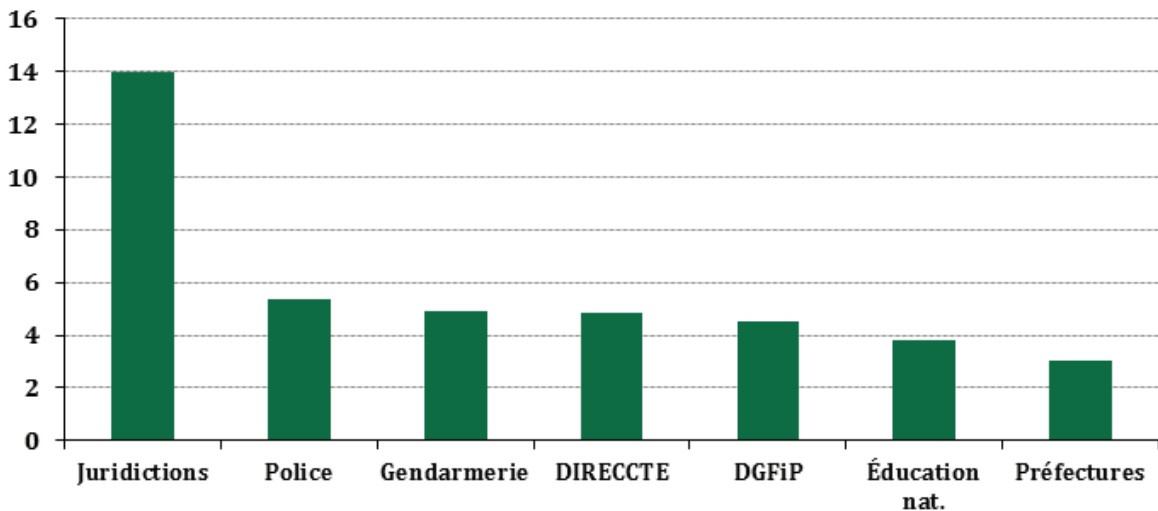
Rapport

En comparaison absolue avec d'autres administrations déconcentrées⁷, le montant des charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions n'est pas considérable. Avec 42,5 M€ au titre de l'exercice 2015, les charges à payer du fonctionnement courant des juridictions sont :

- ♦ inférieures aux charges à payer du fonctionnement (titre 3) de la gendarmerie nationale (programme 152), qui s'élevaient à hauteur de 55,8 M€ ;
- ♦ à un niveau comparable par rapport aux charges à payer du fonctionnement de la DGFIP (39,5 M€) et de la police nationale (42,1 M€).

Toutefois, en rapportant le montant des charges à payer à la taille des dépenses considérées (et donc aux crédits consommés au cours de l'année), on constate que le programme 166 se situe à un niveau bien plus élevé que les autres administrations déconcentrées retenues dans le cadre de cette étude. Les charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions représentent en 2015 14,0 % des crédits consommés au cours de l'année, contre une part allant de 3,0 % à 5,4 % pour les autres programmes considérés.

Graphique 9 : Ampleur des charges à payer par rapport aux crédits consommés en 2015 par rapport à des programmes comparables (en %)



Source : Direction générale des finances publiques, bureau production et valorisation des comptes (CE1A) ; Direction des services judiciaires pour les données relatives au fonctionnement courant des juridictions ; RAP 2015 ; Mission.

2.4.2. L'augmentation des charges à payer s'explique par un décalage constant entre la dotation et le coût annuel du fonctionnement courant

L'augmentation des charges à payer depuis 2010 est le symptôme d'une inadéquation constante entre le coût annuel de la politique – en l'occurrence le fonctionnement courant des juridictions – et les dotations effectivement disponibles. Quatre postes représentent 62,7 % des charges à payer, pour 48,8 % des dépenses exécutées en 2015 : affranchissement, fluides, nettoyage et gardiennage.

⁷ Les programmes suivants ont été retenus :

- Gendarmerie - programme 152 ;
- DIRECCTE - programme 155 ;
- DGFIP - programme 156 ;
- Police – programme 176 ;
- Éducation nationale - programme 214 ;
- Préfectures - programme 307.

Rapport

La mission a identifié trois sources de l'inadéquation entre les dotations et le coût du fonctionnement courant depuis 2011 :

- ◆ le mouvement de fiabilisation des charges à payer, qui a consisté en leur inventaire plus systématique, a pu conduire, en partie, à leur croissance ;
- ◆ des économies prévues en loi de finances n'ont pas été réalisées ;
- ◆ les dépenses d'affranchissement, lors de leur transfert des frais de justice vers le fonctionnement courant, présentaient des charges à payer qui n'ont pas été alors résorbées.

En revanche, les crédits PLAT ont intégralement couvert les besoins relatifs à la sûreté et au gardiennage dans les juridictions en 2015, ce qui exclut un impact de ces dépenses sur l'augmentation des charges à payer.

2.5. Les dotations prévues en PLF 2017 sont suffisantes pour assainir la situation financière des juridictions si elles sont stabilisées

La mission a évalué le coût annuel du fonctionnement courant des juridictions, c'est-à-dire les crédits nécessaires pour couvrir les achats et services ayant donné lieu à service fait au cours de l'année (appelé « dépense nette » par la direction des services judiciaires). Cette mesure permet d'estimer le besoin annuel des juridictions en dépenses inéluctables, et ainsi la dotation correspondante nécessaire. Sous réserve d'une maîtrise globale de la dépense (cf. *infra*), la croissante récente des crédits en loi de finances initiale dédiés aux dépenses de fonctionnement courant des juridictions devrait permettre, si leur niveau est stabilisé, d'apurer les charges à payer et d'effectuer, par redéploiement des crédits, des dépenses autres que celles qui sont inéluctables, à périmètre d'intervention équivalent, sous réserve que des compétences nouvelles prévues par les textes ne soient pas attribuées aux juridictions.

2.5.1. Les dotations initiales en crédits de paiement sont en forte augmentation depuis 2016

Entre 2013 et 2016, les dotations de fonctionnement courant des juridictions en loi de finances initiale ont augmenté de 22,0 M€ au total, dont 17,2 M€ en 2016. Entre 2016 et 2017, selon le projet de loi de finances pour 2017, cette dotation a progressé de 36,2 M€, passant de 318,3 M€ à 354,5 M€. Cette augmentation est nettement supérieure à la progression constatée entre 2013 et 2016.

Parallèlement, en loi de finances initiale pour 2015, le coût annuel du fonctionnement courant s'élève à 313 M€, soit l'exécution totale (304 M€) à laquelle on ajoute les charges à payer associées à l'exercice qui seront réglées en 2016 (9 M€).

2.5.2. Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions pourraient, sous des hypothèses raisonnables, se stabiliser

La mission retient à titre d'illustration des hypothèses décrites dans l'annexe I du présent rapport, soit, à partir de 2017 :

- ◆ une stabilisation du coût annuel de fonctionnement des juridictions à son niveau de 2016 en euros courants, ce qui suppose que les juridictions conservent durablement le bénéfice du PLAT 2016, mais absorbent l'inflation par des économies et font face aux autres dépenses nouvelles par redéploiement ;
- ◆ une stabilisation des dotations initiales au niveau du PLF pour 2017, soit 354 M€ ;

Rapport

- ◆ un dégel partiel⁸.

Ce scénario est retenu parmi les neuf scénarios étudiés par la mission (cf. annexe I), présenté dans le graphique ci-dessous. La mission considère que ce scénario est à la fois réaliste et raisonnable compte tenu de ce qu'elle a observé sur le terrain et de l'analyse financière conduite au cours de la mission (pas de dégel complet systématique, stabilisation du coût, PLAT inclus).

Graphique 10 : Présentation des hypothèses d'évolution des conditions financières du fonctionnement courant des juridictions à partir de 2017

Hypothèses	Stabilisation du coût à son niveau de 2016	Augmentation du coût pendant deux ans (+5M€ en 2017 et 2018)	Augmentation continue du coût de 10 M€ par an
Dégel complet	✓ CAP sous un mois d'exécution dès 2019	✓ Diminution des CAP	⊖ Diminution des CAP en 2017 puis augmentation
Dégel partiel (niveau constaté le plus bas)	✓ CAP sous un mois d'exécution dès 2019	✓ Diminution des CAP	⊖ Diminution des CAP en 2017 puis augmentation
Aucun dégel	✗ Augmentation des CAP	✗ Augmentation des CAP	✗ Augmentation rapide des CAP

Source : Mission.

2.5.3. La mission considère que les dotations initiales accordées en PLF 2017, si elles sont stabilisées, doivent permettre d'apurer dès 2019 les charges à payer et d'envisager à nouveau des projets de juridictions par redéploiement

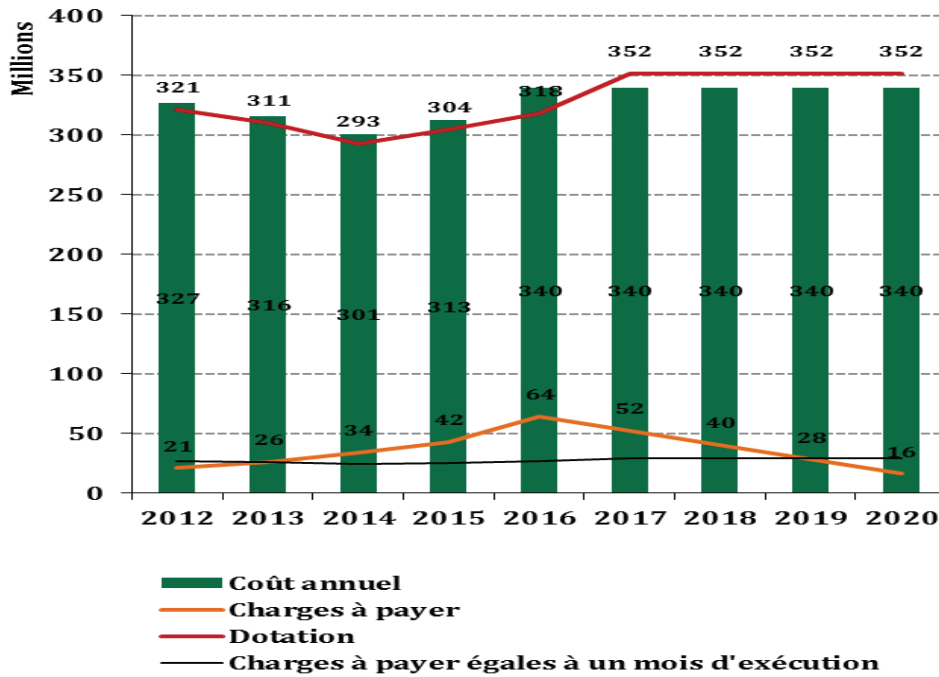
Compte tenu de l'hypothèse retenue, et même avec un niveau de charges à payer 2016 qui paraît avoir été évalué sur une échelle haute et qui devrait être revu à la baisse (+22 M€ de plus qu'en 2015), la mission estime que le maintien des dotations au niveau du PLF 2017 devrait permettre :

- ◆ une baisse des charges à payer à partir de 2016 ;
- ◆ une dotation supérieure au coût annuel dès 2017 ;
- ◆ un passage des charges à payer à un poids inférieur à un mois d'exécution dès 2019.

⁸ Hypothèse prudente sachant que sur la période 2010-2016, les crédits ont été entièrement dégelés chaque année, sauf en 2014.

Rapport

Graphique 11 : Évolution du coût annuel du fonctionnement courant et des charges à payer par rapport aux dotations (2012-2020) en M€



Source : Mission.

La mission recommande par conséquent que le niveau des dotations initiales soit maintenu conformément à la dotation prévue en PLF 2017 à partir de 2018 jusqu'en 2020, afin d'apurer les charges à payer, tout en créant la possibilité pour les juridictions d'engager, à budget constant, des dépenses nouvelles par redéploiement

Les économies dégagées (cf. *infra*), couplées à un différentiel positif entre le coût annuel et les dotations, doivent permettre d'apurer les CAP et d'engager des projets de juridictions, fondamentaux afin d'impliquer les cours et juridictions et de créer des perspectives d'amélioration des conditions de travail et d'accueil des juridictions. A cet effet, le niveau de dotations doit s'accompagner des efforts de rationalisation indispensables au bon fonctionnement des juridictions, notamment en matière d'achats et de dématérialisation (cf. parties 3 et 4).

3. La mission a examiné particulièrement quatre postes de dépenses principaux

3.1. Les dépenses immobilières ont légèrement augmenté depuis 2012 mais certaines offrent des marges de rationalisation importantes

3.1.1. Les dépenses immobilières ont légèrement augmenté depuis 2012

Le coût du fonctionnement courant immobilier des juridictions⁹, réparties sur 732 sites, a atteint 165,8 M€ en 2015, soit 55 % de leurs dépenses totales de fonctionnement. La croissance de 1 % des dépenses immobilières, entre 2012 et 2015 s'explique par la hausse des dépenses d'aménagement (+ 9,7 %, 21 % des dépenses immobilières) et de fonctionnement (+ 4,0 %, 55 % des dépenses immobilières) tandis que le poids des loyers et charges - qui représentent 24 % des dépenses - a baissé de 10,2 % sur la période. Outre l'effet de la réforme de la carte judiciaire, le ministère de la justice a participé de manière satisfaisante à l'effort interministériel de renégociation des baux.

Le programme de rénovation immobilière, initié en 2008 dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, a par ailleurs permis d'améliorer sensiblement la qualité du parc judiciaire même si celui-ci demeure fortement hétérogène dans son état général. Si la construction de nouveaux palais de justice permet la rationalisation de postes de dépenses (loyers, sureté, fluides), tout en améliorant les conditions de travail des agents, elle ne réduit pas systématiquement, pour autant, le coût global de fonctionnement en raison d'une nouvelle génération d'équipements et de dépenses de maintenance (entretien de systèmes électroniques de ventilation et de chauffage par exemple).

3.1.2. Les juridictions sont satisfaites du pilotage des fonctions immobilières

Le pilotage de la politique immobilière du ministère de la justice s'effectue dans des conditions satisfaisantes selon les juridictions rencontrées par la mission. Sur le plan national, il associe la sous-direction de l'immobilier du secrétariat général, le bureau de l'immobilier, de la sûreté des juridictions et de la sécurité des systèmes d'information (FIP2) de la direction des services judiciaires et l'Agence pour l'immobilier de la justice¹⁰. Sur le plan régional, les départements immobiliers des plateformes interrégionales (PFI) apportent, au sein des cours d'appel, leur soutien au magistrat délégué à l'équipement, assisté par le service d'administration régional (SAR).

⁹ Les postes de dépenses relatifs à l'immobilier se divisent en trois grandes familles d'activité : les dépenses d'aménagement immobilier (maintenance, entretien, rénovation, archivage) soit 21 % du coût de l'immobilier en 2015, les dépenses de fonctionnement immobilier (gardiennage, nettoyage, fluides, sûreté et sécurité) soit 55 % du coût de l'immobilier en 2015 et les dépenses relatives aux locaux et aux loyers, pour 24 % du coût de l'immobilier en 2015.

¹⁰ L'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre de la justice. Elle a notamment pour mission de réaliser toute étude préalable relative aux investissements immobiliers et d'assurer la réalisation d'opérations de construction, de réhabilitation ou de maintenance.

3.1.3. La sûreté génère des dépenses de maintenance dont la couverture doit être garantie

La sûreté des juridictions fait l'objet, depuis 2004, d'une attention croissante répondant aux faits de violence en augmentation enregistrés au préjudice des personnels judiciaires. Suite aux attentats terroristes de 2015 le programme 166 a été doté de 48,3 M€ de crédits hors titre 2 supplémentaires dans le cadre de deux PLAT. Si ces crédits ont permis de relever le niveau de sûreté des juridictions par l'installation de nouveaux matériels¹¹, ces investissements génèrent de nouvelles dépenses de fonctionnement courant qui devront être financées durablement (maintenance des nouveaux équipements et surcoût de gardiennage, induits par ces dispositifs, confié aux sociétés privées).

3.1.4. Les juridictions doivent être plus associées à la maîtrise des dépenses de fluides

La rationalisation des dépenses de fluides (26 % des dépenses de fonctionnement immobilier, soit 23,7 M€ en 2015) est menée grâce à une centralisation bénéfique en cours des procédures de négociation avec les fournisseurs¹² et de paiement des factures, entreprise au niveau de l'administration centrale et des BOP. Toutefois, ce mouvement n'a pas été accompagné de la mise en place d'un mécanisme standardisé de communication aux juridictions de copies de factures leur permettant de suivre et, partant, de mieux contribuer à maîtriser leurs consommations.

¹¹ Portiques ou badges permettant un accès sécurisé à certaines zones des bâtiments, vidéo-protection, alarmes anti-intrusion, sécurisation de la périphérie des bâtiments ;

¹² La renégociation des contrats d'énergie par la DAE, à partir de 2014, a permis au ministère de la justice de bénéficier de tarifs inférieurs de 15 à 20 % à ceux fixés par les fournisseurs historiques avant l'ouverture de ces marchés à la concurrence.

3.1.5. L'obligation légale de conservation des archives entraîne pour les juridictions des coûts non-négligeables pour les juridictions, qu'il convient de réduire par une meilleure gestion de la problématique archives

Les juridictions bénéficient d'une capacité limitée de stockage de leurs archives dont elles doivent assurer la conservation conformément aux circulaires de 2008 et 2009¹³. Dans ce contexte, lorsqu'il n'existe pas de centre de pré-archivage mutualisé, l'externalisation du stockage voire de la gestion des archives auprès de bailleurs ou prestataires privés est privilégiée. La réforme des instructions précitées, dans le sens de la réduction des délais de conservation des archives par les greffes et de leur numérisation généralisée, constitue un levier de rationalisation important en termes de dépenses de fonctionnement, sans parler de la qualité de leur stockage, conservation et gestion.

3.1.6. Les contrats multi techniques doivent faire l'objet d'une réévaluation systématique et périodique

Le recours à des contrats de maintenance multi techniques tend à se généraliser au vu de la qualité des prestations fournies, du gain de temps et de l'unicité d'interlocuteur dont les juridictions bénéficient ainsi. Le coût de ces contrats est toutefois élevé même s'il doit être pondéré par le gain réalisé, sur le budget du titre II, à la suite de la suppression, dans les juridictions, des postes de concierge ou de technicien maintenance. La réévaluation périodique et systématique du niveau de pertinence des services rendus dans le cadre de ces contrats constitue un levier d'économies potentielles à exploiter. La mission a constaté que certains SAR, comme celui de de Lyon, ont pu, par une renégociation technique régulière, parvenir à réaliser des économies allant jusqu'à 20 % du contrat.

3.1.7. La mission formule quatre recommandations

Proposition n° 1 : Parfaire la centralisation des dépenses de fluides, en permettant un suivi de consommation par les juridictions grâce à un outil harmonisé.

Proposition n° 2 : Garantir le budget nécessaire au maintien des équipements de sûreté mis en place dans le cadre des PLAT.

Proposition n° 3 : Réviser les instructions relatives aux archives en vue de réduire autant que possible la durée de conservation des archives et de développer leur conservation sous format numérique.

Proposition n° 4 : Améliorer le suivi de l'exécution des contrats multi techniques en procédant, de façon régulière et systématique, à une révision des prestations prévues.

¹³ - l'instruction conjointe Culture DAF/DPACI/RES/2009/015 et Justice NOR JUSB0915199C du 30 juin 2009 relative aux cours d'appel et tribunaux de grande instance ;

- l'instruction conjointe Culture DAF/DPACI/RES/011 et Justice NOR JUSB0827526J du 6 octobre 2008 relative aux tribunaux d'instance et aux conseils des prud'hommes ;

- l'instruction conjointe Culture DAF/DPACI/RES014 et Justice NOR JUSB0827524J du 31 octobre 2008 relative aux tribunaux de commerce et aux tribunaux de l'ordre judiciaire à compétence commerciale.

3.2. Si elles identifient la dématérialisation comme un levier majeur d'économies, les juridictions déplorent une fonction informatique insatisfaisante

3.2.1. Les dépenses informatiques, croissantes depuis 2012, souffrent d'un pilotage qui manque de coordination, de compétences et d'efficacité

La démarche de dématérialisation, qui nécessite un pilotage approprié, présente un potentiel d'économie important pour toutes les dépenses de fonctionnement étudiées par la mission. Les dépenses relatives à l'informatique, imputables sur le fonctionnement courant des juridictions (achat de matériel et de logiciels, consommables informatiques, maintenance, prestations de service type location) représentent 4 % de la dépense globale de fonctionnement courant en 2015, soit 12,2 M€.

Entre 2012 et 2015, les dépenses ont progressé de 13,1 %, en raison de l'augmentation de deux postes : l'achat de matériel et de logiciels (52 % des dépenses, + 41,4 %) et la maintenance (12 % des dépenses, +58,2 %).

Cette fonction support est partagée entre plusieurs acteurs :

- ◆ le secrétariat général via la sous-direction de l'informatique (SDIT) et en déconcentré, les départements informatiques (DIT) au sein des plateformes interrégionales ;
- ◆ la DSJ pour la dimension métier ;
- ◆ les responsables de gestion informatique dans les services administratifs régionaux des cours d'appel et les correspondants locaux informatiques (CLI) en juridiction.

La coordination de ces acteurs est insuffisante et le champ de compétences de chacun est peu identifié par les juridictions.

3.2.2. La mission a constaté trois domaines de dysfonctionnements, qui sont le pilotage des grands projets, la gestion de l'innovation et la maintenance informatique

Tout d'abord, les juridictions pâtissent de l'absence de pilotage efficace des grands projets au sein du ministère de la justice. La stratégie pluriannuelle de mise en œuvre des projets par l'administration centrale n'est pas suffisamment lisible et les changements de priorités viennent perturber la programmation et le plan de charge des DIT. Des grands projets comme la signature électronique et la dématérialisation ne sont pas suffisamment portés alors que, très attendus des acteurs, ils constituent des leviers d'économie et un champ fondamental de modernisation. À titre d'illustration, la mission n'a pas réussi, en trois mois, à identifier le pilote du projet de déploiement de la signature électronique, ni à connaître les prochaines étapes du projet, alors même que les juridictions sont déjà équipées des cartes nécessaires à son déploiement depuis près d'un an et qu'elles attendent ce projet avec impatience compte tenu des économies potentielles qu'il pourrait générer.

De même, le projet Portalis, portail d'accès du justiciable à son dossier en matière civile ou pénale, projet phare du ministère de la justice, souffre auprès des juridictions d'une perception négative du fait d'un calendrier de déploiement très étalé dans le temps.

Deuxièmement, les juridictions sont freinées dans leur volonté d'innovation. En l'absence d'outils jugés pertinents, les juridictions prennent localement des initiatives innovantes sans validation préalable du SG ni de la DSJ. Dès lors, ces projets ne présentent pas toujours les garanties suffisantes en matière de sécurité informatique. Parallèlement, ces initiatives parfois très intéressantes sont insuffisamment ou tardivement accompagnées, quelques fois freinées par la centrale, ce qui n'incite pas les juridictions à les y associer.

Rapport

S'agissant par ailleurs de l'informatique du quotidien, les juridictions déplorent le manque de connaissance de l'environnement judiciaire des DIT et leur éloignement, qu'elles considèrent comme peu compensés par les procédures de maintenance : ticket d'intervention, assistance téléphonique et prise en main de l'ordinateur à distance.

Les correspondants locaux informatique (CLI), relais dans les juridictions, ne constituent pas des interlocuteurs de proximité suffisamment nombreux et formés, ce qui participe au sentiment de détérioration du service de proximité.

Une situation caractéristique est celle de l'implantation des imprimantes en réseau. Celle-ci suscitait initialement de fortes réticences de la part d'une partie des personnels en juridiction pour des raisons « métiers ». Alors que les chefs de cour et de juridiction ont déployé des efforts de pédagogie pour vaincre ces résistances, deux obstacles ont fortement compromis le déploiement de la mutualisation des imprimantes : le marché interministériel SOLIMP II a été presque partout mal exécuté et les DIT n'ont pas répondu dans des délais efficaces pour régler les difficultés d'installation et de mise en réseau des imprimantes.

La gestion défaillante des questions informatiques par les plateformes conduit les juridictions à percevoir très négativement ces services du SG.

3.2.3. La mission formule cinq recommandations

Proposition n° 5 : L'investissement financier et humain dans les grands projets comme Portalis, la signature électronique ou la dématérialisation doit être une priorité ministérielle. Le portage des projets et leur mode de gouvernance doivent être mieux définis pour éviter le cloisonnement entre directions.

Proposition n° 6 : La répartition des champs de compétence des acteurs qui participent à tous les développements informatiques doit être clarifiée et mieux communiquée aux juridictions. Il convient de réactualiser la signature des chartes d'organisation et de fonctionnement des plateformes de juin 2012, en définissant précisément les responsabilités de chacun et en établissant des contrats de prestation de service.

Proposition n° 7 : Les réunions entre les chefs de DIT et les chefs de cour doivent être institutionnalisées afin d'améliorer la qualité du dialogue entre les juridictions et les responsables de maintenance informatique.

Proposition n° 8 : Les projets locaux impliquant un développement informatique doivent être mieux accompagnés en renforçant les structures chargées de les identifier, de les expertiser et de les faire partager.

Proposition n° 9 : La fonction de CLI doit être mieux reconnue et leur formation approfondie afin qu'ils soient de réels interlocuteurs de proximité des juridictions. Le réseau des CLI doit être animé davantage afin de les faire gagner en compétence.

3.3. Les dépenses liées au poste de travail ont fortement diminué depuis 2012, provoquant un ressenti négatif dans les juridictions

3.3.1. Les dépenses relatives au poste de travail ont fortement diminué depuis 2012

Les dépenses associées au poste de travail des personnels¹⁴ représentent en 2015 37,64 M€, soit 12,1 % des dépenses de fonctionnement courant des juridictions. Elles ont diminué de 20 % entre 2012 et 2015. L'essentiel de la dépense est lié à la documentation (21,6 %, soit 8,0 M€ en 2015) avant l'achat de matériel et de logiciels (6,3 M€) et les fournitures de bureau (5,9 M€).

Pourtant, contrairement à un mouvement général de régionalisation des dépenses de fonctionnement courant, une part importante des dépenses liées au poste de travail demeure gérée en infra-UO. Outre les frais de représentation, il s'agit des fournitures de bureau et des consommables informatiques, de la documentation et du mobilier de bureau.

Cette absence de centralisation au niveau du BOP s'explique par le caractère particulièrement sensible que revêt, au sein des arrondissements, la dépense relative au poste de travail malgré son poids relativement faible dans le budget global de fonctionnement courant des juridictions. La rationalisation de ces dépenses, touchant au cœur des métiers judiciaires et au quotidien immédiat des personnels du ministère de la justice, influe directement sur les conditions de travail et constitue un thème récurrent du dialogue social.

Sur le plan national, le développement du numérique pourrait permettre une poursuite de la réduction des dépenses de fournitures, notamment pour les consommables informatiques. De plus, entre les BOP, des écarts de consommation moyenne significatifs sont constatés, ce qui permet d'envisager des pistes de rationalisation si une diffusion plus systématique des bonnes pratiques et un pilotage plus fin de la performance des BOP étaient mis en place.

3.3.2. La dématérialisation a vocation, à terme, à amplifier la réduction des charges liées au poste de travail

Le recours à la numérisation, pour la communication d'informations, la transmission de pièces et le stockage des procédures, contribue à la réduction des dépenses de consommables (papier et fournitures informatiques). Initialement centrée sur les relations avec le barreau, la politique de dématérialisation concerne désormais les autres partenaires des juridictions ainsi que les justiciables eux-mêmes. À terme, il s'agit d'instaurer une E-juridiction fondée sur le recours au format numérique à tous les stades de la procédure. Accompagnée par les réformes de février et mars 2015¹⁵, poursuivant l'adaptation des procédures pénale et civile à ce mouvement, cette démarche demeure freinée par des pesanteurs notamment techniques : l'absence de finalisation dans les juridictions de la signature électronique et l'inadaptation du parc des applicatifs aux exigences de la gestion électronique des procédures.

¹⁴ Liste des activités concernées : achat de matériel télécom, achats de matériel logiciels, documentation, fourniture de bureau, fournitures informatiques, frais de représentation, frais télécom, imprimés, location de matériel mobilier, maintenance applicatif, maintenance informatique, matériel technique, mobilier de bureau, visioconférence.

¹⁵ Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 et décret n° 2015-282 du 11 mars 2015.

3.3.3. La documentation est un poste sensible de dépenses au sein des juridictions

La documentation a représenté, en 2015, une charge de 8,0 M€, soit 2,6 % de la dépense totale de fonctionnement courant des juridictions. La forte diminution de ce poste entre 2012 et 2015 (- 38,5 %) générée par une politique volontariste d'économies ainsi que l'enjeu professionnel que la documentation présente pour les personnels, expliquent, dans les juridictions, la particulière sensibilité du thème de la rationalisation des ressources documentaires, outil incontournable dans le traitement des contentieux.

Désormais coexistent, fournis dans le cadre de marchés nationaux permettant des économies d'échelle importantes, codes papier, dont la dotation est régie par des règles intégrant les exigences-métier, et documentation en ligne.

La réussite du développement de la documentation en ligne est, en tout état de cause, conditionnée par la mise à disposition des agents de matériels et de connexion adéquats, d'une formation de qualité à l'usage des banques de données et de veilles juridiques attirant leur attention sur l'évolution des textes et de la jurisprudence.

3.3.4. Le mobilier de bureau est un poste budgétaire extrêmement contraint

Ce poste de dépenses n'a représenté en 2015 que 0,61 % de la dépense globale de fonctionnement courant des tribunaux¹⁶ malgré une progression de 30,0 % de cette dépense entre 2012 et 2015. Du fait de la contrainte budgétaire, l'achat de mobilier est particulièrement limité, n'intervenant qu'en cas d'opérations de grande envergure (refonte de la carte judiciaire, construction de nouveaux palais de justice, nécessités liées au recrutement), de production de certificats médicaux à objet ergonomique ou de délabrement avancé du mobilier, rendant inéluctable son remplacement.

L'amélioration de la gestion du mobilier des juridictions requiert la restitution aux arrondissements judiciaires d'une marge de manœuvre dans le renouvellement de ce parc, notamment en lien avec leurs projets de services innovants et l'observation d'une meilleure concordance entre l'annonce des créations de postes et la formulation des demandes budgétaires induites. De plus, la prise en compte de la charge budgétaire supplémentaire entraînée par la création de postes au sein des juridictions, identifiée sous le terme de « sac-à-dos » dans le cadre des PLAT, s'impose.

3.3.5. La mission formule trois recommandations :

Proposition n° 10 : Accélérer le processus de dématérialisation des procédures.

Proposition n° 11 : Accompagner le développement de la documentation en ligne par la mise à disposition des agents, de matériels et de connexion adéquats, d'une formation de qualité et de veilles juridiques performantes.

Proposition n° 12 : Améliorer la gestion du poste de travail des personnels en reconnaissant aux juridictions une marge de manœuvre, en ce domaine, notamment lors de projets de service innovants, en observant une meilleure concordance entre l'annonce des créations de postes et la formulation des demandes budgétaires induites par ces créations et en institutionnalisant le « sac-à-dos » prenant en compte la charge budgétaire supplémentaire générée, en termes de poste de travail, par l'affectation nouvelle d'agents au sein d'une juridiction.

¹⁶ Source DSJ/Mission.

3.4. Les dépenses d'affranchissement ont diminué depuis 2012 malgré l'augmentation du prix du timbre

3.4.1. Les dépenses d'affranchissement ont au total diminué depuis 2012

La dépense d'affranchissement des juridictions représente près d'un cinquième des dépenses exécutées relatives au fonctionnement courant des juridictions. Les dépenses exécutées d'affranchissement ont diminué de 11,6 % entre 2012 et 2014 mais ont augmenté de 7,9 % entre 2014 et 2015. Cette dernière augmentation doit cependant être appréciée au regard de la progression du coût moyen d'un pli de près de 9% sur la période 2014-2016.

3.4.2. Le ministère de la justice a engagé plusieurs démarches de maîtrise des coûts depuis 2007

La baisse de la dépense est liée à la politique volontariste de réduction des coûts mise en œuvre par les juridictions. La mission a pu constater lors de ses déplacements que toutes les juridictions ont, notamment sous l'impulsion de la DSJ, mis en place des démarches proactives, dont certaines d'ampleur et innovantes, pour limiter le coût de l'affranchissement.

Dès 2007, plusieurs notes de la direction des services judiciaires ont appelé à rationaliser les modes d'affranchissement : principe de l'envoi en éco pli et suppression de la lettre prioritaire, limitation des envois en recommandé aux cas prévus par la loi, mutualisation du parc des machines à affranchir. Les cours ont été invitées à effectuer un suivi et une analyse mensuelle de la dépense afin de repérer les écarts par rapport aux consignes et de mener des actions correctives.

Au-delà de ces mesures techniques, des réformes relatives à l'envoi des avis et convocations par voie électronique sont intervenues en février et mars 2015¹⁷, en matière pénale et en matière civile. Au plan national, la version de Portalis accessible courant 2017, qui permettra d'informer l'utilisateur par courriel ou par SMS de la mise à jour des informations le concernant, pourrait être un levier important d'économies en matière d'affranchissement selon les études conduites par la DSJ.

Les juridictions de Douai, Lille et Paris se sont engagées depuis 2012 dans un processus de traitement du courrier en mode industriel permettant de bénéficier de tarifs plus économiques que l'envoi égrené. Ce mode de traitement suppose des investissements ainsi qu'un travail important des services de greffe pour se conformer aux prérequis exigés par La Poste pour ce type d'envoi. Ces trois juridictions ont ainsi pu absorber les augmentations des tarifs de La Poste et réaliser quelques économies.

La cour d'appel de Reims expérimente depuis début octobre 2016 la dématérialisation et l'externalisation des courriers simples de type convocations et avis du greffe. L'estimation des économies est de 27 % du coût actuel, sans compter les gains en temps de travail pour le personnel de greffe. Ce processus n'a pas encore reçu la validation de l'administration centrale notamment sur les aspects de confidentialité. La commission nationale informatique et libertés (CNIL) est également saisie.

¹⁷ Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 et décret n° 2015-282 du 11 mars 2015.

3.4.3. Les juridictions ont engagé des actions de rationalisation, mais des freins demeurent

Bien que les cours d'appel se soient emparées de ces mesures techniques et procédurales, en prenant même des initiatives au-delà des textes, les effets sur les coûts restent limités en raison de freins de nature juridique, technique et culturelle.

Les freins procéduraux sont multiformes. En matière civile comme en matière pénale, les avis et convocations qui peuvent être envoyés par transmission électronique ne doivent en aucun cas comporter d'informations personnelles sur l'affaire en cours¹⁸. Par ailleurs, le consentement de la personne est un préalable mais les applicatifs métiers restent inadaptés aux envois dématérialisés en ce qui concerne les mentions de recueil du consentement. La fiabilité de l'identification de la personne, la sécurité et la confidentialité des échanges et la conservation des transmissions, conditions pourtant prévues dans le cadre de la réforme de la procédure pénale, ne sont en l'état pas garanties. Enfin, l'envoi en recommandé reste imposé par de nombreux textes, y compris récents, conduisant le volume de ce type de courrier à progresser depuis 2012.

Techniquement, les juridictions sont également confrontées à des obstacles. Là encore, l'absence de signature électronique, qui rend nécessaire l'impression puis la numérisation des décisions judiciaires avant tout envoi par voie dématérialisée, alourdit le travail du greffe et ne permet pas d'éviter l'envoi de courriers. De même, si la convocation des personnes morales par tous moyens auxquels elles ont préalablement consenti est prévue par le décret de mars 2015 précité, certains institutionnels à compétence nationale ont exprimé une réticence à signer des conventions régionales, ce qui justifie une intervention au niveau de la DSJ, pas réalisée à ce jour.

3.4.4. La mission formule trois recommandations

3.4.4.1. d'ordre juridique

Proposition n° 13 : Penser la procédure à l'aune des nouveaux outils de télécommunication au lieu de s'efforcer de plaquer des outils sur des procédures existantes.

Proposition n° 14 : Faire évoluer les textes de procédure en prévoyant par principe l'envoi des avis et convocations par courriel ou SMS sauf disposition contraire et en limitant les convocations par LRAR.

Proposition n° 15 : Systématiser la signification par les parties, en vertu de l'article 2 du code de procédure civile, plutôt que la notification à la charge du greffe.

3.4.4.2. d'ordre technique

Proposition n° 16 : Faire évoluer les applicatifs métiers pour les adapter aux envois dématérialisés (recueil du consentement, date certaine de réception, respect de la confidentialité et de la sécurité des échanges).

Proposition n° 17 : Rendre effective la mise en place de la signature électronique.

¹⁸ Circulaire DACG CRIM/2015-5/E8 du 23 mars 2015.

3.4.4.3. d'ordre organisationnel

Proposition n° 18 : Mieux accompagner les initiatives innovantes, les expertiser dans des délais raisonnables, de manière à valider les meilleures et à les diffuser au plan national.

Proposition n° 19 : Négocier et signer au plan national des conventions avec les principaux acteurs institutionnels (établissements de crédit, professions de justice) concernés par les envois dématérialisés.

3.5. De manière générale, les efforts d'économie ont été réels dans les juridictions et durement ressentis, mais peu efficaces car concentrés sur des petits postes

Les économies ont surtout été réalisées sur les postes sur lesquels les juridictions disposaient de leviers immédiats, notamment l'environnement de travail. Or, ces postes sont ceux qui affectent le plus directement les conditions de travail des personnels judiciaires, en ce qu'ils sont liés à l'exercice quotidien de leurs fonctions. En rationnant l'accès à la documentation papier, et notamment aux codes, qui sont l'instrument de travail des magistrats et des personnels de greffe, ou en cantonnant le changement du mobilier de bureaux aux demandes appuyées par un avis médical, les démarches d'économie ont eu un impact évident sur les méthodes de travail et sur le ressenti des personnels. Cette perception, accentuée par un sous-effectif pendant la même période, a conduit toutes les personnes entendues par la mission à exprimer le sentiment d'avoir atteint le maximum de ce qui peut leur être demandé.

Or, les économies en ces domaines ont eu un impact financier limité puisque les postes concernés étaient d'un montant faible. De vraies marges de manœuvre existent cependant, à une échelle bien plus efficiente tout en constituant des outils de modernisation. Elles concernent notamment le recours accru à des marchés publics interministériels, pour parvenir à une réduction massive des coûts, et le développement de la dématérialisation. Cela suppose une politique volontariste pour dépasser les obstacles techniques (signature électronique, sécurité des systèmes, évolution des logiciels) et juridiques (textes applicables), mais également une implication forte de l'administration centrale, laquelle est actuellement souvent trop en retrait.

4. L'amélioration du processus budgétaire et comptable, qui manque aujourd'hui de lisibilité et d'efficacité, suppose une réorganisation profonde

En administration centrale, le partage des compétences entre le SG et la DSJ implique une coordination étroite, qui n'est pas effective à ce jour.

Tandis que le directeur des services judiciaires est chargé, en sa qualité de RPROG, du dialogue budgétaire avec les juridictions, le secrétaire général a trois missions budgétaires et comptables spécifiques :

- ◆ il est le représentant du ministère de la justice vis-à-vis des autres administrations et notamment du ministère de l'économie et des finances (direction du budget). Il est, à ce titre, le responsable de la fonction financière ministérielle ;
- ◆ il coordonne les différentes interventions des directions du ministère de la justice ;
- ◆ il coordonne, dans les territoires, les différentes missions budgétaires et comptables des services déconcentrés du ministère de la justice.

Rapport

Pour exercer ces trois missions, le secrétariat général devrait être en capacité de bien connaître la situation des juridictions, et la collaboration doit être permanente entre SG et DSJ pour que les informations circulent en interne et que les priorités ou problématiques soient relayées efficacement en externe, ce qui n'est pas le cas à ce jour.

4.1.1. Le secrétariat général est insuffisamment impliqué dans les problématiques budgétaires des juridictions, ce qui l'empêche d'accomplir pleinement les missions dont il est en charge

4.1.1.1. Malgré ses missions budgétaires et comptables, le secrétariat général n'a pas une connaissance suffisante de la situation budgétaire des juridictions

En effet, le secrétariat général n'assiste jamais aux dialogues de gestion entre la DSJ et les BOP et UO, alors que c'est le lieu d'échange sur la situation des juridictions, leurs problématiques et les priorités définies par le RPROG. De plus, le secrétariat général ne dispose pas de capacités d'analyse propres, puisqu'il ne dispose comme documents d'analyse budgétaire et comptable que de ceux fournis par la DSJ. Au total, ses services n'ont que peu de liens directs avec les juridictions, ce qui rend plus complexe l'appréhension des problématiques métier et terrain en rapport avec les questions budgétaires et comptables.

L'implication insuffisante du secrétariat général dans la connaissance des problématiques des juridictions a pour conséquence qu'il est considéré, tant par les directions du ministère que par les juridictions, comme une administration étrangère au fonctionnement judiciaire, et de ce fait laissé à l'écart des informations sur les projets en cours, les difficultés, les choix de gestion ne lui étant communiqués qu'au dernier moment, et souvent en aval des décisions prises.

L'absence d'interactions nourries entre le secrétariat général et les juridictions peut obérer sa capacité à remplir sa fonction d'interlocuteur vis-à-vis des administrations extérieures, et particulièrement du ministère de l'économie et des finances, mais surtout à assumer la transversalité au sein du ministère de la justice, puisqu'il n'a pas les informations en temps utile, et qu'en tout état de cause ces informations sont pour lui dissociées d'une connaissance concrète des questionnements et problématiques des juridictions.

4.1.1.2. Le secrétariat général doit pouvoir piloter des projets transversaux déterminants pour la modernisation des juridictions

Le secrétariat général semble avoir des difficultés à assumer une fonction d'impulsion et d'échange, pourtant indispensable sur les grands projets transversaux menés au sein de l'administration de la justice (par exemple actuellement ceux afférents à la signature électronique et à la dématérialisation). Non seulement ces projets sont ralentis par l'absence d'une communication suffisante entre les acteurs, mais il est parfois même difficile d'identifier la structure qui pourrait donner des informations concrètes sur le calendrier opérationnel, alors même qu'il s'agit de projets prioritaires.

Le secrétaire général n'est pas non plus suffisamment présent lors des réflexions en amont des réformes législatives et réglementaires et ses relations avec la DSJ sont insuffisamment fluides. La mission a ainsi constaté que les études d'impact ne contiennent aucun élément sur l'impact de ces réformes quant au budget de fonctionnement des juridictions.

Rapport

4.1.1.3. La mission préconise que le secrétariat général assume ses fonctions conformément à la lettre des textes

La mission considère qu'il importe que le secrétariat général se centre sur ses missions essentielles, celles que les directions ne peuvent pas prendre en charge, c'est-à-dire les missions transversales et les missions de représentation extérieure et qu'il y prenne pleinement son rôle. Elle préconise de mettre en place des mécanismes institutionnalisés de nature à permettre au secrétariat général de mieux s'intégrer au sein du dispositif d'échanges entre les directions du ministère et entre le ministère de la justice et les juridictions, et de mieux diffuser les informations qu'il centralise en provenance de l'ensemble des directions. Pour cela, la mission suggère de mettre en place des structures de concertation entre le secrétariat général et la DSJ.

Il est également nécessaire que le secrétariat général assiste aux dialogues de gestion, afin de connaître concrètement la situation des juridictions. La participation du secrétariat général serait celle d'un auditeur, mais il pourrait également échanger à cette occasion dans le cadre de ses fonctions informatiques et immobilières.

Proposition n° 20 : Fixer comme objectif au secrétariat général d'assumer pleinement sa mission de pilotage transversal des grands projets.

Proposition n° 21 : Systématiser la présence du secrétariat général du ministère de la justice aux dialogues de gestion du programme 166.

Proposition n° 22 : Institutionnaliser les rencontres sur les sujets budgétaires entre le secrétariat général et la DSJ (réunions régulières, établissement d'un calendrier annuel, préparation des réunions, rédaction de comptes rendus et de communications pour les juridictions).

4.1.2. Les stratégies budgétaires interne et externe se révèlent peu efficaces et manquent de transparence

4.1.2.1. Les moyens des juridictions n'ont jusqu'à présent pas été bien défendus vis-à-vis de la direction du budget

Le principal interlocuteur de la direction du budget est, comme pour l'ensemble des ministères, le secrétariat général du ministère de la justice. Le secrétariat général et la DSJ participent cependant ensemble aux conférences techniques, aux conférences budgétaires (ou de sécurisation), ainsi qu'aux réunions chez le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) s'agissant du suivi de gestion. Le secrétariat général est en revanche seul présent aux côtés du cabinet du ministre de la justice pour les réunions d'arbitrage entre ministres ou au cabinet du Premier ministre, ainsi qu'aux conférences de fin de gestion avec la direction du budget, qui déterminent le montant des dégels.

La direction du budget a indiqué à la mission que le dialogue qu'elle entretient avec le secrétariat général porte essentiellement sur les grandes masses budgétaires, telles que les ressources humaines, les frais de justice ou l'immobilier. Dans ce cadre, le budget de fonctionnement courant, dont le montant représente pourtant une préoccupation majeure des juridictions et alimente leur sentiment de pénurie, constitue un élément de discussion secondaire étant donné sa part limitée dans le BOP 166 (4 %). La direction du budget a indiqué à la mission ne pas disposer d'éléments lui permettant d'apprécier l'ampleur des difficultés des juridictions. Elle a souligné que l'année 2016 était le premier exercice au cours duquel le ministère de la justice a mis en avant les difficultés budgétaires associées aux dépenses de fonctionnement courant des juridictions.

Proposition n° 23 : Mettre à profit les échanges renforcés (proposition n° 3) entre le secrétariat général du ministère de la justice et la DSJ pour élaborer des stratégies ministérielles cohérentes en vue des échanges avec la direction du budget.

4.1.2.2. Une attention démesurée a été mise sur les taux de consommation en interne

Par ailleurs, la difficulté rencontrée par le ministère de la justice à objectiver les besoins des juridictions conduit à des dégels de crédits selon des critères aux effets pervers. Le ministère de l'économie et des finances a en effet le sentiment que des dégels, ou des dotations complémentaires sont réclamés, alors que les juridictions ne consomment pas l'ensemble de leurs crédits. Cette impression, erronée puisque les juridictions ont un taux de consommation proche de 100% en fin d'année, a conduit le ministère de l'économie et des finances à examiner avec attention le taux de consommation en cours d'année.

En conséquence, le ministère de la justice a demandé aux juridictions de veiller à présenter à tout moment un taux de consommation élevé. En réponse aux instructions reçues, les BOP et UO ont modifié leurs systèmes de gestion, en cessant de prioriser les créanciers en fonction de leur capacité économique à supporter des délais de paiement, pour payer les factures au fil de l'eau, le plus rapidement possible. Cette pression à la consommation a conduit les BOP plus agiles à s'organiser pour présenter un taux de consommation élevé. Ainsi, ceux qui ont privilégié un paiement accéléré de leurs factures ont pu atteindre des taux supérieurs à 95 % en juillet et ont bénéficié de dotations complémentaires plus importantes, indépendamment des besoins des autres cours.

Enfin, la mission a constaté que les contrôleurs budgétaires régionaux (CBR), qui depuis 2014 rendent en majorité des avis réservés, ou négatifs, sur la soutenabilité du budget du programme 166, sont notamment préoccupés par le décalage entre le montant des crédits de paiement délégués et celui des autorisations d'engagements. Or ce décalage s'explique, selon les BOP et la DSJ, à la fois par la montée en puissance des programmes pluriannuels et par des consignes de gestion de pré-enregistrement d'AE portant sur les dépenses à venir de flux 4, qui désignent notamment les fluides, l'affranchissement et les loyers, trois activités représentant en moyenne 42 % de la dépense entre 2013 et 2015.

Une explication sur cette pratique est nécessaire, pour une clarification de la doctrine du ministère de l'économie et des finances en matière de pré-enregistrement qui devra être communiquée à l'ensemble des administrations concernées afin d'éviter des avis des CBR divergents ou mal compris des juridictions.

Proposition n° 24 : Allouer les dotations complémentaires destinées aux juridictions selon des critères prenant en compte à la fois les besoins, le taux de consommation des dotations initiales et la qualité de la gestion (délai de paiement et absence de paiement anticipé de factures en particulier), en veillant à lisser les effets de seuil et à assurer une répartition équitable des crédits à répartir.

Proposition n° 25 : Établir une doctrine claire, partagée par la direction du budget et la direction générale des finances publiques, en matière de pré-enregistrement des AE et la diffuser auprès des CBR et des administrations ayant recours à cette pratique.

4.1.3. La mission suggère une reprise en main des fonctions achat

Le ministère de la justice est le ministère qui adhère le moins aux marchés publics interministériels. Cette réticence, très fortement mise en exergue par la direction des achats de l'Etat (DAE) qui rappelle les objectifs triennaux de gain d'achats qui devraient être réalisés par les ministères, est justifiée en interne par trois séries d'arguments :

Rapport

- ◆ l'inadaptation de certains marchés à leurs besoins spécifiques ;
- ◆ la mauvaise qualité de certains marchés ;
- ◆ l'existence de marchés locaux financièrement plus attractifs.

En réalité, pour l'essentiel, la faible adhésion des juridictions est liée :

- ◆ à une problématique de communication entre le ministère de la justice et la DAE, quant à l'expression des besoins en amont, le secrétaire général étant rarement représenté aux réunions consacrées à cette expression de besoins ;
- ◆ à un dialogue insuffisant entre les juridictions et la centrale qui ne permet pas une remontée des difficultés liées à l'exécution de certains marchés publics (ex : Solimp 2) en aval ;
- ◆ à la présence insuffisante de professionnels des marchés publics et des achats tant au niveau central qu'au niveau régional.

Un mouvement très perceptible existe actuellement au niveau des cours responsables des unités opérationnelles (UO) pour accentuer – bien que de façon hétérogène – leur adhésion aux marchés interministériels, qu'ils soient régionaux, c'est à dire pilotés par le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) ou nationaux. L'entrée en vigueur du décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État, qui prévoit l'accord du responsable ministériel des achats (RMA) pour les marchés publics dépassant un certain seuil (à partir de 500 000 € et 1 M€ pour les travaux) devrait encore contribuer à cette évolution.

Proposition n° 26 : Clarifier la doctrine du ministère de la justice sur la politique de recours aux marchés interministériels conformément au décret n° 2016-247 du 3 mars 2016, et sensibiliser les juridictions à la stratégie du ministère afin de leur démontrer l'intérêt de la politique d'achats déployée.

Proposition n° 27 : Renforcer de façon significative l'investissement du secrétariat général du ministère de la justice dans les processus interministériels de définition, d'exécution et de suivi des marchés, pilotés par la direction des achats de l'État.

Proposition n° 28 : Organiser formellement, entre le secrétariat général du ministère de la justice et les juridictions, un circuit d'expression des besoins et de remontée d'informations relatives à l'exécution des marchés publics interministériels. Veiller à son utilisation effective par l'ensemble des acteurs concernés.

Proposition n° 29 : Renforcer les compétences des acheteurs et veiller à leur présence en nombre suffisant tant en administration centrale que dans les SAR BOP.

4.2. Les dialogues de gestion entre la DSJ et les BOP ne sont pas pleinement efficaces

4.2.1. Les dialogues de gestion manquent d'une dimension stratégique et associent insuffisamment performance, ressources humaines, projets et budget

Les chefs de cours et les directeurs délégués à l'administration régionale judiciaire (DDARJ) se disent globalement peu satisfaits de l'organisation des dialogues de gestion budgétaires alors qu'ils le sont, en majorité, des dialogues de gestion portant sur la performance et les ressources humaines. Ils font état de l'absence de raison d'être du dialogue de gestion, les participants ayant le sentiment qu'une attention excessive est portée à l'exécuté de l'année précédente, sans que l'on tienne compte de la situation concrète de la juridiction, et de l'existence de projets de juridictions.

Rapport

Ils déplorent en outre la déconnexion entre les dialogues de gestion performance et ressources humaines et ceux relatifs au budget.

4.2.2. La répartition des crédits entre BOP gagnerait à être plus transparente et plus incitative

La DSJ établit chaque année des ratios pour toutes les UO, consultables par les juridictions sur l'intranet du ministère de la justice.

Pendant, le montant des dotations allouées n'est pas toujours en lien direct avec ces ratios – dont est par ailleurs parfois exclu le BOP de Versailles. Les chefs de cours disent ne pas toujours comprendre les critères qui, *in fine*, ont présidé aux choix de répartition, ou bien ne les apprennent qu'au moment où la dotation a été d'ores et déjà décidée, ce qui ne leur permet pas d'en tenir compte dans leurs choix de gestion.

L'allocation des dotations complémentaires est vue comme étant encore moins transparente, les critères d'attribution n'étant pas communiqués à l'avance, et n'étant pas en lien direct avec les besoins exprimés lors des dialogues de gestion. Il convient toutefois d'observer que nombre de ces dotations sont allouées pour faire face à des aléas de gestion, à la suite de demandes spécifiques formulées par les BOP ou par les UO en cours de gestion.

Par ailleurs, les juridictions regrettent que leurs efforts d'économie ne soient pas pris en compte, hors certains cas particuliers. Les actions mises en place, les contraintes imposées aux personnels pour parvenir à réaliser les économies ne donnent lieu à aucune contrepartie, et sont généralement déduites intégralement du budget des juridictions l'année suivante. Il serait plus incitatif d'autoriser les juridictions à bénéficier d'une partie des économies pour réaliser des projets jusqu'alors retardés faute de budget.

4.2.3. La mission propose une refonte des dialogues de gestion pour renforcer leur efficacité, leur transparence et leur caractère stratégique

Il ressort des entretiens avec les juridictions que l'insatisfaction manifestée par les RBOP et responsables d'UO résulte, d'abord, de la contrainte budgétaire et de l'impossibilité qu'ils ressentent de pouvoir proposer une gestion et des projets qui ne soient pas réduits à la présentation de leurs dépenses de base.

Pour autant, la communication entre le RPROG et les responsables de BOP pourrait être améliorée par la mise en œuvre de plusieurs mesures :

- ◆ l'envoi chaque année aux responsables de BOP, à l'issue des dialogues de gestion, d'une feuille de route avec les priorités ministérielles et les objectifs assignés au BOP, incluant le cas échéant les projets de juridiction qui ont été discutés pendant les dialogues de gestion et retenus par l'administration centrale ;
- ◆ une plus grande transparence des critères d'attribution des différentes dotations, en tenant compte des objectifs fixés à chaque BOP ;
- ◆ la diffusion des bonnes pratiques et la prise en compte des résultats de celles-ci dans les dotations des juridictions ;
- ◆ la réduction du nombre de personnes qui participent au dialogue budgétaire : sont présents aux dialogues de gestion les chefs de cours et DDARJ du BOP, les chefs de cours et DDARJ des UO, chacun accompagnés de quelques membres des équipes du SAR, soit en moyenne une vingtaine de personnes. Ce nombre empêche tout véritable échange. Cette critique renvoie aux interrogations sur le rôle des BOP vis-à-vis des UO (cf. infra).

Proposition n° 30 : Envoyer chaque année aux responsables des BOP, à l'issue des dialogues de gestion, une feuille de route comprenant les priorités ministérielles et les objectifs assignés aux BOP, et incluant le cas échéant les projets de juridiction qui auront été discutés pendant les dialogues de gestion et retenus par l'administration centrale.

Proposition n° 31 : Rendre plus transparents les critères d'attribution des différentes dotations, en tenant compte des objectifs fixés à chaque BOP.

Proposition n° 32 : Assurer une diffusion des bonnes pratiques et prendre en compte les résultats de celles-ci dans les dotations des juridictions.

4.3. Les BOP ne disposent pas des moyens pour asseoir leur autorité stratégique et opérationnelle

4.3.1. La cartographie actuelle est inadaptée aux enjeux budgétaires

Après de multiples hésitations au cours des années 2010 et 2011, le nombre de budgets opérationnels de programme (BOP) et le niveau des unités opérationnelles (UO) ont été redéfinis à compter du 1^{er} janvier 2012. Des pôles Chorus et des plateformes interrégionales (PFI) ont également été créés.

D'un BOP par cour d'appel et d'une UO par juridiction, les services judiciaires sont parvenus à instaurer dix BOP « cours d'appel » en métropole et six en outre-mer. La création des dix BOP métropolitains est le résultat de la recherche d'un équilibre entre la volonté de diminuer le nombre de BOP et celle de préserver les prérogatives des chefs de cours UO. Elle n'a pas été sans susciter des oppositions fortes.

Les 23 cours d'appel ayant perdu leur qualité de BOP sont devenues des UO et les juridictions ont perdu cette qualité pour devenir des centres de coût. Toutes les cours ont conservé un service administratif régional (SAR), service d'appui dans leur mission de gestion, mais leur volume et leur périmètre ont été redéfinis pour assurer un renforcement en compétences et exceptionnellement en nombre des entités situées auprès des cours d'appel BOP¹⁹.

La rationalisation du nombre d'entités ne s'est toutefois pas accompagnée d'une réflexion suffisante sur le découpage géographique et la cohérence des territoires, notamment au regard de la carte des régions administratives de l'époque où se trouvaient localisés les services des comptables publics (comptable assignataire et contrôleur budgétaire régional (CBR)). Ainsi, certaines cours UO se trouvent rattachées à un BOP situé dans une région administrative différente de la leur, avec laquelle elles n'ont pas de relations historiques²⁰.

La recherche du compromis face à une forte opposition des chefs de cours et les contraintes de calendrier ont conduit le secrétariat général et la DSJ à renoncer à la participation des services judiciaires à certaines activités des PFI et à maintenir des pôles Chorus dans certaines UO en plus de leur présence dans les cours BOP.

Résultat d'une volonté d'apaisement des chefs de cours également opposés à ce que les services d'exécution comptables soient rattachés aux plateformes interrégionales, placées sous l'autorité du secrétariat général et partagées avec l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse, cette cartographie des BOP ne satisfait en définitive plus personne car elle manque de cohérence et d'efficacité.

¹⁹ À titre d'exemple, les SAR UO ont perdu leurs emplois de responsables des marchés publics et de la formation régionale.

²⁰ L'UO de Rouen est ainsi rattachée au BOP Grand-Nord et celle de Reims au BOP Centre.

4.3.2. Les BOP ne sont pas des pilotes opérationnels

Le découpage décrit *supra* ne s'est pas véritablement accompagné de la mise en place d'une chaîne hiérarchique claire et acceptée. Le nombre des acteurs et des services et leur éparpillement géographique multiplient les interlocuteurs, les conventions de partenariat et les donneurs d'ordres. Il en résulte une absence d'harmonisation des pratiques – parfois de cohérence – et un risque de confusion. L'animation et la coordination stratégique du BOP s'en trouvent amoindries.

La très grande majorité des acteurs des BOP à UO multiples ont souligné la complexité du positionnement des RBOP entre la DSJ et les UO et leur difficulté à assurer réellement leur rôle stratégique.

Contrairement à la dyarchie – qui prévoit une direction conjointe des procureurs et présidents au sein de chaque cour et de chaque juridiction -, qui ne pose pas de difficulté dans les juridictions visitées par la mission, l'instauration d'une hiérarchie entre les chefs de cours est plus difficile à mettre en œuvre. Dès lors que les chefs des cours d'appel se situent au même grade, qu'ils se perçoivent d'abord comme des pairs et que certains responsables d'unité opérationnelle (RUO) exercent au sein de cours ayant une activité plus forte et une plus grande structure que les responsables de BOP (RBOP) auxquels ils sont rattachés, l'exercice d'une autorité hiérarchique incontestée est un exercice quasi impossible.

De fait, les relations entre BOP et UO reposent sur la recherche constante du consensus au sein d'instances de concertation réunies au moins trimestriellement : les comités de pilotage stratégique (CPS) et les comités de pilotage opérationnel (CPO). Ils sont le lieu d'échanges nourris et construits. Néanmoins, la recherche du consensus et la préservation des intérêts de chacun se résument le plus souvent au plus petit dénominateur commun, qui traduit rarement la mise en œuvre d'une véritable stratégie.

En outre, les RBOP cumulent cette qualité avec celle de RUO pour le ressort de leur propre cour d'appel. Ils doivent ainsi concilier des intérêts parfois contradictoires. Dans la majorité des cas étudiés par la mission, le BOP est une juxtaposition d'UO, parfois assistées par le SAR du BOP sans uniformisation des pratiques et des politiques.

Par ailleurs, la mission a constaté que la direction des services judiciaires peine à affirmer son autorité sur les chefs de cours alors même que cette autorité en matière budgétaire lui est conférée par sa qualité de RPROG.

4.4. L'amélioration du processus budgétaire et comptable suppose une réforme de la cartographie des cours

4.4.1. La refonte de la cartographie judiciaire qui devrait conduire à réduire le nombre de cours d'appel doit, en matière budgétaire, poursuivre un objectif de cohérence et d'efficacité en alignant cours d'appel et BOP

Au sein des cours d'appel, la fonction budgétaire est assumée par les chefs de cours, en leur qualité d'ordonnateur secondaire et de pouvoir adjudicateur, qui considèrent cette responsabilité comme déterminante. Outre l'assistance des secrétaires généraux, ils bénéficient de l'appui des services administratifs régionaux (SAR).

Les SAR disposent d'un personnel dédié dans chacun des domaines de gestion (budgétaire, marchés publics, informatique, ressources humaines, formation, patrimoine immobilier, statistique), ces agents étant encadrés par des responsables de gestion sous l'autorité du DDARJ.

Rapport

Les nouveautés introduites en 2011²¹ ont été suivies de modifications du schéma organisationnel de chaque SAR afin d'améliorer la qualité des processus comptables et tirer le meilleur bénéfice des nouveaux outils, comme Chorus. Les agents affectés dans les SAR ont été appelés à acquérir de nouvelles compétences. Les chefs de cours et les contrôleurs budgétaires régionaux (CBR) rencontrés par la mission ont souligné le degré élevé de spécialisation et de qualification atteints dans les SAR.

Cependant, la carte des BOP ne correspond à aucune autre carte administrative et sa singularité s'est renforcée après la mise en œuvre de la nouvelle carte des régions²². Cela constitue un obstacle à la fluidité des relations entre les différents acteurs impliqués dans les processus de gestion budgétaire et comptable. Ce constat fait consensus parmi les chefs de cours rencontrés par la mission. Il est confirmé par la Cour des comptes, qui soulignait en 2015 la nécessité de réduire le nombre de cours d'appel et de réviser leur organisation²³.

Par ailleurs, à l'instar de la politique suivie en matière de marchés publics, de plus en plus de dépenses communes à toutes les juridictions, sans enjeu pour leur activité et n'affectant pas la politique juridictionnelle, ont été concentrées. Des budgets d'intérêt commun (BIC) ou régionaux permettent de mutualiser les dépenses de structure au sein d'un même palais de justice ou d'un BOP en en confiant la gestion à l'arrondissement, à la cour d'appel, au BOP voire à l'échelon central, notamment pour les dépenses de téléphonie, de documentation ou de déplacements professionnels.

Ce mouvement a accompagné la refonte de la carte des BOP, qui s'est traduite par un déplacement des effectifs et des compétences vers les échelons « supérieurs ». Ce mouvement s'est avéré d'autant plus nécessaire dans un contexte de contrainte budgétaire, qui a conduit à la recherche de nouvelles sources d'économies.

Dans cette perspective, la révision de la carte judiciaire –dans le sens d'une plus grande cohérence avec les autres cartes administratives et d'une meilleure articulation entre les différentes parties prenantes aux processus budgétaires et comptables des services judiciaires, si elle ne peut à l'évidence être justifiée uniquement à partir des considérations budgétaires et comptables, devrait permettre d'améliorer ce processus

Elle devra conduire en particulier à :

- ◆ réduire le nombre de cours d'appel ;
- ◆ redéfinir leur ressort ;
- ◆ confier un budget opérationnel de programme à toutes les cours d'appel maintenues²⁴.

Dans le cadre de la refonte de la cartographie des BOP, la mission préconise la suppression des unités opérationnelles, dans la mesure où toutes les cours d'appel auront des fonctions de BOP.

Proposition n° 33 : Engager une refonte de la cartographie des BOP en réduisant le nombre de cours d'appel en prévoyant que chaque cour d'appel dispose des compétences du BOP et supprimer les UO.

²¹ Bascule du programme 166 « justice judiciaire » sous Chorus.

²² Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

²³ Rapport public annuel de la Cour des comptes (février 2015). Pages 54 et suivantes.

²⁴ Il n'existera donc plus de cours d'appel UO.

4.4.2. L'amélioration du processus comptable suppose une rationalisation du circuit de la dépense et de l'implantation des pôles Chorus

La migration des services judiciaires sous Chorus s'est accompagnée de plusieurs possibilités d'organisation du circuit de la dépense, afin de tenir compte des spécificités des cours d'appel en matière d'organisation budgétaire et comptable. L'un des circuits (n°3) prévoit la saisie directe des demandes d'achat²⁵ par les juridictions dans Chorus formulaire, alors que dans l'autre (n°2), ces opérations sont effectuées par les cellules budgétaires d'arrondissement²⁶.

Par conséquent, les agents des pôles Chorus sont contraints de prendre en considération l'hétérogénéité des acteurs dont les niveaux d'appropriation du circuit de la dépense peuvent être très divers et porter atteinte à la fiabilité des données.

La nécessité d'optimiser et d'harmoniser le circuit de la dépense dans un contexte de réaffirmation de l'importance de l'arrondissement judiciaire conduit à privilégier le circuit n°2, sous réserve d'un renforcement des effectifs des cellules budgétaires.

Par ailleurs, cette hétérogénéité dans le circuit de la dépense est accentuée par la mise en place de 18 pôles chorus pour l'exécution des dépenses des services judiciaires²⁷ pour 10 cours BOP métropolitaines. Cette cartographie accroît le risque de divergences des niveaux de consommation dans les UO d'un même BOP et fragilise la qualité comptable et la gouvernance du BOP.

En outre, la professionnalisation des personnels qu'implique l'outil Chorus peut être difficile à assurer dans un schéma de multiplication des pôles dont certains connaissent des problèmes d'effectifs difficiles à fidéliser. De plus en raison de la cyclicité de leur activité, en particulier en fin de gestion, ces structures peuvent connaître des difficultés pour assurer un taux de consommation optimal.

Dans l'objectif de maximiser les bénéfices de la mutualisation, de l'harmonisation des procédures mises en œuvre et de la professionnalisation des acteurs qui effectuent les saisies dans l'outil Chorus, l'instauration d'un pôle chorus unique par BOP est la perspective retenue par la mission. Toutefois, cette proposition doit être mise en cohérence avec la proposition de refonte de la cartographie des cours d'appel, qui devrait conduire à ce qu'il y ait plus de BOP qu'actuellement.

Proposition n° 34 : Sous réserve d'une refonte de la cartographie des BOP, engager une réorganisation permettant l'instauration d'un pôle Chorus unique par BOP.

4.4.3. Une réforme guidée en premier lieu par les impératifs judiciaires doit être l'occasion de réformer le fonctionnement des plateformes interrégionales

Les PFI sont des services délocalisés et non déconcentrés composées d'agents qui dépendent du secrétariat général. Leur charte d'organisation et de fonctionnement élaborée en 2012 prévoit la constitution d'un comité de pilotage régional annuel auquel les chefs de cours sont censés participer. Toutes les cours n'ont pas signé cette charte et il n'existe pas de lien formel ou fonctionnel entre représentants des cours d'appel et PFI.

Les coordonnateurs des PFI n'ont aucun pouvoir hiérarchique sur les chefs de département qui dépendent d'un sous-directeur du secrétariat général. Ils ne sont donc pas en mesure de piloter l'activité des services qu'ils sont censés coordonner et qui travaillent en silos.

²⁵ Et des constats de service fait.

²⁶ Sur la base des expressions de besoin et des services faits transmis par les juridictions.

²⁷ Hors titre V.

Rapport

Par conséquent, une réforme de la gouvernance des PFI allant dans le sens d'un pilotage clair de leur activité est préconisée. Elle devra conduire à :

- ◆ placer les comités de pilotage des PFI institués par la charte d'organisation et de fonctionnement du 6 juin 2012 sous la présidence des chefs de cours BOP, en veillant à y associer l'ensemble des utilisateurs des plateformes ;
- ◆ faire des coordonnateurs des PFI les chefs de leur structure, ce qui passe par l'institution d'un lien hiérarchique entre le coordonnateur et les agents de la plateforme et suppose de doter ces coordonnateurs du statut de chef de service déconcentré ;
- ◆ mettre en œuvre une politique d'animation des PFI et de leurs coordonnateurs, sous la responsabilité du secrétariat général, associant l'ensemble des directions impliquées dans leur fonctionnement.

Ces trois recommandations ont pour objectif d'améliorer la coordination entre les PFI et ses usagers – en permettant une expression des usagers des plateformes -, de renforcer leur efficacité en leur garantissant un pilotage clair – au niveau déconcentré par le coordonnateur et au niveau central par le secrétariat général.

Proposition n° 35 : Renforcer les interactions entre les PFI et les juridictions en plaçant le comité de pilotage des PFI sous la responsabilité des chefs de cour.

Proposition n° 36 : Faire des coordonnateurs de PFI des chefs de services déconcentrés, dotés d'une autorité hiérarchique sur les services de la plateforme.

Proposition n° 37 : Conduire au niveau du secrétariat général l'animation des PFI.

CONCLUSION

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que, bien que le ministère de la justice soit l'un des seuls ministères à avoir bénéficié de manière continue depuis 2013 d'une hausse des dotations de fonctionnement courant, particulièrement en 2016 et 2017, et malgré des efforts d'économies concentrés sur certains segments de la dépense, les juridictions ne sont pas parvenues à faire face à leurs dépenses sur la période récente, leurs charges à payer ayant progressé régulièrement et atteignant 1,7 mois en 2015. Cette situation reflète une dotation insuffisante pour couvrir les consommations, du moins jusqu'en 2015.

Pourtant, les juridictions ressentent fortement la contrainte budgétaire, et ont engagé de réels efforts d'économies sur les postes qu'elles peuvent maîtriser : environnement de travail, affranchissement. Ces efforts sont fortement ressentis par les personnels, parce qu'ils portent justement sur leur exercice quotidien : fournitures, accès à la documentation, mobilier de bureau. Les efforts ont cependant des résultats modestes, dès lors qu'ils sont concentrés sur des postes d'un montant peu élevé, alors même que des économies beaucoup plus conséquentes, et vecteurs d'un meilleur fonctionnement de l'institution judiciaire, pourraient être réalisées avec une impulsion forte de l'administration centrale, notamment par une meilleure insertion dans la politique d'achats publics de l'Etat, et avec un essor de la dématérialisation.

À dépense constante, l'augmentation de la dotation budgétaire en 2017 devrait permettre, à condition d'être maintenue au même niveau les années à venir en euros constants, de ramener dès 2019 le montant des charges à payer des juridictions à un niveau considéré comme normal. Si les actions de rationalisation se poursuivent, notamment au niveau central, avec un accent mis sur des sources d'économies que sont les achats et la dématérialisation, les juridictions devraient également être en mesure de financer, à budget constant, des projets de juridiction, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

L'évolution de l'organisation de la fonction et du pilotage budgétaire est parallèlement indispensable pour moderniser le système judiciaire. Au niveau central, une réorganisation du secrétariat général est nécessaire pour le centrer sur ses missions essentielles que sont le pilotage en lien avec la DSJ de l'immobilier et de l'informatique judiciaires, le suivi des projets transversaux au ministère et la représentation du ministère à l'extérieur, en particulier dans sa discussion avec le ministère du budget. Les dialogues de gestion avec la direction des services judiciaires peuvent gagner en prévisibilité et transparence. Enfin, la mission suggère que la réforme d'ampleur de la cartographie judiciaire soit mise à profit pour rationaliser le fonctionnement budgétaire et comptable des juridictions.

À moyen terme, les perspectives ouvertes par la dématérialisation et l'apparition de nouveaux métiers autour du juge pourraient être l'occasion d'une réflexion sur la gestion des ressources humaines et les organisations au sein des juridictions.

Rapport

À Paris, le 10 janvier 2017

Morgane WEILL
Inspectrice des finances



Roy DAUVERGNE
Inspecteur des finances



Jérôme GAZZANO
Inspecteur des finances



Paul-Anthony DELOR
Assistant de mission

Sous la supervision de
Claire WAYSAND

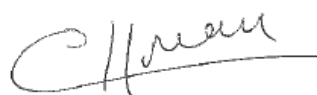


Inspectrice générale
des finances


Bertrand MENAY
Inspecteur de la justice



Claire-Marie HOREAU
Inspectrice de la justice



Thierry LÉON
Inspecteur de la justice



Sophie DEBORD
Inspectrice de la justice



Sous la supervision de
Laurence PECAUT-RIVOLIER



Inspectrice générale
de la justice