RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

2017

REVUES DE DÉPENSES

Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions

Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques,** instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2109 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics.** Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant.** Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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 -

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Inspection générale
de la Justice

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 23ème place[1] 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.

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.

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 FIDELEMENT 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. La mission a défini un périmètre d'investigation de terrain volontairement diversifié et exhaustif à l'échelle des BOP *3*

1.1.2. La mission a confronté les données budgétaires macroéconomiques à la réalité du terrain *4*

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. 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 *5*

1.2.2. Les charges à payer augmentent depuis 2010, mais elles sont inégalement réparties entre les BOP *6*

1.2.3. Tous les BOP ne partagent pas des difficultés comparables, du fait de leur dotation et de leur capacité différenciée à agir *7*

1.2.4. Tous les BOP ont engagé des démarches de rationalisation, avec des résultats plus ou moins probants *8*

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. Les crédits de paiement ont progressé fortement depuis 2016 ..... *10*

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 *11*

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. 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 *12*

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 ..... *13*

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. Les charges à payer ont continuellement progressé depuis 2010 et représentent un poids important malgré un montant comparable à d'autres programmes 14
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 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. Les dotations initiales en crédits de paiement sont en forte augmentation depuis 2016 16
2.5.2. Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions pourraient, sous des hypothèses raisonnables, se stabiliser 16
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 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. Les dépenses immobilières ont légèrement augmenté depuis 2012 19
3.1.2. Les juridictions sont satisfaites du pilotage des fonctions immobilières 19
3.1.3. La sureté génère des dépenses de maintenance dont la couverture doit être garantie 20
3.1.4. Les juridictions doivent être plus associées à la maîtrise des dépenses de fluides 20
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 21
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. 21
3.1.6. Les contrats multi techniques doivent faire l'objet d'une réévaluation systématique et périodique 21
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. *21*
3.1.7. La mission formule quatre recommandations *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. Les dépenses informatiques, croissantes depuis 2012, souffrent d'un pilotage qui manque de coordination, de compétences et d'efficacité *22*
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 *22*
3.2.3. La mission formule cinq recommandations *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. Les dépenses relatives au poste de travail ont fortement diminué depuis 2012 ..... *24*
3.3.2. La dématérialisation a vocation, à terme, à amplifier la réduction des charges liées au poste de travail *24*
3.3.3. La documentation est un poste sensible de dépenses au sein des juridictions *25*
3.3.4. Le mobilier de bureau est un poste budgétaire extrêmement contraint *25*
3.3.5. La mission formule trois recommandations : *25*
3.4. Les dépenses d'affranchissement ont diminué depuis 2012 malgré l'augmentation du prix du timbre 26
3.4.1. Les dépenses d'affranchissement ont au total diminué depuis 2012 ..... *26*
3.4.2. Le ministère de la justice a engagé plusieurs démarches de maîtrise des coûts depuis 2007 ..... *26*
3.4.3. Les juridictions ont engagé des actions de rationalisation, mais des freins demeurent *27*
3.4.4. La mission formule trois recommandations *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. 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 *29*
4.1.2. Les stratégies budgétaires interne et externe se révèlent peu efficaces et manquent de transparence *30*
4.1.3. La mission suggère une reprise en main des fonctions achat *31*
4.2. Les dialogues de gestion entre la DSJ et les BOP ne sont pas pleinement efficaces ... 32
4.2.1. Les dialogues de gestion manquent d'une dimension stratégique et associent insuffisamment performance, ressources humaines, projets et budget *32*
4.2.2. La répartition des crédits entre BOP gagnerait à être plus transparente et plus incitative *33*
4.2.3. La mission propose une refonte des dialogues de gestion pour renforcer leur efficience, leur transparence et leur caractère stratégique *33*

4.3. Les BOP ne disposent pas des moyens pour asseoir leur autorité stratégique et opérationnelle 34
4.3.1. La cartographie actuelle est inadaptée aux enjeux budgétaires 34
4.3.2. Les BOP ne sont pas des pilotes opérationnels..... 35
4.4. L'amélioration du processus budgétaire et comptable suppose une réforme de la cartographie des cours..... 35
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 35
4.4.2. L'amélioration du processus comptable suppose une rationalisation du circuit de la dépense et de l'implantation des pôles Chorus 37
4.4.3. Une réforme guidée en premier lieu par les impératifs judiciaires doit être l'occasion de réformer le fonctionnement des plateformes interrégionales..... 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 23ème 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 ;

- 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.

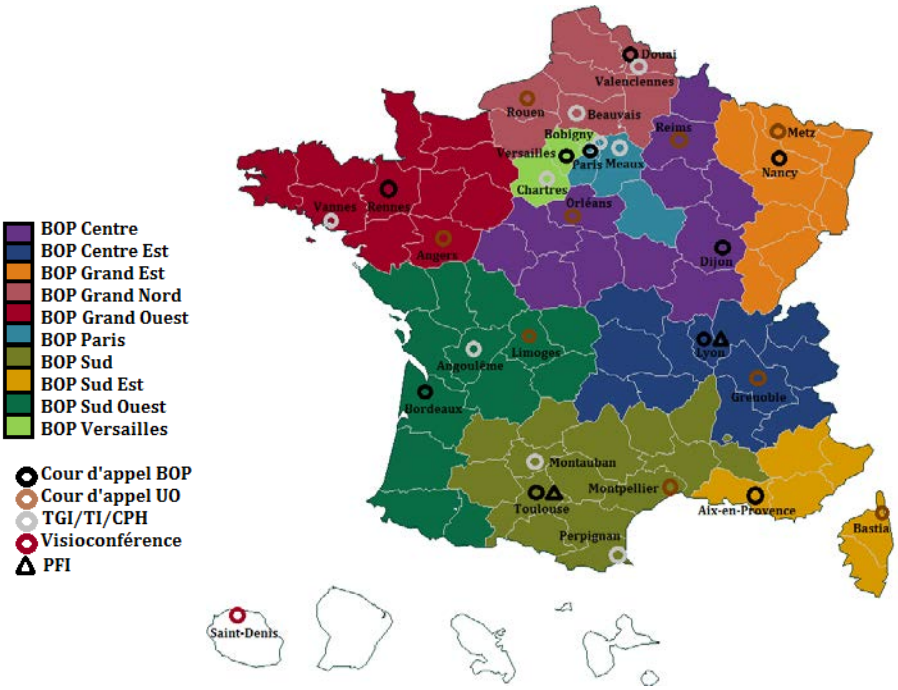
Afin d'étudier la situation budgétaire des juridictions, leur appréciation du processus budgétaire et comptable et les bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire – qui sont les trois axes d'investigation de la mission -, la mission a choisi de se rendre dans l'ensemble des 10 BOP métropolitains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

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'efficience 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 :

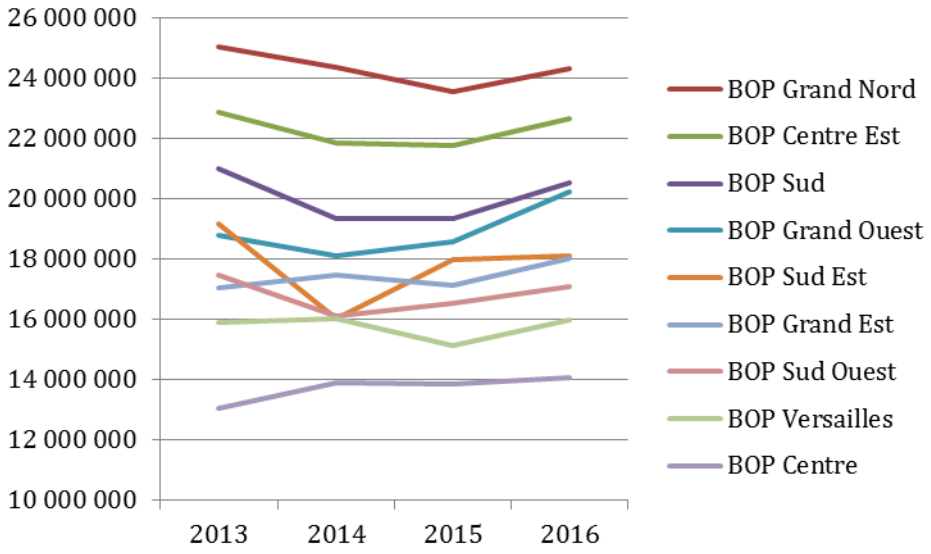
- en baisse de - 0,8 % sur la période 2013-2016 ;
- dont -3,4 % entre 2013 et 2015 ;
- et + 2,7 % entre 2015 et 2016.

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.

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



Source : DSJ, Mission.

Parallèlement, les BOP centraux[3] 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

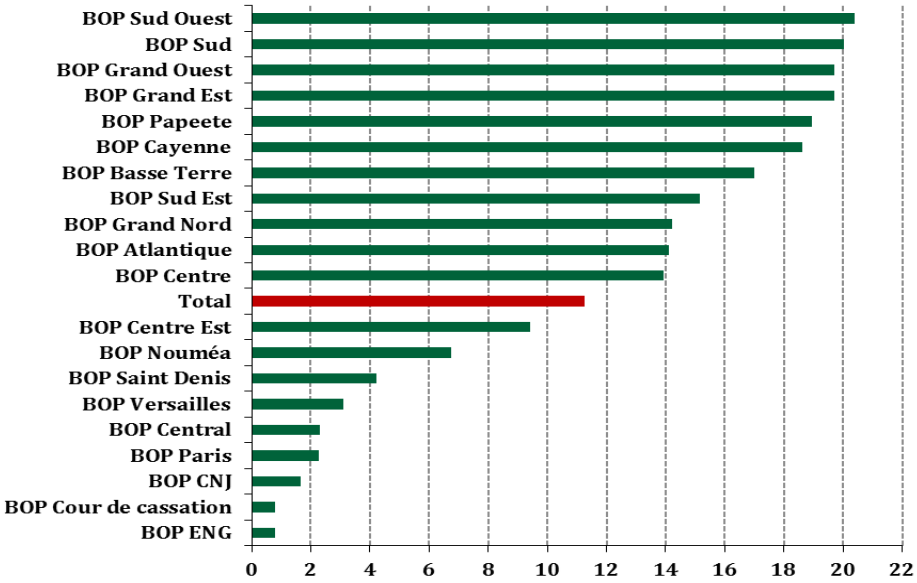
Depuis 2010, les charges à payer[4] ont progressé de manière très régulière : elles ont doublé pour les BOP métropolitains, été multipliées par 1,5 pour les BOP ultramarins et par 1,7 pour les BOP centraux. Au sein des BOP déconcentrés métropolitains, l'évolution des charges à payer comme leur niveau 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.

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.

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.

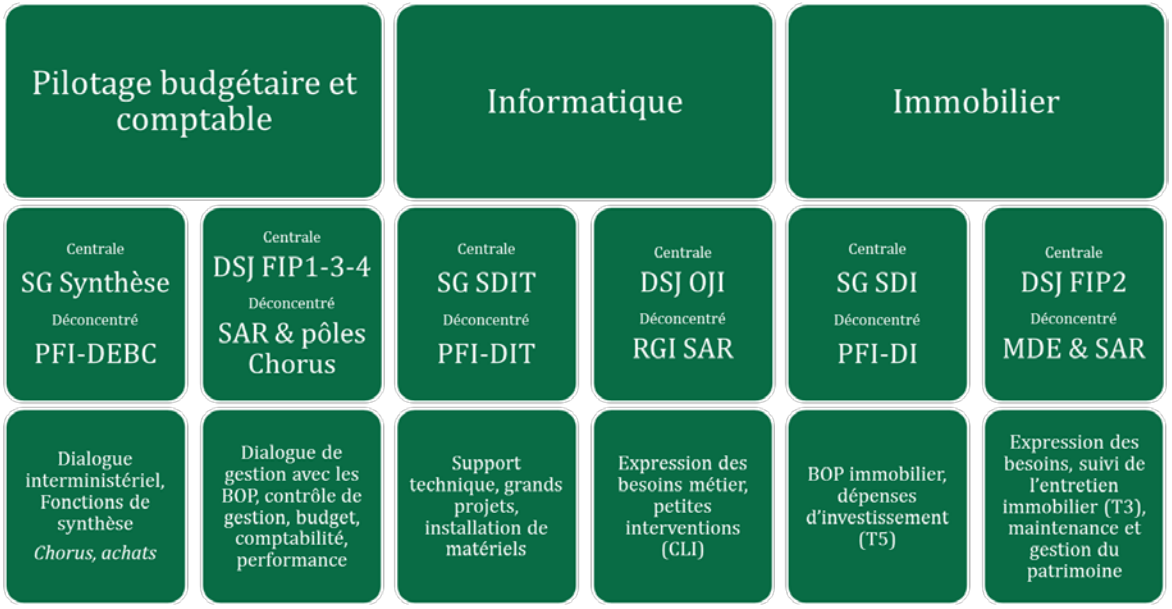
1.3. La mission a également rencontré le secrétariat général et la direction des services judiciaires, qui se répartissent les fonctions budgétaires et comptables ainsi que les fonctions supports aux juridictions

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.

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.

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 justice[5].

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.

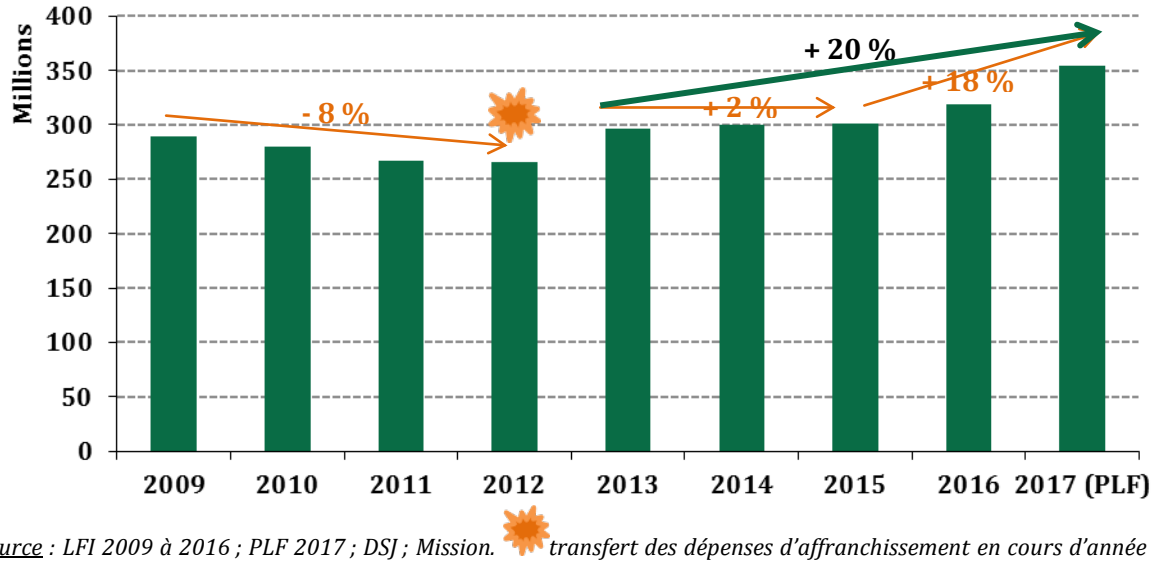
La mission privilégie par conséquent, pour la présentation de l'évolution des crédits en loi de finances initiale, la période 2013-2017.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont diminué entre 2009 et 2012 voire 2013 (si l'on retraite 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€)



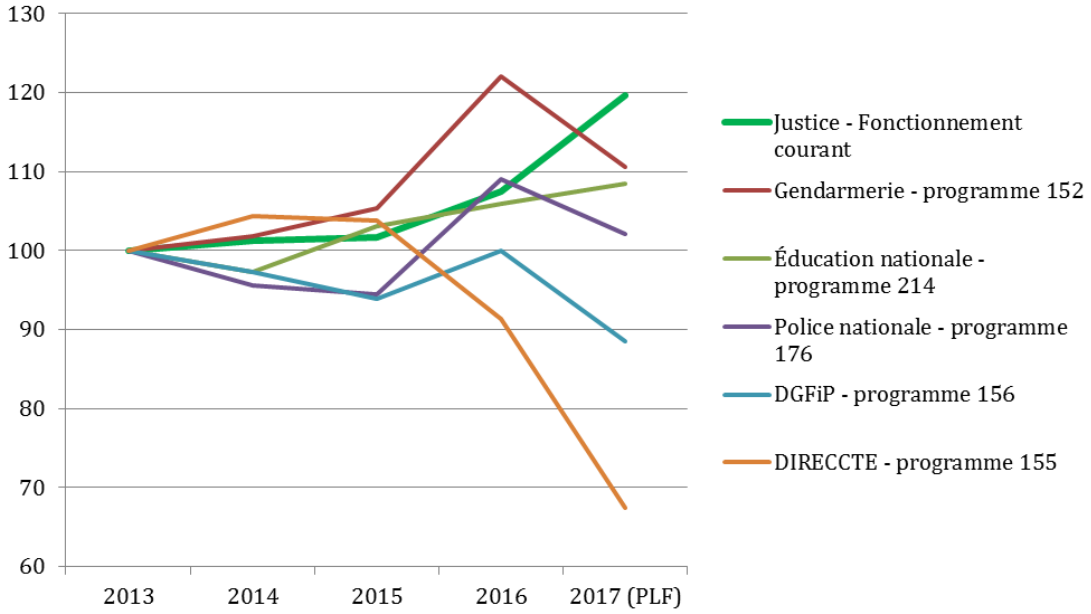
Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission. transfert des dépenses d'affranchissement en cours d'année pour un montant de 55 M€.

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 nombreuses[6] - 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 rencontrées 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.

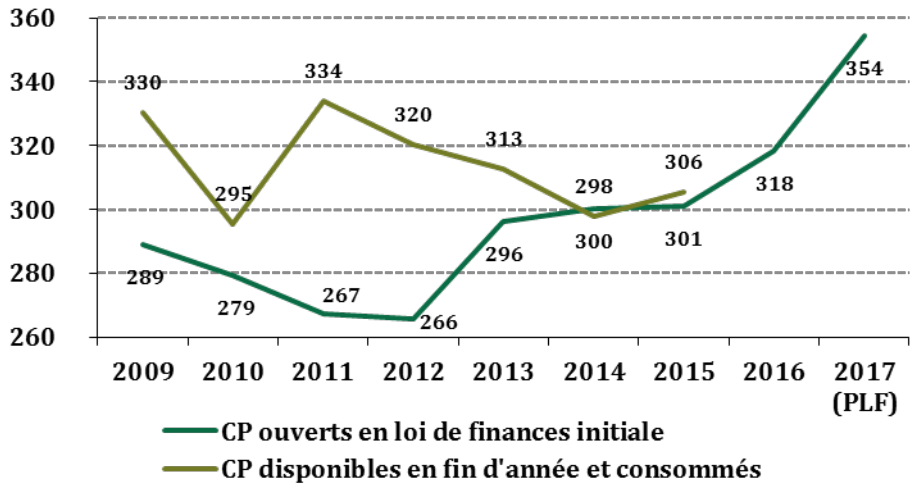
2.3.2. Les crédits effectivement consommés en fin d'année, quoique la plupart du temps supérieurs aux dotations initiales, se sont réduits en exécution entre 2011 et 2015

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.

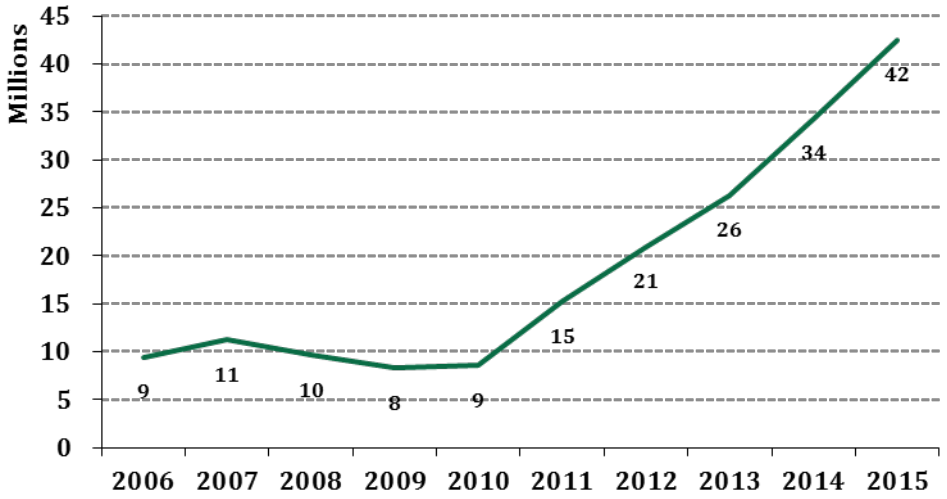
2.4. Le décalage entre le coût annuel du fonctionnement courant et les dotations accordées aux juridictions explique des charges à payer croissantes depuis 2010

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.

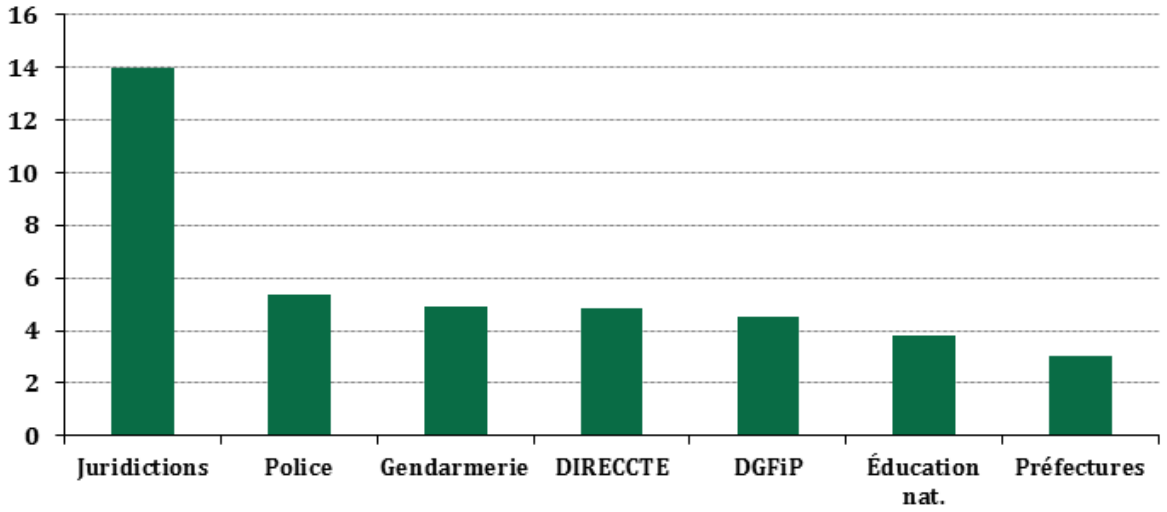
Au total, les charges à payer représentent, pour les dépenses de fonctionnement courant des juridictions, un peu moins de 1,7 mois de consommation en 2015, alors que la norme de bonne gestion se situe à 1 mois. Pour les seuls BOP déconcentrés, c'est-à-dire pour les dépenses perceptibles par les cours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

En comparaison absolue avec d'autres administrations déconcentrées[7], 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.

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€ ;

- un dégel partiel[8].

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.

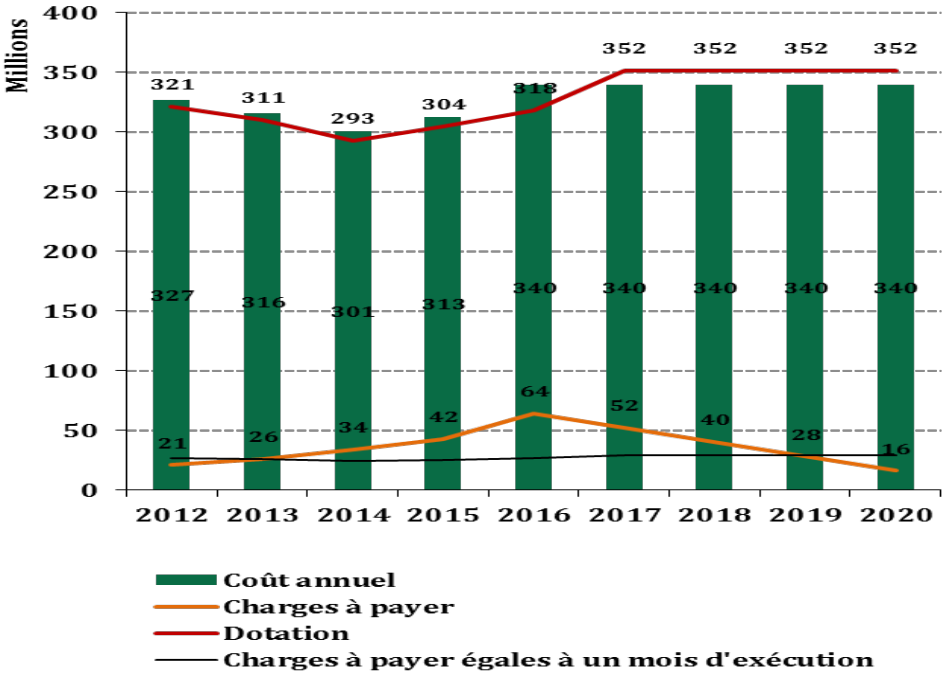
2.5.3. La mission considère que les dotations initiales accordées en PLF 2017, si elles sont stabilisées, doivent permettre d'apurer dès 2019 les charges à payer et d'envisager à nouveau des projets de juridictions par redéploiement

Compte tenu de l'hypothèse retenue, et même avec un niveau de charges à payer 2016 qui parait 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.

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 juridictions[9], 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 justice[10]. 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 sureté 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 sureté des juridictions par l'installation de nouveaux matériels[11], 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 fournisseurs[12] 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 2009[13]. 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 sureté 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.

S'agissant par ailleurs de l'informatique du quotidien, les juridictions déplorent le manque de connaissance de l'environnement judiciaire des DIT et leur l'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

<u>Proposition n° 5</u> : 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.

<u>Proposition n° 6</u> : 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.

<u>Proposition n° 7</u> : 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.

<u>Proposition n° 8</u> : 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.

<u>Proposition n° 9</u> : 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 personnels[14] 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 2015[15], 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 tribunaux[16] 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 entrainée 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 :

<u>Proposition n° 10</u> : Accélérer le processus de dématérialisation des procédures.

<u>Proposition n° 11</u> : 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.

<u>Proposition n° 12</u> : 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 2015[17], en matière pénale et en matière civile. Au plan national, la version de Portalis accessible courant 2017, qui permettra d'informer l'usager 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 cours[18]. 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

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

<u>Proposition n° 14</u> : 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.

<u>Proposition n° 15</u> : 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

<u>Proposition n° 16</u> : 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).

<u>Proposition n° 17</u> : 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

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

<u>Proposition n° 19</u> : 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.

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.

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.

<u>Proposition n° 23</u> : 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.

<u>Proposition n° 24</u> : 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.

<u>Proposition n° 25</u> : 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 :

- 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.

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.

Cependant, 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 apprendre 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 efficience, 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).

<u>Proposition n° 30</u> : 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.

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

<u>Proposition n° 32</u> : 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 1er 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 BOP[19].

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 historiques[20].

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.

Les nouveautés introduites en 2011[21] 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 régions[22]. 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 organisation[23].

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 maintenues[24].

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.

<u>Proposition n° 33</u> : 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'achat[25] par les juridictions dans Chorus formulaire, alors que dans l'autre (n°2), ces opérations sont effectuées par les cellules budgétaires d'arrondissement[26].

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 judiciaires[27] 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 connaitre 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.

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 maitriser : 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.

À Paris, le 10 janvier 2017

Morgane WEILL
Inspectrice des finances

Bertrand MENAY
Inspecteur de la justice

Roy DAUVERGNE
Inspecteur des finances

Claire-Marie HOREAU
Inspectrice de la justice

Jérôme GAZZANO
Inspecteur des finances

Thierry LÉON
Inspecteur de la justice

Paul-Anthony DELOR
Assistant de mission

Sophie DEBORD
Inspectrice de la justice

Sous la supervision de
Claire WAYSAND

Inspectrice générale
des finances

Sous la supervision de
Laurence PECAUT-RIVOLIER

Inspectrice générale
de la justice

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : **ANALYSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT DES JURIDICTIONS**

ANNEXE II : **LES DEPENSES IMMOBILIÈRES**

ANNEXE III : **LES DÉPENSES LIÉES A L'INFORMATIQUE**

ANNEXE IV : **LES DÉPENSES LIÉES AU POSTE DE TRAVAIL**

ANNEXE V : **LES DÉPENSES D'AFFRANCHISSEMENT**

ANNEXE VI : **LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE**

ANNEXE VII : **PRÉSENTATION DE LA SITUATION DES BOP TERRITORIAUX**

ANNEXE VIII : **LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

ANNEXE I

Analyse des dépenses de fonctionnement courant des juridictions

SOMMAIRE

1. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT DES JURIDICTIONS, QUI REPRESENTENT UNE TRES FAIBLE PART DE LA MISSION JUSTICE, SE CONCENTRENT SUR QUELQUES POSTES DE DEPENSES AUX EVOLUTIONS DISPARATES 1

1.1. Les crédits de paiements alloués au fonctionnement courant des juridictions représentent 4,3 % des crédits de la mission Justice 1

1.2. L'activité juridictionnelle a été relativement stable entre 2012 et 2015 1

1.3. Les dépenses principales de fonctionnement courant (immobilier, affranchissement, environnement de travail) n'évoluent pas de la même façon de 2012 à 2015 4

1.4. Des facteurs tarifaires exogènes ont des incidences sur le budget de fonctionnement courant des juridictions 6

1.5. Synthèse de la première partie 9

2. LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT COURANT DES JURIDICTIONS ONT DIMINUE DE 4,6 % ENTRE 2012 A 2015, MALGRE UNE AUGMENTATION CONTINUE EN LOI DE FINANCES INITIALE 9

2.1. Les dotations relatives au fonctionnement courant des juridictions ont augmenté chaque année en loi de finances initiale de 2012 à 2017 11

2.1.1. En projet de loi de finances initiale pour 2017, les crédits de paiements ouverts pour le fonctionnement courant des juridictions ont progressé de 33 % par rapport à 2012 et de 20 % par rapport à 2013 11

2.1.2. L'évolution de la dotation du fonctionnement courant des juridictions en loi de finances initiale est plus favorable que d'autres missions comparables du budget de l'État 12

2.1.3. En loi de finances initiale, le fonctionnement courant a connu une évolution favorable au sein du programme 166 (hors titre 2) de 2012 à 2016, notamment en comparaison avec les frais de justice 17

2.1.4. Depuis 2014, les crédits de paiement sont inférieurs aux autorisations d'engagement pour le fonctionnement courant des juridictions 21

2.1.5. Depuis 2015, au sein de la brique de budgétisation « fonctionnement courant » des juridictions, les dotations dédiées en loi de finances initiale à l'immobilier occupant et au fonctionnement hors immobilier augmentent toutes les deux 23

2.2. L'évolution depuis 2012 des dotations disponibles en début de gestion est moins positive qu'en loi de finances initiale 24

2.2.1. Du fait de l'augmentation de la réserve de précaution interministérielle, l'augmentation des crédits disponibles en début de gestion (+ 5,6 % de 2013 à 2016) est moins prononcée que l'augmentation des crédits en loi de finances initiale (+ 7,4 %) 25

2.2.2. Du fait de l'augmentation des crédits retenus par la DSJ liés à la lutte anti terrorisme, l'augmentation des crédits répartis entre les BOP (+ 3,3 %) est moins prononcée que l'augmentation des crédits disponibles en début de gestion (+ 5,6 %) de 2013 à 2016 26

2.2.3. Au total, l'augmentation des crédits votée en loi de finances initiale entre 2013 et 2016 a été réduite 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 PLAT *30*
2.2.4. Les crédits de paiement disponibles pour les BOP en début de gestion ont diminué en 2013 et sont depuis en légère progression *31*
2.3. En considérant les crédits annuels disponibles en fin de gestion, la dotation pour fonctionnement courant des juridictions diminue de 4,6 % entre 2012 et 2015 34
2.3.1. Les réserves de précaution, surgels et dégels ont eu un effet annuel moyen limité, de - 0,9 M€, sur les crédits disponibles en fin de gestion de 2013 à 2015 ..... *34*
2.3.2. En cours d'année, d'autres mouvements budgétaires peuvent venir augmenter les crédits de fonctionnement courant disponibles des juridictions mais de manière très marginale *35*
2.3.3. Au total, l'augmentation de la dotation en cours d'année a été négative en 2014 et négligeable en 2015, après avoir été plus importante en 2012 et 2013 ..... *37*
2.3.4. Les crédits de paiement ouverts et consommés sur l'ensemble de la gestion sont largement supérieurs aux crédits disponibles en début d'année et s'approchent (sauf en 2012, année de changement de périmètre) de la dotation prévue en loi de finances initiale *38*
2.3.5. Les crédits consommés par le BOP dans le cadre du fonctionnement courant des juridictions diminuent entre 2012 et 2014, puis augmentent de 2014 à 2015 ..... *39*
2.4. Synthèse de la deuxième partie 41

3. LES CHARGES A PAYER RELATIVES AU FONCTIONNEMENT COURANT DES JURIDICTIONS AUGMENTENT FORTEMENT MAIS NE SONT PAS INSOUTENABLES 41

3.1. Les restes à payer du fonctionnement courant des juridictions hors immobilier sont faibles au regard du total des restes à payer pour le programme 166 41
3.2. Les charges à payer font l'objet d'une démarche de fiabilisation menée par la direction des services judiciaires 42
3.3. La progression des charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions est rapide, mais pas insoutenable 46
3.3.1. En 2015, les charges à payer ont doublé par rapport à 2012 et quintuplé par rapport à 2010 ..... *46*
3.3.2. Les intérêts moratoires payés ont été multipliés par six de 2012 à 2015 ..... *47*
3.3.3. Les charges à payer relatives au fonctionnement courant augmentent, tandis qu'elles diminuent pour les frais de justice depuis 2013 ..... *47*
3.3.4. Au total, 11 % des crédits de paiements disponibles pour assurer le fonctionnement courant des juridictions en 2015 ont été consacrés à des dépenses dont le service fait avait été constaté en 2014 ..... *49*
3.3.5. L'ampleur des charges à payer doit être relativisée en montant, même si elles représentent une part élevée des dépenses du programme 166 ..... *51*
3.4. Les charges à payer sont inégalement réparties entre les BOP et entre les postes de dépenses 53
3.4.1. Depuis 2012, les charges à payer ont évolué de façon très inégale entre les différents types de BOP, en défaveur de la majorité des BOP déconcentrés métropolitains *53*
3.4.2. Les charges à payer peuvent faire peser un risque sur la soutenabilité budgétaire de certains BOP *56*

3.4.3. L'affranchissement, les fluides, le nettoyage et le gardiennage représentent les deux tiers des charges à payer au titre de l'année 2015 ..... *57*

3.5. L'affranchissement supporte un quart de l'évolution des charges à payer de 2012 à 2015, le reste découlant d'une sous-budgétisation globale par rapport au montant des dépenses nettes 60

3.5.1. La fiabilisation des données relatives aux charges à payer est à l'origine d'une augmentation artificielle du montant des charges à payer *60*

3.5.2. Selon la direction des services judiciaires, des économies prévues ont été intégrées en loi de finances à partir de 2011, sans être pour autant réalisées *60*

3.5.3. Le transfert des dépenses d'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant explique en partie l'augmentation des charges à payer *61*

3.5.4. Le premier plan de lutte anti-terroriste a été couvert par les dotations allouées en 2015 ..... *64*

3.6. Synthèse de la troisième partie 69

4. LE COUT ANNUEL DU FONCTIONNEMENT COURANT DES JURIDICTIONS PEUT ETRE SUPPORTE PAR LE NIVEAU DE DOTATION ATTEINT EN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017 69

4.1. L'estimation des coûts supportés par les juridictions met en évidence une diminution de 2012 à 2015, malgré une augmentation entre 2014 et 2015 69

4.1.1. Le coût annuel du fonctionnement courant des juridictions a diminué de 8 % entre 2012 et 2014, puis augmenté de 4 % entre 2014 et 2015 ..... *69*

4.1.2. Le coût du fonctionnement courant demeure supérieur aux crédits disponibles en fin de gestion, ce qui augmente les charges à payer *70*

4.1.3. Le PLAT 1 explique l'augmentation du coût annuel de fonctionnement courant en 2015 ..... *71*

4.2. Les dotations du fonctionnement courant des juridictions pour 2017 doivent permettre d'assainir leur situation budgétaire à moyen terme 73

4.2.1. Les dotations initiales en crédits de paiement sont en forte augmentation en 2016 et 2017 ..... *73*

4.2.2. Le montant des crédits exécutés en fin de gestion tend à se rapprocher de la dotation initiale, permettant d'estimer l'exécution annuelle des crédits *74*

4.2.3. Considérant les dotations initiales de 2016 et 2017, le coût annuel du fonctionnement courant des juridictions peut se stabiliser ou croître modérément *75*

4.2.4. Des dotations d'un niveau similaire à celui de 2017 permettent d'augmenter le coût annuel de fonctionnement courant à la charge des juridictions tout en maîtrisant l'évolution des charges à payer *76*

4.3. Synthèse de la quatrième partie 81

1. Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions, qui représentent une très faible part de la mission Justice, se concentrent sur quelques postes de dépenses aux évolutions disparates

1.1. Les crédits de paiements alloués au fonctionnement courant des juridictions représentent 4,3 % des crédits de la mission Justice

La mission justice représente 8,2 Md€ de crédits de paiements en loi de finances initiale en 2016. Parmi ces 8,2 Md€, 26 % correspondent au titre 3 (dépenses de fonctionnement), soit 2,1 Md€. Ces dépenses de fonctionnements sont réparties en six programmes de la mission « Justice ». 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 40 % des crédits de paiement du titre 3 de la mission Justice, soit 859 M€ en 2016.

L'essentiel du titre 3 du programme n° 166 est cependant consacré aux frais de justice, qui ne font pas partie des moyens de fonctionnement courant des juridictions.

Le titre 3 de ce programme regroupe en effet quatre briques de budgétisation :

- les frais de justice ;
- le fonctionnement courant hors immobilier ;
- les dépenses immobilières de l'occupant[1] ;
- le fonctionnement de l'École nationale de la magistrature (ENM).

Les moyens de fonctionnement courant agrègent les trois dernières de ces briques budgétaires, ce qui signifie qu'ils n'incluent pas les frais de justice. Au sein du titre 3 du programme n° 166, les crédits de fonctionnement courant totalisent 40,7 % des crédits de paiement et 43,1 % des autorisations d'engagement en 2016, le reste correspondant aux frais de justice. Dans la suite de la présente annexe, les dépenses liées au fonctionnement de l'ENM ne sont pas étudiées avec celles de fonctionnement courant des juridictions.

Ainsi, les crédits de paiements alloués au fonctionnement courant du programme n° 166 représentent, en 2016, 386 M€ d'AE et 350 M€ de CP, soit 4,3 % du total de la mission Justice.

Tableau 1 : Détail des crédits de fonctionnement courant du programme n° 166 votés en loi de finances initiale pour 2016 (en M€)

Brique de budgétisation	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Fonctionnement courant hors immobilier	142,3	142,3
Immobilier occupant	212,0	176,0
École nationale de la magistrature	31,6	31,6
Total	**385,9**	**349,9**

Source : Projet annuel de performance « justice » pour 2015 et 2016.

1.2. L'activité juridictionnelle a été relativement stable entre 2012 et 2015

Entre 2012 et 2015, le nombre d'ETP total[2] dans l'ensemble des juridictions métropolitaines a augmenté chaque année, de 215 au total, soit de 0,87 %[3]. Sur la même période, le nombre d'affaires[4] a été quasiment stable – il a diminué de 3 239, soit - 0,08 %.

[1] Les dépenses immobilières du propriétaire dépendent du titre 5 et les dépenses d'intervention du titre 6.

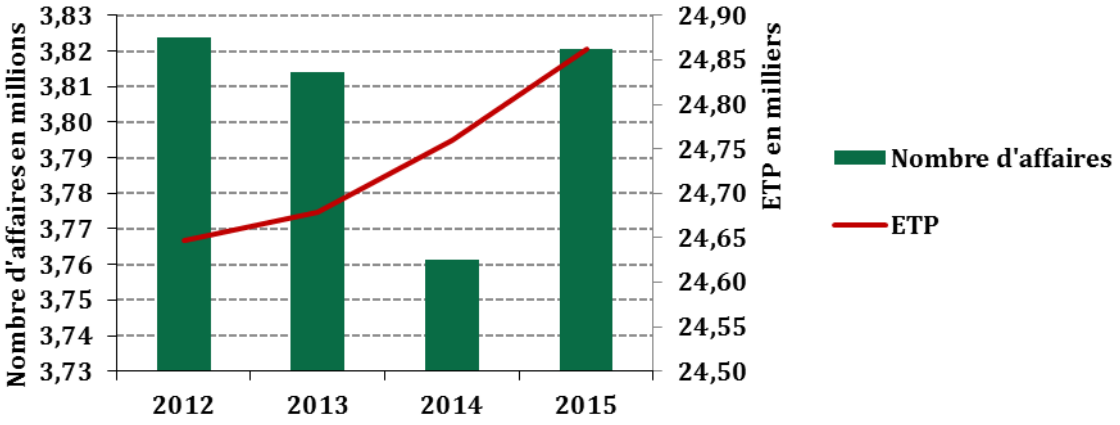
Au total, le ratio d'affaires par ETP est en légère diminution entre 2012 et 2015, de 1,5 affaire par ETP, à hauteur de 153,7 affaires par ETP.

Tableau 2 : Évolution des effectifs et de l'activité des juridictions judicaires de 2012 à 2015

Année	ETP	Nombre d'affaires	Affaire par ETP
2012	24 647	3 823 920	155,1
2013	24 679	3 814 175	154,5
2014	24 760	3 761 431	151,9
2015	24 862	3 820 681	153,7

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 1 : Évolution des effectifs et de l'activité des juridictions judicaires de 2012 à 2015



Source : DSJ ; Mission.

Le coût annuel de fonctionnement courant des juridictions retrace les consommations effectives de chaque année (cf. partie 4). Le coût annuel par affaire jugée diminue de 4,3 € entre 2012 et 2015, passant de 78,1 € à 73,8 € avec un point bas en 2014, avec 72,7 €.

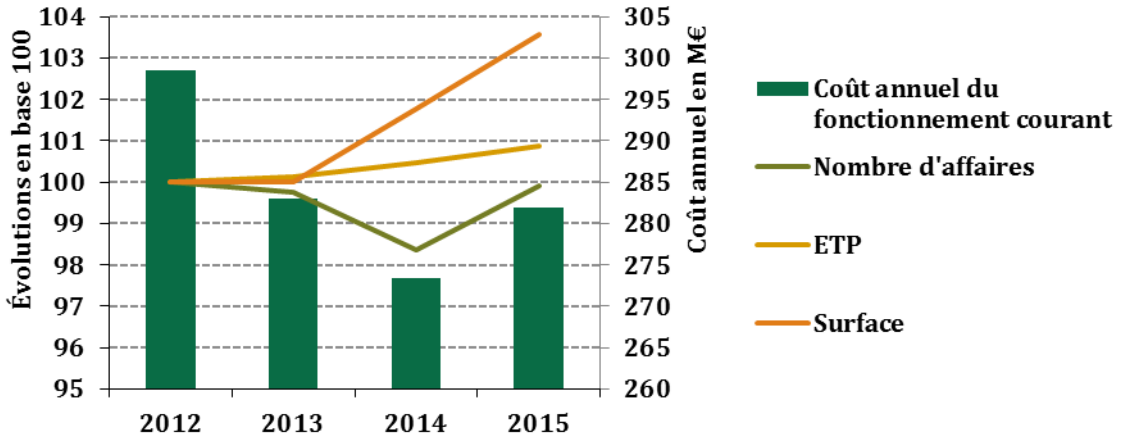
La surface utile des juridictions est stable entre 2012 et 2013, puis augmente en 2014 et en 2015. Parallèlement, le nombre d'ETP augmente sans interruption de 2012 à 2015.

[2] Ce nombre d'ETP est fourni par la direction des services judiciaires ; il ne distingue pas les effectifs par catégorie.

[3] Il faut toutefois tenir du compte du fait que les personnels de greffe et les magistrats recrutés sur la période ne sont effectivement entrés en fonction qu'après leur temps de formation, qui varie de 18 mois à 3 ans.

[4] Données de la direction des services judiciaires, qui sont notamment utilisées pour le calcul des différents ratios discutés au cours des dialogues de gestion.

Graphique 2 : Évolution du coût annuel du fonctionnement courant des juridictions, du nombre d'affaires, de la surface utile et des ETP, en base 100 (2012)



Source : DSJ ; Mission.

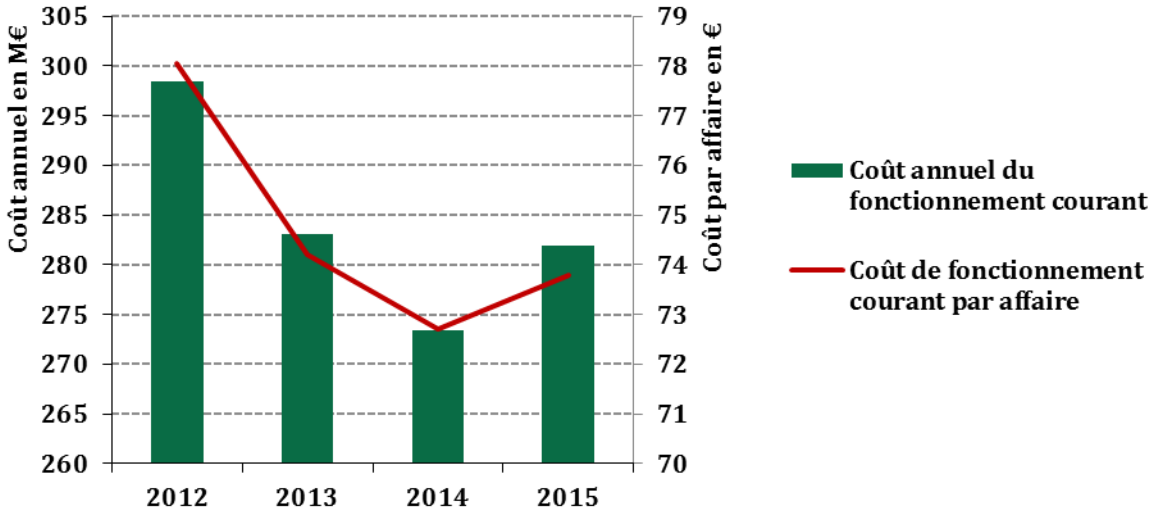
Le coût annuel du fonctionnement courant diminue plus rapidement par m² et par ETP (- 8,8 % et - 6,4 % respectivement) que par rapport au nombre d'affaires (- 5,5 %) sur la période 2012-2015.

Tableau 3 : Évolution du coût annuel du fonctionnement courant des juridictions, du nombre d'affaires, de la surface utile et des ETP (2012-2015)

Année	Coût annuel du fonctionnement courant (en €)	Coût du fonctionnement courant par :		
		nombre d'affaires	surface (mètres carrés utiles)	ETP
2012	298 460 854	78,1	198,4	12 109,4
2013	283 023 218	74,2	188,1	11 468,2
2014	273 448 129	72,7	178,6	11 043,9
2015	281 945 483	73,8	180,9	11 340,4
Évolution (en %)	- 5,5	- 5,5	- 8,8	- 6,4

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 3 : Coût annuel du fonctionnement courant des juridictions par nombre d'affaires



Source : DSJ ; Mission.

1.3. Les dépenses principales de fonctionnement courant (immobilier, affranchissement, environnement de travail) n'évoluent pas de la même façon de 2012 à 2015

La mission a regroupé les postes de dépenses en trois grandes catégories :

- l'immobilier (55 % des dépenses totales), qui regroupe les frais relatifs aux loyers, l'entretien et l'aménagement des bâtiments, les dépenses de fluides, le gardiennage, le nettoyage et la sûreté notamment ;
- l'affranchissement (20 % des dépenses totales) ;
- l'environnement de travail (20 % des dépenses totales), pour les dépenses relatives à la formation, la mobilité, le poste de travail (fournitures, frais télécom, documentation, informatique, etc.).

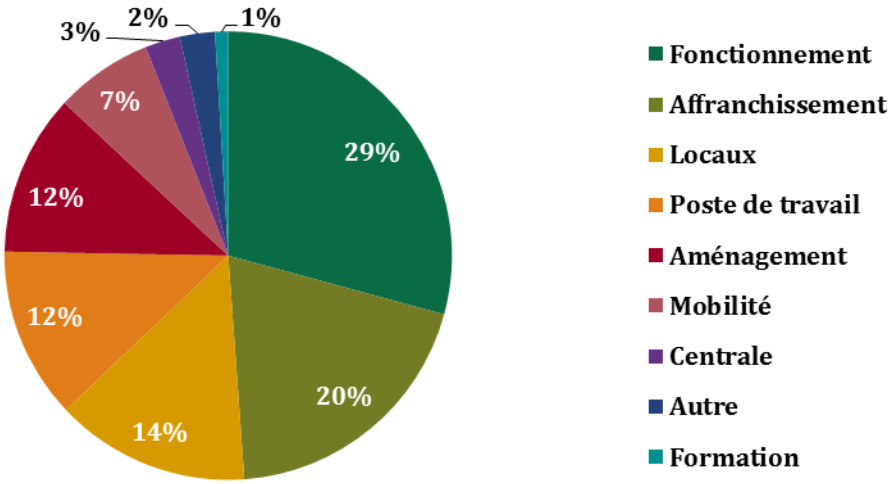
Tableau 4 : Typologie des dépenses de fonctionnement courant des juridictions adoptée par la mission et part dans les dépenses totales (postes principaux en gras)

Catégorie	Sous-catégorie	Activité	Crédits de paiement consommés en 2015 (en €)	Part dans les dépenses totales (en %)
Immobilier	Locaux	Loyer PPP occupant	649	0,00
		Loyers budgétaires	1 137 084	0,37
		Loyers et charges	**40 819 804**	**13,42**
		Remboursement collectivités	847 003	0,28
	Fonctionnement immobilier	**Fluides**	**24 773 290**	**8,14**
		Gardiennage	**29 998 812**	**9,86**
		Nettoyage	**24 600 822**	**8,09**
		Sécurité	2 333 742	0,77
		Sûreté	**7 203 159**	**2,37**
	Aménagement immobilier	Archivage	908 775	0,30
		Autres dép. d'entretien lourd	2 847 019	0,94
		Entretien réparation de matériel	1 581 053	0,52
		Maintenance immobilière	**14 043 502**	**4,62**
		Opérations immob. d'archivage	495 861	0,16
		Rénovation agencement	4 381 852	1,44
		Autres dép. d'entretien courant	**11 151 279**	**3,66**
Affranchissement	Affranchissement	**Affranchissement**	**58 323 929**	**19,17**
		Contrat de collecte	1 393 973	0,46
Environnement de travail	Formation	Formation continue	879 112	0,29
		Formation informatique	333 052	0,11
		Formation initiale	35 281	0,01
		Frais de stage	671 316	0,22
	Poste de travail	Achat matériel télécom	438 608	0,14
		Achats matériel logiciels	**6 348 815**	**2,09**
		Documentation	**8 046 495**	**2,64**
		Fourniture de bureau	**5 948 284**	**1,95**
		Fourniture informatique	3 759 400	1,24
		Frais de représentation	1 059 172	0,35
		Frais télécom	4 771 842	1,57
		Imprimés	999 707	0,33
		Location de matériel mobilier	1 105 265	0,36
		Maintenance applicatif	810 016	0,27
		Maintenance informatique	1 431 753	0,47
		Matériel technique	943 979	0,31

Catégorie	Sous-catégorie	Activité	Crédits de paiement consommés en 2015 (en €)	Part dans les dépenses totales (en %)
		Mobilier de bureau	1 746 749	0,57
		Visioconférence	225 387	0,07
	Mobilité	Achat location véhicules	520 471	0,17
		Entretien véhicules	874 044	0,29
		Frais de changement de résidence	3 706 163	1,22
		Frais de circulation	543 298	0,18
		Frais déplacements adm.	**12 367 243**	**4,06**
		Frais déplacement formation	3 092 781	1,02
Autre	Autre	Autres dép. de fonctionnement	2 528 545	0,83
		Autres projets	33 043	0,01
		Intérim remboursement MAD	1 921 336	0,63
		Prestations de services	668 581	0,22
		Taxes	1 308 901	0,43

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 4 : Part des sous-catégories de dépenses dans les dépenses totales en 2015



Source : DSJ ; Mission.

L'évolution des crédits consommés (hors charges à payer, cf. partie 3) diffère en fonction des postes de dépenses. Entre 2012 et 2015 :

- les crédits consommés augmentent pour trois sous-catégories de dépenses :
  - **le fonctionnement immobilier progresse de 4,0 %** ; les montants en jeu sont importants (29 % des dépenses totales en 2015) avec des postes de dépenses majeurs, tels que les fluides, le gardiennage, le nettoyage, la sécurité et la sûreté ;
  - **les dépenses d'aménagement immobilier progressent de 9,7 %**, notamment pour des dépenses de maintenance immobilière (13,4 M€ en 2015) et d'entretien courant (10,0 M€) ;
  - les dépenses de mobilité augmentent de 7,1 %, notamment les dépenses liées aux déplacements administratifs (10,9 M€ en 2015) ;
- les quatre autres sous-catégories de dépenses diminuent :
  - les dépenses d'affranchissement baissent de 4,6 % ;
  - les dépenses liés à l'occupation des locaux (notamment les loyers) diminuent de 10,2 % ;

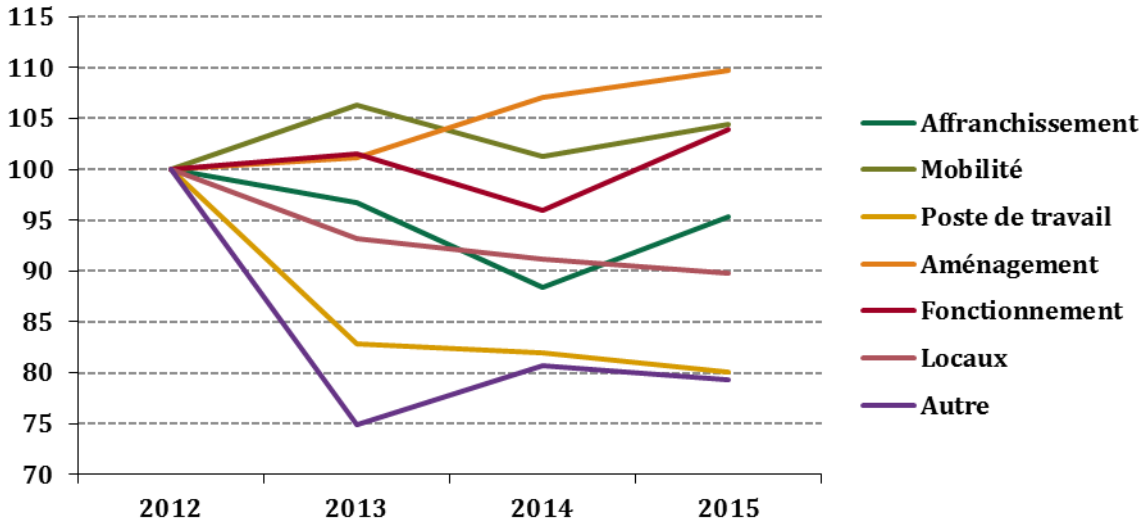
- **les dépenses relatives au poste de travail (fournitures, frais télécom, etc.) baissent de 20 %**, soit la réduction des dépenses la plus importante[5].

Tableau 5 : Évolution des crédits consommés par catégorie et sous-catégorie de dépense, en € (2012-2015)

Catégorie	Sous-catégorie	2012	2013	2014	2015
Affranchissement		62 628 988	60 564 122	55 353 714	59 717 902
Environnement de travail	Formation	8 229 539	7 894 362	3 847 574	2 881 625
	Mobilité	20 560 723	21 865 212	20 824 151	21 480 661
	Poste de travail	47 033 652	38 979 697	38 520 983	37 635 473
	Total	75 823 914	68 739 271	63 192 708	61 997 759
Immobilier	Aménagement	32 263 941	32 613 358	34 566 455	35 409 342
	Fonctionnement	85 513 708	86 776 316	82 089 528	88 909 826
	Locaux	47 647 697	44 375 867	43 454 595	42 804 540
	Total	165 425 346	163 765 542	160 110 578	167 123 707
Centrale		7 846 477	10 249 749	6 362 320	7 735 062
Autre		9 710 203	7 268 269	7 840 067	7 697 408
Total		**321 434 929**	**310 586 953**	**292 859 388**	**304 271 838**

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 5 : Évolution des crédits consommés par sous-catégorie de dépense, en base 100



Source : DSJ ; Mission.

1.4. Des facteurs tarifaires exogènes ont des incidences sur le budget de fonctionnement courant des juridictions

Les dépenses d'affranchissement et de fluides dépendent en grande partie de l'évolution de leurs tarifs. Isoler l'incidence de cette évolution permet d'estimer l'évolution mécanique de ces postes de dépenses.

Les prix du timbre ont augmenté depuis 2012, pour l'ensemble des types de plis utilisés par les juridictions. **Sans évolution du prix du timbre de 2012 à 2015, on peut estimer que les juridictions auraient économisé 8,4 M€ au total, dont 5,7 M€ en 2015.** Autrement dit, la relative stabilité des dépenses d'affranchissement recouvre un effet d'économies en volume, qui compense la hausse des coûts unitaires.

[5] Hors catégorie « autre »

Tableau 6 : Dépenses d'affranchissement par type de lettre[6], en € (2012-2015)

Type d'affranchissement	2012	2013	2014	2015
Lettre recommandée	37 719 000	37 793 813	38 186 947	39 673 855
Écopli	8 392 000	8 629 118	8 760 908	11 138 626
Lettre verte	3 305 000	3 320 312	3 400 756	3 651 627
Lettre prioritaire	4 189 000	4 193 816	3 090 913	2 127 543
Autres regroupements	3 829 000	5 410 926	5 615 868	2 281 843
Total	**57 434 000**	**59 347 985**	**59 055 392**	**58 873 495**

Source : DSJ ; Mission.

Tableau 7 : Prix du timbre par type de lettre[7] (en €)

Type d'affranchissement	2012	2013	2014	2015
Lettre recommandée	4,38	4,38	4,53	4,72
Écopli	0,55	0,56	0,59	0,66
Lettre verte	0,58	0,58	0,61	0,68
Lettre prioritaire	0,60	0,63	0,66	0,76

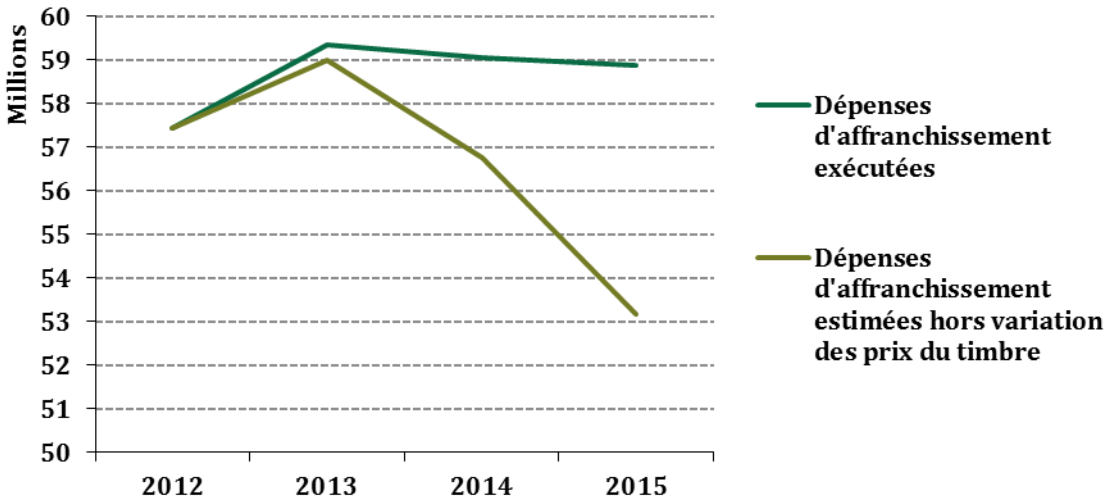
Source : Mission.

Tableau 8 : Estimation des dépenses d'affranchissement à prix constant depuis 2012 (en €)[8]

Type d'affranchissement	2012	2013	2014	2015
Lettre recommandée	37 719 000	37 793 813	36 922 479	36 815 993
Écopli	8 392 000	8 475 027	8 166 948	9 282 188
Lettre verte	3 305 000	3 320 312	3 233 506	3 114 623
Lettre prioritaire	4 189 000	3 994 110	2 809 921	1 679 639
Autres regroupements	3 829 000	5 410 926	5 615 868	2 281 843
Total	**57 434 000**	**58 994 188**	**56 748 721**	**53 174 286**

Source : Mission.

Graphique 6 : Dépenses d'affranchissement constatées et à prix constant (en M€)



Source : DSJ ; Mission.

[6] Ces données, fournies par la direction des services judiciaires, diffèrent du total des crédits consommés au titre des dépenses d'affranchissement, selon les documents relatifs aux dépenses exécutés par les BOP.

[7] Pour des plis d'un poids inférieur à 20 grammes.

[8] En partant du principe que les prix de l'affranchissement ont évolué de la même façon pour les plis d'un poids inférieur et supérieur à 20 grammes.

Comme pour l'affranchissement, les dépenses de fluides sont très dépendantes de prix exogènes, en l'occurrence du pétrole et de l'électricité. En considérant que ce poste de dépenses se divise de façon égale entre des achats évoluant comme les prix du pétrole et des achats évoluant comme le tarif réglementé de l'électricité, on observe que la diminution constatée en 2015 sur les dépenses de fluides constitue en réalité une stagnation des dépenses, une fois l'évolution des prix isolée.

Au total, les dépenses constatées ont été relativement stables sur 2012-2015, ce qui masque une évolution moins favorable en volume, compensée par l'évolution des cours de l'énergie qui a réduit mécaniquement d'environ 3,5 M€ les dépenses exécutées de fluides entre 2012 et 2015, dont 3,0 M€ en 2015.

Tableau 9 : Prix du pétrole et de l'électricité (en €)

Année	Prix moyen annuel du gazole-fioul domestique	Prix de l'électricité pour 100 kWh (6 kVA)	Moyenne des évolutions (en %)
2012	741,6	16,69	-
2013	692,1	17,74	- 0,2
2014	630,8	18,69	- 1,8
2015	452,6	19,48	- 12,0

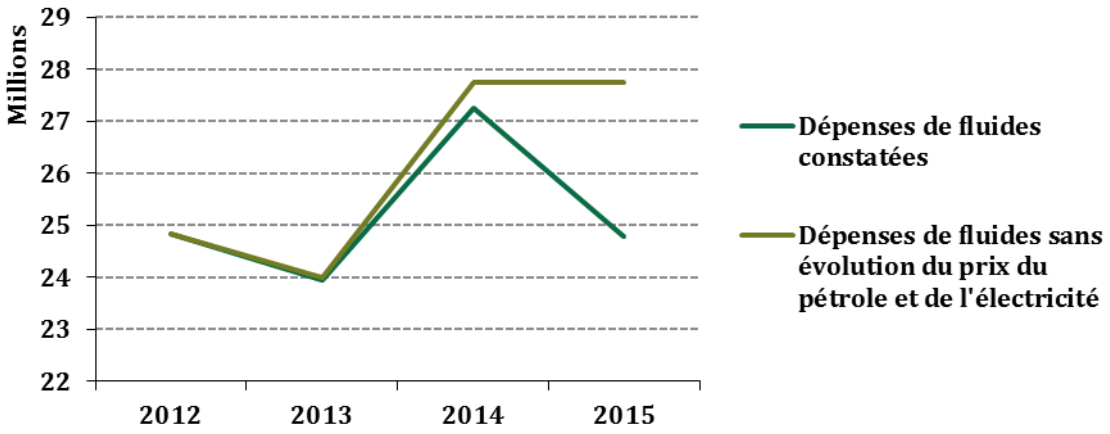
Source : INSEE ; Mission.

Tableau 10 : Estimation des dépenses de fluide sans évolution des prix du pétrole et de l'électricité depuis 2012 (en €)

Année	Dépenses de fluides constatées (1)	Dépenses de fluides sans évolution du prix du pétrole et de l'électricité (2)	Écart (1) - (2)
2012	24 820 163	24 820 163	0
2013	23 948 686	23 996 672	- 47 986
2014	27 259 741	27 737 081	- 477 340
2015	24 773 290	27 747 414	- 2 974 124
Total	**100 801 879**	**104 301 330**	**- 3 499 450**

Source : Mission.

Graphique 7 : Estimation des dépenses de fluide sans évolution des prix du pétrole et de l'électricité depuis 2012 (en M€)



Source : DSJ ; Mission.

En additionnant les effets de l'évolution des prix de l'énergie et de l'affranchissement, on déduit que **les dépenses de fonctionnement courant des juridictions ont bénéficié d'un effet prix défavorable sur ces deux postes de 4,9 M€ de façon cumulée de 2012 à 2015** (somme des économies de chaque année), dont 2,7 M€ en 2015.

Tableau 11 : Estimation de l'évolution mécanique des dépenses d'affranchissement et d'énergie (en €)

Année	Crédits de paiement consommés (1)	Crédits consommés sans évolution des prix de l'affranchissement et de l'énergie depuis 2012 (2)	Écart (1) - (2)
2012	82 254 163	82 254 163	0
2013	83 296 671	82 990 860	+ 305 811
2014	86 315 133	84 485 802	+ 1 829 330
2015	83 646 785	80 921 700	+ 2 725 084
Total cumulé	**335 512 751**	**330 652 525**	**+ 4 860 226**

Source : Mission.

1.5. Synthèse de la première partie

En 2015, les crédits de paiements alloués au fonctionnement courant des juridictions représentent 4,3 % des crédits totaux de la mission Justice. Entre 2012 et 2015, les crédits consommés par les juridictions pour leur fonctionnement courant ont diminué, sauf ceux relatifs à l'aménagement, à la mobilité, et au fonctionnement immobilier (fluides, gardiennage, nettoyage, sécurité et sûreté).

L'évolution générale des prix en matière d'énergie a une influence directe sur cette baisse en 2015. À l'inverse, la hausse du prix des timbres a limité l'effet visible des efforts faits par les juridictions pour diminuer le coût de l'affranchissement, à hauteur de 8,4 M€ en cumulé depuis 2013.

2. Les dotations de fonctionnement courant des juridictions ont diminué de 4,6 % entre 2012 à 2015, malgré une augmentation continue en loi de finances initiale

Les dotations relatives au fonctionnement courant des juridictions ont augmenté chaque année en loi de finances initiale de 2012 à 2016. Selon le projet de loi de finances pour 2017, les crédits de paiements ouverts pour le fonctionnement courant des juridictions progresseraient de 33 % entre 2012 et 2017.

Cette évolution des dotations apparaît favorable, à la fois par rapport à l'évolution générale du budget de fonctionnement de l'État et des administrations comparables à la justice (cf. partie 2.1.2), mais également en comparaison avec l'ensemble des crédits du programme 166, hors titre 2, et des autres briques de budgétisation de ce programme (notamment les frais de justice).

Toutefois, la dotation disponible en début de gestion n'évolue pas dans les mêmes proportions puisque son augmentation est inférieure de 60 % à l'augmentation des crédits votés en loi de finances initiale. Cela s'explique par l'augmentation de la réserve de précaution interministérielle et par la part plus grande des crédits retenus par la direction des services judiciaires de 2013 à 2016. Malgré cette tendance, les crédits alloués aux BOP en début de gestion demeurent en augmentation sur la période.

Les crédits disponibles en fin de gestion sont supérieurs à ceux votés en loi de finances à l'exception de l'année 2014.

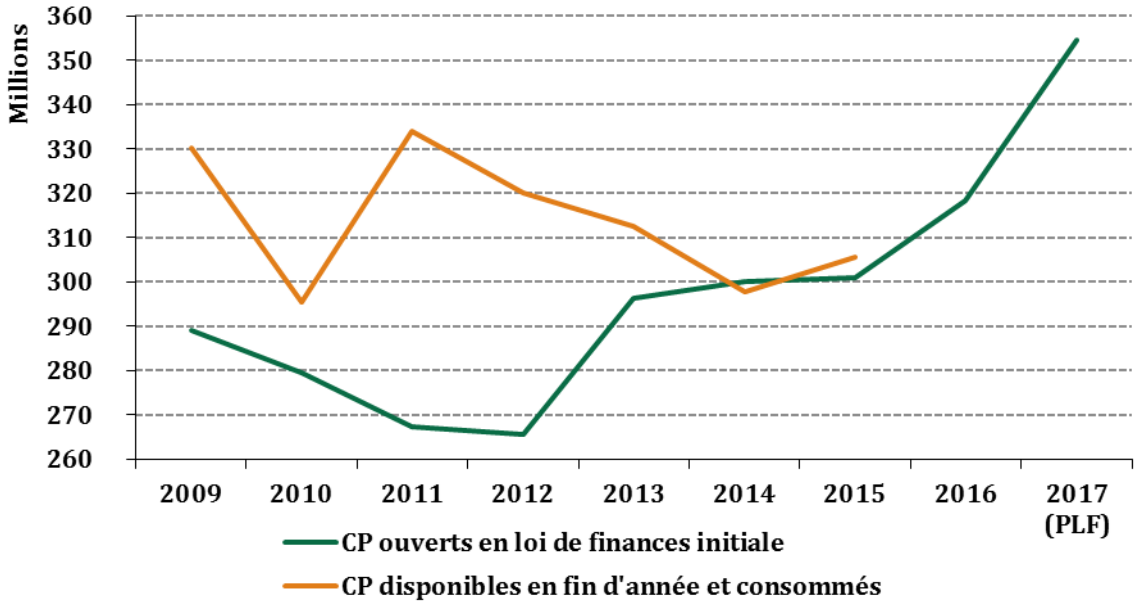
Les crédits de paiement ouverts et consommés sur l'ensemble de la gestion demeurent sensiblement supérieurs aux crédits disponibles en début d'année (expliquant la création de charges à payer), mais tendent à s'approcher de la dotation prévue en loi de finances initiale. Les crédits effectivement consommés par le BOP dans le cadre du fonctionnement courant des juridictions diminuent entre 2012 et 2014, puis augmentent de 2014 à 2015. Ils sont en diminution sur la période 2012-2015. En 2012, l'écart entre les crédits disponibles en début de gestion et les crédits alloués aux BOP en début d'année s'explique par une fongibilité de 55 M€ au titre du transfert des dépenses d'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant.

Tableau 12 : Évolution constatée et estimée des crédits prévus, alloués et consommés pour le fonctionnement courant des juridictions, de 2012 à 2017, en €

Année	Crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale	Crédits de paiement disponibles en début d'année	Crédits de paiement attribués aux BOP en début de gestion	Crédits de paiement disponibles en fin d'année[9]
2009	289 099 569	N.D.	N.D.	330 396 916
2010	279 454 884	N.D.	N.D.	295 378 877
2011	267 446 392	N.D.	N.D.	333 957 176
2012	265 665 081	249 725 176	298 444 926	320 217 662
2013	296 289 138	277 191 790	259 802 063	312 657 708
2014	300 159 427	279 148 267	265 612 835	297 878 861
2015	301 125 601	277 039 337	262 882 574	305 590 366
2016	318 310 603	292 845 755	268 411 459	N.D.
2017 (PLF)	354 474 103	326 116 174	310 303 347[10]	N.D.

Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

Graphique 8 : Évolution des crédits votés en loi de finances initiale et consommés pour le fonctionnement courant des juridictions, en M€

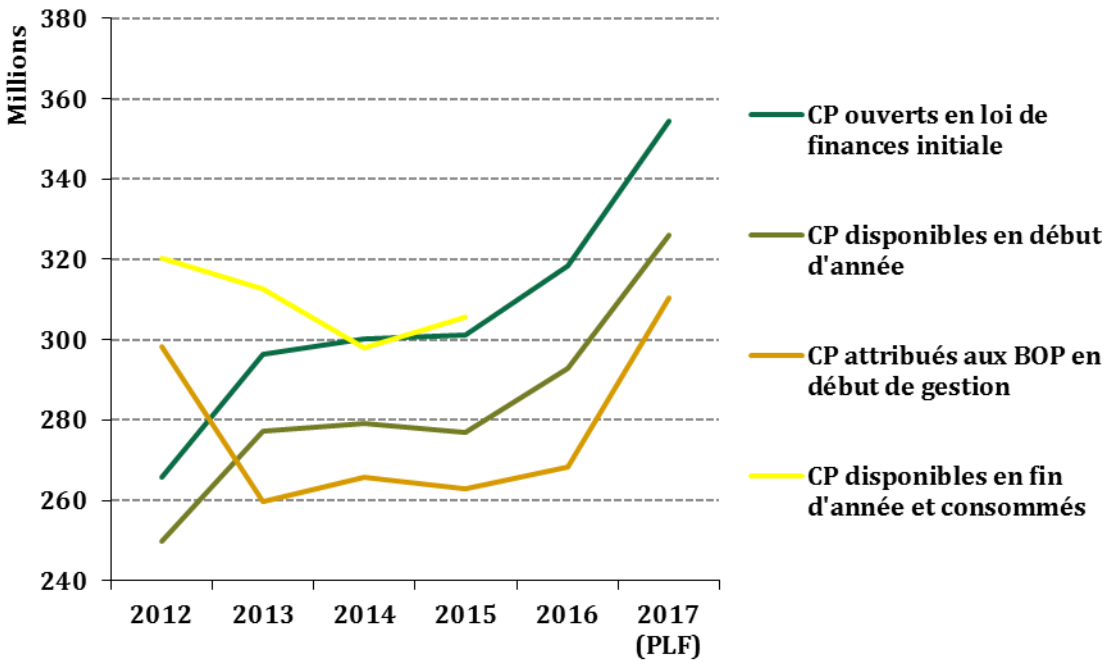


Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

[9] Crédits consommés en 2009, 2010 et 2011 ; crédits disponibles en fin de gestion de 2012 à 2015.

[10] Estimation sur la base du ratio entre les crédits de paiement disponibles en début d'année 2014 et attribués aux BOP en début de gestion la même année, afin de corriger l'effet du PLAT en 2015 et 2016.

Graphique 9 : Évolution constatée et estimée des crédits prévus, alloués et consommés pour le fonctionnement courant des juridictions, en M€[11]



Source : LFI 2012 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

2.1. Les dotations relatives au fonctionnement courant des juridictions ont augmenté chaque année en loi de finances initiale de 2012 à 2017

2.1.1. En projet de loi de finances initiale pour 2017, les crédits de paiements ouverts pour le fonctionnement courant des juridictions ont progressé de 33 % par rapport à 2012 et de 20 % par rapport à 2013

En loi de finances initiale, les crédits de paiements alloués à la brique de budgétisation relative au fonctionnement courant des juridictions ont diminué chaque année de 2009 à 2012, puis ont augmenté chaque année de 2012 à 2016.

Entre 2009 et 2012, les crédits votés en loi de finances initiale au titre du fonctionnement courant des juridictions ont diminué au total de 8,1 %, passant de 289,1 M€ à 265,7 M€. En moyenne, la réduction annuelle de la dotation était de 2,8 % sur la période.

Entre 2012 et 2016, les crédits votés en loi de finances initiale au titre du fonctionnement courant ont augmenté au total de 19,8 %, passant de 265,7 M€ à 318,3 M€. En moyenne, la progression annuelle de la dotation était de + 4,7 %. L'augmentation constatée entre 2012 et 2013, de 11,5 %, est la plus importante de la période 2009-2016 : en 2013, les crédits relatifs au fonctionnement courant des juridictions avaient dépassé leur niveau de 2009 (+ 2,5 %), malgré les trois années consécutives de baisse de la dotation initiale. Elle est cependant liée au transfert des dépenses d'affranchissement du budget des frais de justice vers le budget des frais de fonctionnement courant.

[11] L'année 2012 présente une évolution particulière entre les crédits ouverts en loi de finances, disponibles en début d'année, attribués aux BOP et disponibles en fin d'année, du fait du transfert des dépenses d'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant.

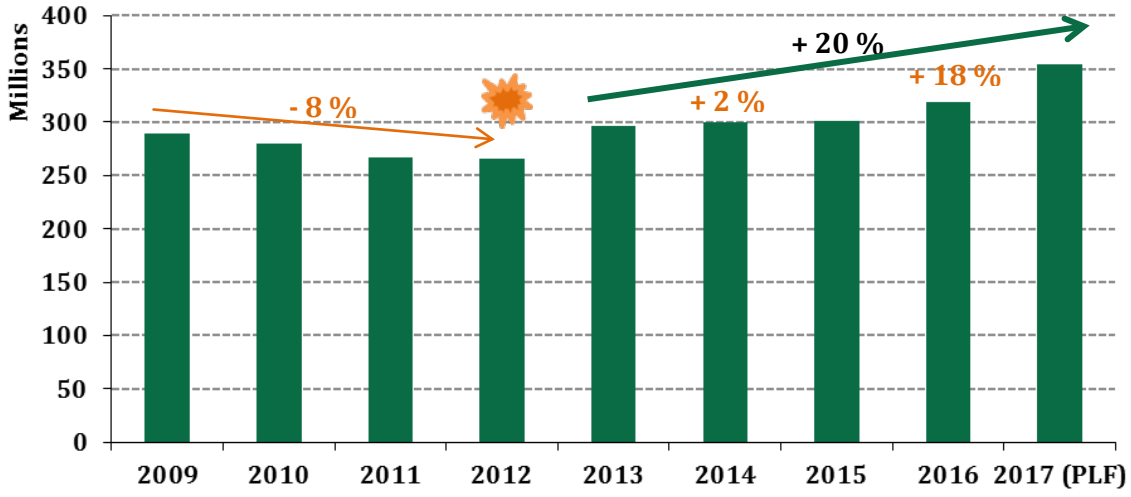
En projet de loi de finances pour 2017, les crédits sont en augmentation de 11,4 % par rapport à 2016, soit une hausse aussi importante qu'entre 2012 et 2013 (+ 11,5 %). Le niveau de la dotation en crédits de paiements pour la brique de budgétisation « fonctionnement courant » en 2017 serait de 354,5 M€, soit 22,6 % de plus qu'en 2009 et 33,4 % de plus qu'en 2012.

Tableau 13 : Dotations en crédits de paiement pour la brique de budgétisation « fonctionnement courant » de 2009 à 2016 et en projet de loi de finances en 2017

Année	Crédits de paiement alloués au fonctionnement courant (en €)	Évolution annuelle (en %)
2009	289 099 569	N.A.
2010	279 454 884	- 3,3
2011	267 086 392	- 4,4
2012	265 665 081	- 0,5
2013	296 289 138	+ 11,5
2014	300 159 427	+ 1,3
2015	301 125 601	+ 0,3
2016	318 310 603	+ 5,7
2017 (PLF)	354 474 103	+ 11,4

Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

Graphique 10 : Crédits de paiement de la brique de budgétisation « fonctionnement courant » 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€.

2.1.2. L'évolution de la dotation du fonctionnement courant des juridictions en loi de finances initiale est plus favorable que d'autres missions comparables du budget de l'État

La part des crédits de fonctionnement courant des juridictions dans le budget général de l'État (hors défense) a tendance à augmenter entre 2013 et 2017. Elle passe de 2,9 % à 3,5 %, soit une augmentation de 0,6 point de pourcentage sur la période.

Si l'on prend comme point de référence la loi de finances initiale de 2016 (afin de neutraliser les hausses de crédits très importantes du projet de loi de finances pour 2017), les crédits de fonctionnement courant des juridictions sont en hausse de 7,4 % depuis 2013, alors que ceux sur le budget général (hors défense) ont baissé de 3,2 %.

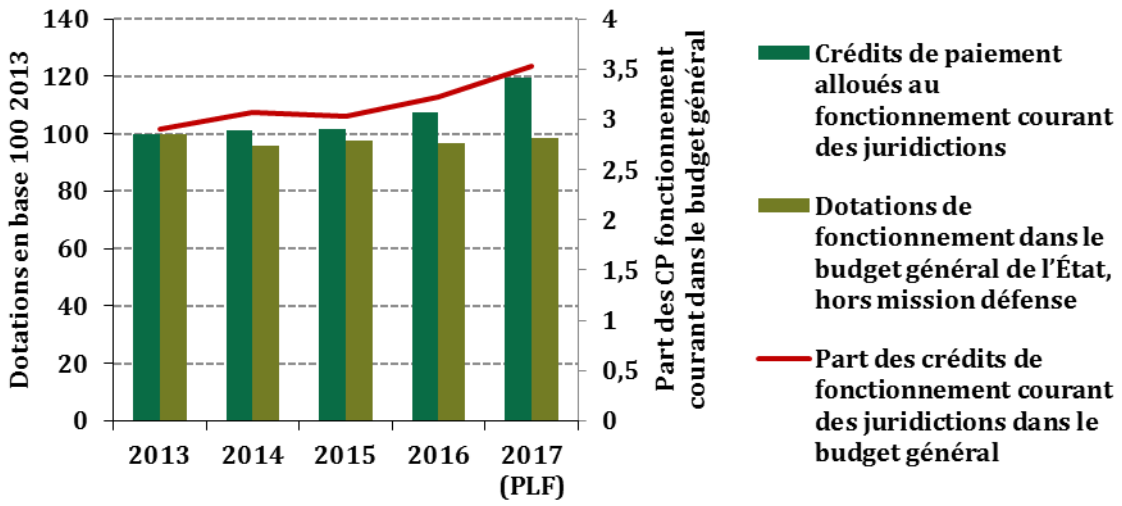
Si l'on prend comme point de référence le projet de loi de finances pour 2017, les crédits de fonctionnement courant des juridictions sont en hausse de 19,6 % depuis 2013, alors que ceux sur le budget général (hors défense) ont baissé de 1,4 %.

Tableau 14 : Dotations en crédits de paiement pour le fonctionnement courant des juridictions et dépenses de fonctionnement de l'État, hors mission défense, en € (2013-2017)

Année	Crédits de paiement alloués au fonctionnement courant des juridictions	Dotations de fonctionnement du budget général de l'État, hors mission défense	Part des crédits de fonctionnement courant des juridictions dans le budget général (en %)
2013	296 289 138	10 187 872 435	2,9
2014	300 159 427	9 763 394 614	3,1
2015	301 125 601	9 941 461 644	3,0
2016	318 310 603	9 866 740 430	3,2
2017 (PLF)	354 474 103	10 042 440 598	3,5
Évolution 2013-2017 (en % ou p.p.)	+ 19,6	- 1,4	+ 0,6

Source : Bureau de la politique budgétaire (1-BPB) de la Direction du budget ; Mission.

Graphique 11 : Crédits de paiement relatifs au fonctionnement courant des juridictions et aux dépenses de fonctionnement de l'État, hors mission défense, en base 100 (2013)



Source : Bureau de la politique budgétaire (1-BPB) de la Direction du budget ; Mission.

Si l'on compare les dotations de fonctionnement courant de la justice avec d'autres administrations présentant une organisation déconcentrée[12], on observe que :

- en loi de finances initiale :
  - l'augmentation des dotations de fonctionnement des juridictions depuis 2012 a permis de plus que rattraper (en base 100 fixée à 2009) le niveau de l'évolution des dépenses de fonctionnement du groupe d'administrations retenues :

[12] 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).

        - les crédits de fonctionnement courant ont augmenté de 22,6 % de 2009 à 2017, malgré une diminution de 2009 à 2012 ;
        - les crédits de fonctionnement de la police et de la gendarmerie, fortement influencés par les crédits relatifs à la lutte anti-terroriste, ont augmenté de 6,3 % sur la même période ;
        - les crédits des autres administrations déconcentrées retenues (DGFiP, Éducation nationale, DIRECCTE) ont diminué de 13,3 % ;
    - la part des juridictions dans le total des dépenses de fonctionnement du groupe d'administrations retenues augmente de 2010 jusqu'en 2014, puis diminue de 2015 à 2016 avant de fortement augmenter en 2017 ;
- en crédits consommés annuellement :
    - les crédits consommés pour le fonctionnement courant des juridictions diminuent de 7,9 % de 2009 à 2016, quand les crédits consommés par le groupe d'administrations retenues baissent de 3,8 % ; plus précisément :
        - ils ont augmenté de 5,9 % pour la police et la gendarmerie ;
        - ils ont diminué de 15,9 % pour les autres administrations retenues ;
    - la part des juridictions dans le total des crédits consommés pour le fonctionnement du groupe d'administrations retenues diminue de 2011 à 2014, puis augmente en 2015, sans atteindre son niveau de 2012.

Tableau 15 : Évolution des budgets de fonctionnement de différentes administrations en loi de finances initiale, en € (2009-2017)

Administration considérée	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (PLF)
Juridictions	289 099 569	279 454 884	267 446 392	265 665 081	296 289 138	300 159 427	301 125 601	318 310 603	354 474 103
DGFIP	1 049 156 323	1 094 497 273	1 016 336 442	946 437 150	965 659 886	939 077 076	906 210 852	965 885 355	855386389
Éducation nationale	226 663 339	250 440 787	254 663 271	262 692 181	287 214 060	279 621 380	296 201 021	304 330 945	311765207
Police nationale	818 863 199	766 606 406	760 977 062	743 081 851	735 592 790	703 403 831	694 622 047	802 634 364	751018567
Gendarmerie	990 014 346	1 078 777 706	1 054 839 720	1 061 145 236	1 058 407 699	1 078 129 318	1 115 531 659	1 291 467 537	1171063611
DIRECCTE	167 451 583	180 592 904	126 035 695	117 403 841	124 436 908	129 934 095	129 114 362	113 727 958	83914860
Total hors justice	3 252 148 790	3 370 915 076	3 212 852 190	3 130 760 259	3 171 311 343	3 130 165 700	3 141 679 941	3 478 046 159	3 527 622 737
Part du fonctionnement courant de la justice (en %)	**8,16**	**7,66**	**7,68**	**7,82**	**8,54**	**8,75**	**8,75**	**8,38**	**10,05**

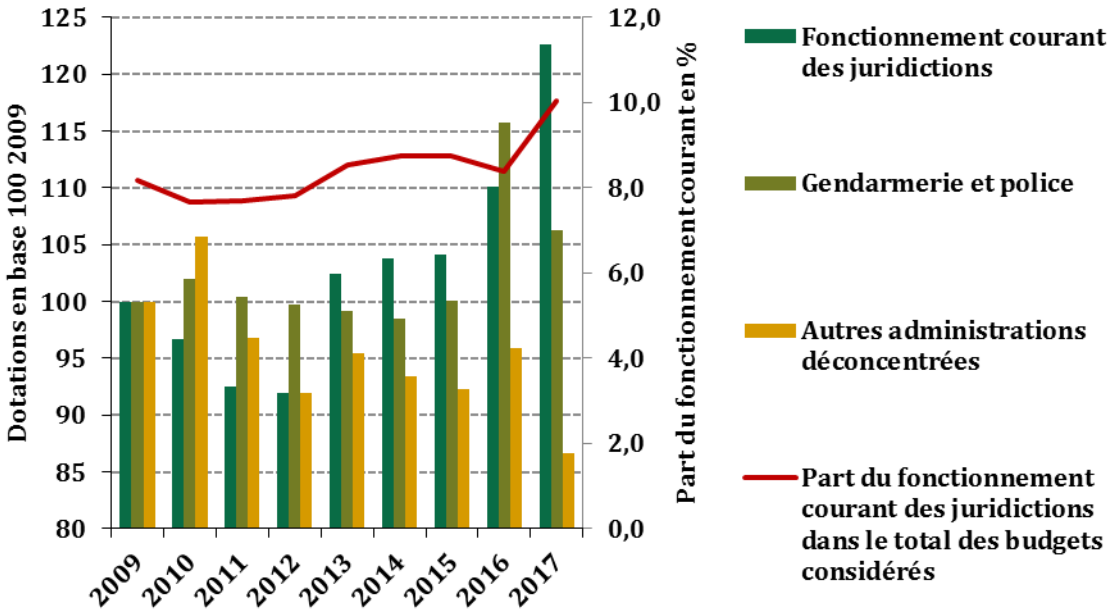
Source : Lois de finances initiales pour 2009 à 2016 ; DSJ ; Mission.

Tableau 16 : Évolution des crédits de paiement consommés par année pour le fonctionnement de différentes administrations, en € (2009-2017)

Administration considérée	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Juridictions	330 396 916	295 378 877	333 957 176	321 434 312	310 586 953	292 544 597	304 453 171
DGFIP	1 073 200 457	1 122 763 490	1 125 260 847	1 017 752 144	978 427 045	921 833 118	866 501 466
Éducation nationale	216 442 924	249 277 076	238 332 224	248 641 614	253 849 282	261 032 530	265 870 195
Police nationale	746 017 689	770 279 908	752 079 502	788 772 959	751 147 493	728 594 530	786 092 416
Gendarmerie	1 062 371 997	1 066 699 650	1 136 488 675	1 088 037 123	1 107 025 654	1 097 602 705	1 128 596 640
DIRECCTE	156 517 254	174 305 197	128 015 152	136 327 141	129 069 603	83 595 266	83 800 174
Total hors justice	3 254 550 321	3 383 325 321	3 380 176 400	3 279 530 981	3 219 519 077	3 092 658 149	3 130 860 891
Part du fonctionnement courant de la justice (en %)	**9,22**	**8,03**	**8,99**	**8,93**	**8,80**	**8,64**	**8,86**

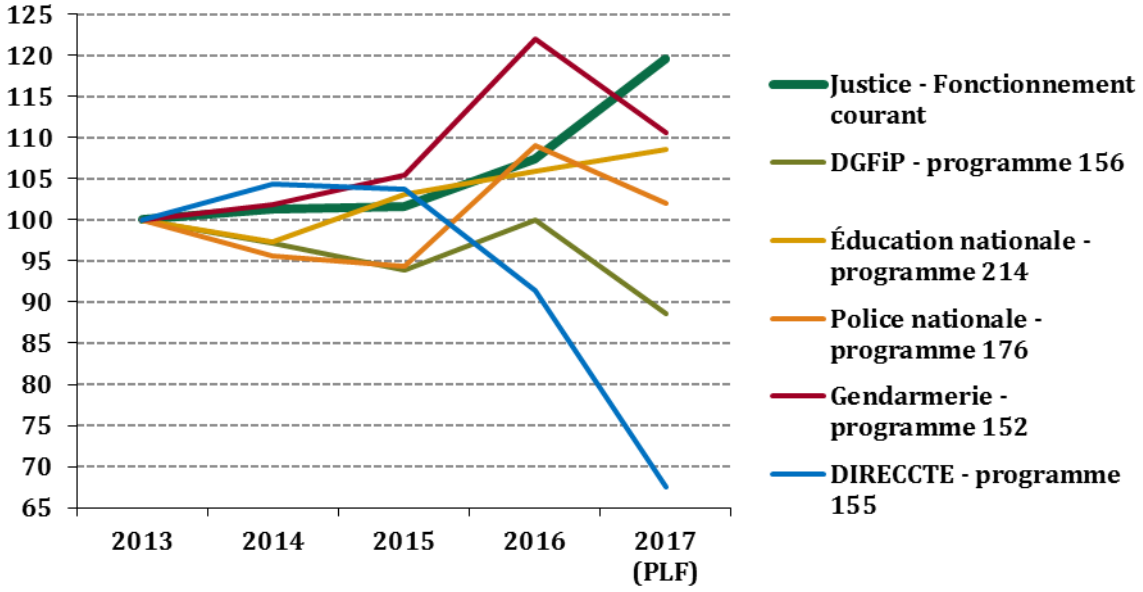
Source : Lois de finances initiales pour 2009 à 2016 ; DSJ ; Mission.

Graphique 12 : Évolution des budgets de fonctionnement de différentes administrations en loi de finances initiale, en base 100 en 2009 (2009-2017)



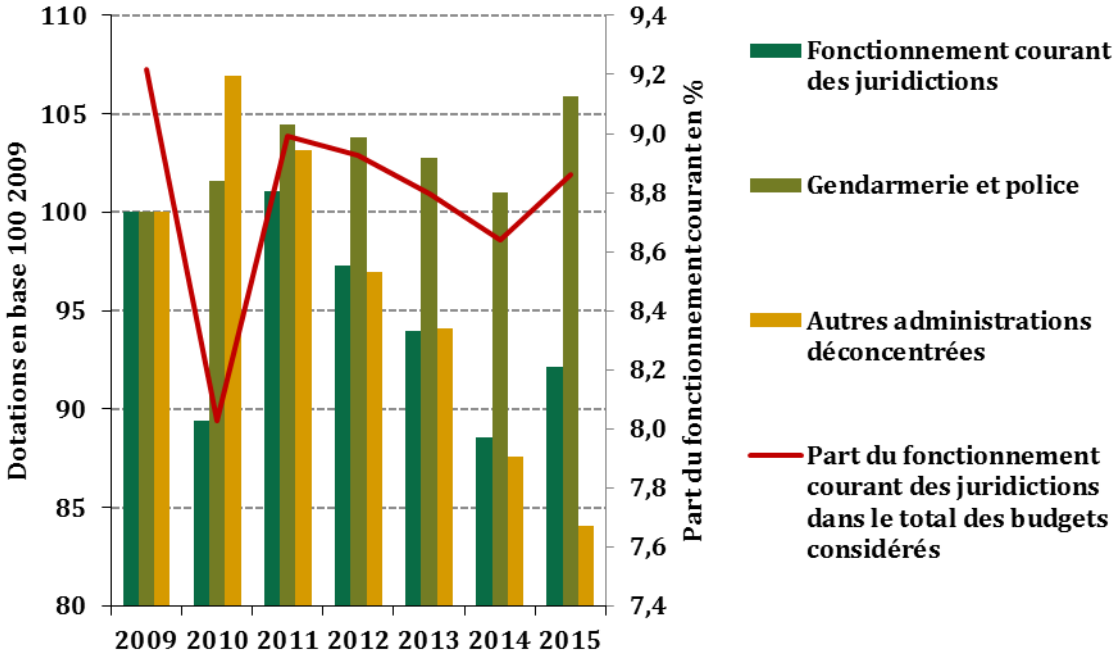
Source : Lois de finances initiales pour 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; Mission.

Graphique 13 : 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.

Graphique 14 : Évolution des crédits de paiement consommés par année pour le fonctionnement de différentes administrations, en base 100 en 2009



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

2.1.3. En loi de finances initiale, le fonctionnement courant a connu une évolution favorable au sein du programme 166 (hors titre 2) de 2012 à 2016, notamment en comparaison avec les frais de justice

En loi de finances initiale, les crédits de paiements du programme 166, hors titre 2, ont augmenté de 12,3 % entre 2009 et 2016, passant de 873,7 M€ à 980,8 M€. En 2012, les crédits étaient de 896,8 M€ ; ils ont progressé de + 9,4 % de 2012 à 2016.

Entre 2009 et 2012, les crédits votés en loi de finances initiale pour le programme 166 hors titre 2 ont augmenté en moyenne de 1,0 % par an ; cette moyenne a été de + 2,3 % entre 2012 et 2016. Dans le même temps, les crédits alloués à la brique de budgétisation « fonctionnement courant » ont diminué entre 2009 et 2012 (- 2,8 % en moyenne), mais ont ensuite plus augmenté que le budget total du programme hors titre 2 entre 2012 et 2016 (+ 4,7 %).

En projet de loi de finances pour 2017, les crédits de paiements du programme 166, hors titre 2, augmentent de 4,0 % et atteignent 1 019,7 M€ (+ 11,4 % pour le fonctionnement courant par rapport à 2016). Ce niveau représente une augmentation de 16,7 % par rapport à 2009 et de 13,7 % par rapport à 2012.

Tableau 17 : Dotations en crédits de paiement par brique de budgétisation du programme 166 en loi de finances initiale de 2009 à 2016 et en projet de loi de finances en 2017 (en €)

Année	Titre 3			Titre 6	Titre 5	Total hors titre 2
	Fonctionnement courant	Frais de justice	ENM	Intervention	Immobilier propriétaire	
2009	289 099 569	409 000 000	46 500 000	1 932 431	127 117 694	873 649 694
2010	279 454 884	393 343 987	19 000 000	9 932 431	141 115 890	842 847 192
2011	267 086 392	459 644 128	24 480 000	13 132 431	158 859 765	923 202 716
2012	265 665 081	470 000 000	25 985 000	4 632 431	130 500 000	896 782 512

Année	Titre 3			Titre 6	Titre 5	Total hors titre 2
	Fonctionnement courant	Frais de justice	ENM	Intervention	Immobilier propriétaire	
2013	296 289 138	475 906 468	24 640 000	4 169 188	124 973 763	925 978 557
2014	300 159 427	455 286 596	25 462 000	4 008 964	164 925 754	949 842 741
2015	301 125 601	444 092 305	23 800 000	4 000 000	155 185 080	928 202 986
2016	318 310 603	509 175 749	31 569 455	3 234 664	118 485 360	980 775 831
2017 (PLF)	354 474 103	474 627 625	32 924 575	2 200 000	155 430 000	1 019 656 303

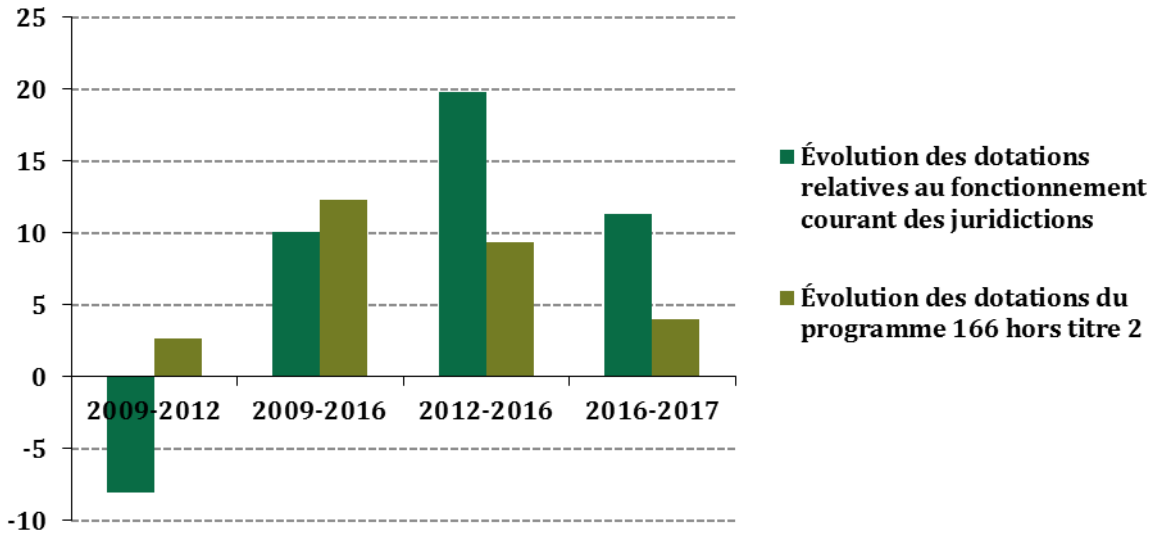
Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

Tableau 18 : Évolution des dotations de la brique de budgétisation du fonctionnement courant et pour l'ensemble du programme 166, hors titre 2, de 2009 à 2017, en % et p.p.

Période considérée	Évolution des dotations relatives au fonctionnement courant des juridictions (en %)	Évolution des dotations du programme 166 hors titre 2 (en %)	Différence de progression (en p.p.)
2009-2012	- 8,1	+ 2,6	- 10,8
2009-2016	+ 10,1	+ 12,3	- 2,2
2012-2016	+ 19,8	+ 9,4	+ 10,5
2016-2017	+ 11,4	+ 4,0	+ 7,4

Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

Graphique 15 : Évolution des dotations de la brique de budgétisation du fonctionnement courant et pour l'ensemble du programme 166, hors titre 2, de 2009 à 2017, en %

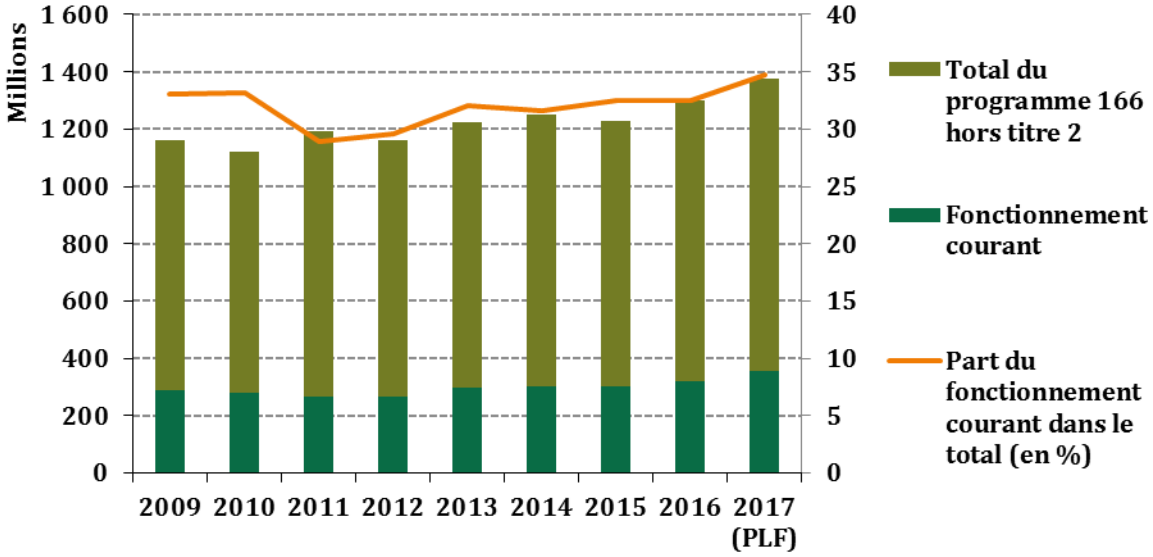


Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

La part de la brique de budgétisation « fonctionnement courant » dans le budget du programme 166, hors titre 2, était supérieure à 33 % en 2009 et 2010. Son niveau minimal, sur la période 2009-2017 était de 28,9 %, en 2013. Cette part tend à augmenter : elle progresse en moyenne de un point de pourcentage par an depuis 2011. En 2017, le fonctionnement courant représenterait 34,8 % du programme 166 hors titre 2.

À l'exception de l'année 2014, la part du fonctionnement courant dans le budget total du programme 166, hors titre 2, n'a cessé d'augmenter entre 2011 et 2016. Cette progression se confirmerait en 2017, selon les données du PLF 2017[13].

Graphique 16 : Évolution des dotations en crédits de paiement de la brique de budgétisation « fonctionnement courant » par rapport à l'ensemble du programme 166 hors titre 2, 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.

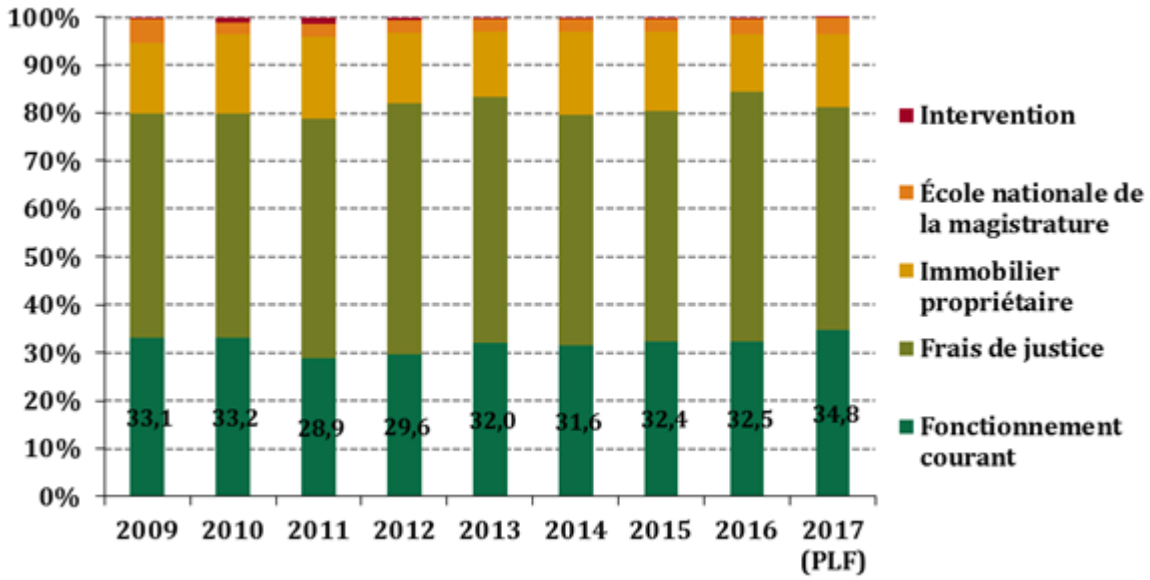
En comparaison avec les autres briques de budgétisation du programme 166, hors titre 2, le fonctionnement courant présente la plus forte augmentation de 2012 à 2016. La brique de budgétisation « fonctionnement courant » est passée de 29,6 % du budget total en 2012 à 32,5 % en 2016, soit une augmentation de 2,8 points de pourcentage ; en 2017, sa part serait de 34,8 %.

Dans le même temps :

- les frais de justice ont diminué de de 0,5 point de pourcentage (46,5 % en 2017) ;
- l'École nationale de la magistrature a augmenté de 0,3 point de pourcentage (3,2 % en 2017) ;
- les dépenses d'intervention sont diminué de 0,2 point de pourcentage (0,2 % en 2017) ;
- l'immobilier propriétaire a diminué de 2,5 points de pourcentage (15,2 % en 2017).

[13] Le transfert des dépenses d'affranchissement des frais de justice au fonctionnement courant en 2012, pris en compte dans la LFI 2013, participe à la croissance de la part du fonctionnement courant dans le hors titre 2 du programme 166.

Graphique 17 : Part des briques de budgétisation dans le programme 166, en %

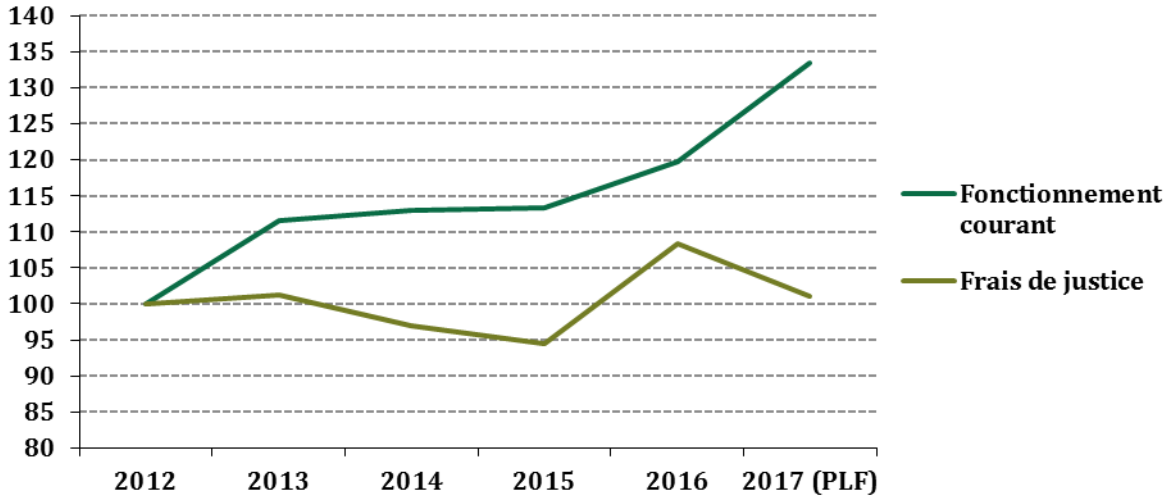


Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

La dotation en loi de finances initiale est plus importante pour les frais de justice que pour le fonctionnement courant des juridictions, sur l'ensemble de la période 2009-2016. En 2016, la dotation était de 509,2 M€ pour les frais de justice et de 318,3 M€ pour le fonctionnement courant.

De 2012 à 2016, la progression des dotations de fonctionnement courant est particulièrement plus importante que celle des frais de justice (respectivement + 19,8 % et + 8,3 %), notamment du fait du transfert de l'affranchissement en 2012. Cette évolution plus favorable au fonctionnement courant en comparaison avec les frais de justice se confirmerait en 2017 : respectivement + 33,4 % et + 1,0 % par rapport à 2012.

Graphique 18 : Évolution en base 100 des dotations en crédits de paiement des briques de budgétisation fonctionnement courant et frais de justice de 2012 à 2017 en base 2012 (en M€)



Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

2.1.4. Depuis 2014, les crédits de paiement sont inférieurs aux autorisations d'engagement pour le fonctionnement courant des juridictions

En loi de finances initiale, les autorisations d'engagement allouées à la brique de budgétisation relative au fonctionnement courant des juridictions ont diminué chaque année de 2009 à 2012, puis ont augmenté chaque année de 2012 à 2016, sauf en 2015 (- 2,5 %). Cette évolution est similaire à celle des crédits de paiement sur la même période, à l'exception de l'année 2015.

Entre 2009 et 2012, les autorisations d'engagement votées en loi de finances initiale au titre du fonctionnement courant des juridictions ont diminué au total de 12,4 %, passant de 293,1 M€ à 256,8 M€. En moyenne, la réduction annuelle de la dotation était de 3,5 %.

Entre 2012 et 2016, les autorisations d'engagement votées en loi de finances initiale au titre du fonctionnement courant ont augmenté au total de 20,9 %, passant de 256,8 M€ à 354,3 M€. En moyenne, la progression annuelle de la dotation était de + 8,6 %.

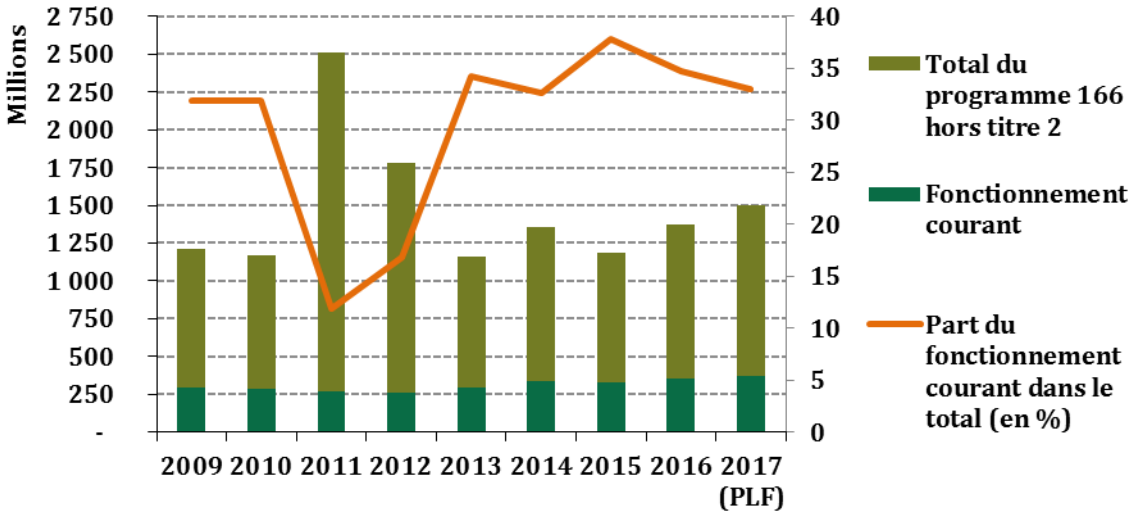
En projet de loi de finances pour 2017, les autorisations d'engagement sont en augmentation de 5,0 % par rapport à 2016. Le niveau de la dotation en crédits de paiements pour la brique de budgétisation « fonctionnement courant » en 2017 serait de 371,9 M€, soit 26,9 % de plus qu'en 2009 et 44,8 % de plus qu'en 2012.

Tableau 19 : Dotations en autorisations d'engagement du programme 166 en loi de finances initiale de 2009 à 2016 et en projet de loi de finances en 2017

Année	Fonctionnement courant (en €)	Total du programme 166 hors titre 2 (en €)
2009	293 099 569	918 449 694
2010	283 161 361	886 307 668
2011	266 287 591	2 246 811 889
2012	256 839 507	1 523 656 938
2013	296 229 503	865 678 557
2014	332 911 357	1 021 641 094
2015	324 596 300	858 112 738
2016	354 272 599	1 018 240 665
2017 (PLF)	371 907 407	1 125 859 972

Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

Graphique 19 : Évolution des dotations en autorisations d'engagement de la brique de budgétisation « fonctionnement courant » par rapport à l'ensemble du programme 166 hors titre 2, 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.

Depuis 2014, les autorisations d'engagement de la brique de budgétisation « fonctionnement courant » sont supérieures de plus de 15 M€ par rapport aux crédits de paiement pour la même brique de budgétisation. Cet écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement est d'un montant équivalent à :

- 10,9 % des crédits de paiement en 2014, soit 32,8 M€ ;
- 7,8 % des crédits de paiement en 2015, soit 23,5 M€ ;
- 11,3 % des crédits de paiement en 2016, soit 36,0 M€ ;
- 4,9 % des crédits de paiement en 2017, soit 14,4 M€, selon les termes du projet de loi de finances.

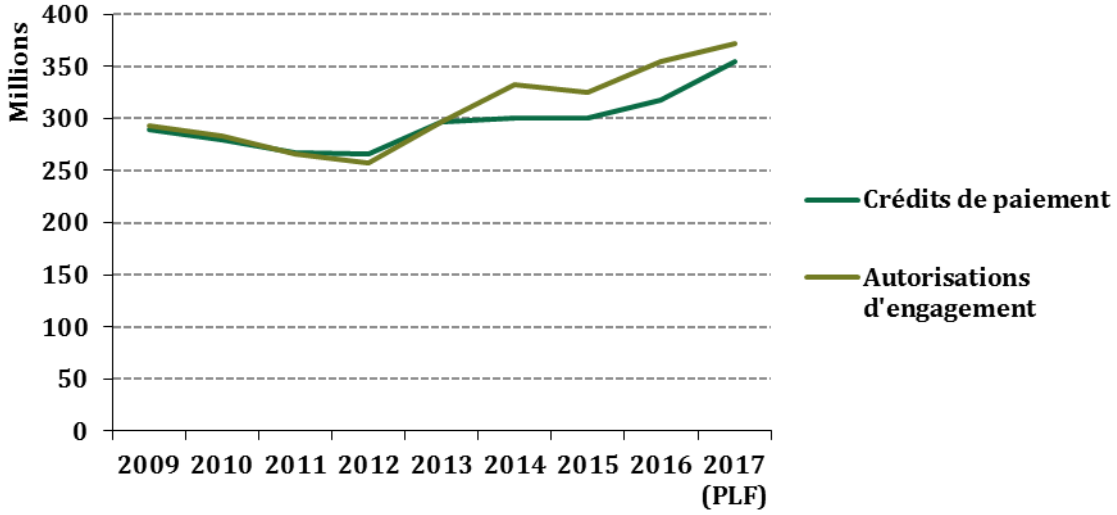
Selon la direction des services judiciaires, cet écart est lié à un recours plus systématique à des contrats pluriannuels dans le cadre des dépenses de fonctionnement courant des juridictions ainsi qu'à l'obligation d'engager la totalité des baux, qui creusent à court terme l'écart entre les autorisations d'engagement et crédits de paiements.

Tableau 20 : Écarts entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la brique de budgétisation « fonctionnement courant » du programme 166, en loi de finances initiale de 2009 à 2016 et en projet de loi de finances en 2017

Année	Crédits de paiement (en €)	Autorisation d'engagement (en €)	Écart AE-CP (en €)
2009	289 099 569	293 099 569	+ 4 000 000
2010	279 454 884	283 161 361	+ 3 706 477
2011	267 086 392	266 287 591	- 798 801
2012	265 665 081	256 839 507	- 8 825 574
2013	296 289 138	296 229 503	- 59 635
2014	300 159 427	332 911 357	+ 32 751 930
2015	301 125 601	324 596 300	+ 23 470 699
2016	318 310 603	354 272 599	+ 35 961 996
2017 (PLF)	354 474 103	371 907 407	+ 17 433 304

Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

Graphique 20 : Dotations en crédits de paiement et autorisations d'engagement de la brique de budgétisation « fonctionnement courant » du programme 166 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.

2.1.5. Depuis 2015, au sein de la brique de budgétisation « fonctionnement courant » des juridictions, les dotations dédiées en loi de finances initiale à l'immobilier occupant et au fonctionnement hors immobilier augmentent toutes les deux

La brique de budgétisation « fonctionnement courant » des juridictions se compose de deux sous-briques de budgétisation :

- « fonctionnement courant hors immobilier », qui représente 55,3 % des crédits de paiement du fonctionnement courant total (soit 176,0 M€) et 59,8 % des autorisations d'engagement (soit 212,0 M€) en 2016 ;
- « immobilier occupant », qui représente 44,7 % des crédits de paiement du fonctionnement courant total (soit 142,3 M€) et 40,2 % des autorisations d'engagement (soit 142,3 M€) en 2016.

Les documents de suivi budgétaire fournis par la direction des services judiciaires à la mission permettent de distinguer la dotation de ces deux sous-briques de budgétisation à partir de l'année 2015.

La dotation en crédits de paiement et en autorisations d'engagement de ces deux sous-briques de budgétisation a augmenté entre 2015 et 2016, puis entre 2016 et 2017, selon le projet de loi de finances pour 2017. De 2015 à 2017, l'évolution de la dotation en crédits de paiement est de :

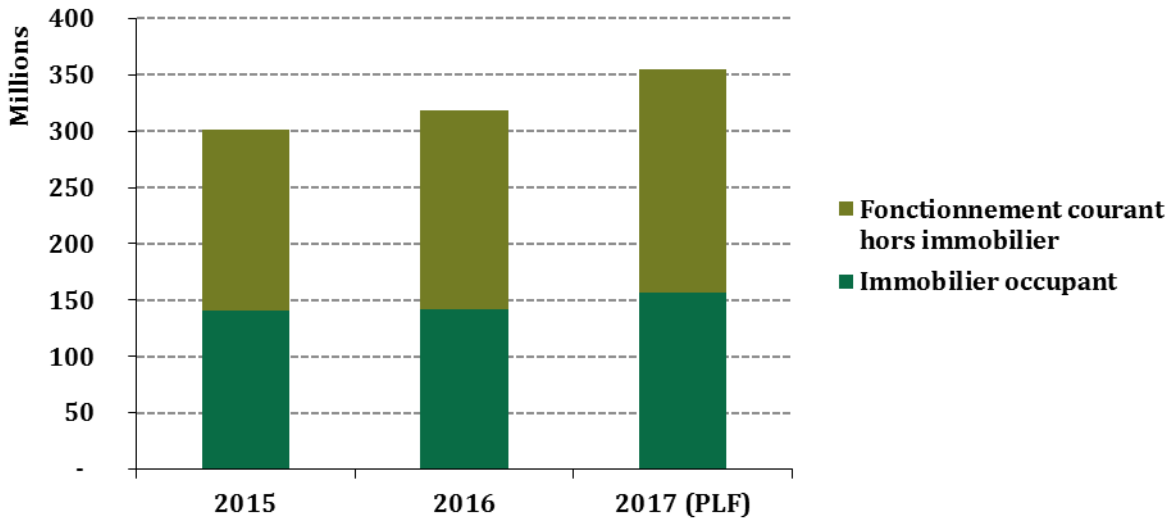
- + 23,3 % pour le fonctionnement courant hors immobilier ;
- + 11,3 % pour l'immobilier occupant.

Tableau 21 : Autorisations d'engagement et crédits de paiements relatifs à l'immobilier occupant et au fonctionnement courant hors immobilier, au sein de la brique de budgétisation « fonctionnement courant », en loi de finances initiale de 2009 à 2016 et en projet de loi de finances en 2017 (en M€)

Année	Autorisations d'engagement (en €)			Crédits de paiement (en €)		
	Immobilier occupant	Fonctionnement courant hors immobilier	Total	Immobilier occupant	Fonctionnement courant hors immobilier	Total
2015	140 796 300	183 800 000	324 596 300	140 796 300	160 329 301	301 125 601
2016	142 266 962	212 005 637	354 272 599	142 266 962	176 043 641	318 310 603
2017 (PLF)	156 716 735	215 190 672	371 907 407	156 716 735	197 757 368	354 474 103
Évolution (en %)	+ 11,3	+ 17,1	+ 14,6	+ 11,3	+ 23,3	+ 17,7

Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

Graphique 21 : Évolution des crédits de paiements relatifs à l'immobilier occupant et au fonctionnement courant hors immobilier, au sein de la brique de budgétisation « fonctionnement courant », 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.

2.2. L'évolution depuis 2012 des dotations disponibles en début de gestion est moins positive qu'en loi de finances initiale

Deux types de réserves sont constitués en début d'année et amputent une partie des crédits effectivement alloués aux BOP en début de gestion par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale :

- une réserve de précaution interministérielle, obligatoire, qui constitue une réserve face aux aléas de gestion pour l'ensemble de l'État et qui peut donner lieu à des dégels en cours ou fin de gestion ;
- des crédits retenus en début de gestion, au sein du ministère, par la direction des services judiciaires (DSJ), pour permettre des dotations complémentaires ou exceptionnelles en cours d'année (qui comprennent une réserve pour aléa de gestion à l'échelle de la DSJ).

2.2.1. Du fait de l'augmentation de la réserve de précaution interministérielle, l'augmentation des crédits disponibles en début de gestion (+ 5,6 % de 2013 à 2016) est moins prononcée que l'augmentation des crédits en loi de finances initiale (+ 7,4 %)

Les crédits disponibles pour le responsable du programme 166 en début de gestion correspondent à la dotation votée en loi de finances initiale à laquelle la réserve de précaution est soustraite. Cette réserve obligatoire a augmenté pour tous les ministères de 2012 à 2015, passant de 6 % en 2012 et 2013 à 7 % en 2014, puis 8 % depuis 2015.

Du fait de l'augmentation de la part de la réserve de précaution interministérielle, l'évolution entre 2012 et 2017 des crédits de paiement disponibles en début de gestion (selon le projet de loi de finances pour 2017) est de + 30,6 %, contre une augmentation de 33,4 % des crédits alloués au fonctionnement courant en loi de finances sur la même période. En montants, la réserve de précaution est passée de 15,9 M€ en 2012 à 25,5 M€ en 2016. En 2017, elle s'élèverait à 28,4 M€, compte tenu de l'augmentation du montant de l'assiette par rapport à 2016.

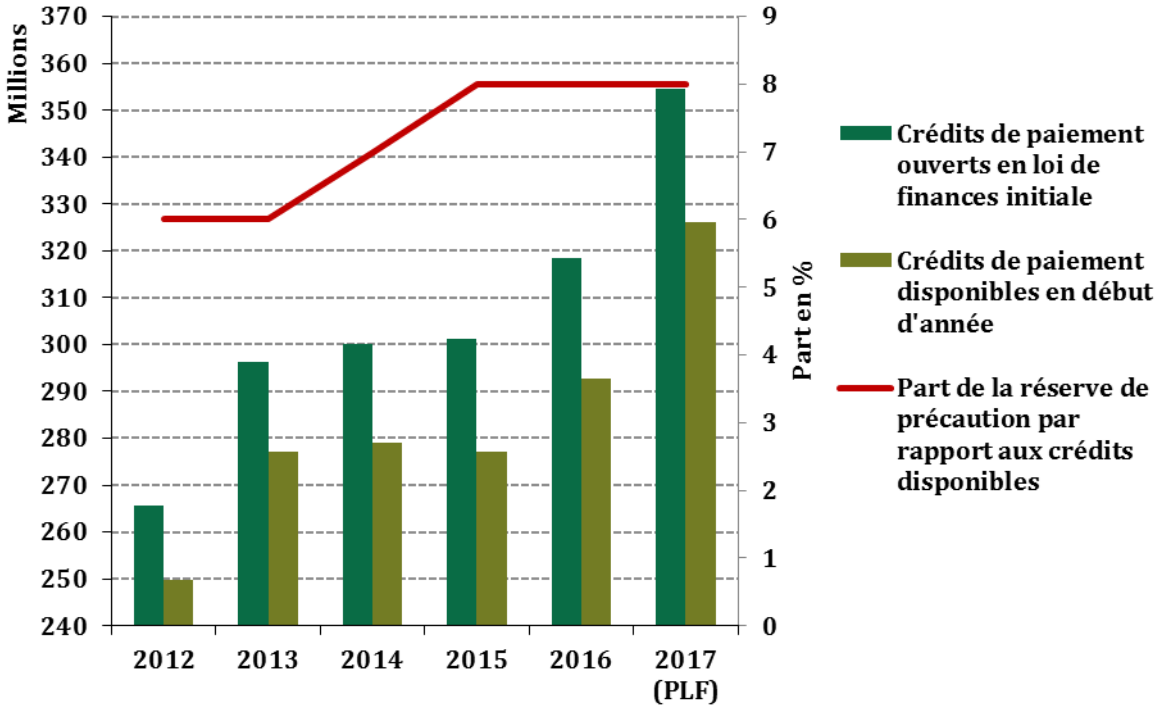
Entre 2012 et 2017, l'augmentation des crédits de paiements pour le fonctionnement courant est de 88,8 M€ en loi de finances initiale. Du fait de l'évolution de la part de la réserve de précaution, la dotation a progressé de 76,4 M€ pour ce qui est des crédits initialement disponibles, hors gel ; l'augmentation de la dotation a dès lors été réduite de 14,0 %.

Tableau 22 : Différence entre crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale et crédits de paiement disponibles en début d'année de 2012 à 2017, en €

Année	Crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale	Réserve de précaution	Crédits de paiement disponibles en début d'année	Part de la réserve de précaution par rapport à la LFI (en %)
2012	265 665 081	15 939 905	249 725 176	6,0
2013	296 289 138	17 777 348	277 191 790	6,0
2014	300 159 427	21 011 160	279 148 267	7,0
2015	301 125 601	24 086 264	277 039 337	8,0
2016	318 310 603	25 464 848	292 845 755	8,0
2017 (PLF)	354 474 103	28 357 928	326 116 174	8,0
Évolution 2012-2017 (en % ou p.p.)	33,4	77,9	30,6	+ 2,0

Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

Graphique 22 : Crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale et crédits de paiement disponibles en début d'année de 2012 à 2017, en €



Source : LFI 2012 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

2.2.2. Du fait de l'augmentation des crédits retenus par la DSJ liés à la lutte anti terrorisme, l'augmentation des crédits répartis entre les BOP (+ 3,3 %) est moins prononcée que l'augmentation des crédits disponibles en début de gestion (+ 5,6 %) de 2013 à 2016

Les crédits à la disposition du responsable de programme ne sont pas intégralement alloués aux responsables de BOP (budget opérationnel de programme) en début de gestion. Des crédits sont retenus au niveau du programme par le responsable de programme, en l'occurrence la direction des services judiciaires. Le montant de ces crédits correspond à la différence entre les crédits de paiement disponibles en début d'année et les crédits de paiement attribués aux BOP dans le DRICE initial (document de répartition initiale des crédits et des emplois). Les crédits retenus par la DSJ en début de gestion sont cependant *in fine* alloués aux différents BOP au cours de l'année.

De 2013 à 2016, les crédits du programme 166 à la discrétion du RPROG (DSJ) pesant sur la brique de budgétisation du fonctionnement courant ont beaucoup fluctué : s'ils sont passés de 17,4 M€ à 24,4 M€ (soit respectivement 6,3 % et 8,3 % des crédits disponibles en début de gestion) entre 2013 et 2016, ils étaient de 13,5 M€ en 2014 et 14,2 M€ en 2015.

Cette augmentation sur la période 2013-2016 des crédits retenus du programme 166 concernant le fonctionnement courant des juridictions entraîne un écart entre :

- l'augmentation des crédits de paiement disponibles pour le fonctionnement courant au niveau du programme (+ 5,6 % de 2013 à 2016) ;
- l'augmentation des crédits de paiements alloués aux BOP en début de gestion (+ 3,3 % de 2013 à 2016).

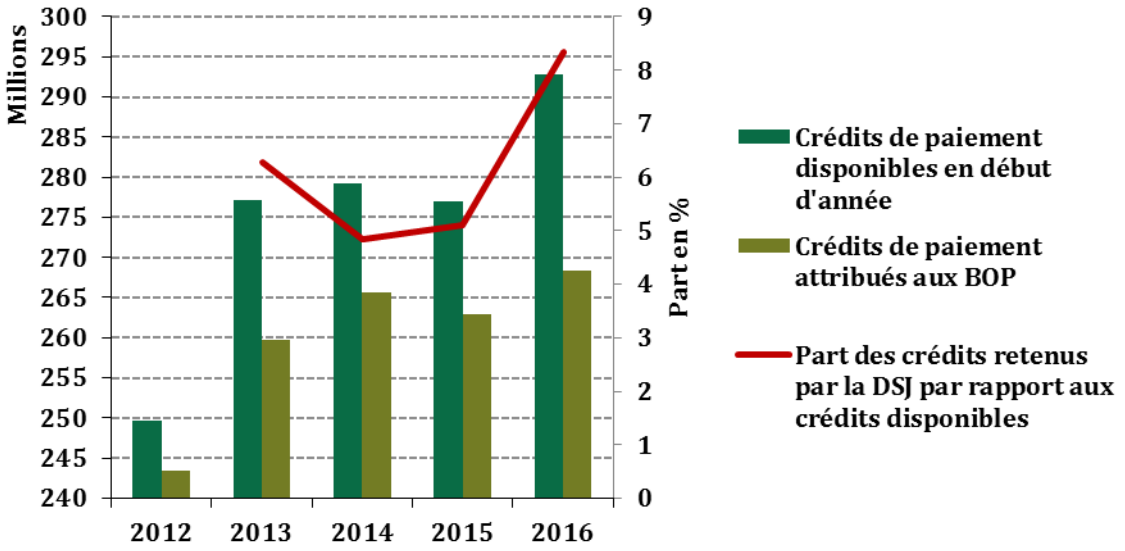
Ainsi, l'augmentation des crédits retenus à la discrétion de la DSJ a réduit sensiblement l'augmentation de la dotation initiale en fonctionnement courant pour les BOP de 2013 à 2016. En 2016, cette évolution est cependant largement liée au PLAT (cf. infra).

Tableau 23 : CP disponibles et CP attribués aux BOP en début d'année, en €

Année	Crédits de paiement disponibles en début d'année	Crédits de paiement attribués aux BOP	Crédits retenus au niveau du programme	Part des crédits retenus par rapport aux crédits disponibles (en %)
2012	249 725 176	243 444 926[14]	29 645 311[15]	N.A.[16]
2013	277 191 790	259 802 063	17 389 727	6,3
2014	279 148 267	265 612 835	13 535 432	4,8
2015	277 039 337	262 882 574	14 156 763	5,1
2016	292 845 755	268 411 459	24 434 296	8,3
Évolution 2013-2016 (en % ou p.p.)	5,6	3,3	40,5	2,0

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 23 : CP disponibles et CP attribués aux BOP en début d'année, en M€



Source : DSJ ; Mission. ** Hors fongibilité relative à l'affranchissement pour 2012.*

Les crédits retenus en début de gestion pour la brique de budgétisation du fonctionnement courant, au sein du programme 166, se composent d'éléments récurrents, par exemple en 2015 et 2016 :

- réserve pour aléa de gestion : 4,9 M€ en 2015 et 2,9 M€ en 2016, en diminution de 40,2 % ;
- réserve pour indemnité de frais de changement de résidence : 0,6 M€ en 2015 et 1,8 M€ en 2016, soit en augmentation de 191,7 % ;

[14] Le montant pour 2012 des crédits alloués au BOP est égal à 298 444 926 €. Il comprend 55 M€ de fongibilité au titre du transfert de l'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant. Ce montant est retiré de l'analyse pour ne pas fausser la comparaison avec les années suivantes.

[15] Le montant de ces réserves comprend des réserves relatives à la fongibilité de 55 M€ au titre de l'affranchissement, qui n'avaient pas été réparties entre les BOP dès le début de gestion.

[16] La fongibilité au titre de l'affranchissement modifie à la fois le montant des crédits de paiement alloués aux BOP et les crédits de réserves de début de gestion ; elle empêche dès lors de comparer la part des réserves avec CP alloués aux BOP.

- réserve pour procès sensibles : 1,4 M% en 2015 et 1,9 M€ en 2016, soit en augmentation de 39,3 % ;
- réserve relative au plan de soutien pour l'entretien immobilier : 2,7 M€ en 2015 et 2,0 M€ en 2016, soit en diminution de 26,3 %.

Tableau 24 : Détails en 2015 et 2016 des crédits retenus par la DSJ en début de gestion, en €

Réserves de début de gestion	2015	2016
Aléa de gestion	4 907 080	2 933 789
Bail juridiction unifiée des brevets (JUB)	2 650 000	-
Entretien immobilier (plan de soutien)	2 700 000	1 990 749
PLAT Sac à dos	-	2 686 400
PLAT Sûreté des juridictions	-	5 776 680
PLAT / école nationale des greffes (ENG)	-	1 067 200
PLAT Logiciel - développement informatique	-	2 576 000
Indemnité de frais de changement de résidence	600 000	1 750 000
Prime d'intéressement DSJ	-	1 500 000
Procès sensibles	1 380 076	1 922 415
Projet de service	600 000	-
Réserve J21 – service d'accueil unique du justiciable (SAUJ)	-	1 000 000
Réserve parlementaire	47 300	1 000
TMC Nouméa	1 272 307	1 230 144
Total	**14 156 763**	**24 434 377**

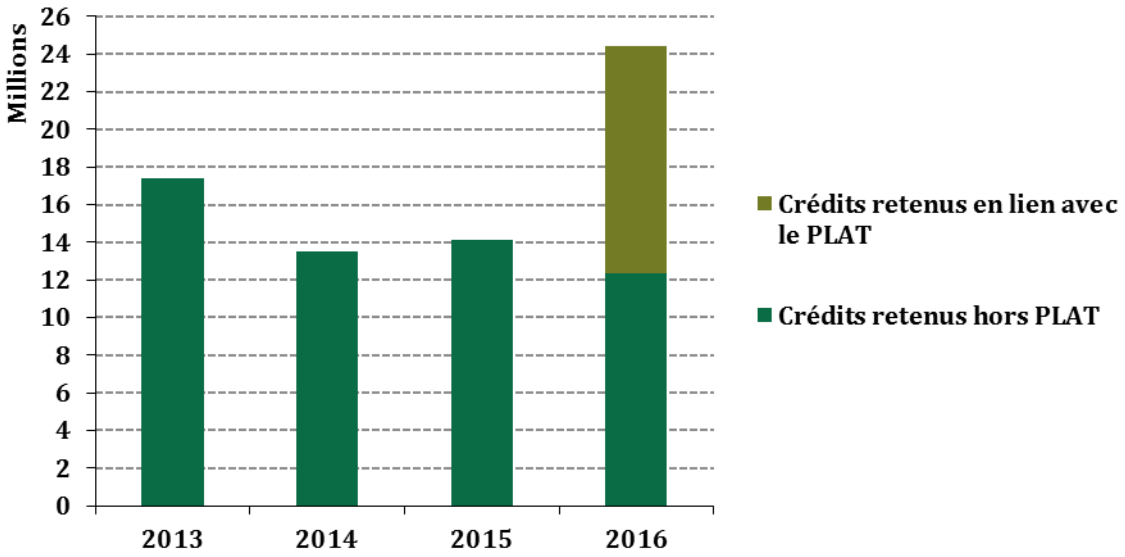
Source : DSJ ; Mission.

Cependant, parmi les crédits retenus en 2016, 12,1 M€ sont relatifs au plan de lutte anti-terroriste (PLAT) :

- 5,8 M€ au titre de la sûreté des juridictions ;
- 2,6 M€ au titre de déploiements informatiques ;
- 2,7 M€ au titre du « sac à dos » (dotations relatives aux coûts de fonctionnement courant induits par des agents supplémentaires dans le cadre du PLAT) ;
- 1,1 M€ au titre des dépenses relatives à l'école nationale des greffes.

En 2016, les crédits retenus totaux de début de gestion s'élevaient à 12,3 M€ hors PLAT. Dans ce cadre, ils étaient en diminution de 12,9 % par rapport à 2014 et de 29,1 % par rapport à 2013.

Graphique 24 : Crédits retenus par la DSJ en début de gestion liés au PLAT, en M€

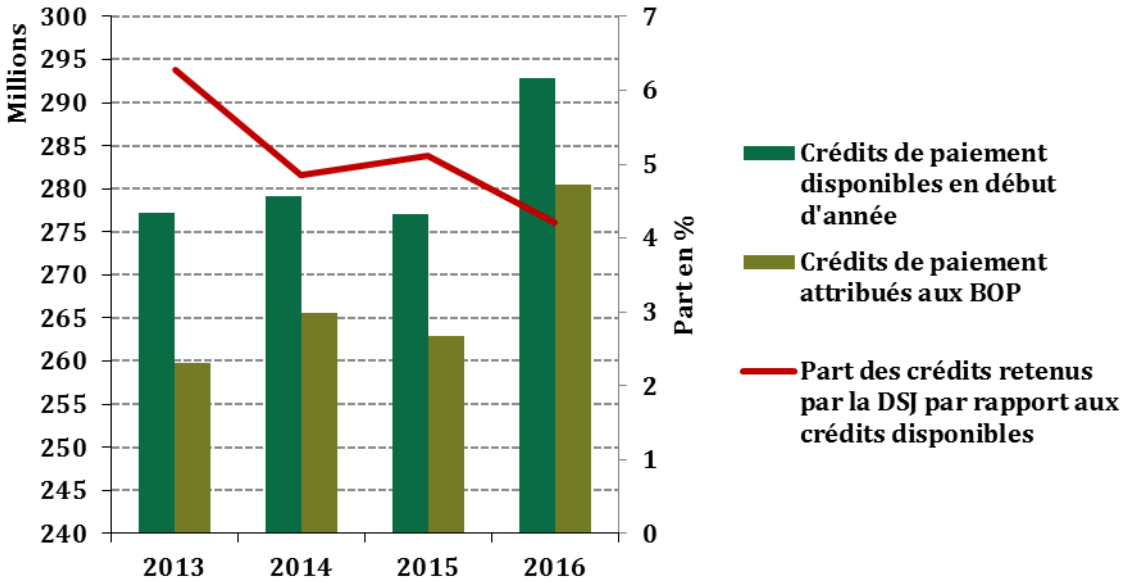


Source : DSJ ; Mission.

Sans prendre en compte les crédits retenus relatifs au PLAT pour l'année 2016 (c'est-à-dire en considérant que ces crédits ont été alloués directement aux BOP en début de gestion), la part des crédits retenus est de 4,4 % des crédits disponibles en début de gestion, et non de 8,3 %. L'évolution des crédits disponibles en début d'année entre 2013 et 2016 serait alors de 8,0 % (contre 5,6 % si l'effet du PLAT n'est pas isolé).

Cette réduction hors PLAT du montant des crédits retenus relatifs au fonctionnement courant des juridictions et de leur part dans les dotations initialement disponibles traduit une évolution dans le sens d'une allocation plus importante aux BOP de l'enveloppe de crédits de paiement disponibles en début d'année, ce qui accroît leur visibilité sur leur dotation annuelle totale.

Graphique 25 : Estimation des crédits de paiement disponibles et crédits de paiement attribués aux BOP en début d'année hors PLAT, en M€



Source : DSJ ; Mission.

2.2.3. Au total, l'augmentation des crédits votée en loi de finances initiale entre 2013 et 2016 a été réduite 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 PLAT

En prenant en considération la réserve de précaution interministérielle et les crédits retenus en début de gestion par la DSJ, les crédits attribués aux BOP en début de gestion ont augmenté de 3,3 % entre 2013 et 2016 pour le fonctionnement courant. Sur la même période, les crédits de fonctionnement courant ouverts en loi de finances initiale ont progressé de 7,4 %.

En début de gestion, l'écart entre la dotation prévue et la dotation distribuée a augmenté de 36,8 % de 2013 à 2016, passant de 36,5 M€ à 49,9 M€.

L'augmentation des crédits votés en loi de finances initiales a été de 22,0 M€ entre 2013 et 2016 ; elle a été de 8,6 M€ pour les crédits alloués aux BOP. La réserve de précaution et les réserves de début de gestion (sans isoler l'effet des réserves liées au PLAT) ont réduit l'augmentation des crédits de 60,1 % sur la période.

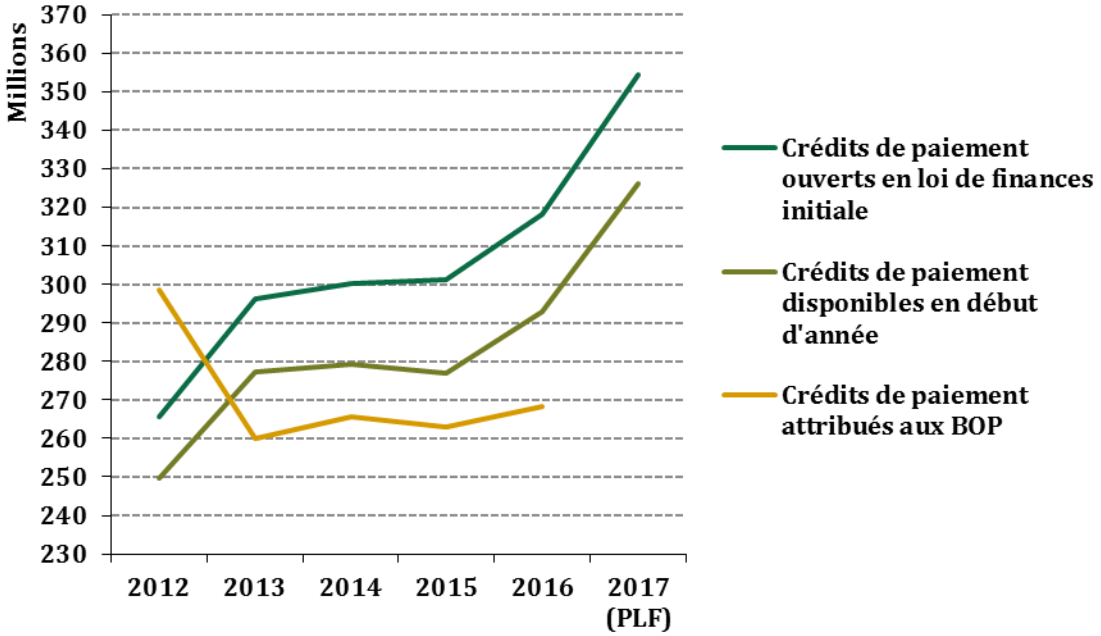
Tableau 25 : Comparaison entre les crédits ouverts en loi de finances, disponibles et effectivement alloués aux BOP en début d'année, en € (2012-2017)

Année	Crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale	Crédits de paiement disponibles en début d'année	Crédits de paiement attribués aux BOP en début d'année	Différence entre les crédits attribués aux BOP et les crédits ouverts
2012	265 665 081	249 725 176	298 444 926	+ 32 779 845 [17]
2013	296 289 138	277 191 790	259 802 063	- 36 487 075
2014	300 159 427	279 148 267	265 612 835	- 34 546 592
2015	301 125 601	277 039 337	262 882 574	- 38 243 027
2016	318 310 603	292 845 755	268 411 459	- 49 899 144
2017 (PLF)	354 474 103	326 116 174	N.A.	N.A.
Évolution 2013-2016 (en %)	+ 7,4	+ 5,6	+ 3,3	+ 36,8

Source : DSJ ; Mission.

[17] Cette évolution positive s'explique par la fongibilité de 55 M€ au titre de l'affranchissement.

Graphique 26 : Crédits ouverts en loi de finances, disponibles et effectivement alloués aux BOP en début d'année, en M€



Source : DSJ ; Mission.

2.2.4. Les crédits de paiement disponibles pour les BOP en début de gestion ont diminué en 2013 et sont depuis en légère progression

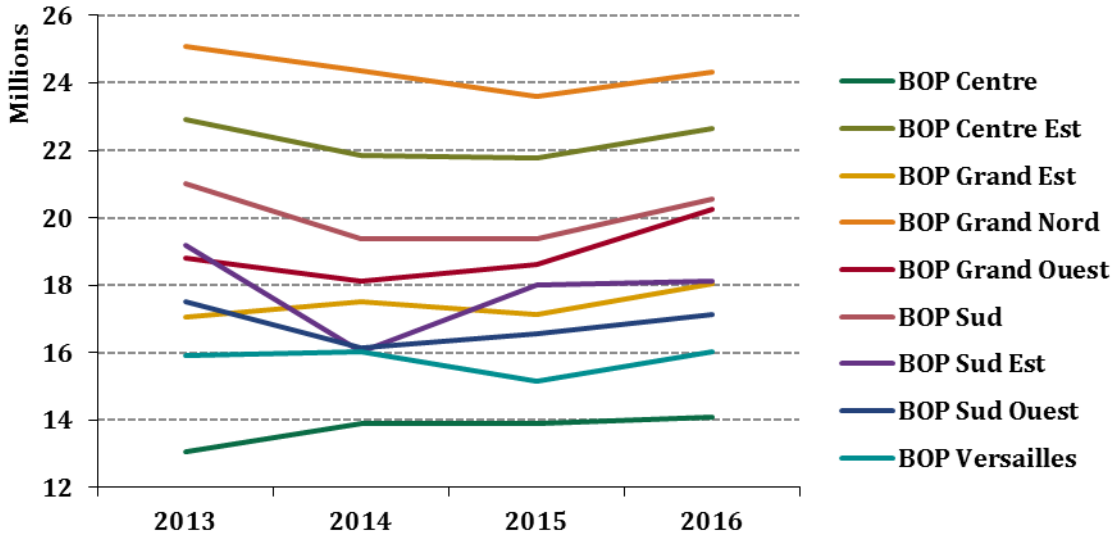
Entre 2012 et 2016, les crédits de paiements attribués aux BOP en début de gestion ont diminué au total de 10,1 %, en passant de 298,4 M€ à 268,4 M€. Cette diminution est toutefois concentrée sur l'année 2013, du fait du niveau de la fongibilité initiale de l'année 2012 au titre du transfert de l'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant. Elle est supportée par l'ensemble des BOP, à l'exception de deux BOP ultramarins (le BOP Saint-Denis augmente de 3,2 % sur la période et le BOP Papeete de 4,5 %). Par catégorie de BOP, l'évolution est de :

- - 7,9 % pour les BOP des cours d'appel métropolitaines, hors Paris (dont l'évolution de la dotation initiale sur la période est de - 1,8 %) ;
- - 3,5 % pour les BOP des cours d'appel ultramarines ;
- - 30,6 % pour les BOP centraux (BOP central, BOP Cour de cassation, BOP CNJ et BOP ENG).

De 2013 à 2016, les crédits attribués à l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant augmentent en revanche de 3,3 %. Cette augmentation s'explique notamment par la progression de 33,7 % des crédits alloués en début de gestion aux BOP centraux et de 23,2 % pour les BOP ultramarins.

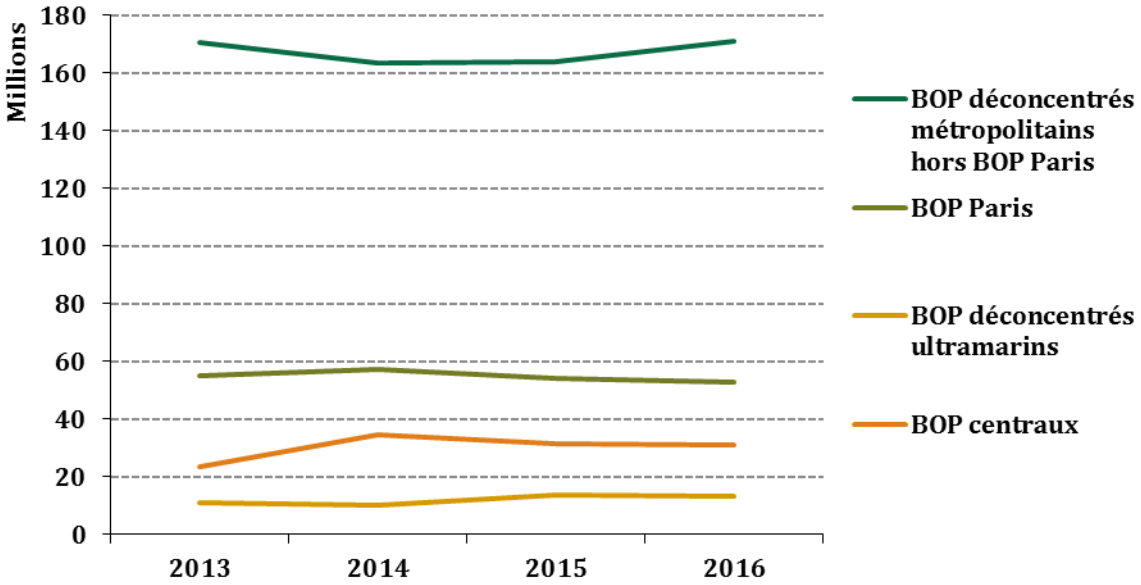
Les crédits des BOP déconcentrés métropolitains sont stables, à + 0,4 % (hors BOP Paris, qui diminue de 4,5 %). Entre 2013 et 2016, quatre des dix BOP déconcentrés métropolitains ont vu leur dotation initiale augmenter, en moyenne de 5,6 % (Centre, Grand Est, Grand Ouest et Versailles).

Graphique 27 : Crédits de paiements disponibles en début de gestion par BOP (BOP métropolitains, hors Paris), en M€ (2013-2016)



Source : DSJ ; Mission.

Graphique 28 : Crédits de paiements disponibles en début de gestion par type de BOP en M€ (2013-2016)



Source : DSJ ; Mission.

Tableau 26 : Crédits de paiements disponibles en début de gestion par BOP, en € (2012-2016)

BOP	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012-2016 (en %)	Évolution 2013-2016 (en %)
BOP Atlantique	5 821 910	4 988 139	1 978 765	2 531 277	2 450 306	- 57,9	- 50,9
BOP Basse Terre	-	-	1 711 602	2 284 452	2 262 621	N.A.	N.A.
BOP Central	5 415 000	8 228 887	17 422 933	18 000 000	18 000 000	- 42,7	+ 118,7
BOP Cayenne	-	-	918 447	1 160 634	1 207 384	N.A.	N.A.
BOP Centre	14 858 737	13 052 233	13 893 148	13 881 855	14 093 825	- 5,1	+ 8,0
BOP Centre Est	25 373 580	22 906 331	21 854 488	21 767 070	22 668 094	- 10,7	- 1,0
BOP CNJ	-	1 540 000	3 582 059	3 365 327	3 558 700	N.A.	+ 131,1
Bop Cour de cassation	7 600 000	6 277 293	6 162 659	6 224 516	5 913 290	- 22,2	- 5,8
BOP ENG	6 000 000	7 303 082	7 423 068	3 764 096	3 744 883	- 37,6	- 48,7
BOP Grand Est	19 362 947	17 039 458	17 497 401	17 151 845	18 030 627	- 6,9	+ 5,8
BOP Grand Nord	26 233 464	25 073 430	24 373 796	23 591 250	24 329 740	- 7,3	- 3,0
BOP Grand Ouest	22 221 227	18 794 325	18 122 801	18 612 117	20 265 584	- 8,8	+ 7,8
BOP Nouméa	2 259 947	1 328 737	1 553 037	1 960 355	1 468 948	- 35,0	+ 10,6
BOP Papeete	1 710 865	945 786	587 757	1 761 986	1 787 221	+ 4,5	+ 89,0
BOP Paris	53 679 981	55 151 671	57 418 457	53 958 776	52 695 573	- 1,8	- 4,5
BOP Saint Denis	4 009 507	3 540 027	3 555 469	3 792 700	4 137 013	+ 3,2	+ 16,9
BOP Sud	22 014 728	21 024 204	19 369 325	19 369 325	20 539 715	- 6,7	- 2,3
BOP Sud Est	19 641 911	19 193 726	16 017 233	17 993 343	18 126 493	- 7,7	- 5,6
BOP Sud Ouest	19 628 385	17 500 683	16 142 194	16 548 977	17 116 369	- 12,8	- 2,2
BOP Versailles	16 627 737	15 914 051	16 028 196	15 162 673	16 015 073	- 3,7	+ 0,6
BOP métropolitains hors Paris	**185 962 716**	**170 498 441**	**163 298 582**	**164 078 455**	**171 185 520**	**- 7,9**	**+ 0,4**
BOP ultramarins	**13 802 229**	**10 802 689**	**10 305 077**	**13 491 404**	**13 313 493**	**- 3,5**	**+ 23,2**
BOP centraux	**45 000 000**	**23 349 262**	**34 590 719**	**31 353 939**	**31 216 873**	**- 30,6**	**+ 33,7**
Total	**298 444 926**	**259 802 063**	**265 612 835**	**262 882 574**	**268 411 459**	**- 10,1**	**+ 3,3**

Source : DSJ ; Mission.

2.3. En considérant les crédits annuels disponibles en fin de gestion, la dotation pour fonctionnement courant des juridictions diminue de 4,6 % entre 2012 et 2015

Le passage de la dotation votée en loi de finances initiale au montant des crédits annuels disponibles en fin de gestion est affecté par deux types de mouvements :

- la réserve de précaution et les surgels décidés en cours de gestion peuvent faire l'objet d'un dégel (nul, partiel ou total) ;
- la dotation du fonctionnement courant des juridictions peut être affectée par des mouvements budgétaires décidés par le RPROG (fongibilité par exemple) ou échappant à son contrôle (loi de finances rectificative par exemple).

2.3.1. Les réserves de précaution, surgels et dégels ont eu un effet annuel moyen limité, de - 0,9 M€, sur les crédits disponibles en fin de gestion de 2013 à 2015

En cours d'année, la réserve de précaution peut être entièrement ou partiellement dégelée, comme elle peut ne pas faire l'objet d'un dégel. Les « surgels » décidés en cours de gestion peuvent faire l'objet du même traitement. Au total, la réserve de précaution, les possibles surgels en cours d'année et les éventuels effets des lois de finances rectificatives sur les réserves constituent un montant global de réserves et crédits gelés, qui vient réduire les crédits de paiement dédiés au fonctionnement courant des juridictions effectivement disponibles en début d'année. En 2014, ce montant était de 24,9 M€, dont 21,0 M€ de réserve de précaution et 3,9 M€ de surgel.

L'intervention du dégel compense tout ou partie de ce montant de crédits gelés. Le dégel peut également donner lieu à fongibilité entre titres et briques de budgétisation. Il a représenté 22,0 M€ en 2013, soit 1,9 M€ de moins que les crédits gelés, et 15,6 M€ en 2014, soit 9,3 M€ de moins que les crédits gelés. En 2015, le dégel et la fongibilité sur le dégel ont plus que compensé le montant des crédits gelés : 157 946 € supplémentaires de crédits de paiement ont été alloués au fonctionnement courant de ce fait en cours d'année.

En moyenne, en 2013, 2014 et 2015, l'incomplétude du dégel a réduit la dotation de fonctionnement courant de 0,9 M€.

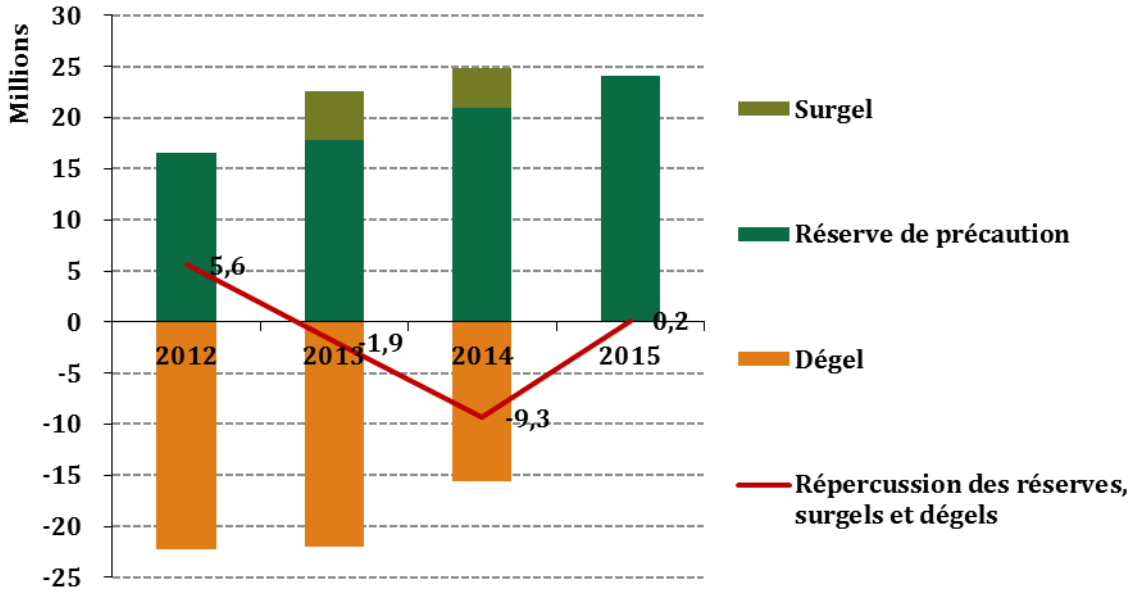
Tableau 27 : Répercussion des réserves, surgels et dégels au cours de l'année, en € (2012-2015)

Année	CP disponibles en début d'année	Réserve de précaution	Surgel	Impact LFR sur la réserve de précaution	Réserve de précaution totale et crédits gelés	Dégel	Répercussion totale des réserves, surgels et dégels
2012[18]	269 054 786	16 607 726	N.D.	73 068	16 680 794	22 300 794	+ 5 620 000
2013	277 191 790	17 777 348	4 828 077	0	23 925 425	21 977 348	- 1 948 077
2014	279 148 267	21 011 160	3 865 451	0	24 876 611	15 553 735	- 9 322 876
2015	277 039 337	24 086 264	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	+ 157 946

Source : DSJ ; Mission.

[18] L'année 2012 correspond aux évolutions pour les briques de budgétisation « fonctionnement courant » et « École nationale de la magistrature », qui ne peuvent être distingués dans les données fournis par la direction des services judiciaires.

Graphique 29 : Répercussion des réserves, surgels et dégels au cours de l'année, en € (2012-2015)



Source : DSJ ; Mission.

2.3.2. En cours d'année, d'autres mouvements budgétaires peuvent venir augmenter les crédits de fonctionnement courant disponibles des juridictions mais de manière très marginale

En dehors des réserves de précaution, surgels et dégels, les dotations disponibles pour la brique de budgétisation du fonctionnement courant des juridictions subissent d'autres modifications en cours de gestion :

- reports de crédits ;
- fonds de concours ;
- attribution de produits ;
- fongibilité ;
- lois de finances rectificatives ;
- décrets d'avances ;
- décrets d'annulation.

Parmi les facteurs d'évolution intervenant en cours de gestion, sur la période 2012-2015 :

- les reports de crédits sont compris entre 4 M€ et 13 M€ ;
- les fonds de concours et attribution de produits sont compris entre 1 M€ et 4 M€ ;
- les effets des lois de finances rectificatives et décrets d'avances ou d'annulation varient, de valeurs faiblement positives (en 2014) ou largement négatives (- 3,3 M€ en 2012) ;
- la fongibilité varie grandement, de + 51,0 M€ en 2012 (changement de périmètre lié au transfert des frais postaux) à – 9,0 M€ en 2015.

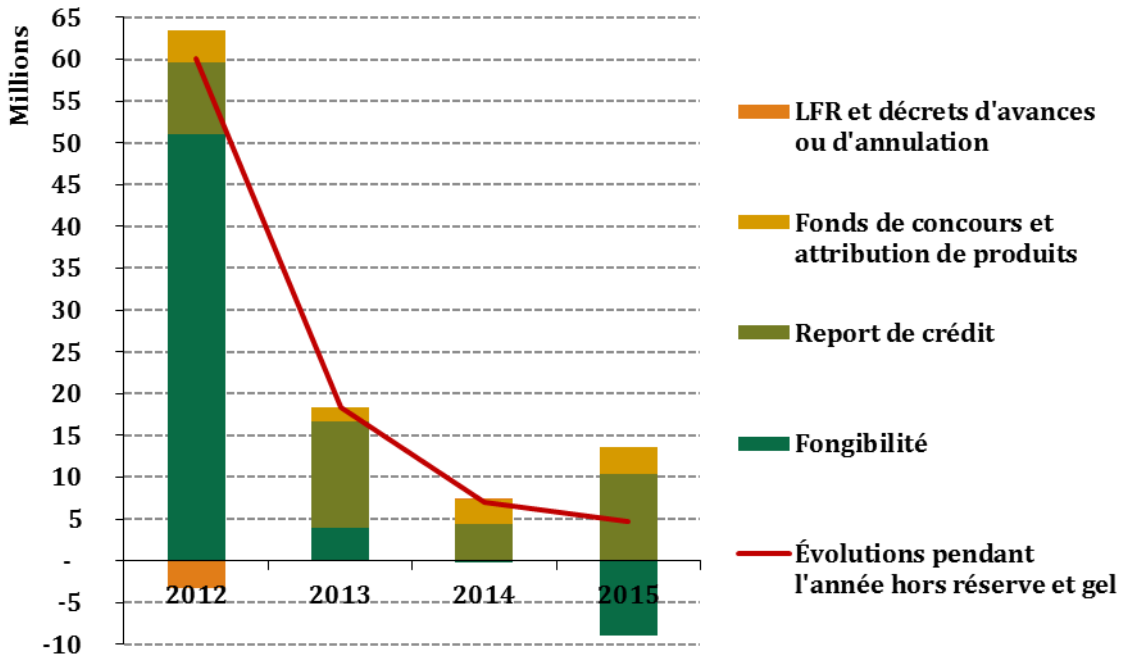
De 2012 à 2015, ces évolutions de la dotation du fonctionnement courant en cours d'année est de moins en moins positive. Elle diminue chaque année, passant de 60,1 M€ en 2012 à 4,6 M€ en 2015, soit une division par treize.

Tableau 28 : Évolutions des crédits de paiement pendant l'année hors réserve et gel, en € (2012-2015)

Année	CP disponibles en début d'année	Report de crédit	Fonds de concours et attribution de produits	Fongibilité	LFR et décrets d'avances ou d'annulation	Évolutions pendant l'année hors réserve et gel
2012[19]	269 054 786	8 598 668	3 791 813	51 028 248	- 3 308 097	60 110 632
2013	277 191 790	12 700 385	1 673 860	3 942 402	-	18 316 647
2014	279 148 267	4 440 860	2 818 348	- 256 310	39 412	7 042 310
2015	277 039 337	N.D.	3 155 243	- 8 953 992	N.D.	4 622 712

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 30 : Évolutions des crédits de paiement pendant l'année hors réserve et gel, en € (2012-2015)



Source : DSJ ; Mission.

La fongibilité totale constatée au cours de chaque année (c'est-à-dire la somme des opérations de fongibilités depuis ou vers la brique de budgétisation considérée) apparaît de moins en moins favorable au fonctionnement courant, dans la période allant de 2012 à 2016. Elle diminue chaque année, passant de + 51,0 M€ à – 9,0 M€, en devenant négative en 2014 (- 256 310 €).

L'évolution inverse peut être constatée pour les frais de justice. La fongibilité est négative en 2012 (- 63,8 M€) puis augmente chaque année, jusqu'à + 24,3 M€ en 2015. Elle devient positive en 2014, lorsque la fongibilité totale du fonctionnement courant devient négative.

En 2012, l'opération de fongibilité de 55 M€ au bénéfice des dépenses de fonctionnement courant et au détriment des frais de justice s'explique par un changement de périmètre lié aux dépenses relatives à l'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant.

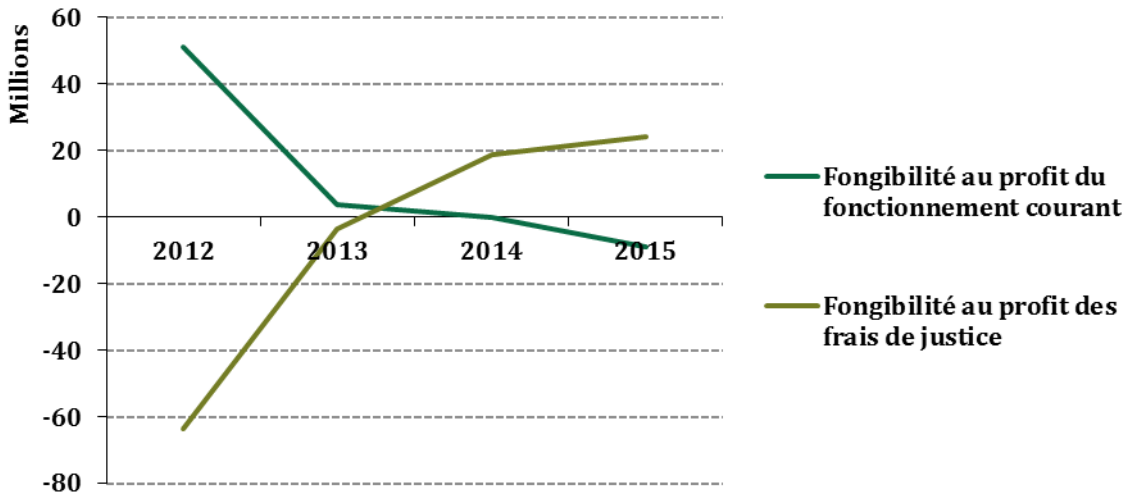
[19] L'année 2012 correspond aux évolutions pour les briques de budgétisation « fonctionnement courant » et « École nationale de la magistrature », qui ne peuvent être distingués dans les données fournis par la direction des services judiciaires.

Tableau 29 : Fongibilité au profit du fonctionnement courant et des frais de justice, en € (2012-2015)

Année	Fongibilité au profit du fonctionnement courant	Fongibilité au profit des frais de justice
2012[20]	+ 51 028 248	- 63 806 025
2013	+ 3 942 402	- 3 488 077
2014	- 256 310	+ 18 684 553
2015	- 8 953 992	+ 24 287 309

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 31 : Fongibilité au profit du fonctionnement courant et des frais de justice, en M€ (2012-2015)



Source : DSJ ; Mission.

2.3.3. Au total, l'augmentation de la dotation en cours d'année a été négative en 2014 et négligeable en 2015, après avoir été plus importante en 2012 et 2013

En prenant en considération les opérations liées aux réserves de précautions et gels, ainsi que les mouvements budgétaires décidés pour la brique de budgétisation du fonctionnement courant, la dotation finale est supérieure chaque année à la dotation votée en loi de finances initiale, à l'exception de l'année 2014 (- 2,3 M€, soit 0,8 % de la dotation). En 2012, la dotation finale était supérieure à la dotation votée en loi de finances de 65,7 M€, soit une augmentation de 22,6 %, ce qui s'explique par le transfert de l'affranchissement des frais de justice au fonctionnement courant. En 2013, la dotation a augmenté de 5,5 % en cours de gestion par rapport à la dotation votée, soit 16,3 M€ ; elle a augmenté de 1,48 % en 2015, soit 4,5 M€.

De 2013 à 2015, l'augmentation de la dotation en cours de gestion a été réduite de 72,7 %.

Tableau 30 : Explication de l'évolution des crédits disponibles en cours de gestion, en € (2012-2015)

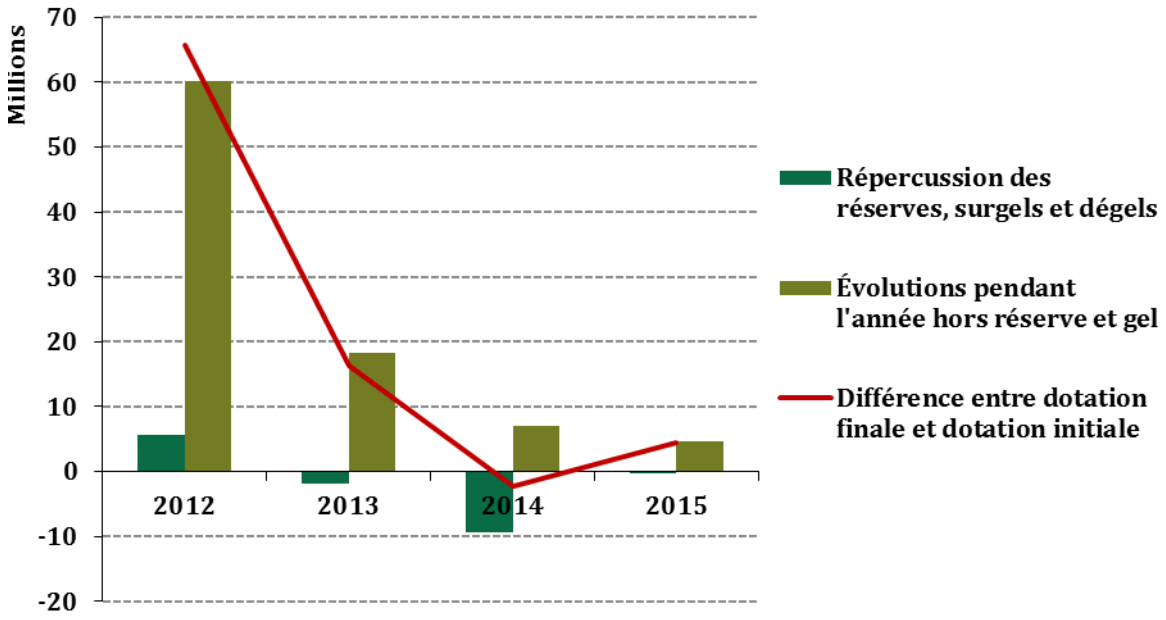
Année	Répercussion des gels, réserves, surgels et dégels	Évolutions pendant l'année hors réserve et gel	Différence entre dotation finale et dotation initiale	Évolution de la dotation au cours de l'année (en %)
2012[21]	+ 5 620 000	+ 60 110 632	+ 65 730 632	+ 22,57

[20] L'année 2012 correspond aux évolutions pour les briques de budgétisation fonctionnement courant et ENM.

Année	Répercussion des gels, réserves, surgels et dégels	Évolutions pendant l'année hors réserve et gel	Différence entre dotation finale et dotation initiale	Évolution de la dotation au cours de l'année (en %)
2013	- 1 948 077	+ 18 316 647	+ 16 368 570	+ 5,52
2014	- 9 322 876	+ 7 042 310	- 2 280 566	- 0,76
2015	- 157 946	+ 4 622 712	+ 4 464 765	+ 1,48

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 32 : Évolutions des crédits disponibles en cours de gestion, en € (2012-2015)



Source : DSJ ; Mission.

2.3.4. Les crédits de paiement ouverts et consommés sur l'ensemble de la gestion sont largement supérieurs aux crédits disponibles en début d'année et s'approchent (sauf en 2012, année de changement de périmètre) de la dotation prévue en loi de finances initiale

Entre 2013 et 2015, les crédits ouverts en loi de finances initiale ont progressé de 1,6 %, passant de 296,3 M€ à 301,1 M€. Dans le même temps, les crédits disponibles en début d'année ont diminué de 0,1 %, de 277,2 M€ à 277,0 M€. Les crédits disponibles en fin de gestion ont été supérieurs aux crédits votés en LFI mais ont légèrement diminué (de 2,3 %) sur la même période, passant de 312,7 M€ à 305,6 M€.

Même si les crédits disponibles en fin de gestion diminuent entre 2013 et 2015, ils restent largement supérieurs aux crédits disponibles en début de gestion (en moyenne de 27,6 M€, soit 9,9 % du budget disponible en début de gestion).

Tableau 31 : Évolutions des crédits disponibles en cours de gestion, en € (2012-2015)

Année	Crédits de paiement disponibles en début d'année (en €)	Crédits de paiement disponibles en fin d'année (en €)	Évolution en cours de gestion (en %)
2012	249 725 176	320 217 662	+ 32,7
2013	277 191 790	312 657 708	+ 12,8

[21] L'année 2012 correspond aux évolutions pour les briques de budgétisation fonctionnement courant et ENM.

Année	Crédits de paiement disponibles en début d'année (en €)	Crédits de paiement disponibles en fin d'année (en €)	Évolution en cours de gestion (en %)
2014	279 148 267	297 878 861	+ 6,7
2015	277 039 337	305 590 366	+ 10,3

Source : DSJ ; Mission.

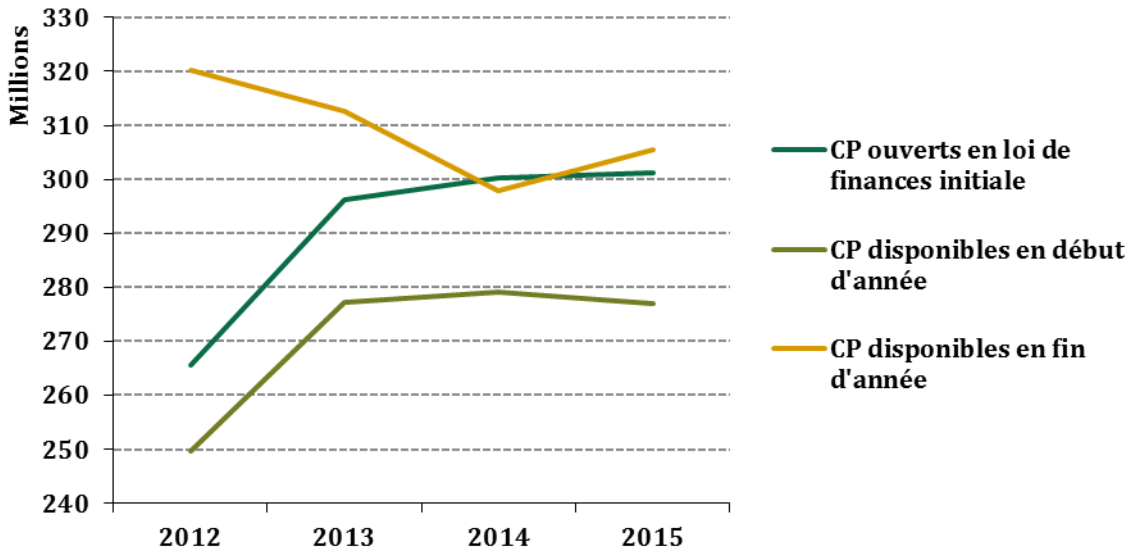
Entre 2013 et 2015, les crédits disponibles en fin de gestion tendent à se rapprocher de ceux prévus en loi de finances initiale. L'écart à la loi de finance initiale était de + 22,6 % en 2012 (changement de périmètre), + 5,5 % en 2013, - 0,8 % en 2014 et + 1,5 % en 2015.

Tableau 32 : Évolutions des crédits disponibles entre la loi de finances initiale et la fin de gestion, en € (2012-2015)

Année	Crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale (en €)	Crédits de paiement disponibles en fin d'année (en €)	Évolution par rapport à la loi de finances initiale (en %)
2012	249 725 176	320 217 662	+ 22,6
2013	296 289 138	312 657 708	+ 5,5
2014	300 159 427	297 878 861	- 0,8
2015	301 125 601	305 590 366	+ 1,5

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 33 : Évolutions des crédits disponibles entre la loi de finances initiale et la fin de gestion, en M€ (2012-2015)



Source : DSJ ; Mission.

2.3.5. Les crédits consommés par le BOP dans le cadre du fonctionnement courant des juridictions diminuent entre 2012 et 2014, puis augmentent de 2014 à 2015

De 2012 à 2015, les crédits de paiement consommés pendant l'année diminuent au total de 5,3 % pour l'ensemble des BOP. Cette diminution est principalement supportée par les BOP des cours d'appel métropolitaines, dont les crédits de paiement exécutés diminuent de 5,5 %. Ils diminuent de 3,4 % pour les BOP des cours d'appel ultramarines et de 4,3 % pour les BOP centraux.

Parmi les BOP des cours d'appel métropolitaines, seul le BOP de Versailles a augmenté le montant de ses crédits exécutés entre 2012 et 2015 (+ 1,5 %). Les deux BOP réduisant le plus leur exécution sont le BOP Grand Est (- 12,7 %) et le BOP Centre Est (- 12,5 %).

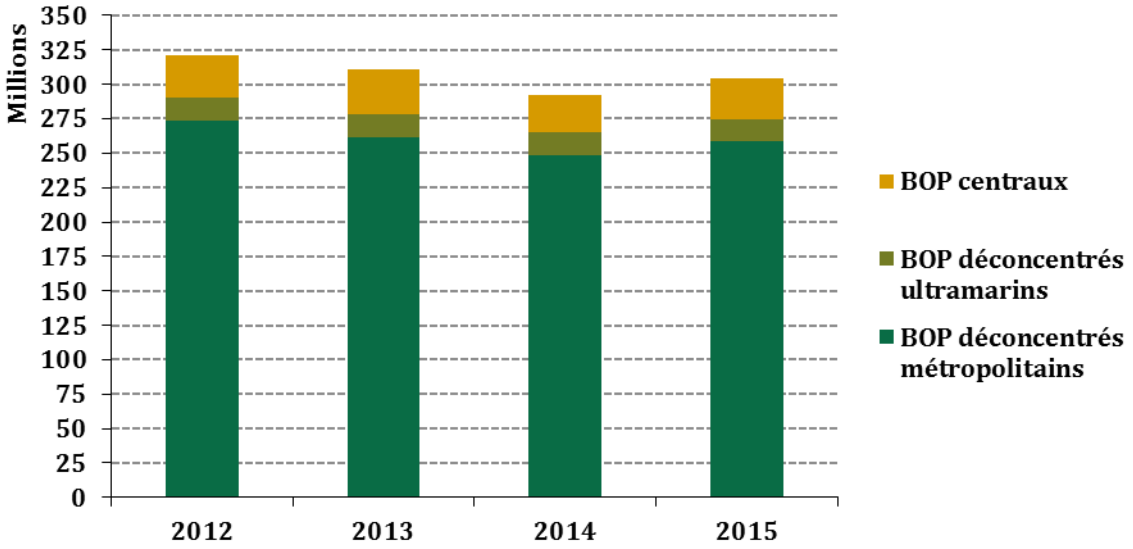
Au sein de la catégorie des BOP centraux, le BOP Central a augmenté le montant de ses crédits exécutés de 48,5 %, tandis que le BOP Cour de cassation et le BOP ENG les ont réduit respectivement de 47,1 % et 49,9 %.

Tableau 33 : Crédits de paiements consommés en fin de gestion, par BOP, en € (2012-2015)

BOP	2012	2013	2014	2015	Évolution (en %)
BOP Centre	17 373 146	17 046 382	15 309 679	16 268 108	- 6,4
BOP Centre Est	28 046 486	26 559 142	25 726 787	24 542 812	- 12,5
BOP Grand Est	23 524 450	20 523 198	19 657 180	20 543 417	- 12,7
BOP Grand Nord	31 598 209	29 614 167	28 333 006	28 633 337	- 9,4
BOP Grand Ouest	24 831 408	22 694 535	20 970 819	23 522 291	- 5,3
BOP Paris	60 470 060	60 633 251	58 687 228	58 729 064	- 2,9
BOP Sud	26 228 942	25 088 473	23 212 503	24 817 352	- 5,4
BOP Sud Est	21 123 920	22 821 210	20 690 548	21 036 695	- 0,4
BOP Sud Ouest	22 351 310	20 873 914	18 782 102	22 120 319	- 1,0
BOP Versailles	17 979 210	16 000 450	17 194 511	18 251 763	+ 1,5
BOP Atlantique	3 495 237	3 119 170	3 150 090	3 419 245	- 2,2
BOP Basse Terre	2 907 607	2 607 828	2 775 590	2 672 280	- 8,1
BOP Cayenne	1 446 071	1 328 491	1 652 651	1 530 340	+ 5,8
BOP Nouméa	2 671 757	2 603 665	2 270 000	2 292 198	- 14,2
BOP Papeete	1 557 011	1 623 795	1 202 623	1 833 101	+ 17,7
BOP Saint Denis	4 979 883	4 711 131	5 176 807	4 723 037	- 5,2
BOP Central	11 108 045	17 497 271	14 141 665	16 494 845	+ 48,5
BOP CNJ	1 173 259	1 491 954	3 397 971	3 409 998	+ 190,6
Bop Cour de cassation	10 966 829	5 982 660	6 151 139	5 803 521	- 47,1
BOP ENG	7 601 470	7 766 266	4 061 698	3 809 448	- 49,9
BOP métropolitains	**273 527 142**	**261 854 723**	**248 564 362**	**258 465 159**	**- 5,5**
BOP ultramarins	**17 057 566**	**15 994 080**	**16 227 762**	**16 470 201**	**- 3,4**
BOP centraux	**30 849 604**	**32 738 150**	**27 752 473**	**29 517 811**	**- 4,3**
Total	**321 434 312**	**310 586 953**	**292 544 597**	**304 453 171**	**- 5,3**

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 34 : Crédits de paiements consommés en fin de gestion, par type de BOP, en M€ (2012-2015)



Source : DSJ ; Mission.

2.4. Synthèse de la deuxième partie

Après avoir diminué de 2009 à 2012, les dotations de fonctionnement courant des juridictions ont augmenté en lois de finances depuis 2012, avec une forte hausse en 2016 et en projet de loi de finances pour 2017. Les dotations dont bénéficient les juridictions en début d'année sont amputées par les réserves interministérielles et les crédits retenus par la direction des services judiciaires, qui ont atténué l'augmentation de la dotation allouée à chaque BOP en début d'année.

Enfin, en fin de gestion, la dotation globale disponible pour le fonctionnement courant des juridictions a diminué de 4,6% entre 2012 et 2015.

3. Les charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions augmentent fortement mais ne sont pas insoutenables

3.1. Les restes à payer du fonctionnement courant des juridictions hors immobilier sont faibles au regard du total des restes à payer pour le programme 166

En comptabilité budgétaire, les restes à payer correspondent à la différence entre les engagements souscrits sur l'exercice et les exercices passés (les autorisations d'engagement consommées sur celui-ci et les exercices antérieurs) et les crédits de paiement consommés sur ces engagements (AE consommées – CP consommés).

Selon le projet de loi de finances pour 2016, les engagements juridiques en cours non couverts par des crédits de paiement s'élèvent à 1,7 Md€ à la fin de l'année 2015 pour le programme 166 (hors titre 2), contre 2,1 Md€ à la fin de l'année 2014, soit une diminution de 17 %. La part de l'immobilier occupant a augmenté de 3,4 points de pourcentage (de 8 % contre 4,6 %) ; celle des frais de justice a diminué (9 % contre 18 %) et la part de l'immobilier propriétaire, la plus importante, est en légère hausse.

Le montant estimé des restes à payer au 31 décembre 2015 sur l'immobilier occupant et le fonctionnement courant hors immobilier (173,2 M€) est en hausse de 15 % par rapport aux montants au 31 décembre 2014 constatés au rapport annuel de performance pour 2014 (150,3 M€). Selon le projet de loi de finances pour 2016, les restes à payer s'expliquent principalement par deux éléments :

- les loyers nouveaux ou renouvelés[22] ;
- l'augmentation du nombre de marchés pluriannuels, notamment en ce qui concerne les fluides ; cette augmentation aboutit à une croissance des dépenses de flux 1 et donc mécaniquement à celle des restes à payer, étant donné que les autorisations d'engagement sont consommées au moment de la signature du contrat de prestation.

Tableau 34 : Restes à payer au 31 décembre 2015 du programme n° 166, hors titre 2

Brique de budgétisation	Restes à payer au 31 décembre 2015 (en M€)	Part dans le total des restes à payer du programme hors titre 2
Frais de justice	149,2	8,7
Fonctionnement courant	173,2	10,1
Dont fonctionnement courant hors immobilier	*36,3*	*2,1*
Dont immobilier occupant	*136,9*	*8,0*
Immobilier propriétaire[23]	1 390,0	81,2
Intervention	0,0	0,0
ENM	0,0	0,0
Total	**1 712,4**	**100,0**

Source : PLF 2016 ; Mission.

3.2. Les charges à payer font l'objet d'une démarche de fiabilisation menée par la direction des services judiciaires

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.

Trois types de charges à payer sont distingués :

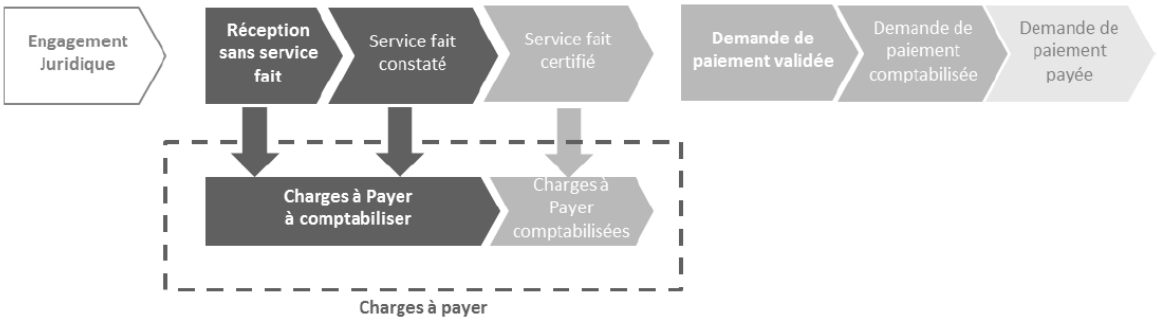
- une charge à payer automatique correspond à un service fait certifié, mais non payé ;
- une charge à payer complémentaire correspond à un service fait constaté mais non certifié ;
- une charge à payer supplémentaire correspond à une réception qui n'est pas constatée dans le système d'information.

[22] À titre d'exemple :
- 13,2 M€ au titre de la prise à bail d'un immeuble hébergeant le tribunal de police de Paris ;
- 21,5 M€ au titre du renouvellement anticipé de la prise à bail du tribunal de grande instance de Paris ;
- 17,2 M€ au titre de la prise à bail des locaux hébergeant la Cour de cassation ;
- 10,7 M€ au titre de la prise à bail de locaux en construction afin d'héberger le TGI de Mamoudzou.

[23] Le niveau élevé des restes à payer en ce qui concerne l'immobilier propriétaire est expliqué dans le PLF 2016 par les engagements relatifs à des opérations de partenariats public-privé pour les palais de justice de Paris et de Caen signés et engagés en 2012 et par les engagements contractés en 2015 ou antérieurement liés aux investissements confiés à l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ).

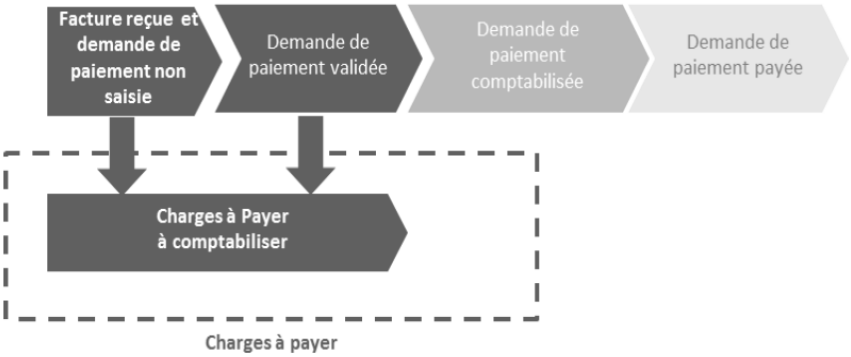
Les services faits certifiés sont des charges à payer déjà comptabilisées en comptabilité générale. Les services faits constatés mais non certifiés, les réceptions non constatées dans le système d'information et les demandes de paiement non comptabilisées (dans le cas des dépenses sans engagement juridique) constituent des charges à payer à comptabiliser, qui font l'objet d'une écriture spécifique en période d'inventaire.

Graphique 35 : Charges à payer à comptabiliser pour les dépenses avec engagement juridique



Source : « Mise en œuvre des titre I et II du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) dans les organismes », Dossier de prescriptions générales, DGFiP, AIFE et Direction du budget.

Graphique 36 : Charges à payer à comptabiliser pour les dépenses sans engagement juridique



Source : « Mise en œuvre des titre I et II du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) dans les organismes », Dossier de prescriptions générales, DGFiP, AIFE et Direction du budget.

Les charges à payer automatiques sont générées par les services faits certifiés dans Chorus jusqu'au 31 décembre de l'année, à partir des constatations de services faits adressées par les services délégants. Seules les dépenses de flux 1 ayant fait l'objet d'une certification de service fait avant le 31 décembre de l'année et les dépenses de flux 2 font l'objet de charges à payer automatiques (cf. encadré 1).

Les charges à payer complémentaires correspondent aux services faits qui ont été constatés avant le 31 décembre de l'année mais qui n'ont pas été certifiés avant cette date ; elles sont de deux types :

- charges à payer complémentaires sans certification de service fait à la date d'arrêté des charges à payer ;
- charges à payer complémentaires avec certification de service fait en début d'année n+1 ou au plus tard jusqu'à la date d'arrêté des charges à payer complémentaires.

Les charges à payer supplémentaires ne peuvent être comptabilisées que sur justificatifs. Elles correspondent à des biens ou services réceptionnés au cours de l'année n mais dont le service fait n'a pas été saisi dans Chorus.

La direction des services judiciaire a indiqué à la mission avoir fixé un objectif de réduction des charges à payer supplémentaires : la règle étant l'engagement préalable à toute dépense et la constatation de service fait au plus près du fait générateur, les services délégants ne doivent pas réaliser de dépenses en année n qui seraient régularisées en année n+1.

Encadré 1 : Règles de consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement et différents types de flux

« Défini à l'article 29 du décret GBCP, le processus normal d'exécution de la dépense comprend les phases d'engagement, de constatation puis de certification du service fait, ainsi que l'établissement d'une demande de paiement suivie de la mise en paiement par le comptable jusqu'au paiement au tiers. Dans le système d'information financière, il correspond au flux de gestion n°1. […]

Les différentes phases du processus d'exécution des dépenses (engagement, service fait, demande de paiement) ne peuvent pas toujours être distinguées ou matérialisée contrairement au flux de gestion n°1. Dans ce cas, ces étapes ne sont pas systématiquement formalisées dans le système d'information financière de l'État. Les dépenses sont alors caractérisées par des « flux » de gestion distincts lorsque :

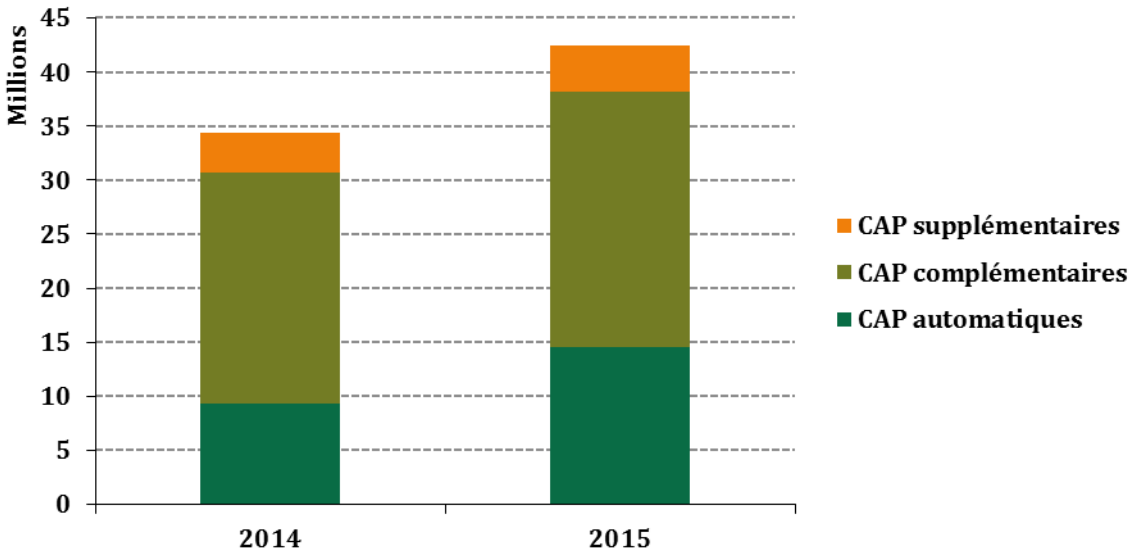
- *le service fait est concomitant à la validation de l'engagement juridique (flux n°2) ;*
- *le service fait est concomitant à la validation de la demande de paiement (flux n°3) ;*
- *l'engagement et le service fait sont concomitants à la demande de paiement (flux n°4). »*

Source : « Les règles de consommation des AE et des CP », Direction du budget, recueil des règles de comptabilité budgétaire, J.O. du 8 février 2015.

De 2014 à 2015, les charges à payer automatiques ont augmenté de 57,1 %, passant de 9,3 M€ à 14,6 M€. Cette augmentation représente 64,9 % de la progression totale des charges à payer entre 2014 et 2015 (+ 8,2 M€). Dans le même temps, les charges à payer complémentaires ont augmenté de 10,5 %, de 21,4 M€ à 23,6 M€.

Malgré les instructions de la direction des services judiciaires, les charges à payer supplémentaires augmentent de 2014 à 2015, de 3,7 M€ à 4,3 M€. Toutefois, leur part dans le total des charges à payer diminue de 10,7 % à 10,2 %.

Graphique 37 : Typologie des charges à payer par BOP en 2014 et 2015, en M€



Source : DSJ ; Mission.

Tableau 35 : Typologie des charges à payer par BOP pour les années 2014 et 2015, en €

Type de BOP	BOP	2014			2015		
		CAP automatiques	CAP complémentaires	CAP supplémentaires	CAP automatiques	CAP complémentaires	CAP supplémentaires
BOP métropolitains	BOP Centre	417 591	1 438 942	408 210	721 728	1 227 915	372 010
	BOP Centre Est	474 819	898 766	937 309	1 095 365	996 039	1 026 165
	BOP Grand Est	1 345 164	2 593 468	105 810	1 670 818	3 110 428	453 578
	BOP Grand Nord	825 207	3 010 332	231 719	1 156 992	4 042 178	614 366
	BOP Grand Ouest	1 203 853	3 180 629	253 408	961 846	2 572 753	257 987
	BOP Paris	583 642	752 334	2 368	1 207 993	1 451 973	0
	BOP Sud	1 336 740	3 225 715	405 950	2 332 483	4 399 004	94 207
	BOP Sud Est	782 662	2 005 306	399 972	1 540 204	2 543 553	185 213
	BOP Sud Ouest	1 024 866	2 923 738	558 472	1 945 251	1 650 577	381 236
	BOP Versailles	155 070	384 994	23 888	221 392	252 294	0
	Total	**8 149 614**	**20 414 226**	**3 327 105**	**12 854 073**	**22 246 713**	**3 384 763**
BOP ultramarins	BOP Atlantique	155 321	304 806	22 113	92 349	194 491	54 522
	BOP Basse Terre	213 314	88 236	152 622	214 440	264 506	0
	BOP Cayenne	112 362	156 001	16 535	-	-	-
	BOP Nouméa	18 249	118 149	17 840	8 967	84 960	2 973
	BOP Papeete	199 057	62 433	86 156	291 018	145 754	41 913
	BOP Saint Denis	101 561	97 726	0	**611 422**	**330 686**	**0**
	Total	**799 863**	**827 351**	**295 267**	**1 218 195**	**1 020 396**	**99 408**
BOP centraux	BOP Central	248 704	96 089	38 208	283 503	192 171	700 232
	BOP CJN	33 178	20 185	2 544	111 316	21 747	107 321
	BOP Cour de cassation	16 585	5 537	24 801	27 669	33 874	8 276
	BOP ENG	27 675	2 965	0	75 012	87 263	19 648
	Total	**326 142**	**124 777**	**65 553**	**497 499**	**335 056**	**835 478**
Total		**9 275 619**	**21 366 353**	**3 687 925**	**14 569 768**	**23 602 165**	**4 319 648**

Source : DSJ ; Mission.

3.3. La progression des charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions est rapide, mais pas insoutenable

3.3.1. En 2015, les charges à payer ont doublé par rapport à 2012 et quintuplé par rapport à 2010

Le niveau des charges à payer associées au fonctionnement courant des juridictions était stable de 2006 à 2010, évoluant entre 8,3 M€ et 11,2 M€. La première augmentation du niveau des charges à payer est constatée en 2011, avec une évolution de + 78,1 %. De 2011 à 2015, les charges à payer ont progressé chaque année très régulièrement, d'un montant en moyenne égal à 6,8 M€ (compris entre 5,7 M€ et 8,1 M€).

Au total, les charges à payer ont été :

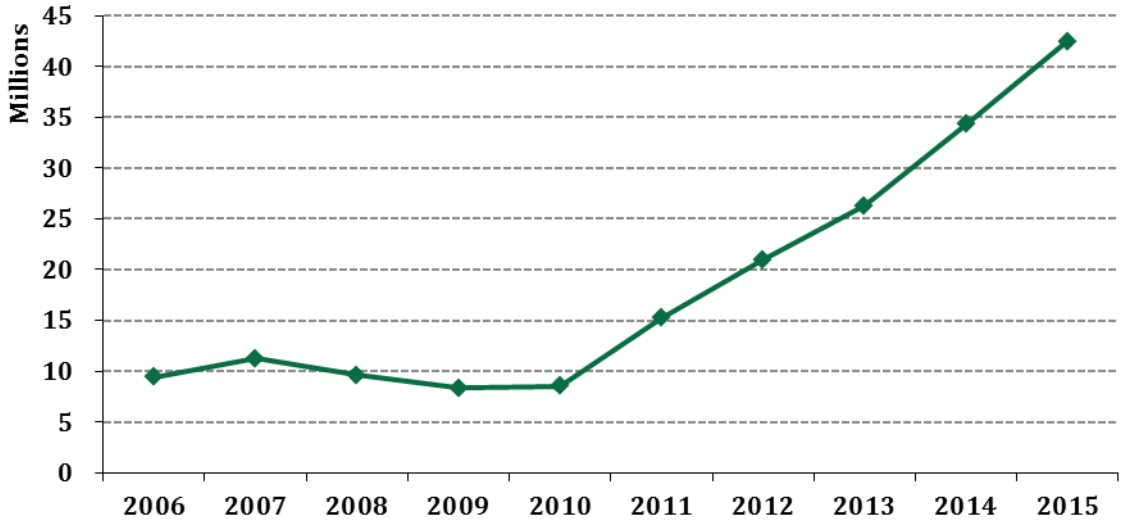
- multipliées par 4,5 depuis 2006 ;
- multipliées par 5,0 depuis 2010 ;
- multipliées par 2,0 depuis 2012.

Tableau 36 : Charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions, de 2006 à 2015, en €

Année	Charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions (en €)	Évolution des charges à payer par rapport à l'année précédente (en €)
2006	9 431 643	-
2007	11 215 784	+ 1 784 141
2008	9 597 469	- 1 618 315
2009	8 308 466	- 1 289 003
2010	8 552 031	+ 243 565
2011	15 228 001	+ 6 675 970
2012	20 964 086	+ 5 736 085
2013	26 289 667	+ 5 325 581
2014	34 329 897	+ 8 040 230
2015	42 491 581	+ 8 161 684

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 38 : Charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions, de 2006 à 2015, en M€



Source : DSJ ; Mission.

3.3.2. Les intérêts moratoires payés ont été multipliés par six de 2012 à 2015

L'évolution des charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions entraîne l'augmentation des intérêts moratoires payés, en ce que des charges à payer plus importantes témoignent de délais de paiement allongés.

Entre 2012 et 2015, le montant des intérêts moratoires payés a été multiplié par six, passant de 0,1 M€ à 0,6 M€ (hors BOP immobilier).

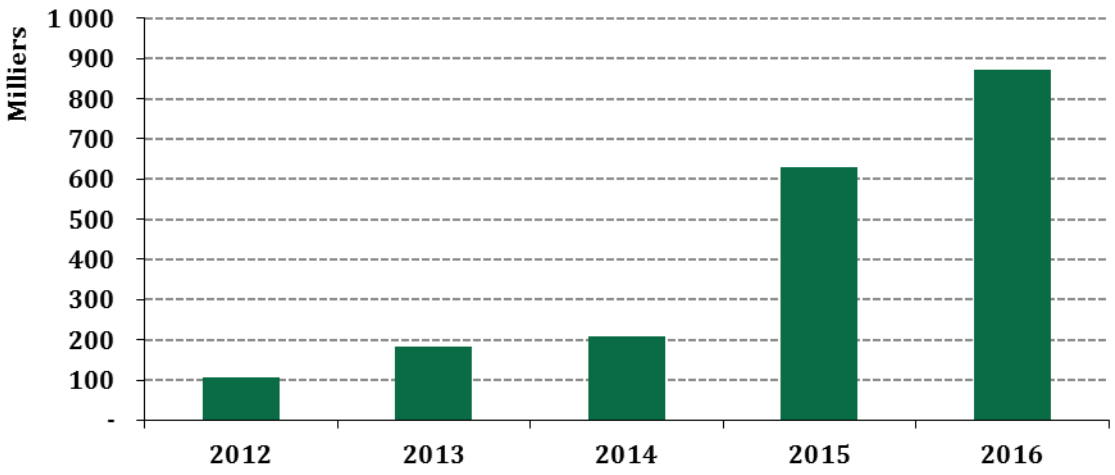
Les intérêts moratoires dus ne sont pas connus par la direction des services judiciaires, mais sont d'un montant supérieur à celui payé. La mission a en effet constaté que toutes les cours d'appel ne payaient pas les intérêts moratoires ; certaines ayant pour doctrine de ne payer que les intérêts moratoires expressément réclamés par les prestataires (alors même que les intérêts moratoires sont automatiquement calculés et intégrés par Chorus). L'existence de délais de prescription tout au long desquels les fournisseurs peuvent réclamer le versement des intérêts moratoires dus fait peser un risque sur les juridictions qui ne s'en acquittent pas systématiquement.

Tableau 37 : Montant des intérêts moratoires payés (en €)

Année	Montant des intérêts moratoires payés (hors BOP immobilier)
2012	106 661
2013	183 611
2014	209 880
2015	628 906
2016	871 363

Source : DSJ.

Graphique 39 : Montant des intérêts moratoires payés (en k€)



Source : DSJ.

3.3.3. Les charges à payer relatives au fonctionnement courant augmentent, tandis qu'elles diminuent pour les frais de justice depuis 2013

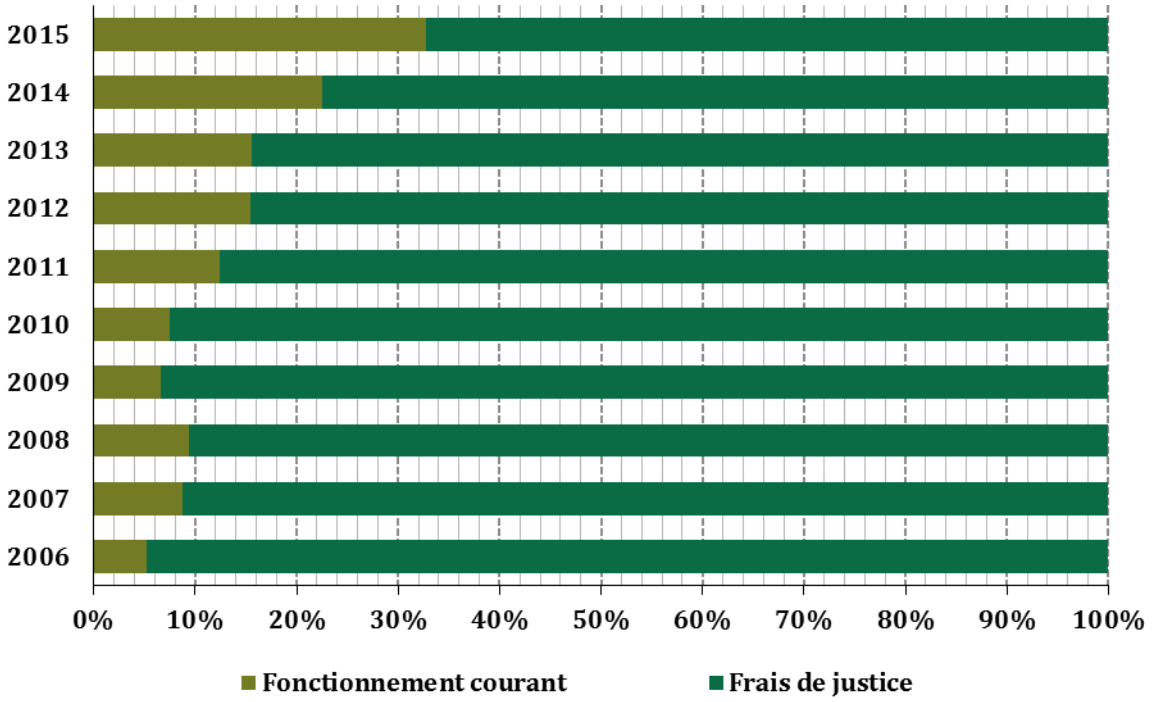
Au sein du titre 3 du programme 166, le fonctionnement courant présente une part croissante des charges à payer de 2009 à 2015, qui est passée de 6,6 % du total à 32,7 %. Alors que les charges à payer totales du titre 3 ont connu un maximum en 2013, à 168,9 M€, et ont diminué les deux années suivantes (- 23,0 %), les charges à payer relatives au fonctionnement courant ont augmenté dans le même temps de 61,6 %.

Tableau 38 : Charges à payer du titre 3 du programme 166, par brique de budgétisation, en M€ (2006-2015)

Année	Charges à payer relatives aux frais de justice	Charges à payer relatives au fonctionnement courant	Charges à payer totales du titre 3	Part du fonctionnement courant dans le total (en %)
2006	172,2	9,4	181,6	5,2
2007	116,1	11,2	127,3	8,8
2008	92,3	9,6	101,9	9,4
2009	118	8,3	126,3	6,6
2010	105,6	8,6	114,2	7,5
2011	107	15,2	122,2	12,4
2012	114,5	21	135,5	15,5
2013	142,6	26,3	168,9	15,6
2014	117,7	34,3	152	22,6
2015	87,5	42,5	130	32,7

Source : DSJ ; Mission.

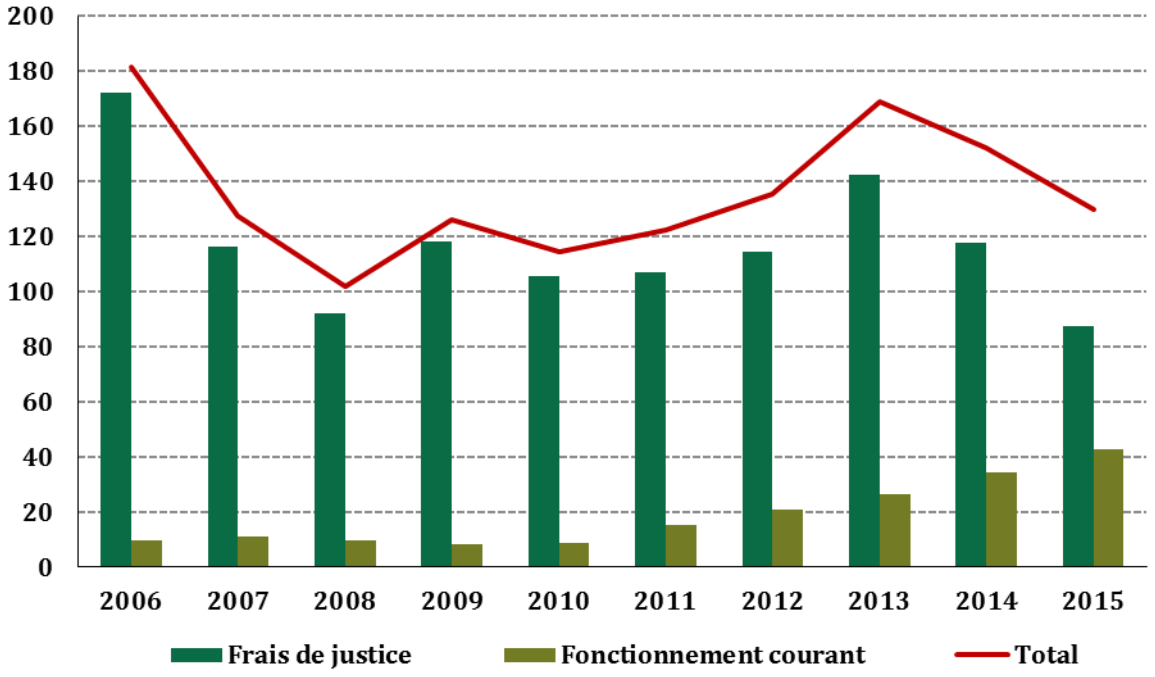
Graphique 40 : Part du fonctionnement courant dans le total des charges à payer du titre 3 du programme 166 de 2006 à 2015, en %



Source : DSJ ; Mission.

Entre 2007 et 2015, les charges à payer associées aux frais de justice oscillent entre 87,5 M€ et 142 M€. À partir de 2013, elles diminuent chaque année, de 38,6 % en deux ans. Sur la même période, les charges à payer relatives au fonctionnement courant ont augmenté de 61,6 %. Cette évolution contraire sur les frais de justice et le fonctionnement courant des juridictions indique une priorisation plus favorable à la première brique de budgétisation qu'à la seconde.

Graphique 41 : Évolution des charges à payer relatives au fonctionnement courant et aux frais de justice des juridictions de 2006 à 2015, en M€



Source : DSJ ; Mission.

3.3.4. Au total, 11 % des crédits de paiements disponibles pour assurer le fonctionnement courant des juridictions en 2015 ont été consacrés à des dépenses dont le service fait avait été constaté en 2014

Les charges à payer créées en année n pèsent sur les crédits de paiement disponibles en année n+1. En moyenne, les charges à payer de l'année n-1 ont amputé les crédits de l'année n de 7,9 % de 2012 à 2015. Cette part des charges à payer créées sur l'année suivante augmente de façon continue sur cette période, passant de 4,7 % à 11,3 %.

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. Pour six BOP, le budget de fonctionnement courant de l'année n était entamé de moins de 4 % par les charges à payer de l'année 2014 (Versailles, centrale, Paris, Casier judiciaire national, Cour de cassation et École nationale des greffes).

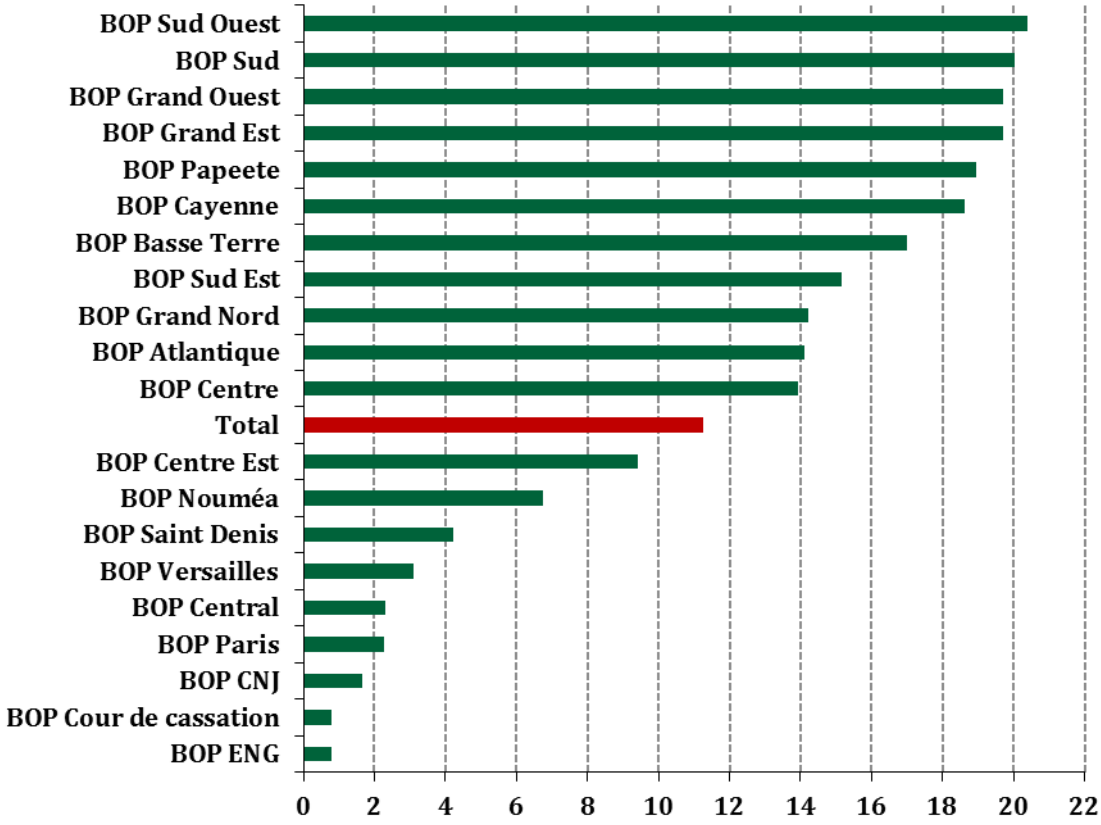
Tableau 39 : Part des charges à payer de l'année n-1 dans les crédits de paiement consommés en année n, par BOP, en %

Type de BOP	BOP	2012	2013	2014	2015	Évolution (en p.p.)
BOP centraux	BOP Central	11,5	2,3	5,2	2,3	-9,2
	BOP CJN	0,0	7,2	2,5	1,6	1,6
	BOP Cour de cassation	15,6	1,7	0,9	0,8	-14,8
	BOP ENG	1,7	4,7	6,5	0,8	-0,9
BOP métropolitains	BOP Centre	4,3	6,5	9,2	13,9	9,6
	BOP Centre Est	3,2	5,2	6,8	9,4	6,2
	BOP Grand Est	5,1	6,9	14,2	19,7	14,6
	BOP Grand Nord	4,5	5,3	8,6	14,2	9,7
	BOP Grand Ouest	3,5	7,9	12,6	19,7	16,2

Type de BOP	BOP	2012	2013	2014	2015	Évolution (en p.p.)
	BOP Paris	3,9	6,1	8,0	2,3	-1,6
	BOP Sud	6,7	11,4	14,4	20,0	13,3
	BOP Sud Est	3,9	11,0	9,9	15,2	11,3
	BOP Sud Ouest	2,5	6,6	9,2	20,4	17,9
	BOP Versailles	3,0	4,3	4,2	3,1	0,1
BOP ultramarins	BOP Atlantique	12,3	14,8	11,4	14,1	1,8
	BOP Basse Terre	2,0	21,3	16,1	17,0	15,0
	BOP Cayenne	10,0	11,6	13,4	18,6	8,6
	BOP Nouméa	0,8	6,9	6,3	6,7	5,9
	BOP Papeete	4,0	3,9	4,7	19,0	14,9
	BOP Saint Denis	4,1	3,6	6,8	4,2	0,1
Total		**4,7**	**6,7**	**9,0**	**11,3**	**6,5**

Source : DSJ ; Mission.

Tableau 40 : Part des charges à payer de l'année 2014 dans les crédits de paiement consommés en année 2015, par BOP, en %



Source : DSJ ; Mission.

3.3.5. L'ampleur des charges à payer doit être relativisée en montant, même si elles représentent une part élevée des dépenses du programme 166

3.3.5.1. Le programme 166 n'est pas le seul à produire ce niveau de charges à payer

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

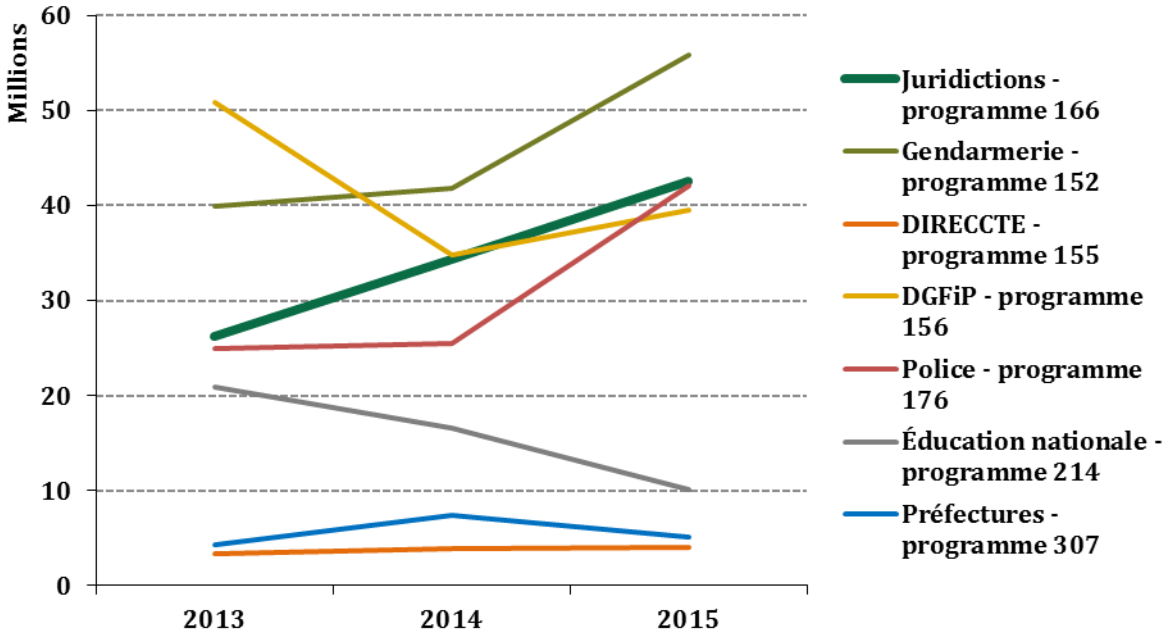
- inférieures aux charges à payer du fonctionnement (titre 3) de la gendarmerie nationale (programme 152), qui s'élevaient à hauteur de 55,8 M€ ;
- à un niveau comparable par rapport aux charges à payer du fonctionnement de la DGFiP (39,5 M€) et de la police nationale (42,1 M€).

Tableau 41 : Charges à payer relatives au fonctionnement (titre 3) de différents programmes afférents à des administrations déconcentrées (2013-2015) en €

Programme	2013	2014	2015
Juridictions - programme 166	26 289 667	34 329 897	42 491 581
Gendarmerie - programme 152	39 880 460	41 842 461	55 790 391
DIRECCTE - programme 155	3 414 158	3 877 076	4 052 331
DGFiP - programme 156	50 784 341	34 802 129	39 482 260
Police - programme 176	25 001 016	25 526 787	42 066 546
Éducation nationale - programme 214	20 947 396	16 524 431	10 154 180
Préfectures - programme 307	4 311 669	7 401 952	5 174 992

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 ; Mission.

Graphique 42 : Charges à payer relatives au fonctionnement (titre 3) de différents programmes afférents à des administrations déconcentrées (2012-2015) en M€



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 ; Mission.

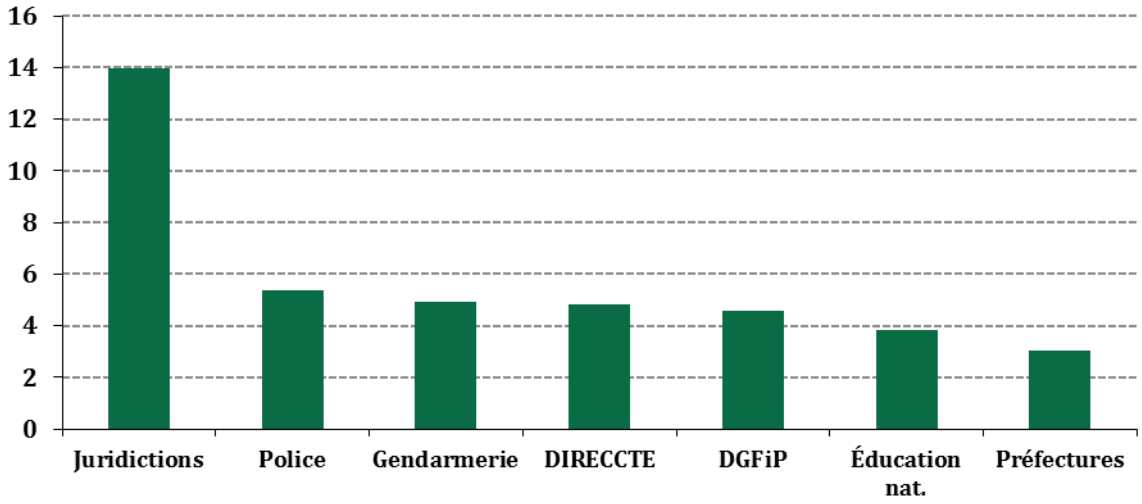
Toutefois, en rapportant le montant des charges à payer aux crédits consommés au cours de l'année, on constate que le programme 166 se situe à un niveau bien plus élevé que les autres administrations déconcentrées retenues dans le cadre de cette étude. **Les charges à payer relatives au fonctionnement 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.

Tableau 42 : Ampleur des charges à payer par rapport aux crédits consommés

Programme	Charges à payer au titre de l'année 2015 (en €)	Crédits consommés en 2015 (en €)	Ampleur des charges à payer 2015 par rapport aux crédits consommés en 2015 (en %)
Juridictions - programme 166	42 491 581	304 453 171	14,0
Gendarmerie - programme 152	55 790 391	1 128 596 640	4,9
DIRECCTE - programme 155	4 052 331	83 800 174	4,8
DGFiP - programme 156	39 482 260	866 501 466	4,6
Police - programme 176	42 066 546	786 092 416	5,4
Éducation nat. - programme 214	10 154 180	265 870 195	3,8
Préfectures - programme 307	5 174 992	171259851	3,0

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.

Graphique 43 : Ampleur des charges à payer par rapport aux crédits consommés en 2015 (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.

3.3.5.2. Le montant des charges à payer demeure peu élevé au regard du budget de la mission justice

Le programme 166 dans son ensemble représente 3 247,6 M€ en crédits de paiement et les crédits de paiements de la mission Justice sont de 8 193,2 M€ en 2016, en loi de finances initiale. Les charges à payer de 2015 relatives au fonctionnement courant des juridictions (qui se reportent sur les dépenses exécutées en 2016) atteignent 42,5 M€. Elles représentent donc 1,3 % des crédits de paiement du programme 166 dans son ensemble et 0,5 % des crédits totaux de la mission Justice.

3.4. Les charges à payer sont inégalement réparties entre les BOP et entre les postes de dépenses

3.4.1. Depuis 2012, les charges à payer ont évolué de façon très inégale entre les différents types de BOP, en défaveur de la majorité des BOP déconcentrés métropolitains

Entre 2012 et 2015, les charges à payer ont augmenté de 102,7 % au total. Par type de BOP, l'évolution varie :

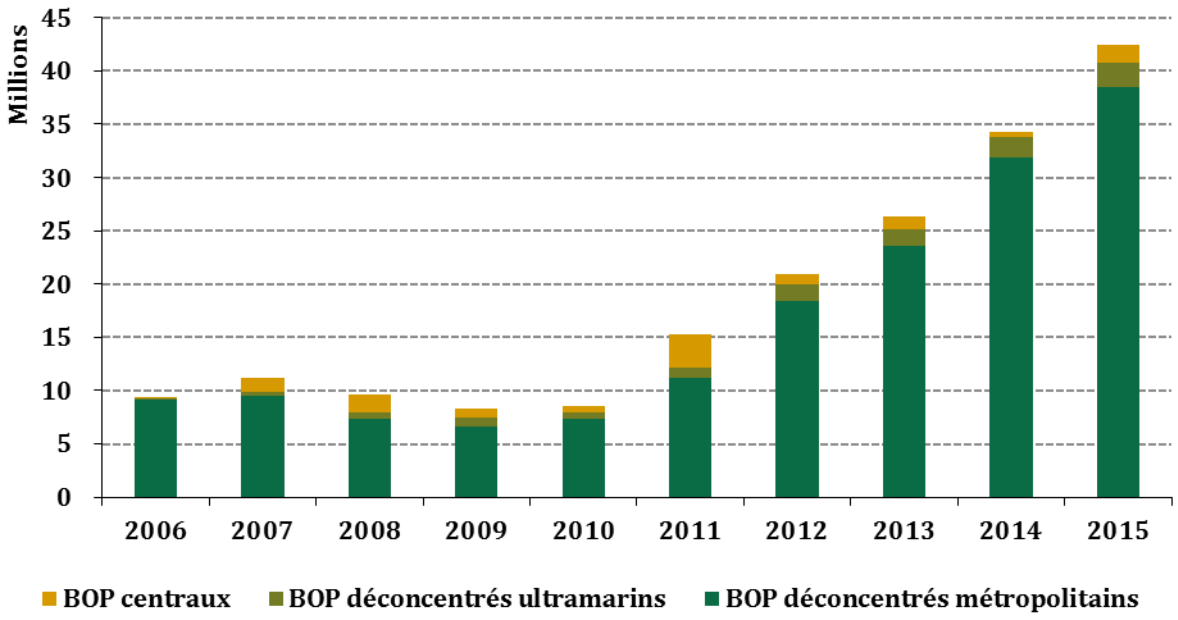
- les charges à payer augmentent de 109,2 % pour les BOP des cours d'appel métropolitaines ;
- les charges à payer augmentent de 47,4 % pour les BOP des cours d'appel ultramarines ;
- les charges à payer augmentent de 70,0 % pour les BOP centraux.

Sur cette période, l'augmentation des charges à payer des BOP déconcentrés métropolitains est de 20,1 M€, ce qui représente 93,3 % de la progression totale des charges à payer.

En 2015, les charges à payer sont inégalement réparties entre les différents types de BOP :

- les BOP déconcentrés métropolitains concentrent 90,6 % des charges à payer totales relatives au fonctionnement courant des juridictions pour 84,9 % des crédits de paiements totaux consommés en fin de gestion ;
- les BOP des cours d'appel ultramarines représentent 5,5 % des charges à payer et 5,4 % des crédits consommés ;
- les BOP centraux sont moins concernés par les charges à payer, avec 3,9 % des charges à payer pour 9,7 % des crédits consommés.

Graphique 44 : Évolution des charges à payer annuelles, par type de BOP, en M€ (2006-2015)



Source : DSJ ; Mission.

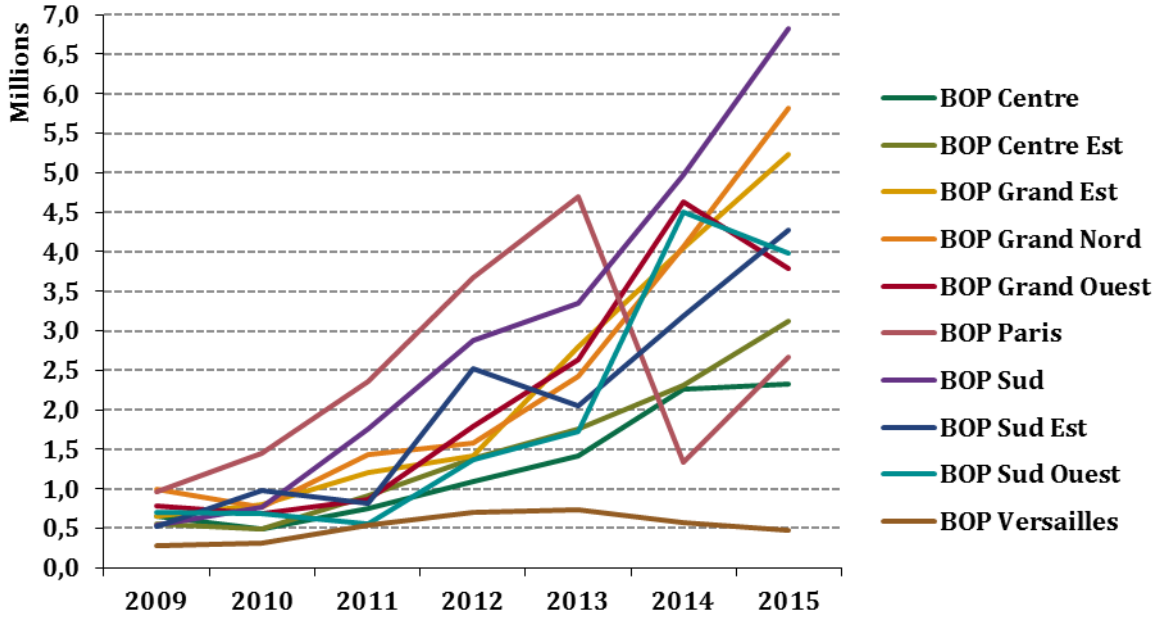
Tableau 43 : Charges à payer annuelles, par BOP, en € (2006-2015)

BOP	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2012-2015 (en %)
BOP Centre	515 207	541 896	447 341	647 238	492 611	745 879	1 099 857	1 414 934	2 264 743	2 321 652	+ 111,1
BOP Centre Est	339 025	537 920	544 068	556 820	489 776	906 639	1 390 247	1 754 569	2 310 894	3 117 570	+ 124,2
BOP Grand Est	716 004	843 020	822 296	651 472	795 563	1 204 619	1 418 191	2 791 815	4 044 442	5 234 825	+ 269,1
BOP Grand Nord	219 204	517 728	1 028 220	986 235	760 365	1 427 133	1 576 031	2 422 608	4 067 258	5 813 536	+ 268,9
BOP Grand Ouest	1 763 708	1 097 935	639 130	782 669	679 595	864 962	1 788 379	2 639 706	4 637 890	3 792 586	+ 112,1
BOP Paris	3 063 527	2 073 478	1 067 386	958 120	1 448 585	2 363 966	3 668 471	4 691 932	1 338 345	2 659 966	- 27,5
BOP Sud	236 339	641 400	486 670	537 157	761 357	1 761 926	2 872 428	3 352 848	4 968 405	6 825 694	+ 137,6
BOP Sud Est	535 566	611 578	588 746	522 918	975 988	823 736	2 521 391	2 051 013	3 187 940	4 268 970	+ 69,3
BOP Sud Ouest	835 413	1 938 643	674 724	710 014	684 678	552 440	1 367 706	1 732 232	4 507 076	3 977 064	+ 190,8
BOP Versailles	886 252	653 619	1 076 915	281 440	310 881	533 996	693 999	726 984	563 952	473 686	- 31,7
BOP Atlantique	1 000	190 239	333 567	408 896	282 963	428 707	462 427	359 063	482 240	341 361	- 26,2
BOP Basse Terre	41 833	25 773	66 462	57 869	21 825	58 312	555 820	448 113	454 172	478 946	- 13,8
BOP Cayenne	-	-	-	-	-	144 408	153 762	220 924	284 898	-	- 100,0
BOP Nouméa	-	49 983	63 501	63 564	99 276	22 367	179 043	142 808	154 239	96 900	- 45,9
BOP Papeete	46 465	62 173	55 484	231 457	43 726	62 574	64 003	57 032	347 645	478 685	+ 647,9
BOP Saint Denis	41 857	68 522	33 197	48 182	56 685	205 195	171 253	350 839	199 287	942 108	+ 450,1
Mamoudzou	7 793	-	-	23 561	19 083	-	-	-	-	-	N.A.
BOP Central	-	1 124 636	1 419 287	739 097	495 454	1 282 605	405 623	728 317	383 001	1 175 906	+ 189,9
BOP CJN	-	-	-	-	-	-	107 135	84 306	55 907	240 384	+ 124,4
BOP Cour de cassation	128 305	71 901	61 199	18 750	11 707	1 711 316	103 597	55 226	46 923	69 820	- 32,6
BOP ENG	54 144	165 340	189 274	83 007	121 912	127 223	364 726	264 398	30 640	181 922	- 50,1
BOP métropolitains	**9 110 246**	**9 457 218**	**7 375 497**	**6 634 082**	**7 399 399**	**11 185 296**	**18 396 699**	**23 578 640**	**31 890 945**	**38 485 549**	**+ 109,2**
BOP ultramarins	**138 948**	**396 690**	**552 211**	**833 529**	**523 559**	**921 562**	**1 586 306**	**1 578 780**	**1 922 481**	**2 338 000**	**+ 47,4**
BOP centraux	**182 449**	**1 361 877**	**1 669 760**	**840 854**	**629 073**	**3 121 143**	**981 082**	**1 132 248**	**516 472**	**1 668 033**	**+ 70,0**
Total	**9 431 643**	**11 215 784**	**9 597 469**	**8 308 466**	**8 552 031**	**15 228 001**	**20 964 086**	**26 289 667**	**34 329 897**	**42 491 581**	**+ 102,7**

Source : DSJ ; Mission.

Au sein des BOP déconcentrés métropolitains, l'évolution des charges à payer est très hétérogène. Seuls les BOP de Paris et de Versailles diminuent le montant de leurs charges à payer entre 2012 et 2015, respectivement de 27,5 % et 31,7 %.

Graphique 45 : Évolution des charges à payer par BOP métropolitain déconcentré, en M€

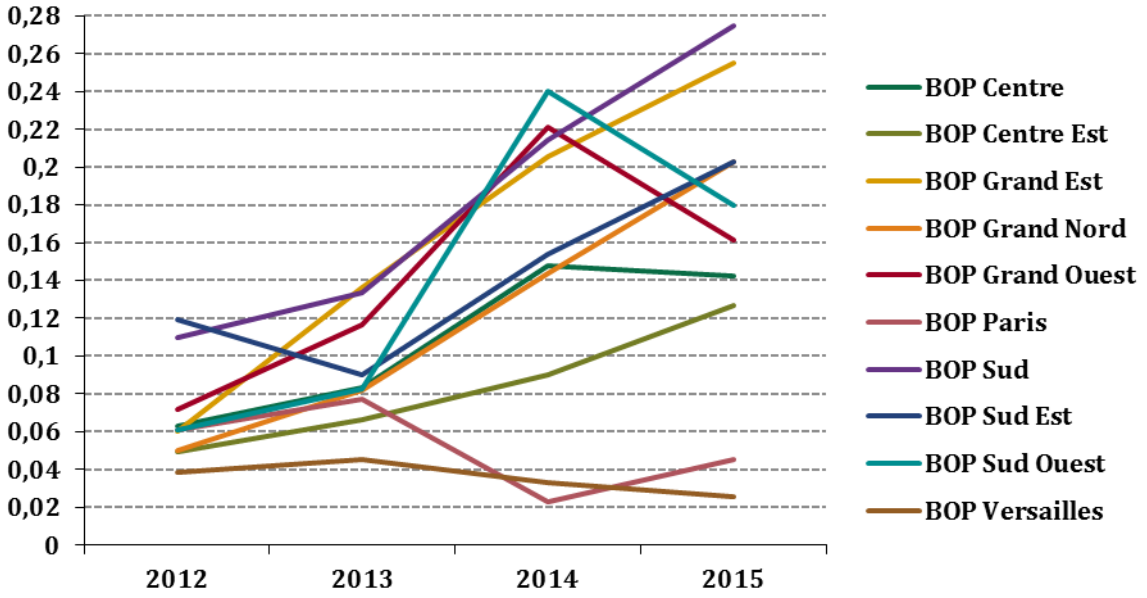


Source : DSJ ; Mission.

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, parmi l'ensemble des BOP déconcentrés métropolitains. 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.

Graphique 46 : Évolution des charges à payer par BOP métropolitain déconcentré, de 2009 à 2015, en euro de charges à payer par euro consommé au cours de l'année



Source : DSJ ; Mission.

3.4.2. Les charges à payer peuvent faire peser un risque sur la soutenabilité budgétaire de certains BOP

La direction des services judiciaires ainsi que les contrôleurs budgétaires régionaux rencontrés par la mission considèrent que des charges à payer générées en fin d'année n sont à un niveau structurellement acceptable lorsqu'elles représentent au maximum un mois des dépenses exécutées dans l'année n.

Au total, les charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions représentaient 0,78 mois de consommation de crédits de paiement en 2012. Le total des charges à payer a dépassé l'équivalent d'un mois de consommation de crédits de paiement en 2013 (1,02 mois) et atteint 1,68 mois en 2015, soit une augmentation de 0,9 mois par rapport à 2012.

En 2015, onze BOP (soit 60 %) présentent des charges à payer supérieures au niveau structurel d'un mois. 15 % des BOP ont des charges à payer représentant plus de trois mois de consommation de crédits de paiement (Sud, Papeete et Grand Est).

Avec 2,6 % de charges à payer créées en 2015 par rapport aux crédits de paiement consommés en 2015, le BOP de Versailles présente des charges à payer qui équivalent à 0,31 mois, soit 9,7 jours. Si l'on ajoute les dettes fournisseurs[24] créées par Versailles en 2015 (1 081 562 €), on obtient un report sur les crédits de paiement de l'année 2016 équivalant à 1,41 mois (11,7 % de charges à payer et dettes fournisseurs par rapport aux crédits consommés en 2015).

Concernant le BOP de Paris, les charges à payer représentent 0,54 mois, soit 16,7 jours. En ajoutant ses dettes fournisseurs pour l'année 2015 (378 720 €), les reports sur les crédits de l'année 2016 du BOP Paris on obtient un report sur les crédits de paiement de l'année 2016 équivalant à 0,62 mois, soit 19,2 jours (5,17 % de charges à payer et dettes fournisseurs par rapport aux crédits consommés en 2015).

Aucun autre BOP n'a de dettes fournisseurs en 2015, à l'exception du BOP Grand Est pour un montant négligeable (1 808 €).

Tableau 44 : Part des charges à payer de l'année n par rapport aux crédits de paiement consommés en année n, par BOP, en %

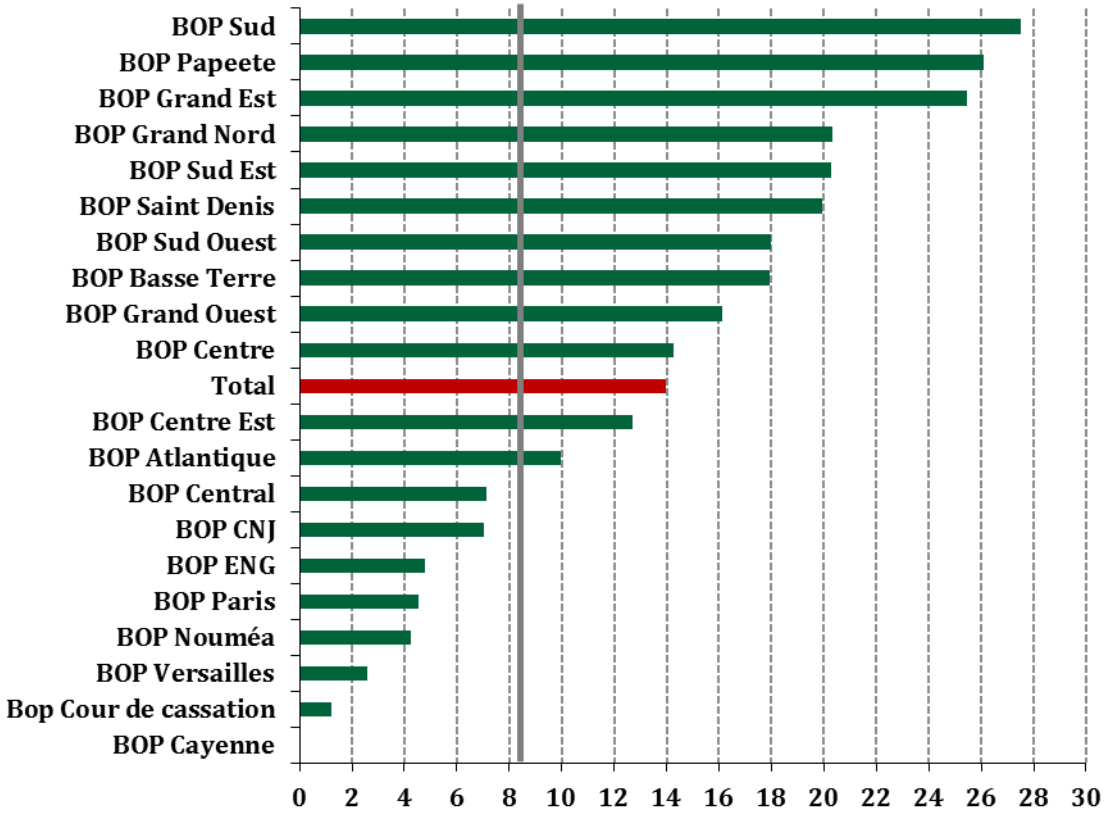
Type de BOP	BOP	2012	2013	2014	2015	Évolution (en p.p.)
BOP centraux	BOP Central	3,7	4,2	2,7	7,1	+ 3,5
	BOP CJN	9,1	5,7	1,6	7,0	- 2,1
	BOP Cour de cassation	0,9	0,9	0,8	1,2	+ 0,3
	BOP ENG	4,8	3,4	0,8	4,8	+ 0,0
BOP métropolitains	BOP Centre	6,3	8,3	14,8	14,3	+ 7,9
	BOP Centre Est	5,0	6,6	9,0	12,7	+ 7,7
	BOP Grand Est	6,0	13,6	20,6	25,5	+ 19,5
	BOP Grand Nord	5,0	8,2	14,4	20,3	+ 15,3
	BOP Grand Ouest	7,2	11,6	22,1	16,1	+ 8,9
	BOP Paris	6,1	7,7	2,3	4,5	- 1,5
	BOP Sud	11,0	13,4	21,4	27,5	+ 16,6
	BOP Sud Est	11,9	9,0	15,4	20,3	+ 8,4
	BOP Sud Ouest	6,1	8,3	24,0	18,0	+ 11,9
	BOP Versailles	3,9	4,5	3,3	2,6	- 1,3

[24] Les dettes fournisseurs sont des dépenses passées en année n, mais sans paiement en année n. La date de paiement est décidée en année n, mais intervient après le 1er janvier n+1 et les crédits consommés sont des crédits n+1. Cette méthode présente l'avantage d'anticiper la dépense à venir et ne fait pas courir les délais relatifs aux intérêts moratoires.

Type de BOP	BOP	2012	2013	2014	2015	Évolution (en p.p.)
BOP ultramarins	BOP Atlantique	13,2	11,5	15,3	10,0	- 3,2
	BOP Basse Terre	19,1	17,2	16,4	17,9	- 1,2
	BOP Cayenne	10,6	16,6	17,2	0,0	- 10,6
	BOP Nouméa	6,7	5,5	6,8	4,2	- 2,5
	BOP Papeete	4,1	3,5	28,9	26,1	+ 22,0
	BOP Saint Denis	3,4	7,4	3,8	19,9	+ 16,5
Total		**6,5**	**8,5**	**11,7**	**14,0**	**+ 7,4**
Total en équivalent mois d'exécution		**0,78**	**1,02**	**1,40**	**1,68**	**+ 0,9**

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 47 : Part des charges à payer de l'année n par rapport aux crédits de paiement consommés en année n, par BOP, en %



Source : DSJ ; Mission.

3.4.3. L'affranchissement, les fluides, le nettoyage et le gardiennage représentent les deux tiers des charges à payer au titre de l'année 2015

Un nombre limité de postes de dépenses concentrent la majorité des charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions. Les quatre principaux postes générateurs de charges à payer en 2015 (affranchissement, fluides, nettoyage et gardiennage) représentent 62,7 % des charges à payer, pour 48,8 % des dépenses exécutées en 2015.

Dix postes de dépenses génèrent une part supérieure à 2 % des charges à payer totales du fonctionnement courant des juridictions ; ils représentent 83,6 % des charges à payer et 78,6 % des dépenses exécutées en 2015 :

- l'affranchissement représente 35,4 % des charges à payer pour 20,5 % des dépenses totales ;

- les fluides représentent 9,8 % des charges à payer pour 8,8 % des dépenses totales ;
- le nettoyage représente 9,3 % des charges à payer pour 8,6 % des dépenses totales ;
- le gardiennage représente 8,2 % des charges à payer pour 10,9 % des dépenses ;
- la maintenance immobilière représente 5,8 % des charges à payer pour 5,1 % des dépenses ;
- les loyers et charges représentent 5,6 % des charges à payer pour 13,6 % des dépenses ;
- les « autres dépenses d'entretien courant » représentent 2,9 % des charges à payer pour 3,8 % des dépenses ;
- les frais déplacements administratifs représentent 2,4 % des charges à payer pour 4,4 % des dépenses ;
- les frais télécom représentent 2,3 % des charges à payer pour 1,7 % des dépenses ;
- la documentation représente 2,0 % des charges à payer pour 1,2 % des dépenses.

Parmi ces dix postes de dépenses :

- l'affranchissement, les fluides, le nettoyage, la maintenance immobilière, les frais télécom et la documentation sont surreprésentés par rapport à leur poids dans les dépenses exécutés en 2015, notamment l'affranchissement et la documentation ;
- le gardiennage, les loyers, les autres dépenses d'entretien courant et les frais de déplacement administratifs sont sous-représentés dans les charges à payer par rapport à leur poids dans les dépenses exécutés en 2015.

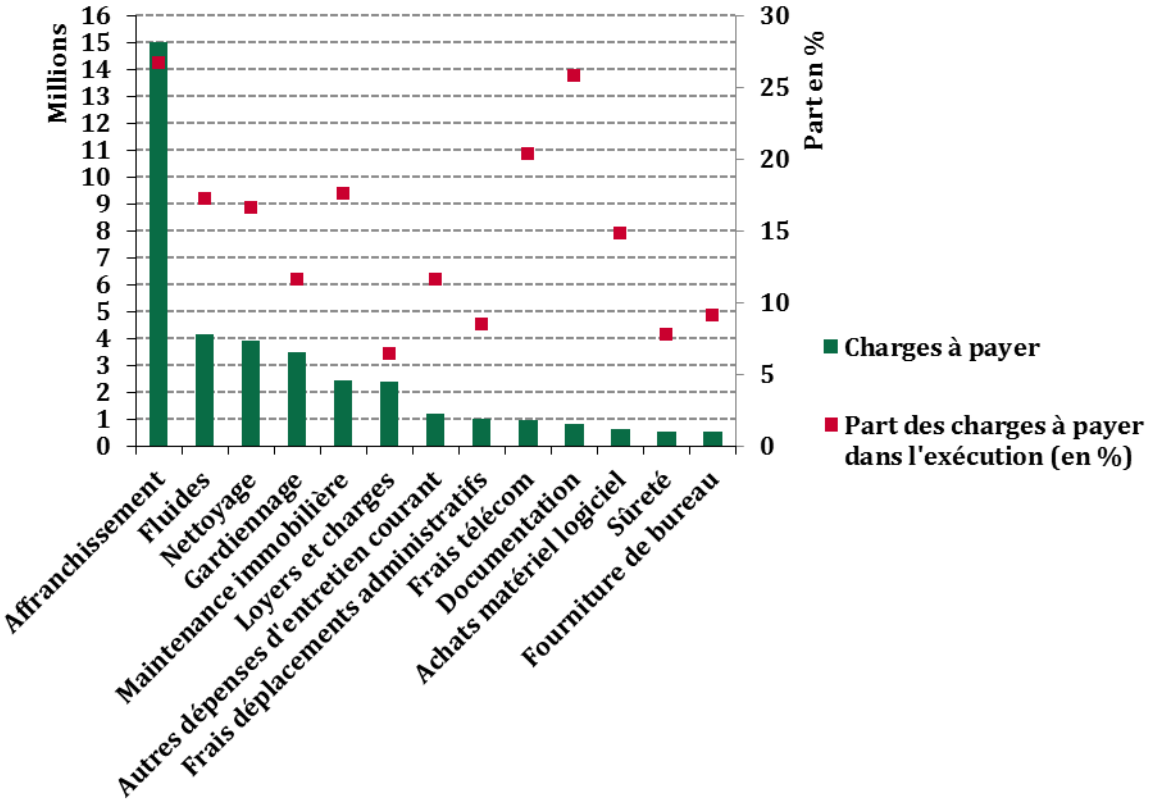
Tableau 45 : Charges à payer par poste de dépense et part dans l'exécution annuelle en 2015

Activité	Charges à payer (en €)	Part des charges à payer dans l'exécution par poste de dépense (en %)
Affranchissement	15 015 222	26,6
Fluides	4 147 002	17,2
Nettoyage	3 930 219	16,6
Gardiennage	3 479 680	11,6
Maintenance immobilière	2 445 230	17,5
Loyers et charges	2 381 342	6,4
Autres dépenses d'entretien courant	1 215 138	11,5
Frais déplacements administratifs	1 017 077	8,4
Frais télécom	954 245	20,3
Documentation	837 780	25,8
Achats matériel logiciel	609 806	14,8
Sûreté	535 727	7,7
Fourniture de bureau	527 002	9,0
entretien répar maté	419 855	28,0
fournit info	419 437	11,4
autres dépenses d'entretien lourd	400 378	14,5
frais déplac form.	388 939	12,6
rénovat.-agencement	336 639	8,8
autres dépenses fonc	297 005	13,2
loc matérie-mobilier	273 419	26,7
maintenance info	230 923	17,7
sécurité	226 726	10,0
contrat de collecte	201 169	14,8
mobilier de bureau	191 096	11,7
taxes	184 885	14,6
rembourst collectiv.	182 875	21,6
intérim rembours MAD	163 747	17,0

Activité	Charges à payer (en €)	Part des charges à payer dans l'exécution par poste de dépense (en %)
frais chang résid	161 115	4,4
archivage	154 373	17,1
frais de circulation	125 576	23,8
entretien véhicules	118 637	13,9
achat matér.télécom	118 193	27,4
frais représent	88 987	9,3
transport de biens	83 297	8,1
imprimés	78 778	10,1
opérations immobilières liées à l'archivage	72 805	14,7
matériel technique	59 815	6,6
autres projets	54 477	164,9
formation continue	54 339	7,1
visioconférence	49 720	22,3
frais de stage	38 280	7,8
prestations services	29 526	33,6
maintenance appli	28 134	3,5
formation informatique	23 794	9,6
achat location véhic	15 679	3,1
formation initiale	10 256	29,1
Total général	**42 378 344**	**15,4**

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 48 : Charges à payer par poste de dépense (en M€) et part dans l'exécution annuelle de chaque poste de dépense (en %) en 2015



Source : DSJ ; Mission.

3.5. L'affranchissement supporte un quart de l'évolution des charges à payer de 2012 à 2015, le reste découlant d'une sous-budgétisation globale par rapport au montant des dépenses nettes

L'évolution du niveau des charges à payer, d'une année sur l'autre, illustre le décalage entre les crédits de paiement disponibles en fin d'année (et effectivement consommés) avec le coût annuel de la politique. Le coût de la politique correspond aux crédits nécessaires pour couvrir les achats et services ayant donné lieu à service fait au cours de l'année ; il est appelé « dépense nette » par la direction des services judiciaires.

3.5.1. La fiabilisation des données relatives aux charges à payer est à l'origine d'une augmentation artificielle du montant des charges à payer

La démarche de fiabilisation des données relatives aux charges à payer, encouragée par la direction des services judiciaires, la distinction entre charges à payer automatiques, complémentaires et supplémentaires ainsi que leur comptabilisation plus fine entraînent une augmentation des statistiques relatives aux charges à payer, sans augmentation réelle. L'entrée en application de Chorus, en 2011, peut également être à l'origine d'une augmentation apparente des charges à payer,

L'incidence de ces facteurs d'évolution du montant comptabilisé de charges à payer ne peut pas être chiffrée en l'état des données disponibles. Elle apparaît néanmoins faible pour les années 2014 et 2015, pour lesquels la direction des services judiciaires dispose déjà des montants de charges à payer ventilés par catégorie (automatique, complémentaire, supplémentaire).

3.5.2. Selon la direction des services judiciaires, des économies prévues ont été intégrées en loi de finances à partir de 2011, sans être pour autant réalisées

Selon la direction des services judiciaires, le budget de fonctionnement courant des juridictions aurait diminué à partir de 2011 afin de prendre en compte des économies escomptées en ce qui concerne les achats, grâce à un recours aux achats mutualisés. La mutualisation des achats devait conduire à un gain estimé, par la DSJ, à :

- 9,9 M€ pour 2011 ;
- 14,4 M€ pour 2012 ;
- 16,9 M€ pour 2013.

L'écart entre les économies prévues et les économies réalisées ne peut être calculé par la mission. Il apparaît néanmoins que la sous-budgétisation induite par la non-réalisation des économies estimées par le RPROG et la direction du budget ne peut être imputé qu'à des efforts insuffisants (en l'occurrence sur la mutualisation des achats) ou à une mauvaise prévision des économies effectivement réalisables.

Encadré 2 : Réponse de la DSJ au questionnaire de la commission des finances de l'Assemblée nationale relative aux économies de fonctionnement courant des juridictions en 2011

La programmation 2011 en matière de crédits de fonctionnement courant s'inscrit dans un plan de rationalisation des moyens. Les cours d'appel ont été invitées à adhérer aux dispositifs d'achats mutualisés existants ou qui seront mis en place, pour obtenir les économies attendues. Le renforcement de la politique d'optimisation des achats devrait permettre de respecter, hors mesures nouvelles et hors inflation, l'objectif interministériel de baisse des dépenses de fonctionnement de 5 % sur l'exercice 2011.

Source : Questionnaire parlementaire, projet loi de finances pour 2011- mission Justice, 22 septembre 2010, DSJ.

3.5.3. Le transfert des dépenses d'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant explique en partie l'augmentation des charges à payer

3.5.3.1. L'affranchissement a basculé en 2012 des frais de justice vers le fonctionnement courant, sans prise en compte correspondante en loi de finances initiale

En 2012, les dépenses d'affranchissement ont été basculées de la brique de budgétisation des frais de justice vers le fonctionnement courant. Selon la direction des services judiciaires, aucun crédit n'aurait été alloué pour cette dépense nouvelle en loi de finances initiale pour 2012. En revanche, une fongibilité a été opérée, dès avant la répartition des crédits de paiements disponibles en début d'année entre les BOP, pour un montant de 55 M€.

3.5.3.2. Les charges à payer relatives à l'affranchissement ont été basculées des frais de justice vers le fonctionnement courant

Au moment du basculement des dépenses d'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant, 8,067 M€ de charges à payer ont été transférées des frais de justice vers le fonctionnement courant au titre de l'année 2011 et pesant sur les crédits de l'année 2012. De la même façon que pour l'ensemble des dépenses d'affranchissement, ce basculement des charges à payer déjà créées n'a pas été pris en compte en loi de finances initiale ; il n'a pas non plus été compensé par une fongibilité spécifique, selon la direction des services judiciaires.

Selon la direction des services judiciaires, la comptabilisation des charges à payer était peu précise au moment du transfert de budgétisation ; il n'existait aucun outil fiable de recensement.

Encadré 3 : Situation des cours d'appel à la date du 17 janvier 2012 concernant les charges à payer sur l'affranchissement

À la date du 31 décembre 2011, l'année a été clôturée avec un encours de 8 067 k€ dont 4 101 k€ d'échus.

L'encours à la date du 17 janvier 2012, s'élève à 13 044 k€ dont 7 288 k€ d'échus soit une augmentation en valeur absolue de plus de 4 976 k€. Les créances de plus de 60 jours représentent plus 59 % du total échu (soit en valeur absolue 4 310 k€). Parallèlement, les créances de plus de 120 jours ont légèrement progressé, de 125 k€, pour s'établir à 2 194 k€ soit 30 % du total échu.

Source : La Poste ; DSJ.

Encadré 4 : Transfert budgétaire des frais d'affranchissement et impact sur les charges à payer

La mise en œuvre en 2012 de la mesure de transfert budgétaire des frais d'affranchissement a eu un impact sur la perception du taux de couverture des engagements antérieurs. En effet, contrairement

aux autres frais de justice, ils sont majoritairement payés sur l'année en cours. Par ailleurs, il est à noter que les charges à payer 2011 sur 2012 en matière de frais postaux ont été rattachées au niveau des crédits de fonctionnement courant, expliquant essentiellement la hausse constatée des CP consommés sur des engagements antérieurs à 2012 (9,1 % en 2011 contre 11,4 % en 2012).

Source : Rapport annuel de performance de la mission Justice de 2012, p.50.

Le transfert des charges à payer liées à l'affranchissement a eu un effet direct sur l'évolution des charges à payer du fonctionnement courant des juridictions, qui ont augmenté de 6,7 M€ entre 2010 et 2011 ; elles auraient diminué de 1,4 M€ sans transfert des charges à payer relatives à l'affranchissement. De ce fait, l'affranchissement est une cause de la première augmentation des charges à payer pour le fonctionnement des juridictions, en 2011, qui s'est prolongée jusqu'en 2015.

Tableau 46 : Incidence du report des charges à payer relatives à l'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant

Décomposition des charges à payer au titre de l'année 2011	Montant des charges à payer (en €)
Charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions en 2011	15 228 001
Évolution des charges à payer par rapport à l'année 2010	+ 6 675 970
Évolution des charges à payer par rapport à l'année précédente hors affranchissement	- 1 391 030

Source : DSJ ; La Poste ; Mission.

3.5.3.3. Les dépenses relatives à l'affranchissement n'ont pas été suffisamment compensées en fongibilité en 2012 ni prises en compte dans la budgétisation du fonctionnement courant les années suivantes

En 2012, 55 M€ de crédits de paiement ont été alloués au fonctionnement courant des juridictions au titre du basculement des dépenses d'affranchissement. Aucune autre fongibilité de ce type n'a été effectuée les années suivantes.

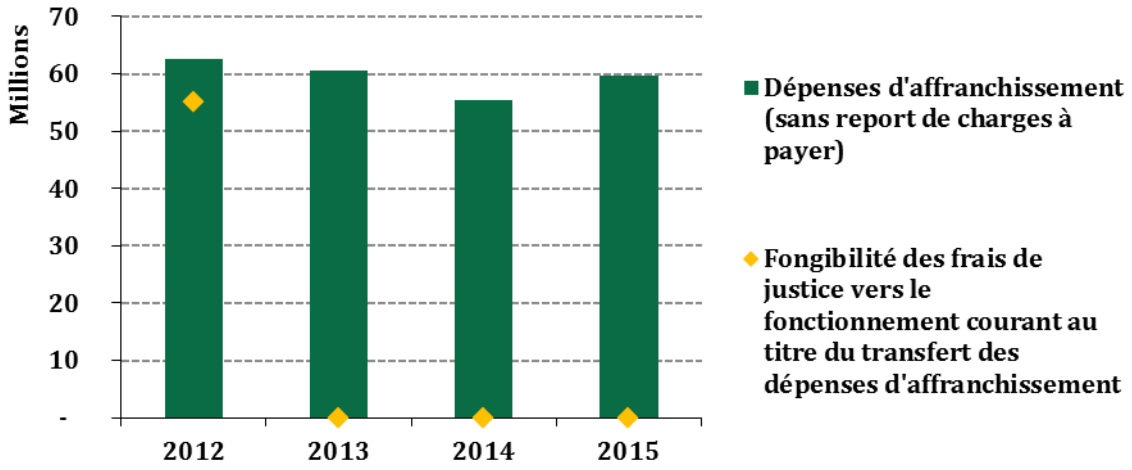
Les dépenses exécutées relatives à l'affranchissement se sont élevées à 62,7 M€ en 2012, soit 7,6 M€ de plus que la fongibilité depuis les frais de justice. En moyenne, sur la période 2012-2015, les dépenses exécutés d'affranchissement ont été de 59,6 M€. Il apparaît dès lors que le transfert des dépenses d'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant a été insuffisamment pris en compte en 2012, et qu'il s'est fait au détriment du budget total de fonctionnement courant – qui était censé produire par ailleurs des économies.

Tableau 47 : Dépenses d'affranchissement et fongibilité au titre de leur transfert des frais de justice vers le fonctionnement courant, en € (2012-2015)

Année	Dépenses d'affranchissement (sans prise en compte des charges à payer reportées sur l'année suivante)	Fongibilité des frais de justice vers le fonctionnement courant au titre du transfert des dépenses d'affranchissement
2012	62 628 988	55 000 000
2013	60 564 122	0
2014	55 353 714	0
2015	59 717 902	0

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 49 : Dépenses d'affranchissement et fongibilité au titre de leur transfert des frais de justice vers le fonctionnement courant, en M€ (2012-2015)



Source : DSJ ; Mission.

3.5.3.4. L'affranchissement supporte 45 % de l'augmentation des charges à payer depuis 2010, et un quart de leur évolution depuis 2011

Le montant des charges à payer relatives aux dépenses d'affranchissement est connu pour l'année 2011 (calcul réalisé par La Poste) et pour les années 2014 et 2015 (à partir de 2014, les statistiques sur les charges à payer sont ventilées par poste de dépense).

Il apparaît que l'affranchissement est affecté, en 2011, par la première augmentation sensible des charges à payer pour le fonctionnement courant depuis 2006. Sans l'affranchissement, le niveau des charges à payer aurait été de 7,2 M€ en 2011 (soit moins qu'en 2010) ; il aurait été de 19,5 M€ en 2014 contre 34,3 M€ et de 27,3 M€ en 2015 contre 42,5 M€. Ces données appellent deux constats :

- l'affranchissement supporte une part importante du niveau atteint par les charges à payer du fonctionnement courant des juridictions, en ce que ce poste de dépense représente 53,0 % du total en 2011, 43,0 % en 2014 et 35,8 % en 2015 ; au total, entre 2010 (année durant laquelle l'affranchissement appartenait à la brique de budgétisation des frais de justice) et 2015, l'affranchissement supporte 44,8 % de l'augmentation des charges à payer (15,2 M€ pour 33,9 M€ au total) ;
- depuis 2011 : les charges à payer de fonctionnement courant ont augmenté de 27,3 M€ au total et de 7,1 M€ pour l'affranchissement ; ce dernier est donc porteur de 26,2 % de cette progression.

En 2015, l'affranchissement représente 35,8 % des charges à payer. Toutefois, les charges à payer relatives à l'affranchissement n'ont augmenté que de 2,9 % entre 2014 et 2015, alors qu'elles ont progressé de 39,6 % pour les postes de dépenses autres que l'affranchissement, et de 23,8 % au total.

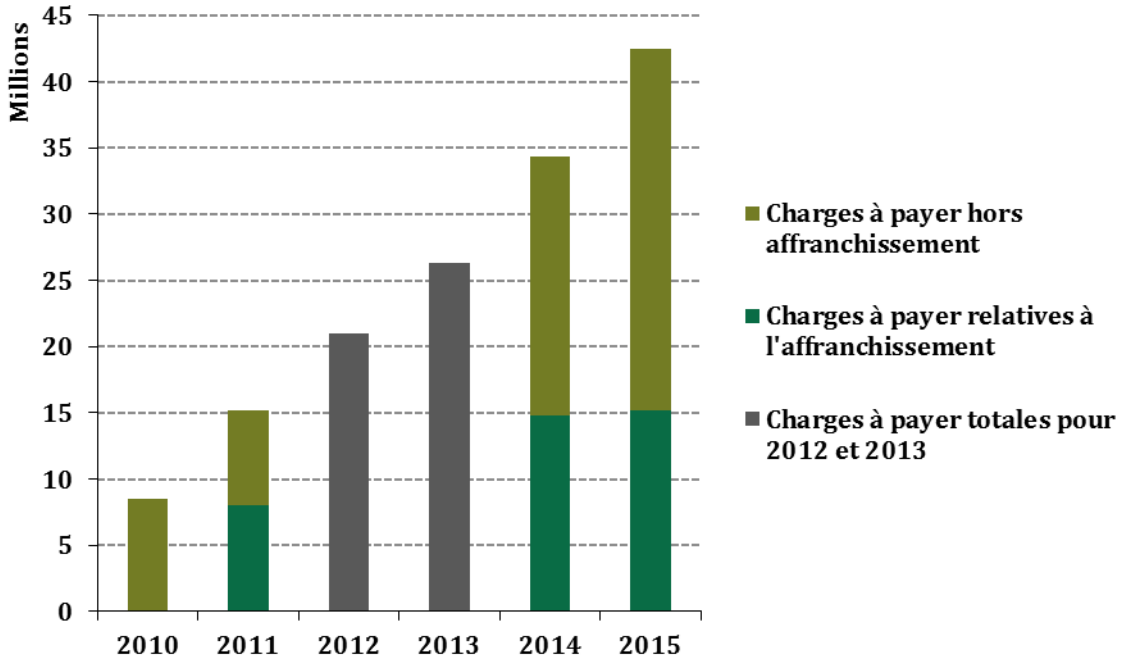
Tableau 48 : Évolution des charges à payer hors affranchissement, en € (2010-2015)

Année	Charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions	Charges à payer relatives à l'affranchissement	Charges à payer hors affranchissement
2010	8 552 031	0	8 552 031
2011	15 228 001	8 067 000	7 161 001
2012	20 964 086	N.D.	N.D.

Année	Charges à payer relatives au fonctionnement courant des juridictions	Charges à payer relatives à l'affranchissement	Charges à payer hors affranchissement
2013	26 289 667	N.D.	N.D.
2014	34 329 897	14 788 993	19 540 904
2015	42 491 581	15 216 391	27 275 190

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 50 : Évolution des charges à payer hors affranchissement, en M€



Source : DSJ ; Mission.

3.5.4. Le premier plan de lutte anti-terroriste a été couvert par les dotations allouées en 2015

3.5.4.1. En 2015, 9,3 M€ de crédits supplémentaires ont été fléchés vers des dépenses nouvelles relatives à la sécurisation de l'immobilier occupant des juridictions

Les dépenses nouvelles de fonctionnement courant induites par les exigences renforcées de sûreté et de gardiennage des juridictions depuis les attentats de janvier 2015 ont été présentées à la mission comme une cause de l'augmentation des charges à payer, du fait de la sous-budgétisation qu'elle induit sur les autres postes de dépenses. Les crédits des plans de lutte anti-terroriste (PLAT) ont en effet fait l'objet de délégations de crédits fléchés, en 2015 et 2016.

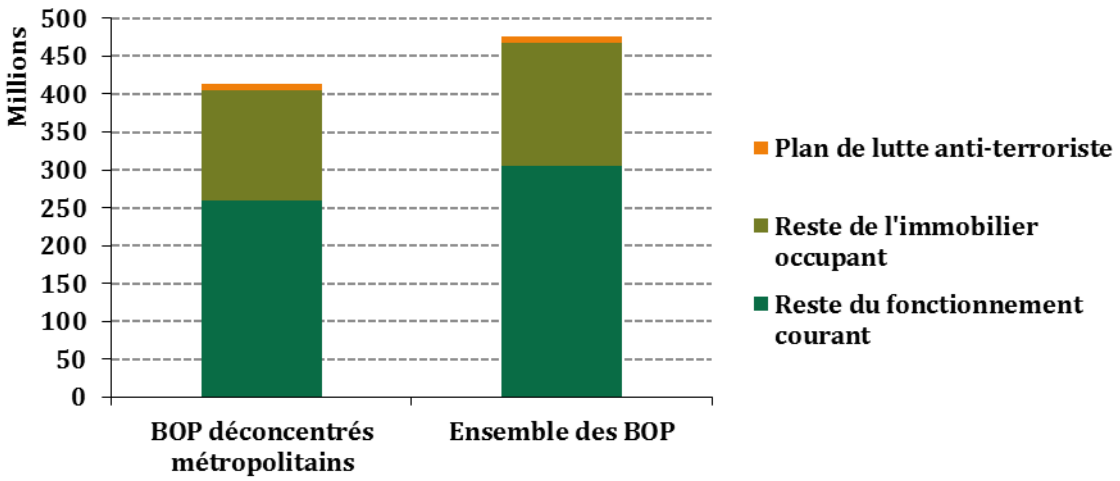
Les crédits de paiement alloués au plan de lutte anti-terroriste représentaient 9,3 M€ en 2015, c'est-à-dire 5,7 % des crédits de la sous-brique budgétaire « immobilier occupant », soit 3,0 % du total des crédits de fonctionnement courant votés en loi de finances initiale.

Tableau 49 : Crédits de paiement alloués au plan de lutte anti-terroriste en 2015 en comparaison avec la brique de budgétisation et la sous-brique de budgétisation

Groupe de BOP	Crédits de paiement alloués au fonctionnement courant	Crédits de paiement alloués à l'immobilier occupant	Crédits de paiement alloués au plan de lutte anti-terroriste
BOP métropolitains	258 661 420	146 830 219	8 580 483
Ensemble des BOP	305 192 278	161 997 017	9 290 000

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 51 : Crédits de paiement alloués au plan de lutte anti-terroriste en 2015 en comparaison avec la brique de budgétisation et la sous-brique de budgétisation



Source : DSJ ; Mission.

Le PLAT 1 concernait les années 2015 et 2016, dans une proportion plus faible. Le PLAT 2 ne portait que sur l'exercice 2016. En 2015, 9,29 M€ ont été fléchés sur des dépenses d'immobilier occupant et 3,4 M€ sur des dépenses de fonctionnement courant hors immobilier, notamment sur des mesures supports. Dans le cadre du PLAT 1, 1,38 M€ ont été alloués à l'immobilier occupant en 2016 et 2,49 au fonctionnement courant hors immobilier.

Parmi les dépenses d'immobilier occupant du PLAT 1, qui représentent 73,2 % du total du PLAT 1, les crédits de paiement ont été fléchés vers les consommations suivantes :

- dispositifs de vidéo protection et alarmes anti-intrusion ;
- surcoût gardiennage ;
- sécurisation de la périphérie des bâtiments ;
- équipements techniques (portiques, badges, etc.) ;
- renforcement de la protection des juridictions ;
- dispositifs de vidéo protection et alarmes anti-intrusion, surcoût gardiennage ;
- sécurisation de la périphérie des bâtiments ;
- équipements techniques (portiques, badges, etc.).

Le PLAT 2 a abondé la sous-brique de budgétisation de l'immobilier occupant de 19,8 M€ et le fonctionnement courant hors immobilier de 6,1 M€.

Tableau 50 : Mesures prévues dans le cadre du PLAT 1, en M€

Thématique	Briques budgétaires	2015		2016	
		AE	CP	AE	CP
Sécurisation des sites sensibles et exposés	Immobilier occupant	9,29	9,29	1,38	1,38
Frais de justice et moyens technologiques et informatiques	Fonctionnement courant hors dépenses immobilières	2,00	2,00	1,08	1,09
Mesures supports et mesures complémentaires	Fonctionnement courant hors dépenses immobilières	0,50	0,50	0,50	0,50
Mesures supports et mesures complémentaires	Fonctionnement courant hors dépenses immobilières	0,90	0,90	0,90	0,90
Total		**12,69**	**12,69**	**3,86**	**3,86**

Source : DSJ ; Mission.

Tableau 51 : Mesures prévues dans le cadre du PLAT 2, en M€

Thématique	Briques budgétaires	2016	
		AE	CP
Sécurisation des sites sensibles et exposés	Immobilier occupant	16,50	16,50
Mesures supports et mesures complémentaires	Fonctionnement courant hors dépenses immobilières	3,25	3,25
Mesures supports et mesures complémentaires	Immobilier occupant	3,25	3,25
Frais de justice et moyens technologiques et informatiques	Fonctionnement courant hors dépenses immobilières	2,80	2,80
Total		**25,80**	**25,80**

Source : DSJ ; Mission.

3.5.4.2. Les dépenses de gardiennage des juridictions ont augmenté d'environ 1,8 M€ en 2015 par rapport à leur évolution tendancielle depuis 2012

Les crédits de paiement effectivement consommés au titre des dépenses de gardiennage des juridictions ont diminué de 2,3 % entre 2012 et 2014, passant de 32,4 M€ à 31,6 M€. En 2015, les crédits consommés ont augmenté de 3,4 M€, pour atteindre 32,7 M€. Le niveau de dépenses de gardiennage était supérieur en 2015 par rapport à 2012.

Le coût annuel du gardiennage est égal à 33,8 M€ en 2015. Ce montant correspond à l'exécution totale sur l'année 2015, à laquelle on retranche les charges à payer de l'année 2014 (qui correspondent à des coûts 2014) et à laquelle on ajoute les charges à payer de 2015 (pour lesquelles le service fait est en 2015). Les charges à payer relatives au gardiennage ne sont pas connues pour les années 2012 et 2013 ; elles sont ici estimées en considérant que l'évolution de la part des charges à payer de l'année n est similaire pour le gardiennage et pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant[25]. Partant de cette estimation et considérant que le coût du gardiennage aurait diminué autant entre 2014 et 2015 qu'entre 2013 et 2014, on obtient pour l'année 2015 un coût annuel de gardiennage hors dépenses nouvelles de 31,93 M€, soit 1,84 M€ de moins que le coût constaté.

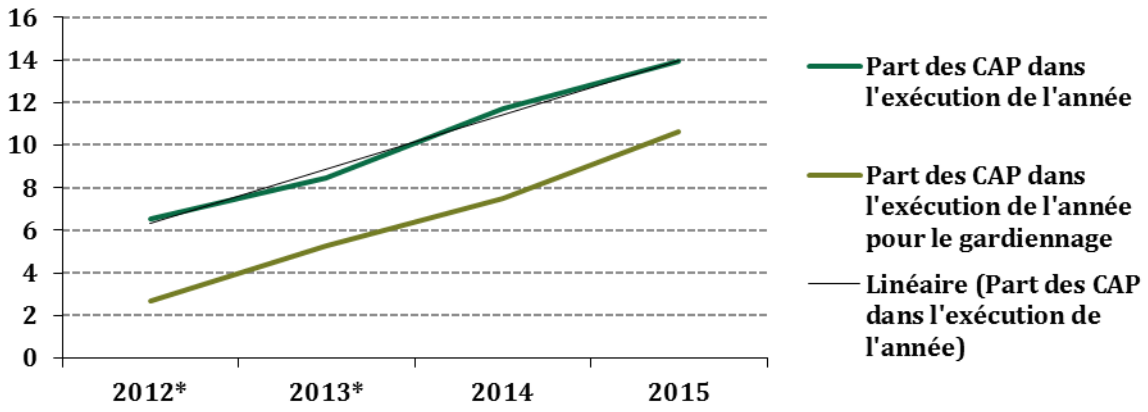
[25] Part des charges à payer du gardiennage = année*2,557 - 5142,878

Tableau 52 : Estimation de l'évolution des dépenses de gardiennage de 2012 à 2015, en €

Année	Exécution	Charges à payer	Coût annuel	Part des CAP dans l'exécution de l'année (en %)	Part du gardiennage dans les CAP totales (en %)
2012	32 352 422	867 493*	N.D.	2,7*	4,1*
2013	31 860 228	1 669 100*	32 661 835*	5,2*	6,3*
2014	31 596 248	2 368 075	32 295 222*	7,5	6,9
2015	32 657 263	3 479 680	33 768 868	10,7	8,2
2015 hors dépenses nouvelles	31 332 267	2 964 418	31 928 610	9,5	7,0

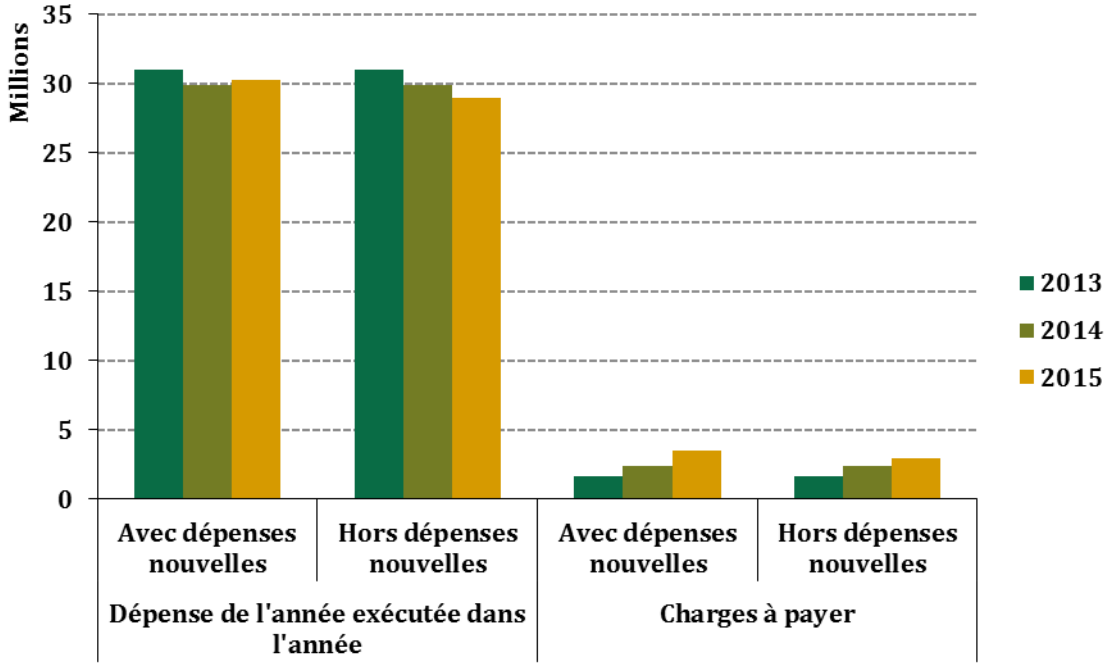
Source : DSJ ; Mission. ** Estimation des valeurs en projetant l'évolution générale des CAP au gardiennage.*

Graphique 52 : Estimation des charges à payer relatives au gardiennage en 2012 et 2013, en % de l'exécution



Source : DSJ ; Mission ** Estimation concernant les CAP gardiennage sur la base du linéaire des CAP totales.*

Graphique 53 : Coût estimé du gardiennage hors dépenses nouvelles liées au PLAT 1, en M€



Source : DSJ ; Mission.

3.5.4.3. Les dépenses de sûreté des juridictions ont augmenté d'environ 7,3 M€ en 2015 par rapport à leur évolution tendancielle depuis 2012

Les crédits de paiement effectivement consommés au titre des dépenses de sûreté des juridictions ont doublé entre 2012 et 2014, passant de 0,7 M€ à 1,5 M€. L'exécution a été stable entre 2013 et 2014. En 2015, les crédits consommés ont augmenté de 6,9 M€, pour atteindre 8,4 M€.

Pour estimer l'évolution du coût de la sûreté, on considère que les charges à payer sont égales en 2013 et en 2014, pour un montant de 106 M€, l'exécution étant quasiment égale sur ces deux années. Cette estimation des charges à payer relatives à la sûreté en 2013 permet de calculer une valeur réaliste du coût annuel de la sûreté en 2014. On obtient un coût annuel de 1,54 M€, soit 7,31 M€ de moins que le coût 2015, qui s'élève à 8,86 M€.

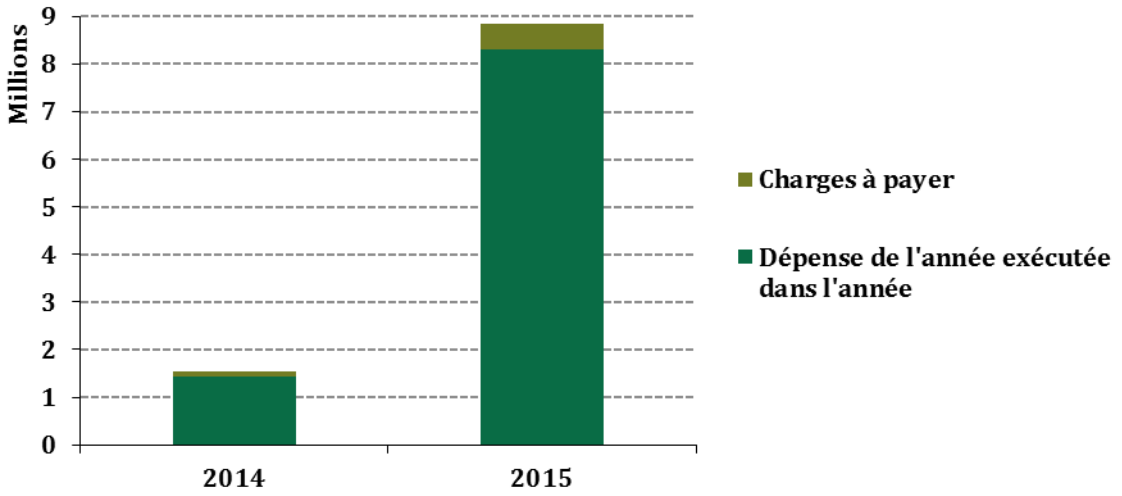
En considérant que les coûts de sûreté auraient été stables de 2014 à 2015, comme entre 2013 et 2014, on obtient un coût supplémentaire estimé de 7,3 M€.

Tableau 53 : Estimation de l'évolution des dépenses de sûreté de 2012 à 2015, en €

Année	Exécution	Charges à payer	Coût annuel
2012	739 844	N.D.	N.D.
2013	1 462 056	106 350*	N.D.
2014	1 539 302	106 350	1 539 302*
2015	8 426 740	535 727	8 856 117

Source : DSJ ; Mission. ** Estimation en partant d'une valeur égale pour les CAP 2013 et 2014.*

Graphique 54 : Coût annuel estimé de sûreté, de 2014 à 2015, en M€



Source : DSJ ; Mission.

3.5.4.4. Au total, les crédits du PLAT 1 alloués à l'immobilier occupant suffisent à compenser l'augmentation du coût annuel des politiques de sécurisation des juridictions en 2015

En ne prenant en considération que les augmentations des coûts des politiques de gardiennage et de sûreté, on obtient une progression totale du coût annuel de fonctionnement courant de 9,16 M€ au titre de la sécurisation des juridictions après les attentats de 2015. Le PLAT 1 allouait 9,29 M€ à la sous-brique de budgétisation de l'immobilier occupant du fonctionnement courant des juridictions, soit un montant équivalent à l'augmentation des coûts estimés pour 2015.

De ce fait, il n'y avait pas matière à ce que les coûts nouveaux de gardiennage et de sûreté augmentent les charges à payer de l'année 2015.

Tableau 54 : Augmentation du coût de gardiennage et de sûreté pour la sécurisation des juridictions entre 2014 et 2015 par rapport aux crédits du PLAT 1

Poste de dépense	Augmentation du coût de gardiennage et de sûreté pour la sécurisation des juridictions entre 2014 et 2015	PLAT 1
Sûreté	7,32	9,29
Gardiennage	1,84	
Total	9,16	

Source : Mission.

3.6. Synthèse de la troisième partie

Les charges à payer augmentent de manière constante depuis 2012. Leur montant a été multiplié par cinq entre 2010 et 2015. Cette augmentation continue s'explique, pour une partie, par le transfert du poste d'affranchissement des frais de justice vers les frais de fonctionnement, sans compensation intégrale. Pour le reste, elle est due à un écart croissant entre la dotation disponible et le coût annuel du fonctionnement courant des juridictions, sans que les plans de lutte anti-terrorisme n'aggravent spécifiquement la situation.

L'ampleur des charges à payer, inégales selon les BOP, doit néanmoins être relativisée. Elles représentent 42,5 M€ en 2015, soit l'équivalent d'1,68 mois de dépenses annuelles des juridictions. Toutefois, elles représentent une part importante des crédits par rapport à d'autres ministères comparables.

4. Le coût annuel du fonctionnement courant des juridictions peut être supporté par le niveau de dotation atteint en projet de loi de finances pour 2017

4.1. L'estimation des coûts supportés par les juridictions met en évidence une diminution de 2012 à 2015, malgré une augmentation entre 2014 et 2015

4.1.1. Le coût annuel du fonctionnement courant des juridictions a diminué de 8 % entre 2012 et 2014, puis augmenté de 4 % entre 2014 et 2015

Le coût annuel de la politique correspond aux crédits nécessaires pour couvrir les achats et services ayant donné lieu à service fait au cours de l'année ; il est appelé « dépense nette » par la direction des services judiciaires. Le coût du fonctionnement courant total des BOP diminue de 4,4 % entre 2012 et 2015. Cette évolution se décompose de la manière suivante :

- pour les BOP des cours d'appel métropolitaines et ultramarines, le coût annuel global du fonctionnement courant diminue entre 2012 et 2015, respectivement de 5,6 % et 4,7 % ;
- dans le même temps, le coût annuel du fonctionnement courant des BOP centraux augmente de 6,8 %. Ce coût oscille fortement sur la période : il augmente de 14,6 % en 2013, diminue de 17,5 % en 2014 puis augmente de 13,0 % en 2015.

En isolant les BOP déconcentrés, on identifie une diminution globale de 5,5 %. L'évolution annuelle présente :

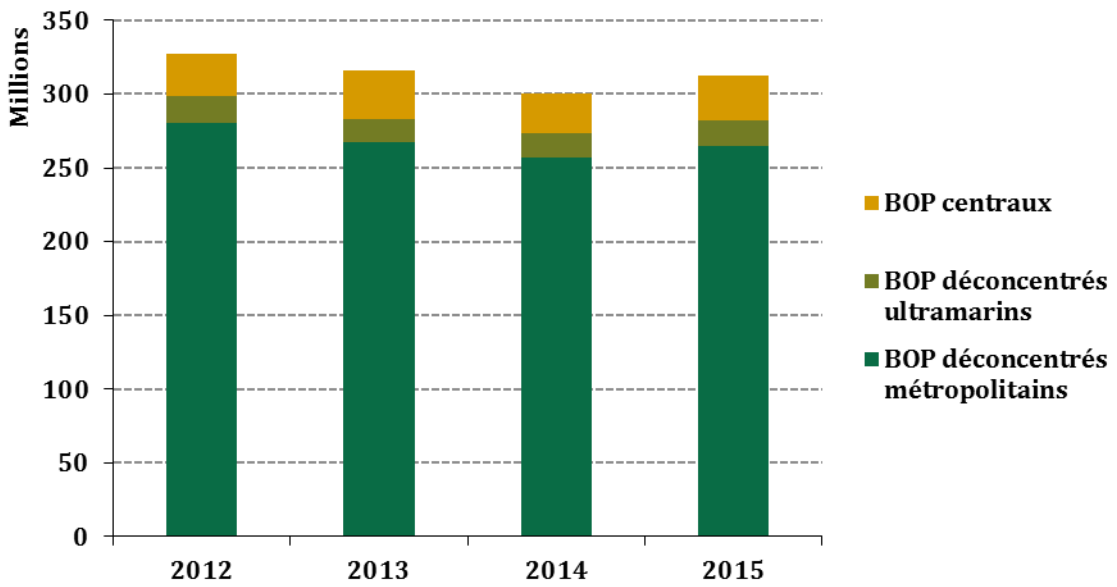
- une baisse de 2012 à 2014, de 5,2 % en 2013 et de 3,4 % en 2014 ;
- une hausse en 2015, de 3,1 %.

Tableau 55 : Synthèse des estimations du coût annuel, par type de BOP, de 2012 à 2015 (en €)

Type de BOP	2012	2013	2014	2015	Évolution (en %)
BOP déconcentrés métropolitains	280 738 545	267 036 664	256 876 666	265 059 763	- 5,6
BOP déconcentrés ultramarins	17 722 309	15 986 554	16 571 463	16 885 720	- 4,7
BOP centraux	28 709 542	32 889 316	27 136 697	30 669 372	+ 6,8
Total	**327 170 397**	**315 912 534**	**300 584 827**	**312 614 855**	**- 4,4**
Total hors BOP centraux	**298 460 854**	**283 023 218**	**273 448 129**	**281 945 483**	**- 5,5**

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 55 : Estimations du coût annuel au titre du fonctionnement courant des juridictions de 2012 à 2015, en M€



Source : DSJ ; Mission.

4.1.2. Le coût du fonctionnement courant demeure supérieur aux crédits disponibles en fin de gestion, ce qui augmente les charges à payer

L'écart entre le coût du fonctionnement courant des juridictions et les crédits exécutés chaque année représente l'évolution des charges à payer d'une année sur l'autre. On distingue deux périodes :

- en 2012 et 2013, l'écart se situe à environ 5,5 M€ ;
- en 2014 et 2014, l'écart est plus important, à environ 8,1 M€.

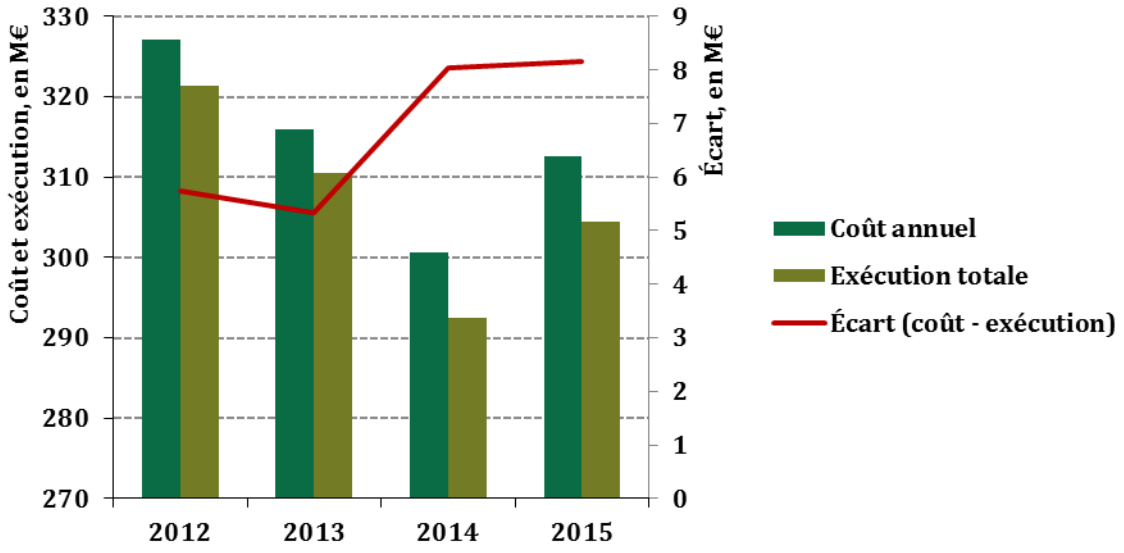
Ce saut constaté en 2014 dans l'évolution des charges à payer s'explique par une diminution des crédits disponibles en fin de gestion (et donc consommés) plus importante que la diminution du coût de fonctionnement courant des juridictions : - 5,8 % contre - 4,9 %. *A contrario*, les évolutions des crédits disponibles et du coût de la politique étaient équivalentes en 2013, ce qui a permis de ne pas accélérer la progression des charges à payer (- 3,37 % et - 3,44 %).

Tableau 56 : Évolution du coût annuel du fonctionnement courant par rapport à l'exécution totale en fin de gestion, en € (2012-2015)

Année	Exécution totale	Coût annuel	Écart (coût - exécution)
2012	321 434 312	327 170 397	5 736 085
2013	310 586 953	315 912 534	5 325 581
2014	292 544 597	300 584 827	8 040 230
2015	304 453 171	312 614 855	8 161 684

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 56 : Évolution du coût annuel de la politique par rapport à l'exécution totale en fin de gestion, en M€ (2012-2015)



Source : DSJ ; Mission.

4.1.3. Le PLAT 1 explique l'augmentation du coût annuel de fonctionnement courant en 2015

En isolant l'effet du PLAT 1 sur le coût annuel du fonctionnement courant et sur les dépenses exécutées, on observe en 2015 :

- une augmentation très faible du coût annuel (300,6 M€ à 303,5 M€, contre 312,6 M€ avec le PLAT) ;
- une augmentation faible des dépenses exécutées (292,5 M€ à 295,8 M€, contre 304,4 M€ avec le PLAT).
- Une diminution de l'écart entre le coût et l'exécution en 2015 (de 8,1 M€ à 6,3 M€).

Ainsi, sans le PLAT 1, les dotations de fonctionnement courant des juridictions comme leur coût annuel sont restés stables.

Tableau 57 : Évolution du coût annuel du fonctionnement courant, hors PLAT et hors affranchissement, en € (2012-2015)

Année	Coût annuel total	Coût annuel hors PLAT
2012	327 170 397	327 170 397
2013	315 912 534	315 912 534
2014	300 584 827	300 584 827
2015	312 614 855	303 457 781

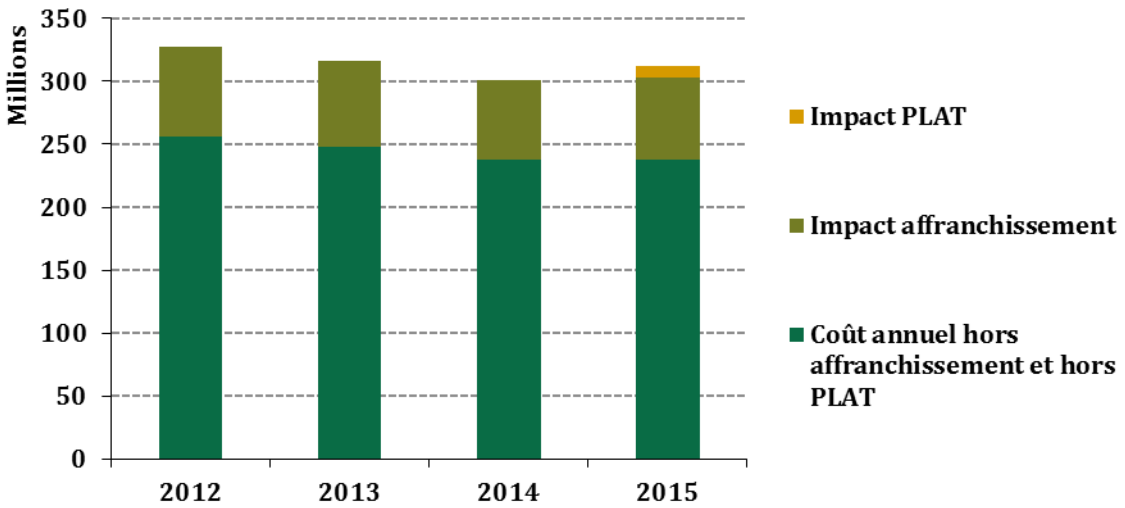
Source : Mission.

Tableau 58 : Évolution de l'exécution totale en fin de gestion, hors PLAT et hors affranchissement, en € (2012-2015)

Année	Exécution totale	Exécution hors PLAT
2012	321 434 312	321 434 312
2013	310 586 953	310 586 953
2014	292 544 597	292 544 597
2015	304 453 171	295 818 175

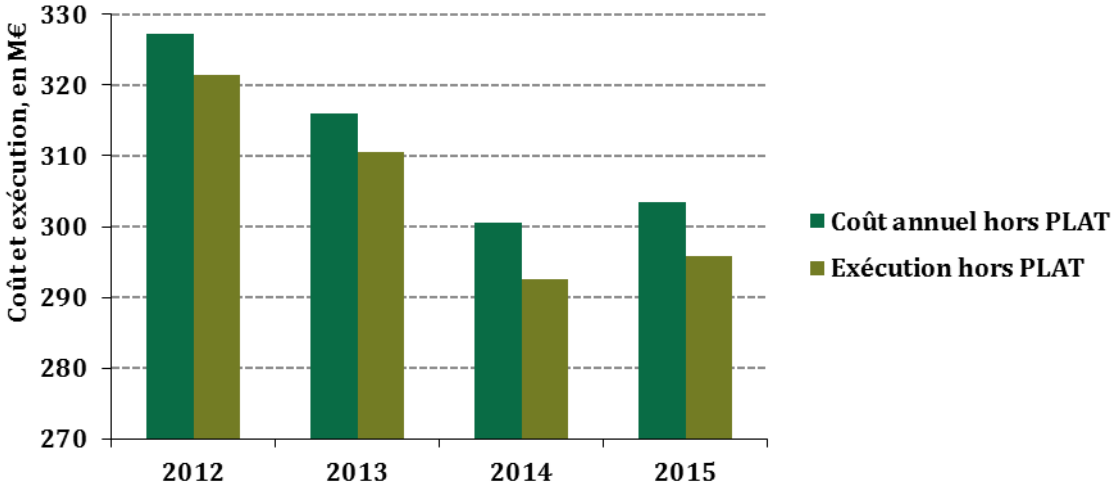
Source : Mission.

Graphique 57 : Évolution du coût annuel du fonctionnement courant, hors PLAT et hors affranchissement, en M€ (2012-2015)



Source : Mission.

Graphique 58 : Détails de l'évolution du coût annuel du fonctionnement courant et de l'exécution, hors PLAT, en M€



Source : Mission.

4.2. Les dotations du fonctionnement courant des juridictions pour 2017 doivent permettre d'assainir leur situation budgétaire à moyen terme

4.2.1. Les dotations initiales en crédits de paiement sont en forte augmentation en 2016 et 2017

De 2012 à 2016, les dotations de fonctionnement courant des juridictions en loi de finances initiale ont augmenté de 27,0 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 supérieure à la progression de 2012 à 2016.

Dans le cadre de la projection proposée des dépenses et des charges à payer, la mission propose de considérer la dotation de fonctionnement courant des juridictions constante à partir de 2017.

Tableau 59 : Dotation initiale du fonctionnement courant des juridictions

Année	Dotation initiale (en €)
2012	291 282 512
2013	296 289 138
2014	300 159 427
2015	301 125 601
2016	318 310 603
2017 (PLF)	354 474 103
2018*	354 474 103
2019*	354 474 103
2020*	354 474 103

Source : Lois de finances initiales 2012 à 2016 ; projet de loi de finances 2017 ; DSJ ; Mission ** Hypothèse*

4.2.2. Le montant des crédits exécutés en fin de gestion tend à se rapprocher de la dotation initiale, permettant d'estimer l'exécution annuelle des crédits

Considérant l'évolution des crédits en cours de gestion, entre les dotations votées en loi de finances initiale et les crédits disponibles et consommés par les BOP en fin d'année (cf. partie 1.3), il est possible d'identifier trois hypothèses sur l'évolution de l'exécution à partir de 2016 :

- **hypothèse *A* (haute) : les crédits exécutés sont égaux aux crédits initiaux**, ce qui correspond à la tendance identifiée de 2013 à 2015 ; cette hypothèse signifie que :
  - l'ensemble de la réserve de précaution est dégelée en cours d'année ou que des crédits d'une autre brique de budgétisation, d'un autre titre du programme ou des crédits nouveaux compensent un dégel incomplet ;
  - les crédits disponibles en fin d'année ne sont pas supérieurs à ceux prévus en loi de finances initiale, ce qui serait nouveau par rapport aux années 2012, 2013 et 2015, mais qui irait dans le sens d'une adéquation plus grande entre la vision stratégique nécessaire à la gestion du budget de fonctionnement courant des juridictions et l'exécution réelle en cours de gestion ;
- **hypothèse *B* (intermédiaire) : les crédits exécutés sont égaux à 99,24 % des crédits initiaux** ; ce ratio correspond à l'évolution la plus basse de la période 2012-2015 entre les crédits initiaux et les crédits exécutés, qui a été constatée en 2014 ; cette hypothèse suppose un dégel incomplet de la réserve de précaution ou une évolution négative du budget de fonctionnement courant en raison d'une fongibilité par exemple ;
- **hypothèse *C* (basse) : les crédits exécutés sont égaux à 92 % des crédits initiaux** ; ce ratio correspond à l'absence totale de dégel en cours d'année, considérant que le niveau de la réserve de précaution demeurerait à 8 % des crédits votés en loi de finances initiale ; une absence de dégel pour le fonctionnement courant des juridictions n'a jamais eu lieu de 2012 à 2016.

Le dégel de la réserve de précaution ayant été total pour l'année 2016, les hypothèses *B* et *C* ne sont appliquées qu'à l'année 2017. On obtient un montant de crédits exécutés en fin de gestion égal à :

- 318,3 M€ en 2016 ;
- 354,5 M€ en 2017 selon l'hypothèse *A* ;
- 351,8 M€ en 2017 selon l'hypothèse *B* ;
- 326,1 M€ en 2017 selon l'hypothèse *C*.

Tableau 60 : Estimation des crédits exécutés en fin de gestion en 2016 et 2017

Année	Dotation initiale	Crédits exécutés en fin de gestion		
		Hypothèse *A*	Hypothèse *B*	Hypothèse *C*
2012	291 282 512	321 434 312	321 434 312	321 434 312
2013	296 289 138	310 586 953	310 586 953	310 586 953
2014	300 159 427	292 544 597	292 544 597	292 544 597
2015	301 125 601	304 453 171	304 453 171	304 453 171
2016	318 310 603	318 310 603	318 310 603	318 310 603
2017 (PLF)	354 474 103	354 474 103	351 780 099	326 116 174

Source : Mission.

4.2.3. Considérant les dotations initiales de 2016 et 2017, le coût annuel du fonctionnement courant des juridictions peut se stabiliser ou croître modérément

En 2016, les charges à payer pour l'année 2016 étaient estimées par la direction des services judiciaires à hauteur de 67 400 594 € le 15 septembre 2016. Cette estimation ne prenait pas en compte les délégations de crédits de paiement postérieurs à cette date qui ont permis de diminuer le montant de la dette des juridictions. Notamment, 3,4 M€ ont été délégués aux juridictions en octobre par la DSJ. Cette dotation supplémentaire n'ayant pas vocation à financer des coûts nouveaux de fonctionnement courant des juridictions, elle diminue d'autant les charges à payer provisionnelles pour 2016. Ne connaissant pas les autres délégations de crédits de paiements postérieurs au 15 septembre 2016, la mission estime à 64 000 594 € (67,4 M€ auxquels sont retranchés 3,4 M€) les charges à payer de l'année 2016. Ce montant est donc probablement majoré par rapport aux charges à payer qui seront constatées en fin de gestion.

Concernant l'évolution du coût du fonctionnement courant des juridictions, trois hypothèses d'évolution sont proposées :

- **hypothèse 1 : stabilisation du coût** de fonctionnement courant des juridictions à son niveau de 2016 ;
- **hypothèse 2 : augmentation temporaire du coût** de fonctionnement courant des juridictions pendant deux ans :
  - augmentation de 5 M€ en 2017 ;
  - augmentation de 5 M€ en 2018 ;
  - pas d'évolution les années suivantes ;
- **hypothèse 3 : augmentation continue du coût** de fonctionnement courant des juridictions de 10 M€, tel que proposé par la DSJ dans ses demandes faites à la direction du budget pour la préparation du projet de loi de finances de 2017.

Ces hypothèses n'isolent pas les crédits du PLAT 1 et du PLAT 2 pour 2016. De ce fait, les coûts nouveaux supportés en 2016 dans ce cadre et non reconduits en 2017 (dépenses uniques) entraînent une augmentation des crédits disponibles par rapport au coût total du fonctionnement courant des juridictions. Les hypothèses sur les coûts annuels sont donc hautes pour l'année 2017 et les suivantes.

Tableau 61 : Hypothèses sur les coûts annuels en 2016 et 2017, en €

Année	Dotation initiale	Coût annuel		
		Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 3
2012	291 282 512	327 170 397	327 170 397	327 170 397
2013	296 289 138	315 912 534	315 912 534	315 912 534
2014	300 159 427	300 584 827	300 584 827	300 584 827
2015	301 125 601	312 614 855	312 614 855	312 614 855
2016	318 310 603	339 819 616	339 819 616	339 819 616
2017 (PLF)	354 474 103	339 819 616	344 819 616	349 819 616
2018*	354 474 103	339 819 616	349 819 616	359 819 616
2019*	354 474 103	339 819 616	349 819 616	369 819 616
2020*	354 474 103	339 819 616	349 819 616	379 819 616

Source : Mission.

Encadré 5 : Demande de la DSJ relative à la « *remise à niveau des moyens pour assurer le bon fonctionnement des juridictions* »

Descriptif de la réforme

- Constat initial qui justifie une réforme : la mesure a pour objectif de sécuriser les moyens des

juridictions et de permettre ainsi l'exercice de la justice dans des conditions optimales. Il s'agit de renforcer les moyens autres que ceux liés à la sécurité : permettre la prise en charge de besoins aujourd'hui non ou partiellement couverts et indispensables pour l'exercice des missions (ex: matériel technique type fax, papiers, mobiliers de bureau, copieurs).

- Impacts et difficultés de la réforme : amélioration du service public de la justice : condition de travail des agents et d'accueil des usagers.

Chiffrage de la mesure : 10 M€ en AE = CP

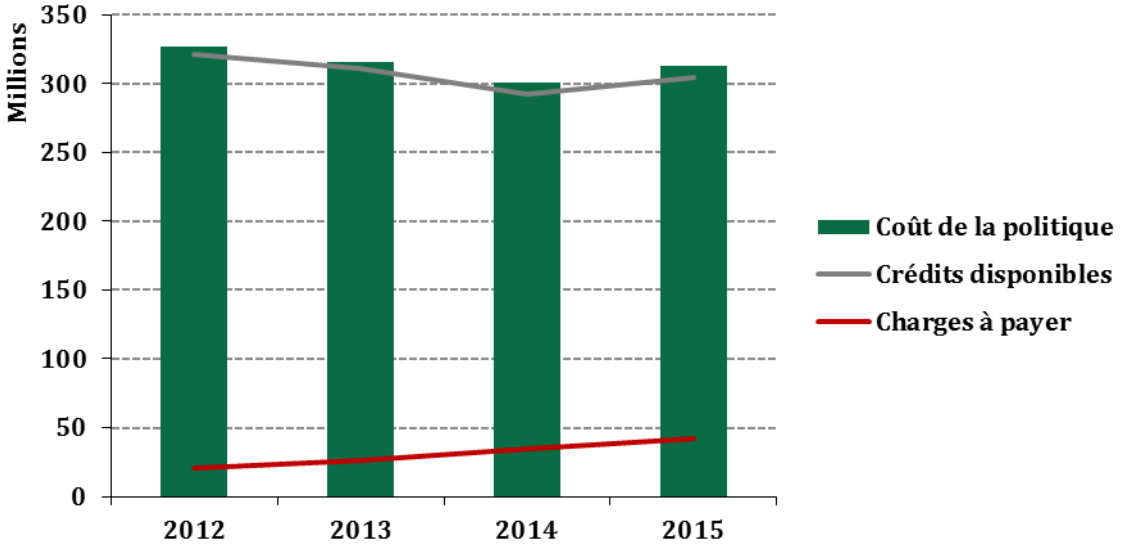
Les moyens de fonctionnement hors immobilier ont fortement diminué depuis 2012 (160 M€ en 2012 ; 140 M€ en 2015, soit en cumulé une baisse de moyens à hauteur de 50 M€) et ce malgré la hausse de l'activité (hausse du nombre d'affaires, nouveaux contentieux attribués au juge judiciaire) et des effectifs. Le taux de satisfaction des demandes formulées par les juridictions est d'environ 60 %.

Un rattrapage des moyens est donc une condition sine qua non pour assurer la qualité du service public de la justice : 50 M€ échelonnés sur 5 ans.

Il convient de noter que le dégel intégral en 2016 de la réserve de précaution (26 M€ en fonctionnement courant : briques fonctionnement courant hors immobilier et dépenses de l'occupant) ne suffit pas à rétablir le fonctionnement normal des juridictions. Il vise en effet essentiellement à apurer une partie de la dette et à couvrir des besoins nouveaux (déploiement des SAUJ, renforcement de la protection des juridictions mise en œuvre de la juridiction unifiée des brevets, matériel informatique pour les CPH).

Source : DSJ, conférence de sécurisation PLF 2017, mesures nouvelles.

Graphique 59 : Coût du fonctionnement courant, crédits disponibles et charges à payer de 2012 à 2015, en M€



Source : DSJ ; Mission.

4.2.4. Des dotations d'un niveau similaire à celui de 2017 permettent d'augmenter le coût annuel de fonctionnement courant à la charge des juridictions tout en maîtrisant l'évolution des charges à payer

Partant des hypothèses définies précédemment, on constate que :

- l'absence systématique de dégel (hypothèse *C*) rendrait insoutenable la gestion du fonctionnement courant des juridictions avec une augmentation systématique des charges à payer, quelle que soit l'hypothèse retenue sur l'évolution du coût annuel du fonctionnement courant ;
- un dégel partiel (hypothèse *B*) ou total (hypothèse *A*) permettrait :

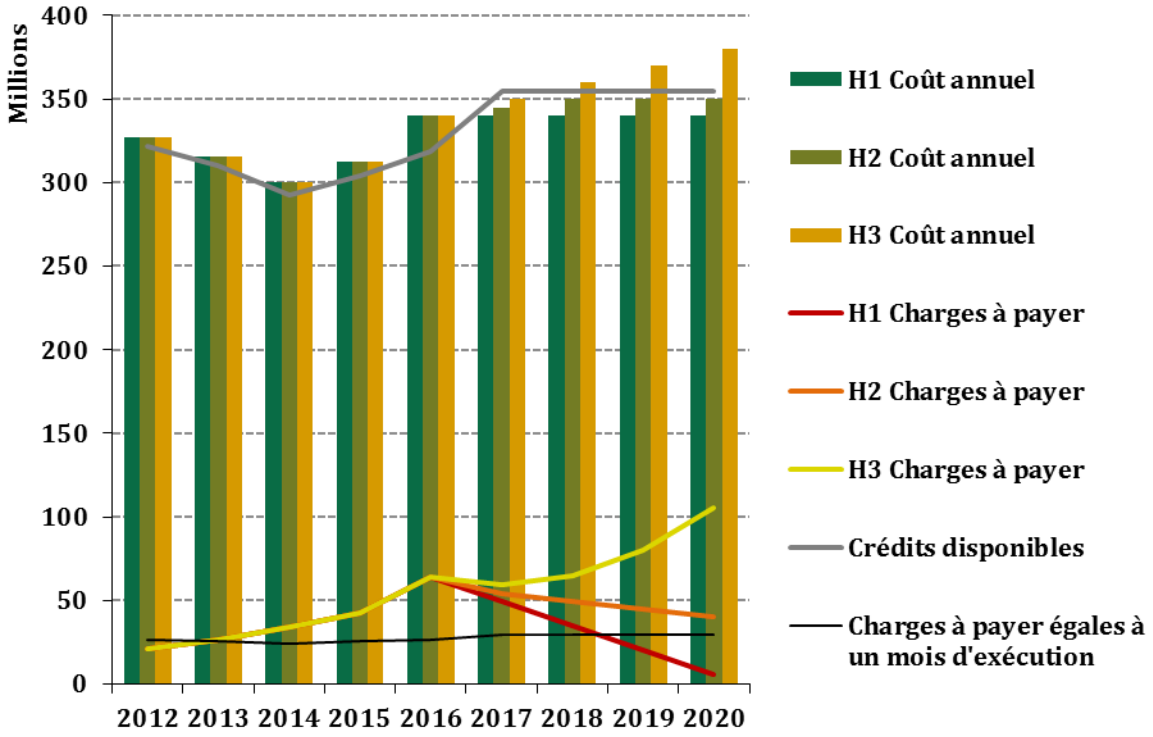
- un apurement rapide des charges à payer dans le cadre d'une stabilisation du coût du fonctionnement courant des juridictions à son niveau de 2017, puisque les charges à payer seraient inférieures à un mois d'exécution dès l'année 2019 ;
- une diminution constante des charges à payer dans le cadre d'une augmentation du coût du fonctionnement courant des juridictions de 5 M€ pendant deux années consécutives puis une stabilisation.

Tableau 62 : Synthèse des résultats des différents scénarios sur les charges à payer (hors évolution 2015-2016)

Hypothèses	Hypothèse 1 *Stabilisation du coût*	Hypothèse 2 *Augmentation temporaire*	Hypothèse 3 *Augmentation continue du coût*
Hypothèse *A* Dégel complet	CAP sous un mois d'exécution dès 2019	Diminution des CAP	Diminution des CAP en 2017 puis augmentation
Hypothèse *B* Dégel partiel	CAP sous un mois d'exécution dès 2019	Diminution des CAP	Diminution des CAP en 2017 puis augmentation
Hypothèse *C* Absence de dégel	Augmentation des CAP	Augmentation des CAP	Augmentation rapide des CAP

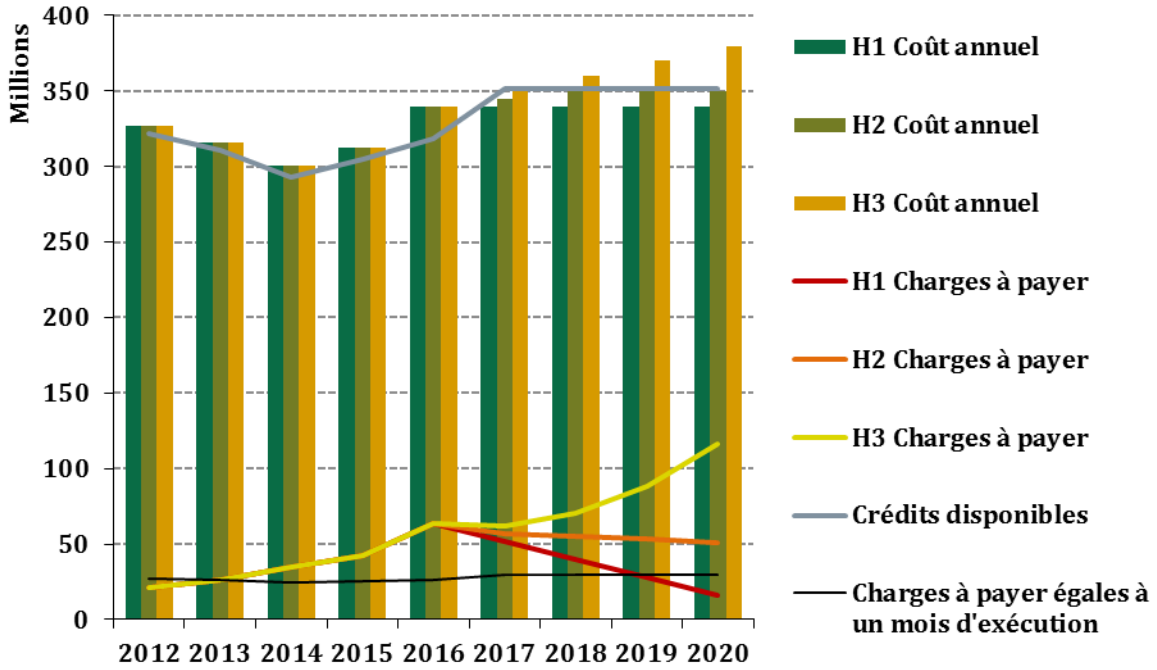
Source : Mission.

Graphique 60 : Évolution du coût annuel et des charges à payer pour un dégel complet (hypothèse *A*)



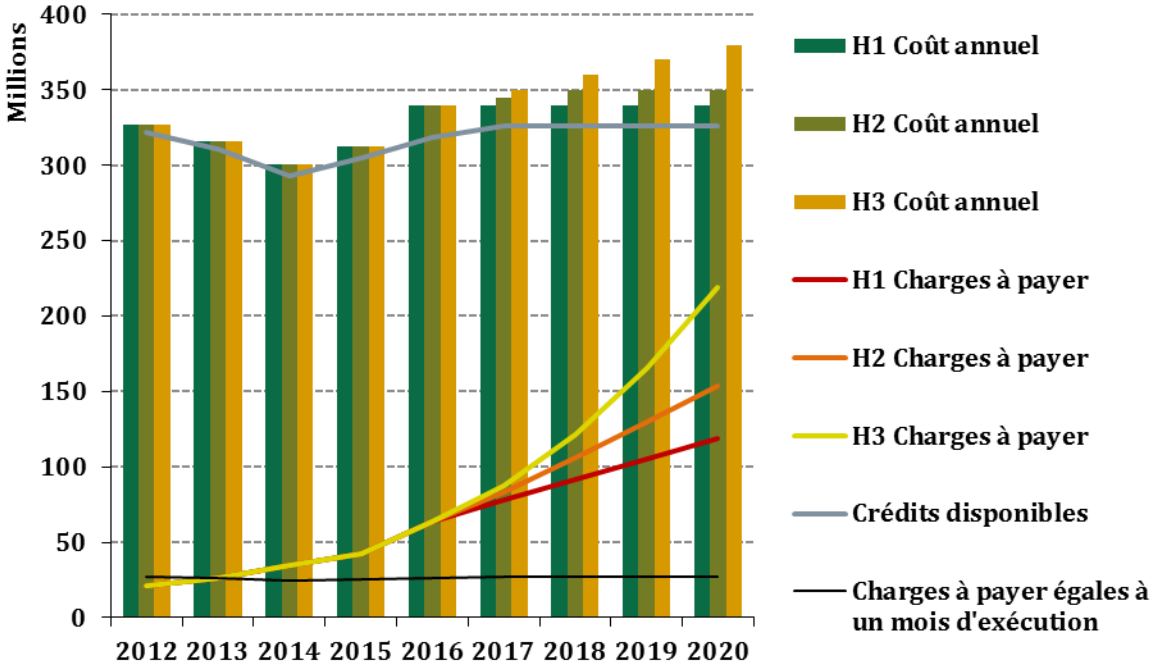
Source : Mission.

Graphique 61 : Évolution du coût annuel et des charges à payer pour un dégel partiel (hypothèse *B*)



Source : Mission.

Graphique 62 : Évolution du coût annuel et des charges à payer en cas d'absence de dégel (hypothèse *C*)



Source : Mission.

Tableau 63 : Synthèse des hypothèses de crédits exécutés et de dépenses nettes (en €)

Année	Dotation initiale	Crédits exécutés			Coût annuel		
		Hypothèse *a*	Hypothèse *b*	Hypothèse *c*	Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 3
2012	291 282 512	321 434 312	321 434 312	321 434 312	327 170 397	327 170 397	327 170 397
2013	296 289 138	310 586 953	310 586 953	310 586 953	315 912 534	315 912 534	315 912 534
2014	300 159 427	292 544 597	292 544 597	292 544 597	300 584 827	300 584 827	300 584 827
2015	301 125 601	304 453 171	304 453 171	304 453 171	312 614 855	312 614 855	312 614 855
2016	318 310 603	318 310 603	318 310 603	318 310 603	339 819 616	339 819 616	339 819 616
2017	354 474 103	354 474 103	351 780 099	326 116 174	339 819 616	344 819 616	349 819 616
2018	354 474 103	354 474 103	351 780 099	326 116 174	339 819 616	349 819 616	359 819 616
2019	354 474 103	354 474 103	351 780 099	326 116 174	339 819 616	349 819 616	369 819 616
2020	354 474 103	354 474 103	351 780 099	326 116 174	339 819 616	349 819 616	379 819 616

Source : Mission.

Tableau 64 : Scénarios d'évolution des charges à payer en fonction des hypothèses de dépenses nettes pour l'hypothèse *a* concernant les crédits exécutés

Année	Hypothèse *a* (crédits exécutés)	Hypothèse 1		Hypothèse 2		Hypothèse 3	
		Coût annuel	Charges à payer	Coût annuel	Charges à payer	Coût annuel	Charges à payer
2012	357 013 144	327 170 397	20 964 086	327 170 397	20 964 086	327 170 397	20 964 086
2013	312 657 708	315 912 534	26 289 667	315 912 534	26 289 667	315 912 534	26 289 667
2014	297 878 861	300 584 827	34 329 897	300 584 827	34 329 897	300 584 827	34 329 897
2015	305 590 366	312 614 855	42 491 581	312 614 855	42 491 581	312 614 855	42 491 581
2016	318 310 603	339 819 616	64 000 594	339 819 616	64 000 594	339 819 616	64 000 594
2017	354 474 103	339 819 616	49 346 106	344 819 616	54 346 106	349 819 616	59 346 106
2018	354 474 103	339 819 616	34 691 619	349 819 616	49 691 619	359 819 616	64 691 619
2019	354 474 103	339 819 616	20 037 131	349 819 616	45 037 131	369 819 616	80 037 131
2020	354 474 103	339 819 616	5 382 644	349 819 616	40 382 644	379 819 616	105 382 644

Source : Mission.

Tableau 65 : Scénarios d'évolution des charges à payer en fonction des hypothèses de dépenses nettes pour l'hypothèse *b* concernant les crédits exécutés

Année	Hypothèse *b* (crédits exécutés)	Hypothèse 1		Hypothèse 2		Hypothèse 3	
		Coût annuel	Charges à payer	Coût annuel	Charges à payer	Coût annuel	Charges à payer
2012	357 013 144	327 170 397	20 964 086	327 170 397	20 964 086	327 170 397	20 964 086

Année	Hypothèse *b* (crédits exécutés)	Hypothèse 1		Hypothèse 2		Hypothèse 3	
		Coût annuel	Charges à payer	Coût annuel	Charges à payer	Coût annuel	Charges à payer
2013	312 657 708	315 912 534	26 289 667	315 912 534	26 289 667	315 912 534	26 289 667
2014	297 878 861	300 584 827	34 329 897	300 584 827	34 329 897	300 584 827	34 329 897
2015	305 590 366	312 614 855	42 491 581	312 614 855	42 491 581	312 614 855	42 491 581
2016	318 310 603	339 819 616	64 000 594	339 819 616	64 000 594	339 819 616	64 000 594
2017	351 780 099	339 819 616	52 040 110	344 819 616	57 040 110	349 819 616	62 040 110
2018	351 780 099	339 819 616	40 079 627	349 819 616	55 079 627	359 819 616	70 079 627
2019	351 780 099	339 819 616	28 119 143	349 819 616	53 119 143	369 819 616	88 119 143
2020	351 780 099	339 819 616	16 158 660	349 819 616	51 158 660	379 819 616	116 158 660

Source : Mission.

Tableau 66 : Scénarios d'évolution des charges à payer en fonction des hypothèses de dépenses nettes pour l'hypothèse *c* concernant les crédits exécutés

Année	Hypothèse *c* (crédits exécutés)	Hypothèse 1		Hypothèse 2		Hypothèse 3	
		Coût annuel	Charges à payer	Coût annuel	Charges à payer	Coût annuel	Charges à payer
2012	357 013 144	327 170 397	20 964 086	327 170 397	20 964 086	327 170 397	20 964 086
2013	312 657 708	315 912 534	26 289 667	315 912 534	26 289 667	315 912 534	26 289 667
2014	297 878 861	300 584 827	34 329 897	300 584 827	34 329 897	300 584 827	34 329 897
2015	305 590 366	312 614 855	42 491 581	312 614 855	42 491 581	312 614 855	42 491 581
2016	318 310 603	339 819 616	64 000 594	339 819 616	64 000 594	339 819 616	64 000 594
2017	326 116 174	339 819 616	77 704 035	344 819 616	82 704 035	349 819 616	87 704 035
2018	326 116 174	339 819 616	91 407 477	349 819 616	106 407 477	359 819 616	121 407 477
2019	326 116 174	339 819 616	105 110 918	349 819 616	130 110 918	369 819 616	165 110 918
2020	326 116 174	339 819 616	118 814 360	349 819 616	153 814 360	379 819 616	218 814 360

Source : Mission.

4.3. Synthèse de la quatrième partie

Compte tenu des hypothèses établies à partir des tendances constatées depuis 2012, la mission estime :

- **qu'il est réaliste, à dotation initiale constante, de considérer que les charges à payer pourront être fortement résorbées d'ici 2019 ;**
- **que le maintien du niveau de dotation de 2017 devrait permettre aux juridictions, outre l'apurement des charges à payer, d'engager des dépenses nouvelles à condition de maîtriser, par des rationalisations, leurs dynamiques de dépenses spontanées.**

ANNEXE II

Les dépenses immobilières

SOMMAIRE

1. LES DEPENSES IMMOBILIERES, QUI REPRESENTENT 55 % DU COUT DU FONCTIONNEMENT COURANT DES JURIDICTIONS, ONT LEGEREMENT AUGMENTE ENTRE 2012 ET 2015 1

1.1. L'aménagement et le fonctionnement immobiliers expliquent la hausse des dépenses immobilières en 2015 2

1.1.1. Les dépenses d'aménagement immobilier ont augmenté de 10 % entre 2012 et 2015 3

1.1.2. Les dépenses de fonctionnement immobilier ont fortement progressé en 2015, notamment en raison du plan de lutte anti-terroriste 4

1.1.3. Les dépenses relatives aux locaux diminuent chaque année depuis 2012 5

1.2. Les dépenses immobilières présentent de grandes inégalités entre les BOP 8

2. LES DIFFERENTS SERVICES DU MINISTERE DE LA JUSTICE EN CHARGE DE L'ENTRETIEN ET DE L'INVESTISSEMENT IMMOBILIERS TRAVAILLENT DE FAÇON COORDONNEE AU SERVICE DES JURIDICTIONS 12

2.1. La sous-direction de l'immobilier du secrétariat général du ministère de la justice pilote le programme d'équipement immobilier judiciaire 12

2.2. Les départements immobiliers apportent assistance et soutien aux juridictions dans les territoires 14

2.3. Le bureau FIP2 de la DSJ est principalement compétent en matière d'entretien immobilier 14

2.4. Le magistrat délégué à l'équipement est l'interlocuteur du bureau FIP2 dans les cours d'appel 15

3. LE PROGRAMME DE RENOVATION DE L'IMMOBILIER JUDICIAIRE, INITIE EN 2008, A PERMIS D'AMELIORER SENSIBLEMENT LA QUALITE DU PARC DES SERVICES JUDICIAIRES 16

3.1. Le parc immobilier judiciaire se caractérise encore par sa forte hétérogénéité 16

3.2. Les tribunaux de construction récente permettent de rationaliser certaines dépenses et offrent des conditions de travail et d'accueil satisfaisantes, sans nécessairement que leur coût de fonctionnement ne soit réduit 19

3.3. La signature de contrats multi techniques a sensiblement amélioré l'efficacité de la maintenance immobilière, à un coût néanmoins élevé 20

4. LA REGIONALISATION DES DEPENSES DE FLUIDES DOIT S'ACCOMPAGNER DE LA MISE EN ŒUVRE DE DISPOSITIFS DE SUIVI DES CONSOMMATIONS 21

4.1. Les dépenses de fluides ont fait l'objet d'une centralisation à amplifier 21

4.2. S'il existe, dans chaque région, des dispositifs de partage des factures, leur utilisation à des fins de suivi des consommations demeure inégale et souvent insuffisante 22

5. LES CREDITS ALLOUES AUX JURIDICTIONS DANS LE CADRE DES PLANS D'ACTION POUR LA SURETE DES JURIDICTIONS ET DE LUTTE ANTITERRORISTE LEUR ONT PERMIS DE RENFORCER LE NIVEAU DE SURETE, CE QUI DEVRA ETRE ASSURE DANS LA DUREE 23

5.1. Les crédits « plans d'action pour la sûreté des juridictions » et PLAT ont permis aux juridictions de renforcer la sûreté des tribunaux, que les chefs de juridiction jugent aujourd'hui globalement satisfaisante 23

5.2. L'entretien des équipements récemment acquis va générer dans les années à venir des frais de fonctionnement et de maintenance que les juridictions devront prendre en charge sur leur budget de fonctionnement courant 26

6. LA BONNE EXECUTION DES CONTRATS DE NETTOYAGE CONSTITUE UNE PREOCCUPATION DE PREMIER ORDRE DANS UN NOMBRE ELEVE DE JURIDICTIONS, NOTAMMENT DANS LE CADRE DES MARCHES INTERMINISTERIELS 28

6.1. La signature des contrats de nettoyage nécessite un travail préalable important au sein des juridictions 29

6.2. En dépit d'un niveau de satisfaction bas, les juridictions tardent à infliger des pénalités aux prestataires défaillants 29

7. L'OBLIGATION D'ARCHIVAGE, QUI GENERE DES DIFFICULTES ORGANISATIONNELLES ET DES COUTS IMPORTANTS, DOIT FAIRE L'OBJET D'UNE MISE A JOUR AU REGARD DES POSSIBILITES OFFERTES PAR LA DEMATERIALISATION 31

7.1. Le manque de place disponible dans les tribunaux contraint certaines juridictions à louer des espaces d'archivage 31

7.2. Les efforts menés par les chefs de juridiction se heurtent à certaines obligations législatives ou réglementaires 33

7.3. La dématérialisation des archives constitue une perspective potentiellement génératrice d'économies à long terme 34

Depuis 2008, le déploiement d'un important programme de rénovation a permis une sensible amélioration de la qualité de l'immobilier judiciaire. Piloté par la sous-direction de l'immobilier du secrétariat général, appuyée par la direction des services judiciaires, et mis en œuvre par l'Agence pour l'immobilier judiciaire (APIJ), ce programme a accompagné le processus de regroupement des juridictions engagé lors de la réforme de la carte judiciaire initiée en 2008, générateur d'économies de loyer et vecteur de modernisation des palais de justice, notamment grâce à l'introduction d'équipements de sûreté électroniques. Toutes les juridictions n'ont cependant pas bénéficié des crédits ouverts dans le cadre de la programmation de rénovation de l'immobilier judiciaire. Par ailleurs, nombreuses sont celles, anciennes ou récentes, à faire face à des difficultés en matière d'exécution des marchés publics de nettoyage ou de gardiennage. Dans ces domaines comme dans celui de la maîtrise des consommations d'eau, d'électricité ou de gaz, la mission a néanmoins recensé de bonnes pratiques ayant vocation à être partagées.

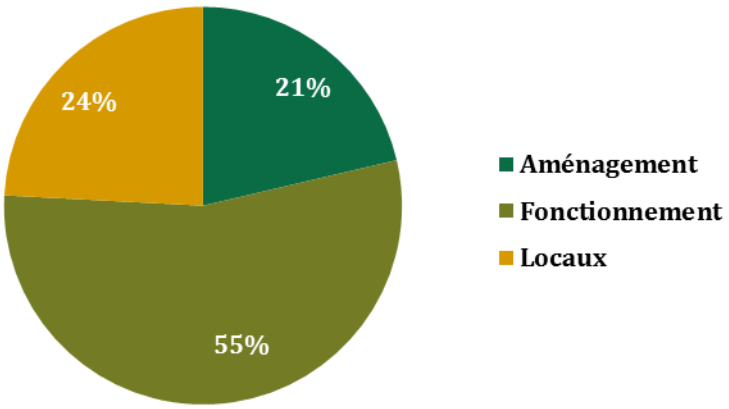
1. Les dépenses immobilières, qui représentent 55 % du coût du fonctionnement courant des juridictions, ont légèrement augmenté entre 2012 et 2015

En 2015, le coût du fonctionnement courant des juridictions relatif à l'immobilier occupant a atteint 165,8 M€. Il représente 55 % du total du fonctionnement courant. En 2015, les crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour le titre 5 (immobilier propriétaire) étaient égaux à 155,2 M€. La mission se concentre sur les dépenses du titre 3.

Les postes de dépenses relatifs à l'immobilier occupant se divisent en trois grandes familles d'activité :

- les dépenses consacrées à l'**aménagement** immobilier (maintenance, entretien, rénovation, archivage) représentent 21 % du coût de l'immobilier[1] en 2015 ;
- les dépenses consacrées au **fonctionnement** immobilier (gardiennage, nettoyage, fluides, sûreté et sécurité) équivalent à 55 % du coût de l'immobilier en 2015 ;
- les dépenses relatives aux **locaux** et aux loyers, pour 24 % du coût de l'immobilier en 2015.

Graphique 1 : Part des sous-catégories de dépenses dans le coût de l'immobilier en 2015

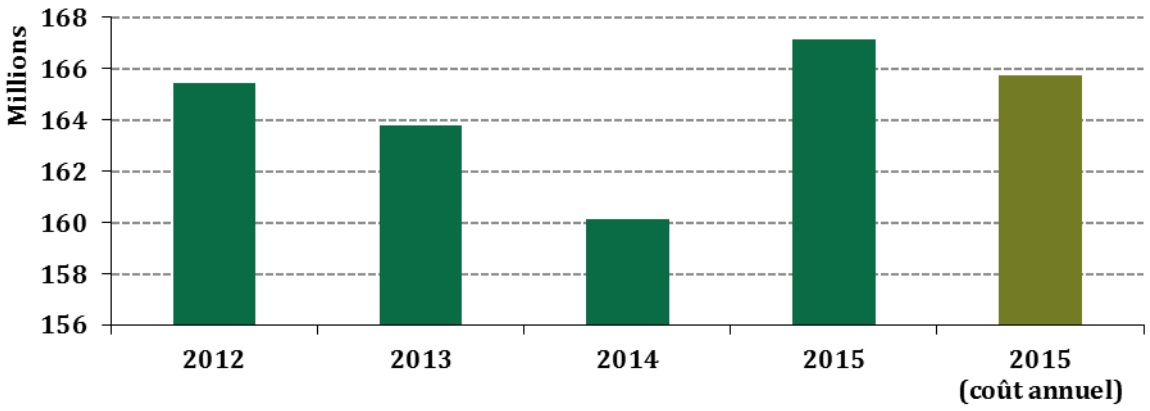


Source : DSJ ; Mission.

[1] Le coût de l'immobilier correspond aux crédits de paiements utilisés pour un service fait datant de l'année considérée. Il est calculé à partir du montant de crédits exécutés dans l'année, auquel on soustrait les crédits relatifs à des charges à payer de l'année antérieure et auquel on ajoute les crédits relatifs aux charges à payer de l'année, qui se reportent sur l'année suivante. Le coût de la politique est également nommé « dépense nette » par la direction des services judiciaires.

Entre 2012 et 2015, l'ensemble des dépenses exécutées[2] relatives à l'immobilier a augmenté de 1,0 %, passant de 165,4 M€ à 167,1 M€. Ces dépenses ont diminué de façon continue entre 2012 et 2014, de - 3,2 % au total, avant d'augmenter de 4,3 % de 2014 à 2015.

Graphique 2 : Évolution des dépenses exécutées relatives à l'immobilier, en M€



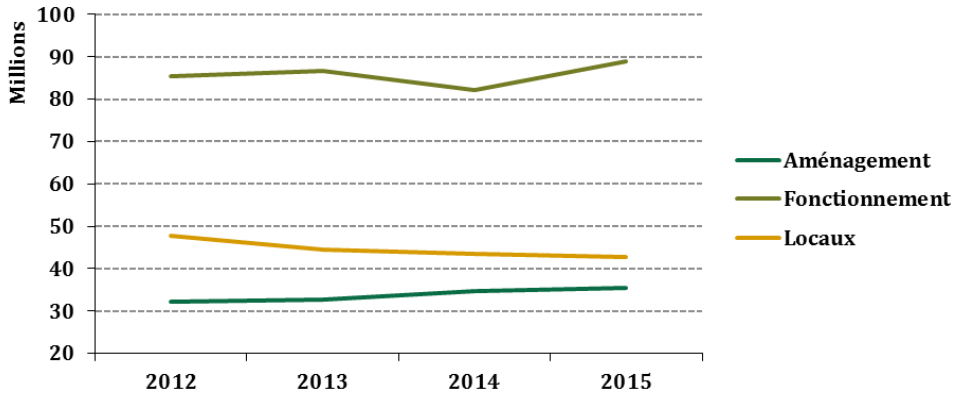
Source : DSJ ; Mission.

1.1. L'aménagement et le fonctionnement immobiliers expliquent la hausse des dépenses immobilières en 2015

Les sous-catégories de dépenses identifiées au sein des dépenses immobilières ont connu des évolutions différentes :

- l'aménagement augmente de façon continue entre 2012 et 2015, de 9,7 % au total ;
- les dépenses de fonctionnement immobilier ont augmenté de 1,5 % entre 2012 et 2013, diminué de 5,4 % en 2014 puis fortement augmenté en 2015 (+ 8,3 %), pour une évolution totale sur la période de + 4,0 % ;
- les dépenses relatives aux locaux ont diminué sans discontinuer sur la période 2012-2015, de 10,2 % au total.

Graphique 3 : Évolution des dépenses exécutées relatives à l'immobilier, par sous-catégorie, en M€



Source : DSJ ; Mission.

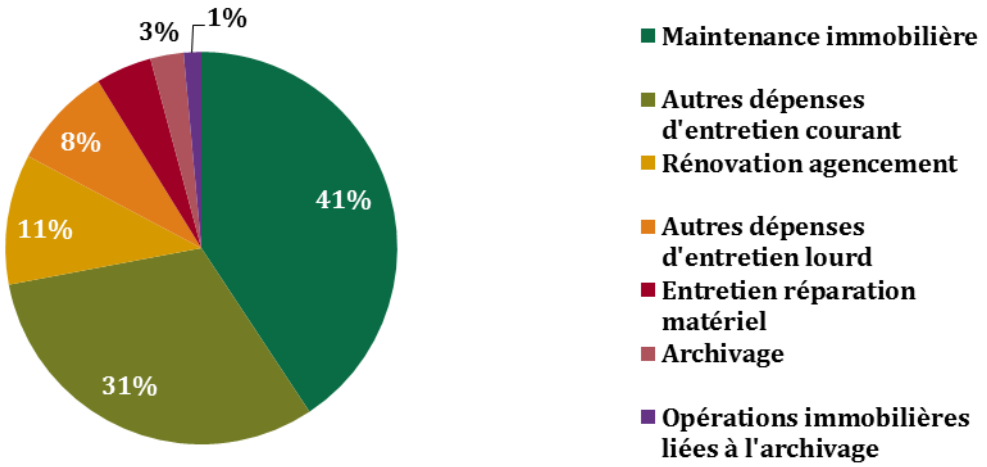
[2] Les dépenses exécutées sont les crédits de paiement consommés pendant l'année en cours, c'est-à-dire en comptabilisant les charges à payer de l'année antérieure et sans prendre en compte les charges à payer créées pendant l'année. Les comparaisons sur la base des dépenses exécutées ne permettent dès lors pas de considérer l'évolution des charges à payer et peuvent déformer la progression des dépenses pour chaque poste.

1.1.1. Les dépenses d'aménagement immobilier ont augmenté de 10 % entre 2012 et 2015

Au sein de la sous-catégorie de dépenses en lien avec l'aménagement immobilier, la dépense la plus importante (la maintenance immobilière) est en forte baisse depuis 2013 (- 25,8 %), alors qu'elle représente 41 % du coût annuel de l'aménagement en 2015. Dans le même temps, les dépenses intitulées « autres dépenses d'entretien courant »[3], qui totalisent 31 % du coût annuel en 2015, ont plus que doublé (+ 110,9 %) de 2013 à 2015.

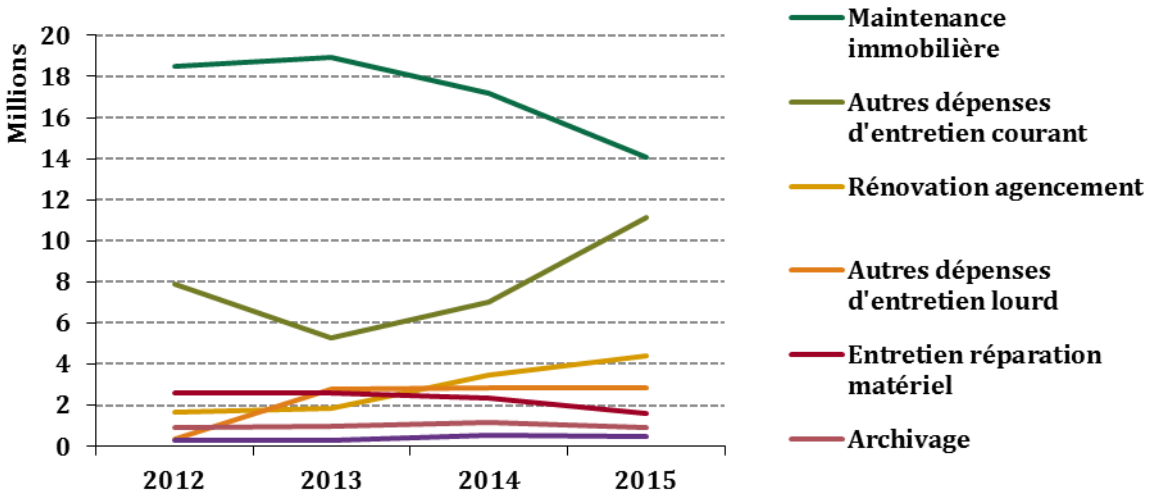
Parmi les autres dépenses relatives à l'aménagement, celles en lien avec la rénovation et l'agencement sont également en hausse. De 2012 à 2015, elles ont progressé de 160,1 % ; elles représentent 11 % du coût de l'aménagement en 2015.

Graphique 4 : Part des postes de dépenses dans le coût de l'aménagement des juridictions en 2015, en M€



Source : DSJ ; Mission.

Graphique 5 : Évolution des dépenses exécutées relatives à l'aménagement immobilier, par poste de dépense, en M€



Source : DSJ ; Mission.

[3] Par exemple, matériel de serrurerie, petit équipement électrique, matériel de menuiserie, matériel de chauffage et plomberie, petits travaux de peinture, revêtements, maçonnerie, cloisons, etc.

1.1.2. Les dépenses de fonctionnement immobilier ont fortement progressé en 2015, notamment en raison du plan de lutte anti-terroriste

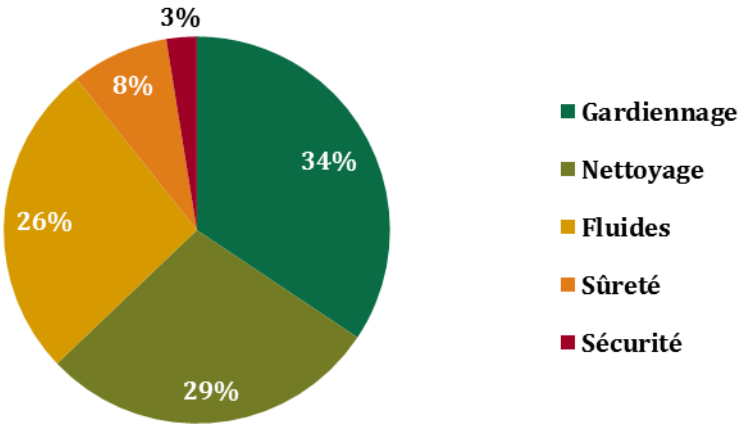
La sous-catégorie de dépenses en lien avec le fonctionnement immobilier se caractérise par trois postes de dépenses principaux :

- les dépenses de gardiennage, qui représentent 34 % du coût du fonctionnement immobilier en 2015, ont diminué entre 2012 et 2014 (- 1,8 %) avant d'augmenter en 2015 (+ 3,1 %) ; cette hausse doit être considérée dans le contexte du plan de lutte anti-terroriste pour l'année 2015 (PLAT 1) ;
- les dépenses de nettoyage (29 % du coût en 2015) ont diminué de façon constante de 2012 à 2015, de 11,5 % au total ;
- les dépenses de fluides (26 % du coût en 2015) atteignent en 2015 leur niveau de 2012, après avoir augmenté en 2013 puis diminué en 2014.

Deux autres postes de dépenses en lien avec le fonctionnement immobilier sont plus marginaux dans le coût total (8 % pour la sûreté[4] et 3 % pour la sécurité), mais présentent des évolutions notables. Si les dépenses de sécurité sont stables, les crédits consommés au titre de la sûreté ont été multipliés par 4,9 entre 2014 et 2015. Cette augmentation rapide des dépenses de sûreté s'explique par le dispositif PLAT 1, destiné à renforcer les mesures de sûreté dans les juridictions après les attentats.

Au total, les dépenses de fonctionnement immobilier ont augmenté en 2015 par rapport à 2012, en grande partie du fait de la mise en œuvre du PLAT 1, malgré une tendance à la baisse en 2014. Cette progression a été néanmoins réduite par l'évolution spontanée des dépenses de fluides, du fait de la forte baisse du prix du pétrole dès la fin de l'année 2014 (cf. annexe I).

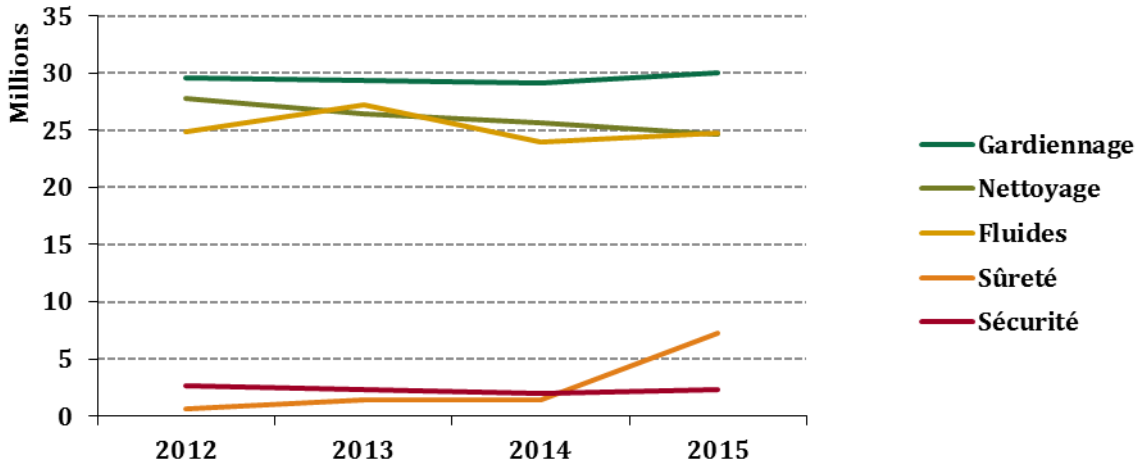
Graphique 6 : Part des postes de dépenses dans le coût de fonctionnement immobilier des juridictions en 2015, en M€



Source : DSJ ; Mission.

[4] Ce qui inclut le matériel de serrurerie, la maintenance des portes et portails, la sécurité, l'installation et la maintenance des matériels de sécurité (accès, alarme) et les autres prestations et services.

Graphique 7 : Évolution des dépenses exécutées relatives à l'aménagement immobilier, par poste de dépense, en M€



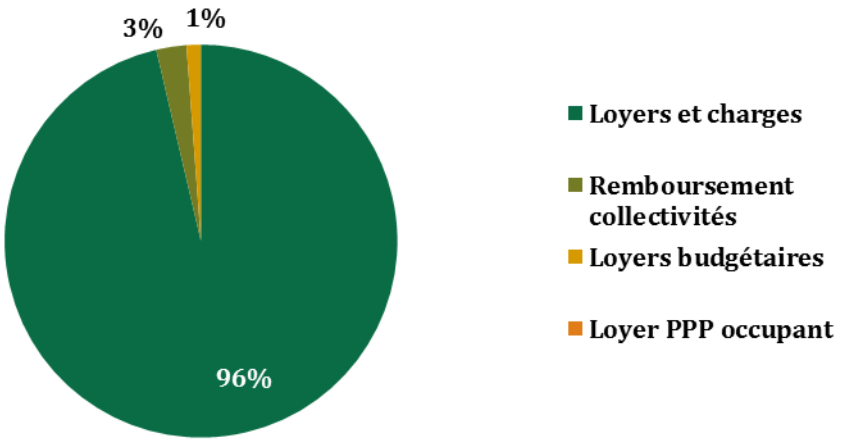
Source : DSJ ; Mission.

1.1.3. Les dépenses relatives aux locaux diminuent chaque année depuis 2012

Les dépenses relatives aux locaux sont en baisse constante depuis 2012. Au total, elles ont diminué de 10,2 % entre 2012 et 2015 et représentent en 2015 environ 24 % du coût de l'immobilier des juridictions.

Le poste de dépense « loyers et charges » domine largement les crédits consommés de cette sous-catégorie ; il représente 96 % de son coût annuel en 2015. Entre 2012 et 2015, ce poste a diminué de 11,8 %.

Graphique 8 : Part des postes de dépenses dans le coût des locaux des juridictions en 2015, en M€



Source : DSJ ; Mission.

Annexe II

Tableau 1 : Dépenses exécutées et coût annuel relatifs à l'immobilier, de 2012 à 2015, en €

Sous-catégorie de dépense	Poste de dépense	2012	2013	2014	2015	Évolution 2012-2015 (en %)	Coût annuel 2015
Aménagement	Archivage	942 589	953 944	1 132 326	908 775	- 3,6	967 376
	Autres dépenses d'entretien courant	7 919 347	5 288 712	7 009 119	11 151 279	+ 40,8	11 069 717
	Autres dépenses d'entretien lourd	329 323	2 769 372	2 868 629	2 847 019	+ 764,5	2 977 680
	Entretien réparation matériel	2 570 684	2 588 261	2 326 494	1 581 053	- 38,5	1 636 539
	Maintenance immobilière	18 527 917	18 932 684	17 209 247	14 043 502	- 24,2	14 381 902
	Opérations immobilières liées à l'archivage	289 370	262 588	528 357	495 861	+ 71,4	513 205
	Rénovation agencement	1 684 712	1 817 796	3 492 283	4 381 852	+ 160,1	3 797 516
	Total aménagement	**32 263 941**	**32 613 358**	**34 566 455**	**35 409 342**	**+ 9,7**	**35 343 935**
Fonctionnement	Fluides	24 820 163	27 259 741	23 948 686	24 773 290	- 0,2	23 851 733
	Gardiennage	29 615 698	29 379 087	29 082 769	29 998 812	+ 1,3	31 052 293
	Nettoyage	27 793 871	26 460 219	25 615 634	24 600 822	- 11,5	25 756 738
	Sécurité	2 604 486	2 288 473	1 970 894	2 333 742	- 10,4	2 297 973
	Sûreté	679 491	1 388 798	1 471 545	7 203 159	+ 960,1	7 383 744
	Total fonctionnement	**85 513 708**	**86 776 316**	**82 089 528**	**88 909 826**	**+ 4,0**	**90 342 481**
Locaux	Loyer PPP occupant	0	0	0	649	N.A.	649
	Loyers budgétaires	393 205	400 209	1 099 384	1 137 084	+ 189,2	469 604
	Loyers et charges	46 254 979	43 029 633	41 392 173	40 819 804	- 11,8	38 599 766
	Remboursement collectivités	999 512	946 025	963 038	847 003	- 15,3	997 317
	Total locaux	**47 647 697**	**44 375 867**	**43 454 595**	**42 804 540**	**- 10,2**	**40 067 336**
Total		**165 425 346**	**163 765 542**	**160 110 578**	**167 123 707**	**+ 1,0**	**165 753 753**

Source : DSJ ; Mission.

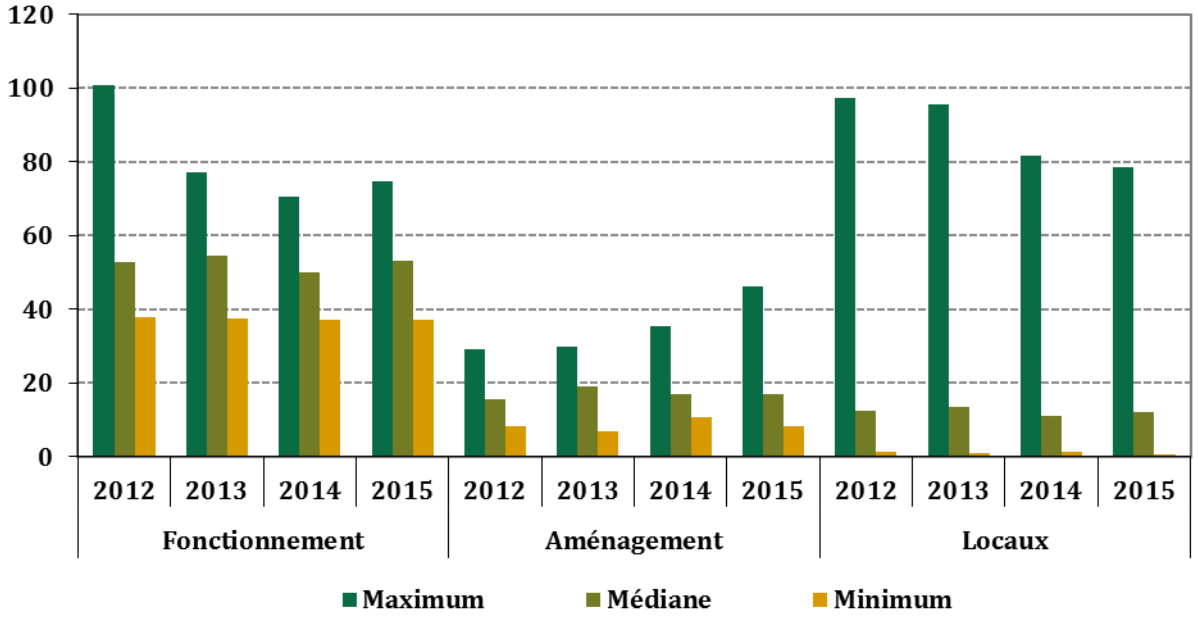
1.2. Les dépenses immobilières présentent de grandes inégalités entre les BOP

En rapportant les dépenses exécutées de la catégorie « immobilier » à la surface des juridictions de chaque ressort de cour d'appel, on obtient des ratios permettant de comparer le niveau des dépenses entre les UO. Ces ratios sont calculés à partir des crédits consommés ; ils ne prennent donc pas en compte les évolutions des charges à payer. Les charges à payer n'étant pas connues par la direction des services judiciaires pour chaque poste de dépense avant l'année 2014, il n'est pas possible d'établir des ratios sur le coût annuel de chaque poste. Les ratios de dépenses exécutées, s'ils ne décrivent pas avec exactitude les consommations annuelles sur chaque poste, permettent toutefois de dégager des indications sur les écarts entre les cours d'appel.

Sur les trois sous-catégories de dépenses de la catégorie « immobilier », les inégalités entre les UO sont importantes :

- en ce qui concerne le fonctionnement immobilier, la médiane des dépense s'établit à 53 €/m², avec un ratio maximal de 75 €/m² (UO de Grenoble) et un ratio minimal de 37 €/m² (UO de Lyon) ;
- en ce qui concerne l'aménagement immobilier, la médiane des dépense s'établit à 17 €/m², avec un ratio maximal de 46 €/m² (UO de Versailles) et un ratio minimal de 8 €/m² (UO de Colmar) ;
- en ce qui concerne les dépenses liées aux locaux (loyers), la médiane des dépense s'établit à 12 €/m², avec un ratio maximal de 78 €/m² (UO de Paris) et un ratio minimal de 1 €/m² (UO de Chambéry).

Graphique 9 : Ratios comparés entre UO pour les dépenses exécutées relatives à l'immobilier par mètre carré de surface utile (en €/m²)

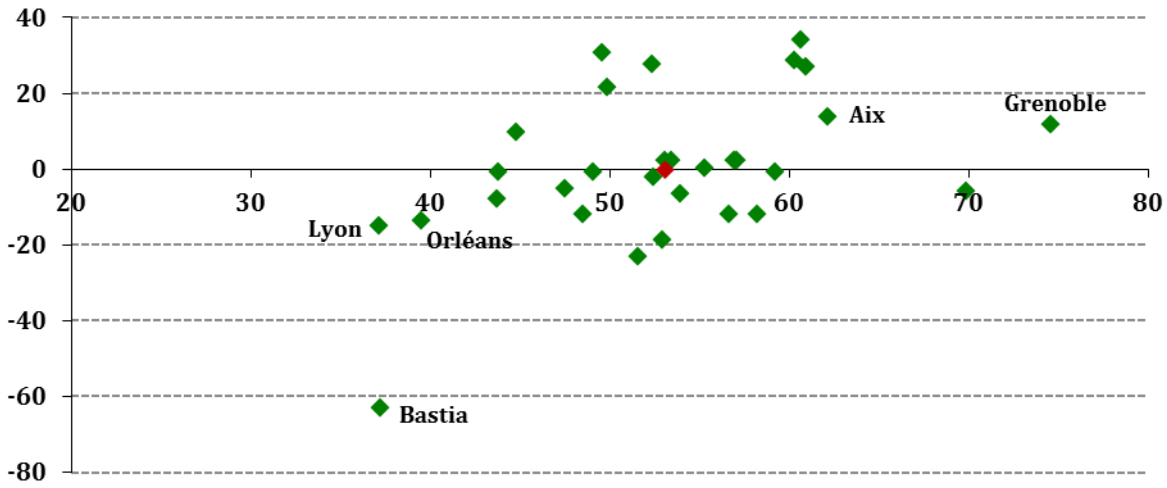


Source : DSJ ; Mission.

L'évolution des dépenses, étudiée par UO, met en évidence de fortes évolutions en ce qui concerne les dépenses relatives à l'immobilier, qui ne rapprochent pas nécessairement la dépense de la moyenne du groupe :

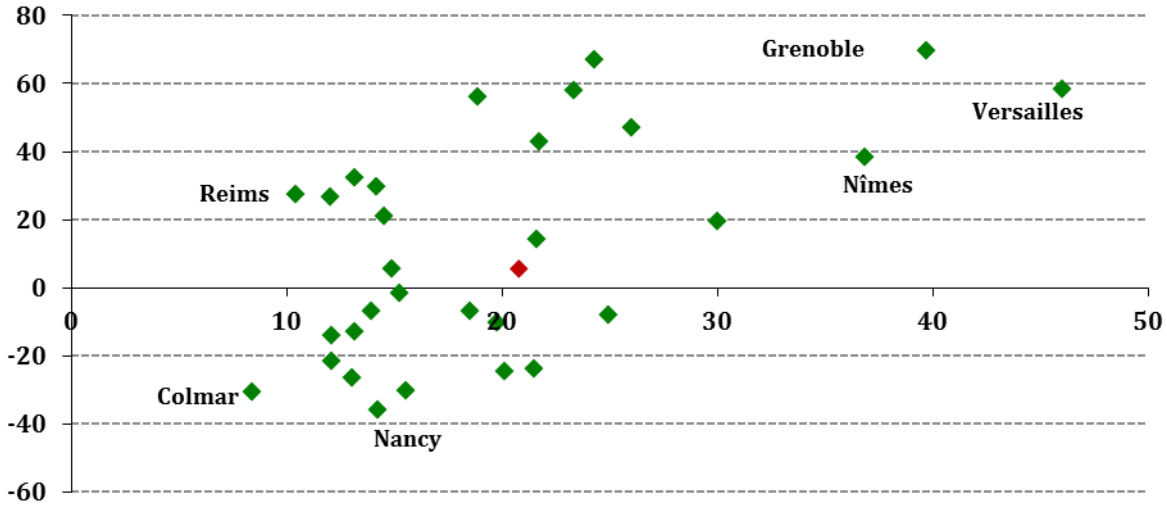
- en ce qui concerne le fonctionnement immobilier, le ratio de l'UO de Bastia a diminué de plus de 60 % sur la période 2012-2015, le plaçant à égalité avec l'UO de Lyon au niveau minimal, alors même que le ratio de Reims – situé d'emblée à un niveau beaucoup plus élevé - a progressé de 34 % dans le même temps ;
- les ratios d'aménagement évoluent entre - 36 % (UO de Nancy, à dépenses faibles par m²) et + 70 % (UO de Grenoble, à dépenses fortes par m²) ;
- en ce qui concerne les dépenses liées aux locaux, les évolutions sont comprises entre - 52 % (UO de Dijon) et + 26 % (UO d'Aix) ; l'UO de Caen est un point aberrant dans la distribution, avec une progression de presque + 150 % entre 2012 et 2015.

Graphique 10 : Ratios des dépenses de fonctionnement par m² utile (en abscisse) et évolution entre 2012 et 2015 de ce ratio (en ordonnée)



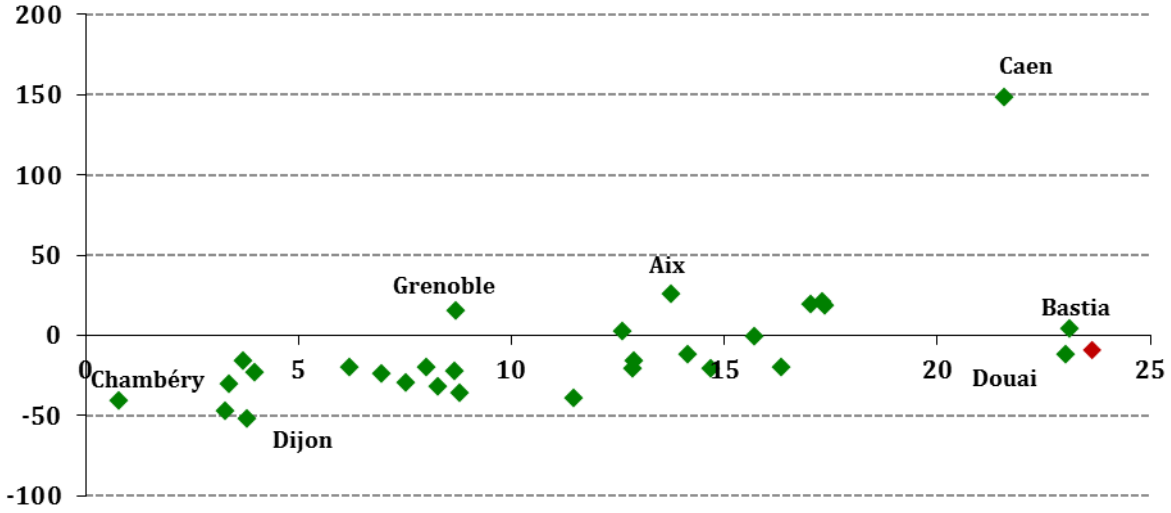
Source : DSJ ; Mission. ** Le marqueur rouge correspond au ratio et à l'évolution au niveau national.*

Graphique 11 : Ratios des dépenses d'aménagement par m² utile (en abscisse) et évolution entre 2012 et 2015 de ce ratio (en ordonnée)



Source : DSJ ; Mission. ** Le marqueur rouge correspond au ratio et à l'évolution au niveau national.*

Graphique 12 : Ratios des dépenses de locaux par m² utile (en abscisse) et évolution entre 2012 et 2015 de ce ratio (en ordonnée), hors UO Paris



Source : DSJ ; Mission. ** Le marqueur rouge correspond au ratio et à l'évolution au niveau national.*

Tableau 2 : Ratios des dépenses exécutés relatives à l'immobilier par rapport à la surface utile (en €/m²) et évolution 2012-2015 (en %)

UO	Fonctionnement					Aménagement					Locaux				
	2012	2013	2014	2015	Évolution	2012	2013	2014	2015	Évolution	2012	2013	2014	2015	Évolution
Agen	52,24	54,76	52,63	53,45	+ 2,32	15,24	19,15	21,79	21,77	+ 42,85	16,03	16,03	16,69	14,14	- 11,79
Aix	54,65	60,10	58,49	62,19	+ 13,80	17,70	23,19	21,21	26,01	+ 46,95	10,95	20,85	14,80	13,76	+ 25,66
Amiens	55,72	60,89	51,62	56,96	+ 2,23	14,97	10,59	14,28	13,93	- 6,95	7,72	7,94	7,84	6,20	- 19,69
Angers	55,88	54,50	48,80	57,11	+ 2,20	10,94	12,02	11,12	14,19	+ 29,71	9,16	8,17	7,43	6,95	- 24,13
Bastia	100,76	77,14	70,49	37,25	- 63,03	15,50	18,77	18,98	15,27	- 1,48	22,17	25,05	24,60	23,12	+ 4,29
Besançon	64,49	60,51	53,98	56,67	- 12,13	26,70	28,68	22,28	20,11	- 24,68	6,23	5,07	5,04	3,29	- 47,19
Bordeaux	46,96	46,22	51,41	60,34	+ 28,49	12,11	14,94	16,38	18,91	+ 56,15	14,37	14,45	13,33	17,32	+ 20,53
Bourges	55,27	57,91	56,76	55,29	+ 0,04	19,92	20,06	19,53	18,54	- 6,93	14,70	15,59	16,61	17,37	+ 18,16
Caen	37,97	40,78	39,77	49,58	+ 30,58	14,58	19,79	12,60	24,32	+ 66,80	8,68	8,58	6,82	21,57	+ 148,50
Chambéry	59,78	65,35	62,46	59,25	- 0,89	25,15	19,48	24,18	30,04	+ 19,44	1,33	1,01	1,29	0,79	- 40,60
Colmar	48,04	50,37	47,63	60,98	+ 26,94	12,16	9,90	14,19	8,42	- 30,76	15,29	15,31	15,76	12,87	- 15,83
Dijon	40,84	43,49	38,87	44,84	+ 9,79	14,81	19,64	17,64	23,38	+ 57,87	7,96	6,64	6,74	3,79	- 52,39
Douai	53,56	53,14	48,79	52,48	- 2,02	22,07	22,52	24,38	19,81	- 10,24	26,13	25,43	28,14	23,01	- 11,94
Grenoble	66,81	58,49	62,22	74,56	+ 11,60	23,44	27,41	33,41	39,74	+ 69,54	7,55	8,46	7,35	8,70	+ 15,23
Limoges	50,07	51,83	48,89	47,50	- 5,13	9,95	10,96	15,61	13,16	+ 32,26	20,37	21,00	20,91	16,33	- 19,83
Lyon	43,84	45,08	41,10	37,20	- 15,15	17,75	16,93	14,77	13,03	- 26,59	18,91	13,55	13,33	11,48	- 39,29
Metz	41,02	42,17	42,80	52,40	+ 27,74	9,50	7,00	10,66	12,02	+ 26,53	16,26	17,26	16,31	12,86	- 20,91
Montpellier	65,22	70,53	62,64	52,92	- 18,86	18,93	18,17	12,64	21,64	+ 14,32	12,34	15,14	9,60	12,61	+ 2,19
Nancy	57,63	55,19	47,19	53,92	- 6,44	22,24	19,23	11,53	14,27	- 35,84	12,24	8,80	11,25	8,29	- 32,27
Nîmes	55,02	59,49	58,14	48,49	- 11,87	26,66	24,14	29,27	36,88	+ 38,33	11,17	10,86	10,45	8,67	- 22,38
Orléans	45,81	46,81	37,00	39,50	- 13,77	14,15	14,57	13,97	14,91	+ 5,37	15,84	16,26	16,16	15,71	- 0,82
Paris	49,50	52,99	43,52	49,12	- 0,77	28,30	29,82	25,90	21,52	- 23,96	97,28	95,51	81,79	78,45	- 19,36
Pau	41,08	37,63	37,85	49,87	+ 21,40	14,09	10,74	11,24	12,13	- 13,91	14,32	15,01	10,88	17,03	+ 18,92
Poitiers	67,06	67,37	59,81	51,56	- 23,11	22,28	20,99	17,40	15,54	- 30,25	13,72	13,23	10,34	8,79	- 35,93
Reims	45,24	47,15	47,64	60,67	+ 34,11	8,18	9,50	10,83	10,42	+ 27,38	10,76	10,13	8,51	7,53	- 30,02
Rennes	44,08	44,21	42,65	43,80	- 0,64	15,41	12,42	13,86	12,09	- 21,54	18,50	17,06	14,37	14,69	- 20,59
Riom	47,50	47,77	47,79	43,75	- 7,89	15,14	13,76	17,36	13,19	- 12,88	4,41	4,49	4,47	3,69	- 16,33
Rouen	52,02	54,61	55,43	53,11	+ 2,10	12,04	9,45	14,22	14,56	+ 20,93	4,85	3,69	3,92	3,36	- 30,72
Toulouse	66,27	70,46	57,51	58,24	- 12,12	27,12	20,82	26,12	24,98	- 7,89	9,99	10,82	11,39	8,02	- 19,72
Versailles	74,22	66,46	63,75	69,88	- 5,85	29,10	28,12	35,54	46,03	+ 58,18	5,21	4,39	3,98	3,98	- 23,61
Meilleure pratique	**37,97**	**37,63**	**37,00**	**37,20**	**- 63,03**	**8,18**	**7,00**	**10,66**	**8,42**	**- 35,84**	**1,33**	**1,01**	**1,29**	**0,79**	**- 52,39**
Maximum	**100,76**	**77,14**	**70,49**	**74,56**	**+ 34,11**	**29,10**	**29,82**	**35,54**	**46,03**	**+ 69,54**	**97,28**	**95,51**	**81,79**	**78,45**	**+ 148,50**
Médiane	**52,90**	**54,56**	**50,15**	**53,02**	**- 0,71**	**15,46**	**18,96**	**16,87**	**17,04**	**+ 9,85**	**12,29**	**13,39**	**11,07**	**12,05**	**- 19,71**

Source : DSJ ; Mission.

2. Les différents services du ministère de la justice en charge de l'entretien et de l'investissement immobiliers travaillent de façon coordonnée au service des juridictions

Le pilotage de la politique immobilière du ministère de la justice s'effectue dans des conditions jugées satisfaisantes par les responsables des juridictions rencontrés par la mission. Elle implique, pour l'essentiel, trois acteurs :

- le secrétariat général du ministère, par l'intermédiaire de la sous-direction de l'immobilier, elle-même à la tête d'un réseau de neuf départements immobiliers implantés dans les territoires ;
- 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 ;
- l'Agence pour l'immobilier de la justice.

Le partage des compétences entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires s'explique par le fait que les juridictions, en plus des dépenses d'investissement, réalisent des dépenses immobilières de maintenance courante, financées par les crédits qui leur sont alloués au titre du fonctionnement courant.

2.1. La sous-direction de l'immobilier du secrétariat général du ministère de la justice pilote le programme d'équipement immobilier judiciaire

L'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions, départements et bureaux du service support et moyens du secrétariat général du ministère de la justice détermine les compétences de la sous-direction de l'immobilier (SDI). Son article 2 indique que la SDI « élabore et met en œuvre, pour le compte de la direction des services judiciaires, le programme d'équipement immobilier judiciaire ». À ce titre, elle assure la maîtrise d'ouvrage des schémas directeurs immobiliers des cours d'appel et assure la réalisation des opérations de construction et de rénovation des bâtiments judiciaires, qu'elle confie à l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) et aux départements de l'immobilier des plateformes interrégionales (PFI) du ministère de la justice. Elle prépare le budget, en assure l'exécution, le suivi comptable et le contrôle de la performance. Elle veille à développer les outils et les actions propres à la description et à la connaissance du patrimoine immobilier judiciaire et assure la maîtrise d'ouvrage du système d'information y afférent. »

La SDI du secrétariat général du ministère de la justice se compose :

- du bureau de la programmation et de l'investissement immobilier, lequel, en particulier, « prépare et exécute les opérations d'investissement de l'immobilier judiciaire. À ce titre, il recense, analyse et prépare la programmation budgétaire en liaison avec la direction des services judiciaires et l'APIJ ; il assure la mise en place des crédits, en suit l'exécution et assure le contrôle de gestion des opérations ; il rend compte à la direction des services judiciaires du suivi des opérations et de leur exécution budgétaire » (article 3) ;
- du bureau des études et des opérations immobilières, qui (article 4) ;
  - « coordonne et anime l'action des départements de l'immobilier des PFI du ministère de la justice pour la réalisation des opérations de construction et de rénovation des bâtiments judiciaires. À ce titre, il exerce une mission d'assistance, de conseil et de contrôle et collecte les documentations sur les coûts et délais de réalisation des opérations d'investissement et de maintenance » ;

- « participe au titre des opérations confiées à l'APIJ, en relation avec les directions concernées, à l'analyse des études préalables nécessaires à la définition des projets, au choix des concepteurs, à la validation des études de maîtrise d'œuvre, à la réalisation des ouvrages jusqu'à leur remise aux utilisateurs » ;
- « assure, pour le compte des directions du ministère, un suivi des évolutions législatives et réglementaires dans le domaine immobilier, notamment sur le respect des normes environnementales et la qualité des bâtiments. Il élabore les guides méthodologiques nécessaires à la réalisation des opérations immobilières et à la mise aux normes du patrimoine immobilier du ministère » ;

- du service immobilier du palais de justice de Paris qui, selon les termes de l'article 5 de l'arrêté, « assure la programmation et la réalisation des investissements immobiliers de nature à permettre l'amélioration technique et fonctionnelle des juridictions implantées sur le site du palais de justice de Paris » ;
- de neuf départements immobiliers, implantés dans les PFI (cf. *infra*).

Encadré 1 : L'Agence pour l'immobilier de la justice

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, et anciennement connu sous le nom d'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice.

Selon les termes du décret n° 2006-208 du 22 février 2006 relatif au statut de l'Agence publique pour l'immobilier judiciaire, l'APIJ a pour mission de :

- réaliser toute étude et analyse préalable relative aux investissements immobiliers et à l'entretien et à la valorisation du patrimoine du ministère de la justice ;
- assurer la réalisation d'opérations de construction, de réhabilitation ou de maintenance ;
- mener à bien toute mission d'assistance dans le domaine de la gestion ou de la valorisation du patrimoine immobilier.

L'APIJ assure la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction, de réhabilitation, de restauration, d'exploitation ou de réutilisation de bâtiments. Ces travaux touchent des immeubles publics destinés aux services pénitentiaires, aux juridictions, ainsi qu'aux établissements d'enseignement relevant du ministère de la justice. Elle se charge également de l'aménagement, de la maintenance et du gros entretien de ces constructions.

L'APIJ est administrée par un conseil d'administration et dirigée par un directeur général. Le conseil d'administration comprend quatorze personnes, outre son président nommé par décret sur proposition du garde des sceaux, dont le directeur des services judiciaires ou son représentant, le directeur du budget ou son représentant et deux chefs de cours d'appel ou de tribunaux de grande instance.

La SDI agit pour le compte de la secrétaire générale adjointe du ministère de la justice, responsable du budget opérationnel de programme (BOP) « immobilier », en charge du titre 5 du programme 166. Le partage des opérations entre l'APIJ et la SDI s'effectue selon le critère du coût des opérations, la première étant compétente pour la mise en œuvre des projets dont le coût est supérieur à 10 M€.

2.2. Les départements immobiliers apportent assistance et soutien aux juridictions dans les territoires

Chacune des neuf plateformes interrégionales[5] (PFI) comprend un département de l'immobilier (DI), placé sous l'autorité d'un chef de département, lui-même hiérarchiquement dépendant de la sous-directrice de l'immobilier. L'arrêté du 9 juillet 2002 fixe, en son article 2, les missions des DI :

- « assurer le pilotage des opérations d'investissement immobilier qui leur sont confiées et rendent compte de leur avancement » ;
- « réaliser toutes études nécessaires à la connaissance du patrimoine judiciaire et assurer la représentation de la chancellerie auprès des diverses instances locales compétentes » ;
- « conseiller et assister les chefs de cour d'appel dans le cadre de l'élaboration de la programmation immobilière et dans tous domaines touchant à la gestion du patrimoine immobilier ».

Le réseau des DI fait l'objet d'un pilotage dynamique de la SDI. La sous-directrice a indiqué à la mission s'entretenir « *une à deux fois par semaine* » avec chacun des chefs de département, par ailleurs réunis régulièrement en séminaire. Ces échanges, complétés par des déplacements d'agents de la SDI dans les cours d'appel, permettent à la SDI de programmer de façon fine les opérations immobilières à venir tout en tirant le bilan des opérations passées. La participation de la SDI ou du bureau FIP2 (cf. *infra*) aux dialogues de gestion permet d'assurer le lien entre les chefs de cours et la sous-direction, dont l'action est unanimement appréciée dans les juridictions visitées par la mission.

2.3. Le bureau FIP2 de la DSJ est principalement compétent en matière d'entretien immobilier

La direction des services judiciaires (DSJ) comprend un bureau de l'immobilier, de la sûreté des juridictions et de la sécurité des systèmes d'information (bureau FIP2). L'activité de ce bureau, composé de douze agents répartis en deux sections[6], s'organise autour de la gestion des crédits d'entretien immobilier (titre 3) du programme 166 et de celles d'investissement (titre 5) jusqu'à 60 000 €. Parmi les missions immobilières du bureau FIP2, énoncées à l'article 12 de l'arrêté du 1er décembre 2014 fixant l'organisation en bureaux de la direction des services judiciaires, figurent :

- la participation à la réflexion sur l'implantation territoriale des services judiciaires ;
- la contribution, en relation avec la SDI, à la définition des besoins fonctionnels et techniques en matière immobilière et à l'élaboration de la programmation budgétaire des investissements correspondants ;
- l'élaboration et la mise en œuvre, en relation avec la SDI, des guides et outils méthodologiques utiles à l'optimisation et à la gestion du patrimoine immobilier de la DSJ ;
- le choix, en relation avec la SDI, des acquisitions et cessions immobilières ;
- la réalisation de la synthèse des besoins en matière d'entretien immobilier du patrimoine judiciaire et des aux arbitrages budgétaires afférents, en relation avec le bureau du budget, de la comptabilité et des moyens ;

---

[5] Aix-en-Provence, Dijon, Lyon, Paris, Toulouse, Bordeaux, Lille, Nancy et Rennes.

[6] Section de l'immobilier (six agents) et section de la sûreté, de la sécurité des systèmes d'information, et de la loi informatique et libertés (cinq agents).

- l'élaboration, le suivi et la mise en place de la politique et de la stratégie de l'exploitation maintenance des bâtiments judiciaires, la gestion de la professionnalisation des acteurs régionaux et locaux afin d'harmoniser les contrats et d'uniformiser les pratiques ;
- la participation, en relation avec la SDI, à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État au sein des services judiciaires et le suivi du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » ;
- le pilotage et le suivi des outils de gestion et de suivi des fluides, en lien avec la SDI et le bureau des frais de justice et de l'optimisation de la dépense.

Selon le bureau FIP2, la SDI et la DSJ veillent à articuler de façon cohérente les dépenses de titre 3 et de titre 5.

2.4. Le magistrat délégué à l'équipement est l'interlocuteur du bureau FIP2 dans les cours d'appel

Placé dans une cour d'appel, sous l'autorité des chefs de cour, le magistrat délégué à l'équipement (MDE) participe à la programmation, la mise en œuvre et au suivi des opérations d'entretien immobilier du titre 3. Il accompagne les opérations d'investissement immobilier conduites par l'APIJ pour les dépenses de titre 5. Enfin, il assure le suivi des visites des commissions de sécurité ainsi que la gestion des baux des bâtiments judiciaires du ressort. À ce titre, le MDE est l'interlocuteur direct du bureau FIP2.

Ce magistrat est assisté, dans ces missions, par deux acteurs du service administratif régional (SAR) :

- le responsable de la gestion du patrimoine immobilier qui, en liaison avec l'administration centrale, le département immobilier de la plateforme interrégionale et les arrondissements judiciaires, exerce le suivi budgétaire des opérations immobilières, apporte son assistance à la finalisation des documents techniques requis pour la passation des marchés publics à objet immobilier et suit la bonne exécution des contrats d'exploitation-maintenance ;
- le technicien immobilier en charge du suivi technique des opérations immobilières du titre 5, de la mise en œuvre des opérations immobilières d'un montant inférieur à 60 000 € ainsi que du respect des obligations règlementaires qui portent sur les bâtiments. Par ailleurs, cet agent contribue, sur le plan technique, à l'élaboration des marchés publics d'exploitation-maintenance et au suivi de leur exécution.

Le MDE exerce une mission d'interface entre, d'une part, les juridictions et leurs personnels et, d'autre part, les corps d'état. Ainsi, les besoins immobiliers formulés par les juridictions, sur le fondement des spécificités de leur fonctionnement, peuvent être intégrés dans la gestion immobilière tout en tenant compte des contraintes techniques, budgétaires et administratives, des impératifs des entreprises du bâtiment ainsi que d'autres administrations comme l'architecte des bâtiments de France dans le cas d'un palais de justice classé.

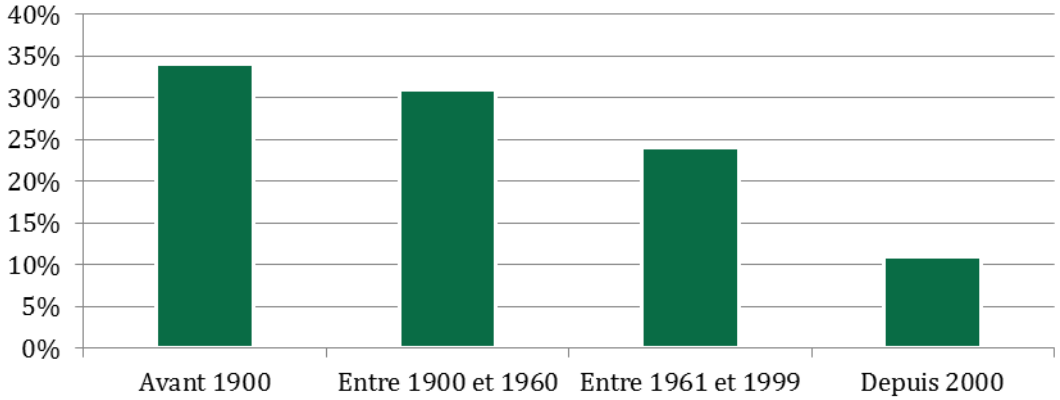
3. Le programme de rénovation de l'immobilier judiciaire, initié en 2008, a permis d'améliorer sensiblement la qualité du parc des services judiciaires

Le parc immobilier judiciaire se compose à la fois de bâtiments récents, construits en particulier depuis 2008 dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, et de bâtiments anciens, dont le niveau d'entretien est très inégal. Les opérations de rénovation ont accompagné la volonté de rationaliser les dépenses de fonctionnement courant, tout en offrant aux agents du service public de la justice un meilleur environnement de travail. La maintenance de ces palais de justice modernes n'en demeure pas moins coûteuse.

3.1. Le parc immobilier judiciaire se caractérise encore par sa forte hétérogénéité

Au total, 732 sites[7], parmi lesquels certains sont classés, composent le patrimoine immobilier judiciaire, dont une soixantaine de bâtiments d'archives, représentant environ 2,1 millions de mètres carrés de surface hors œuvre nette (SHON). Le graphique 13 présente la répartition des bâtiments judiciaires en fonction de leur période de construction. Deux tiers des bâtiments aujourd'hui en activité ont été construits au XXème siècle. Selon la sous-direction de l'immobilier (SDI) du secrétariat général du ministère de la justice, ceux construits pendant la première moitié du XXème siècle présentent comme caractéristiques communes leur localisation en centre-ville et leur architecture à colonnes. À partir de 1960, les architectes des nouveaux palais accordent une place importante à l'ouverture et à la fonctionnalité et construisent plus fréquemment des palais situés en périphérie des villes.

Graphique 13 : Répartition des bâtiments judiciaires en fonction de leur période de construction



Source : sous-direction de l'immobilier du secrétariat général du ministère de la justice : mission.

La part des juridictions en mauvais état a fortement baissé depuis 2008, sous l'effet de la réforme de la carte judiciaire, qui s'est accompagnée de la mise en œuvre d'un programme immobilier de rénovation piloté par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).

[7] Qui représentent une surface totale d'environ 2 200 000 m².

Depuis 2010, dix opérations judiciaires immobilières ont été livrées par l'Agence[8]. Au 2 septembre 2016, le portefeuille de l'APIJ comprenait huit projets en cours de réalisation[9] et cinq à l'étude[10].

En dépit de cette politique immobilière volontariste et appréciée dans les juridictions ayant bénéficié des services de l'APIJ et de la sous-direction immobilier (SDI) du secrétariat général du ministère de la justice, certains agents du service public de la justice exercent leurs fonctions dans des locaux vétustes, qui affectent tant les personnels de la juridiction que les justiciables. Le maintien de l'activité dans des locaux de ce type peut s'expliquer, selon la SDI :

- par la priorité donnée aux sites concernés par la réforme de la carte judiciaire. Ainsi, les sites de Moulins, Cusset, Beauvais et Nancy, qui n'ont pas été affectés par la réduction du nombre de juridictions (cf. *infra*), n'ont pas bénéficié du programme de rénovation de l'immobilier judiciaire de 2008 ;
- par des négociations complexes entre les acteurs locaux. C'est par exemple le cas à Meaux et à Perpignan ;
- par le fait qu'en dépit de la responsabilité du gestionnaire du budget opérationnel de programme (RBOP) et des unités opérationnelles (UO) d'entretenir et de maintenir les palais de justice, la maintenance immobilière constitue souvent, selon la direction des services judiciaires (DSJ), « *la variable d'ajustement pour les dépenses obligatoires de la cour d'appel* », notamment dans un contexte de contrainte budgétaire importante. Depuis trois ans, la DSJ a fait le choix, dans une logique de responsabilisation des RBOP, de ne pas flécher de crédits destinés à l'entretien immobilier, ces crédits étant inclus dans l'enveloppe globale destinées à chaque BOP. Ce choix a pu apparaître, au sein de certaines juridictions, comme un moyen de réduire le montant des crédits destinés à l'entretien immobilier, l'enveloppe globale étant souvent insuffisante pour payer les charges inéluctables.

Afin d'être en mesure de faire face à certaines dépenses d'entretien immobilier imprévisibles dans les juridictions, la DSJ conserve une enveloppe de 2 M€ annuels, destinées aux « *travaux graves et urgents* ». En plus des crédits de fonctionnement courant et de ceux délivrés en cas de situation grave et urgente, la DSJ élabore chaque année depuis 2013 un plan de soutien dédié à l'immobilier. D'un montant de 10 M€ en 2013, il a permis de financer des projets présentés par les cours ou souhaités par le secrétariat général et la DSJ, à hauteur de 2,7 M€ en 2015[11]. Les crédits accordés dans ce cadre font l'objet d'un fléchage par cour et par projet. L'administration centrale arbitre entre les différentes demandes « *en fonction du patrimoine des cours d'appel et de sa connaissance du patrimoine immobilier judiciaire* ».

Ces financements, discrétionnaires, ne sont pas toujours de nature à résoudre durablement les difficultés[12] rencontrées dans certaines juridictions.

---

[8] Bourg-en-Bresse (TGI, TI, TC, CPH), Béziers (TGI, TI, TC, CPH), Chalon-sur-Saône (TGI, TI, TC, CPH), Fort-de-France (CA), Haguenau (TI, CPH), Limoges (TGI, TI, TC, CPH), Marseille-Montyon (TGI, TI, TP), Montmorency (TI, CPH), Périgueux « Montaigne » (TGI, TI) et Périgueux « Sirey » (TGI, TI).

[9] Cayenne (TGI), Douai (CA et TGI), Lisieux (TGI), Lons-le-Saunier (TI, TC, CPH), Pointe-à-Pitre (TGI), Poitiers (CA, TGI, TI, TC, CPH, SAR), Saint-Malo (TGI, TI, TC, CPH) et Strasbourg (TGI, RCS).

[10] Aix-en-Provence (TGI), Paris (Île de la Cité), Lille (TGI), Mont-de-Marsan (TGI) et Perpignan (TGI, TI, CA, TC, CPH).

[11] L'absence de plan de soutien immobilier en 2016 s'explique par le choix de promouvoir la création de services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) dans les juridictions.

[12] L'insuffisante solidité du parquet du tribunal d'instance de Nancy rend par exemple impossible l'installation d'armoires.

Encadré 2 : Un exemple de palais de justice très dégradé, le TGI de Perpignan

Le tribunal de grande instance de Perpignan est particulièrement délabré et manque d'équipements de base. L'absence de toilettes ouvertes au public contraint ainsi les agents à recommander au public et aux prévenus de se rendre dans les toilettes publiques du parking Arago, situé à proximité. En l'absence de système de climatisation fonctionnel, le tribunal achète chaque année des climatiseurs mobiles, pour un montant total de 2 000 €, fortement consommateurs d'eau[13] et d'électricité. Ces appareils ne peuvent être allumés dans la salle des assises pendant plus de quinze minutes en raison du bruit qu'ils génèrent[14], qui ne permet pas aux juges et aux justiciables de communiquer dans des conditions normales. Selon les chefs de la juridiction, les policiers chargés des escortes ont menacé, au cours de l'été 2016 et alors que la température était dans 35 degrés dans la salle des assises, de faire valoir leur droit de retrait.

Selon les chefs de juridiction, le tribunal présente en outre des problèmes d'humidité – qui empêchent par exemple la constitution de stocks de papier –, de sécurité et de sûreté. Aucun équipement de la salle des assises n'est, selon la présidente, conforme aux normes de sécurité (la porte par laquelle entrent les accusés est trop petite, le box n'est pas sécurisé, l'espace entre les bancs du public ne permettrait pas d'évacuer la salle dans des conditions satisfaisantes en cas d'incendie, verrières opaques, etc.). L'espace dédié aux permanences du parquet comprend un couloir dans lequel sont disposés deux bureaux pour les avocats des prévenus, par manque de place, ainsi qu'une dizaine de places assises (chaises et bancs) pour leurs clients, parfois accompagnés de policiers. L'étroitesse des lieux est peu propice à l'application sereine des procédures judiciaires.

En 2001, le ministère de la justice a acheté, pour un montant de 200 000 €, l'ancien office du tourisme de Perpignan qui, au lieu d'avoir été investi par le tribunal d'instance en vue de son rapatriement à proximité du tribunal de grande instance, menace désormais ruine et pourrait emporter dans sa chute une partie du tribunal de grande instance selon les chefs de la juridiction. En 2008, un autre bâtiment situé à proximité de la gare de Perpignan a fait l'objet d'une acquisition pour un montant de 740 000 € dans la perspective de la signature d'un contrat de partenariat portant sur la construction d'une nouvelle cité judiciaire. Ces deux achats réalisés par le ministère de la justice conduisent à s'interroger sur la qualité du pilotage du projet de reconstruction du tribunal de grande instance de Perpignan.

Ce tribunal bénéficie depuis 2013 d'un plan d'accompagnement triennal de 70 000 € par an financé par la DSJ, renouvelé en 2016 à la suite d'une mission de l'Inspection générale des services judiciaires, mais ceci ne permet, selon le directeur de greffe, que d'effectuer « *des petites dépenses d'amélioration* ».

Si la sous-direction de l'immobilier (SDI) a indiqué à la mission que la reconstruction du tribunal de grande instance de Perpignan constituait une priorité et qu'elle envisageait la constitution de la maîtrise d'œuvre en 2017, le début des travaux en 2020 et leur achèvement à la fin de l'année 2022, le tout sous la coordination de l'APIJ, les agents du palais de justice de Perpignan sont résignés en raison du report ou de l'annulation des travaux promis depuis 30 ans.

Ce projet doit de toute évidence constituer une priorité absolue pour l'APIJ, la SDI et la DSJ.

[13] Les climatiseurs « à eau perdue » du tribunal de grande instance de Perpignan ont consommé, en 2015, 1 600 m^3 d'eau, selon les informations communiquées par le directeur de greffe.

[14] 60 décibels par appareil.

3.2. Les tribunaux de construction récente permettent de rationaliser certaines dépenses et offrent des conditions de travail et d'accueil satisfaisantes, sans nécessairement que leur coût de fonctionnement ne soit réduit

Les palais de justice à l'architecture contemporaine (Bordeaux, Besançon, Caen, Grasse, Limoges, Nantes, Pontoise, Toulouse) ont été élaborés à partir d'un guide de programmation fixant un certain nombre de contraintes visant à améliorer le fonctionnement matériel des juridictions. Les nouveaux bâtiments comprennent ainsi quatre zones (publique, tertiaire, logistique et de sûreté), qui assurent aux agents des juridictions comme aux justiciables de meilleures conditions de travail et d'accueil.

La programmation 2008/2009, dont l'exécution est proche de son terme et qui pourrait conduire la SDI et la DSJ à soumettre prochainement une proposition de nouvelle programmation au garde des sceaux[15] s'inscrit dans une perspective de rationalisation des dépenses immobilières par le regroupement de juridictions, qui permet de générer des économies de baux par exemple. À Limoges, le regroupement du tribunal de grande instance, du tribunal d'instance et du tribunal de commerce dans une nouvelle cité judiciaire permettra d'économiser 180 759 € annuels, soit le montant annuel[16] des loyers du tribunal d'instance (soit 63 678 €) et du tribunal de commerce (117 081 €). À cette économie s'ajoute celle réalisée sur le marché de gardiennage : la surveillance d'un site unique permet de réduire la dépense annuelle de 11 632 €[17].

Le coût d'exploitation du bâtiment et sa performance environnementale constituent des critères de sélection des projets, selon la SDI. Bien que n'étant pas certifiés Haute qualité environnementale (HQE), les nouveaux palais de justice sont conçus selon des normes intégrant les préoccupations de développement durable. Enfin, les services de l'administration centrale veillent à la correspondance entre les besoins des juridictions et les projets architecturaux. Ainsi, la visite d'une commission technique de l'APIJ à Mont-de-Marsan a conduit, à l'issue d'un dialogue avec la SDI, à la suppression de quatre ascenseurs par rapport au projet initialement conçu par l'architecte en raison de leur inutilité en si grand nombre et des coûts supplémentaires qu'aurait engendré leur installation.

Si, paradoxalement, les nouveaux palais de justice permettent d'une part de réaliser des économies en raison des moindres dépenses de loyers et d'une meilleure performance énergétique et d'autre part d'améliorer les conditions de travail des agents, en leur garantissant par exemple un niveau plus élevé de sûreté, ils sont également à l'origine de coûts de maintenance nouveaux[18], tant en raison de la nécessité d'entretenir des équipements complexes (systèmes électroniques, systèmes de ventilation et de chauffage, etc.) que d'assurer la conformité des équipements aux normes de sécurité les plus récentes. La cour d'appel de Montpellier estime ainsi que le coût mensuel de maintenance d'un bâtiment ancien varie, dans son ressort, entre 2 500 € et 3 000 €, alors qu'il est compris entre 7 000 € et 8 500 € pour un bâtiment récent.

---

[15] Cette programmation pourrait notamment inclure les palais de justice de Beauvais, Cusset, Meaux, Moulins ou encore Nancy.

[16] Ces données portent sur l'année 2015.

[17] Le coût annuel du gardiennage s'élevait, en 2015, à 206 632 €. En 2016, il devrait être de 195 000 €.

[18] Le nouveau palais de justice de Narbonne est par exemple équipé de serrures électriques, dont le coût de remplacement est de 2 000 €. Le changement d'une serrure du tribunal de Carcassonne coûte 50 €.

En l'absence de données fiables permettant de comparer les coûts de fonctionnement courant des anciens et des nouveaux palais de justice[19], la mission n'est pas en mesure d'estimer si les gains financiers sont supérieurs aux coûts nouveaux. Ces coûts, avec leur dynamique[20], doivent évidemment être pris en compte dans le budget des juridictions.

La DSJ considère pour sa part, de façon générale, que « *le coût d'exploitation des nouveaux bâtiments est toujours supérieur à celui des anciens* », en raison notamment de la signature de contrats multi techniques (cf. *infra*). Selon les estimations de la SDI, le coût de la maintenance, hors gardiennage et nettoyage, d'un palais de justice récemment livré est d'environ 20 €/m^2, à comparer à un coût moyen estimé de 17 €/m^2 en France métropolitaine[21].

3.3. La signature de contrats multi techniques a sensiblement amélioré l'efficacité de la maintenance immobilière, à un coût néanmoins élevé

Le recours à des contrats de maintenance multi techniques tend à se généraliser, bien que le périmètre couvert par ce type de contrat varie d'une juridiction à l'autre. Ainsi, la cour d'appel de Toulouse a exclu l'entretien des ascenseurs de son contrat multi techniques contrairement à celle de Nîmes, cette dernière ayant choisi de privilégier la simplicité au détriment du surcoût.

Les juridictions expriment, de façon générale, leur satisfaction en ce qui concerne la qualité des prestations fournies par les titulaires des contrats multi techniques. Ces derniers sont à l'origine de gains de temps (la juridiction signe un seul contrat pour plusieurs types de prestations), ils reportent la responsabilité de la coordination des intervenants sur le titulaire du marché public et permettent de ne plus se préoccuper de la question de la répartition des tâches à accomplir, la quasi-totalité des opérations de maintenance étant placées sous la responsabilité d'un prestataire unique.

Le coût des contrats multi techniques est élevé, notamment lorsqu'on le compare à celui des multiples contrats de maintenance signés par les juridictions. À titre d'exemple, le contrat multi techniques signé pour la maintenance de la cité judiciaire de Limoges représente une dépense annuelle de 138 000 €, à comparer à la somme de 31 702 € acquittée en 2015 pour l'entretien du palais historique et de son annexe. À Foix, où un nouveau palais de justice a ouvert en 2015, le coût du contrat de maintenance multi techniques est passé de 16 200 € à 71 119 € annuels. Ce type de dépense en hausse est à mettre en relation avec le gain réalisé par la disparition progressive des concierges ou des techniciens de maintenance, qui assuraient en interne la prise en charge des menues mais multiples opérations de maintenance et de remise en état.

La définition pertinente du champ des contrats de maintenance multi techniques constitue un levier d'économies potentielles. Ainsi, le pilotage mis en œuvre par le responsable de la gestion immobilière (RGI) du service administratif régional (SAR) de Lyon, qui consiste à la fois à encadrer de façon précise le marché afin de réduire les zones de conflit potentielles avec son titulaire et à évaluer périodiquement la nécessité réelle des clauses contenues dans les contrats ont permis de réduire le coût au mètre carré de la maintenance multi technique de 28 % entre 2006 et 2016[22].

---

[19] Cette demande, qui a été formulée à Lyon et à Limoges, n'a pas pu être satisfaite.

[20] Le Nouveau palais de justice de Lyon, inauguré en 1995, est sujet à des inondations récurrentes en raison de problèmes d'étanchéité causés par l'orientation peu opportune d'une verrière vers les bâtiments.

[21] En 2013, les chiffres portant sur l'année 2015 étant biaisés par l'octroi exceptionnel des crédits PLAT.

[22] La surface hors œuvre nette (SHON) est passée de 82 225 m^2 en 2006 à 102 874 m^2 en 2016. Dans le même temps, le coût des contrats multi techniques signés pour les trois départements relevant de la cour d'appel de Lyon s'est élevé en 2016 à 673 678 € alors qu'il était de 801 853 € en 2006.

Le tableau 3 expose, par juridiction, les gains réalisés par le SAR à l'issue de la révision, pour l'année 2016, des prestations prévues dans les contrats de maintenance multi techniques. Les contrats multi techniques sont en général signés pour une durée de trois à cinq ans. La révision de huit contrats de maintenance multi techniques entreprise par le RGI du SAR de Lyon entre 2015 et 2016 a permis de réaliser une économie totale de 43 766 € sur une dépense initiale de 203 690 €, soit un gain de 21 %. Selon le RGI, le constat d'une grande variation des ratios du coût de la maintenance par m² - compris en 3,78 et 21,97 – s'explique par la taille de la juridiction (possibilité ou non d'économies d'échelle)[23] et de la technicité du site.

Les résultats obtenus par le SAR de la cour d'appel de Lyon démontrent l'intérêt pour toutes les cours d'appel d'engager régulièrement une étude approfondie des contrats afin d'obtenir des révisions favorables du point de vue budgétaire.

Tableau 3 : Comparaison des ratios de coût des contrats de maintenance multi techniques par m² par juridiction après révision des contrats et gains financiers associés dans le ressort de la cour d'appel de Lyon

Juridiction	Ratio 2015 (en euros/m²)	Ratio 2016 (en euros/m²)	Gain réalisé (en euros)
TI de Trévoux	4,60	6,05	- 1 343
TI de Nantua	7,91	7,10	640
CPH d'Oyonnax	17,43	6,91	2 978
Palais de justice Belley	12,73	12,09	717
CPH de Saint-Étienne	17,16	21,97	- 3 070
Palais de justice de Saint-Étienne	5,50	3,78	24 812
Palais de justice de Montbrison	6,30	4,30	5 960
CA de Lyon « 24 colonnes »	5,70	4,56	13 072
Total	6,26	4,91	43 766

Source : Service administratif régional de Lyon ; Mission.

Proposition n° 1 : Procéder, dans toutes les juridictions, de façon régulière et systématique, à une révision des prestations prévues dans les contrats multi techniques.

4. La régionalisation des dépenses de fluides doit s'accompagner de la mise en œuvre de dispositifs de suivi des consommations

Si des démarches ont été entreprises, tant au niveau des RBOP qu'en administration centrale, afin de réduire le montant des dépenses de fluides par une centralisation accrue des procédures de négociation avec leurs fournisseurs, le suivi des consommations ne fait pas encore l'objet d'un suivi systématique et efficace dans les juridictions.

4.1. Les dépenses de fluides ont fait l'objet d'une centralisation à amplifier

Le mouvement de régionalisation des dépenses d'électricité a consisté à transférer la négociation et le paiement des contrats des juridictions vers les cours d'appel. Le paiement des dépenses de fluides repose dès lors sur deux principaux modèles :

[23] Le conseil des prud'hommes de Saint-Étienne a une surface de 638 m² tandis que le palais de justice de Saint-Étienne est le deuxième plus grand palais de la région, avec 14 400 m².

- la mise en place d'un budget d'intérêt commun (BIC) partagé par plusieurs juridictions hébergées dans les mêmes locaux et sur lequel sont retranchées les dépenses d'eau, de gaz et d'électricité qui concernent l'ensemble du ressort pour lequel le BIC est établi ;
- le service administratif régional (SAR) déduit du budget de la juridiction le montant de ses factures, calculé au *prorata* de sa consommation lorsque les factures concernent plusieurs juridictions du même ressort de cours d'appel.

La mutualisation des dépenses de fluides est approuvée tant dans les juridictions qu'en administration centrale, dans la mesure où la faible marge de manœuvre dont disposent les chefs de cours (BOP ou UO) et de juridictions en matière de consommation d'eau, de gaz et d'électricité ne justifie pas son inclusion dans les dépenses de proximité.

Elle présente en outre l'avantage, pour la sous-direction immobilier (SDI) du secrétariat général, d'avoir une connaissance exhaustive des contrats en cours d'exécution et d'être en mesure de procéder à des comparaisons entre cours d'appel. Dans le cadre de la fin des tarifs réglementés de l'électricité et du gaz, la direction des achats de l'État (DAE) a procédé à une renégociation des contrats d'énergie à partir de 2014, pour le compte de plusieurs administrations, dont le ministère de la justice. Dans ce contexte, la SDI a procédé à l'analyse de l'ensemble des contrats d'électricité pour toutes les directions du ministère. La SDI estime que la révision des contrats de gaz et d'électricité menée par la DAE a permis au ministère de la justice[24] 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.

L'absence de besoin de prendre en compte les spécificités de chaque juridiction en matière de fourniture d'eau, de gaz et d'électricité et l'existence d'un nombre restreint de fournisseurs plaident en faveur d'une centralisation accrue de la négociation de ce type de contrats, susceptible de générer à la fois des économies d'échelle et de décharger l'ensemble des cours d'appel d'une tâche à faible valeur ajoutée.

<u>Proposition n° 2</u> : Amplifier le mouvement de centralisation de la négociation et de la facturation des contrats de fluides (eau, électricité et gaz).

4.2. S'il existe, dans chaque région, des dispositifs de partage des factures, leur utilisation à des fins de suivi des consommations demeure inégale et souvent insuffisante

En dépit de la généralisation du mouvement de régionalisation des dépenses de fluides, il n'existe pas de procédure standardisée de communication des factures (et donc du niveau des consommations) de fluides aux juridictions par le pôle Chorus ou le service administratif régional (SAR). Certains SAR mettent à disposition des juridictions, sur un serveur partagé, l'ensemble des factures qui les concernent. Ces mises à disposition, effectuées tous les quinze jours dans le meilleur des cas, sont parfois doublées de l'envoi d'un courrier électronique aux directeurs de greffe.

Le SAR de Montpellier a en outre entrepris des démarches auprès des fournisseurs afin de créer, pour chaque juridiction, un compte ou un espace client en ligne qui permet de suivre de façon précise et en temps réel les niveaux de consommation. Selon le SAR de Montpellier, la mise à disposition de ces outils, pour utile qu'elle soit, doit être accompagnée de démarches volontaristes[25] de la part des services gestionnaires de la cour d'appel afin d'inciter à leur utilisation.

---

[24] Les données transmises à la mission par la SDI ne permettent pas d'estimer l'ampleur de ces économies pour les services judiciaires.

[25] Présentation du fonctionnement de l'outil, suggestions d'utilisation, etc.

Ce besoin d'accompagnement est confirmé par les constats réalisés par la mission lors de ses déplacements : si toutes les juridictions disposent, ou peuvent disposer, de leurs factures de fluides, rares sont celles qui les exploitent dans une perspective de suivi et de maîtrise des consommations. La mission a eu connaissance d'un cas dans lequel c'est le fournisseur qui a signalé à la juridiction une consommation anormale, symptôme d'un dysfonctionnement important[26].

Au regard de la part des factures de fluides – 8,1 % des dépenses exécutées en 2015 – dans les dépenses de fonctionnement courant des juridictions et du besoin d'économiser des ressources, la maîtrise de la consommation doit constituer un levier d'économies. Une instruction nationale invitant les SAR à doter les juridictions des outils de suivi des consommations les plus performants – créations de compte sur les sites Internet des fournisseurs –, à suivre mensuellement leurs consommations et à diffuser des consignes d'économies d'énergie est par conséquent nécessaire et doit être encouragée.

Proposition n° 3 : Concevoir un outil national simple, inspiré des meilleures pratiques déployées dans certaines juridictions, visant à permettre à chaque juridiction de suivre ses niveaux de consommation de d'eau, d'électricité et de gaz.

Proposition n° 4 : Procéder à la centralisation et à l'analyse annuelle des factures et du niveau de consommation dans chaque cour d'appel (SAR).

5. Les crédits alloués aux juridictions dans le cadre des plans d'action pour la sûreté des juridictions et de lutte antiterroriste leur ont permis de renforcer le niveau de sûreté, ce qui devra être assuré dans la durée

Les juridictions ont bénéficié de crédits destinés à améliorer leur niveau de sûreté à la suite des attaques terroristes de janvier et novembre 2015. La maintenance des nouveaux matériels qui équipent les palais de justice devra être financée, dans les années à venir, sur leur budget de fonctionnement courant.

5.1. Les crédits « plans d'action pour la sûreté des juridictions » et PLAT[27] ont permis aux juridictions de renforcer la sûreté des tribunaux, que les chefs de juridiction jugent aujourd'hui globalement satisfaisante

La sûreté des juridictions fait l'objet, depuis plus de dix ans, d'une attention croissante.

À la suite de la multiplication d'incidents affectant le fonctionnement quotidien des juridictions[28], le ministre de la justice a confié en 2003 à M. Philippe Ingall-Montagnier, chargé de la mission sûreté, la responsabilité d'une mission relative à la sûreté des palais de justice.

---

[26] En l'espèce, la société Veolia a signalé une consommation anormalement élevée d'eau au tribunal de grande instance de Montauban, qui n'avait repéré l'existence de la fuite ni sur ses factures, ni physiquement.

[27] Plan de lutte anti-terroriste.

[28] Le recensement des incidents effectué sur cinq années montrait alors que les altercations, outrages et menaces représentaient la moitié des cas recensés et ce, avant les dégradations, intrusions et vols. Ces statistiques ont été confirmées par une enquête de contrôle effectuée au cours de deux journées en décembre 2003, laquelle montrait, par ailleurs, que ce phénomène concernait pour l'essentiel les TGI et TI.

Le rapport, déposé en novembre 2004, soulignait le développement des incivilités dans les tribunaux ainsi qu'une perte d'autorité des institutions. Il avançait également que l'effort d'accessibilité, de transparence et de proximité mené par le ministère de la justice depuis environ 25 ans avait probablement contribué à désacraliser l'institution judiciaire, la rendant *de facto* plus accessible, mais moins sûre.

Faisant le constat que le ministère de la justice ne disposait ni de l'organisation ni des moyens nécessaires à la prise en compte des nouvelles menaces sur la sûreté, le rapport[29] préconisait la mise en place de structures et personnels dédiés à la fonction sûreté, un appui méthodologique aux juridictions[30] ainsi que la mise en œuvre d'une gestion spécifique à la sûreté et notamment l'instauration d'une comptabilité analytique propre à cette fonction susceptible d'accompagner la programmation du renouvellement des équipements. En particulier, le rapport recommandait un recours accru au gardiennage.

Sur le plan budgétaire, enfin, le rapport soulignait l'importance d'accroître les moyens dévolus à la sûreté.

C'est dans ce contexte qu'un plan d'action pour la sûreté des juridictions a été décidé et décrit par les circulaires du 15 mars 2005 et 23 juin 2008, à la suite de l'agression d'un magistrat au tribunal de grande instance de Metz (2007), qui succédait à celle d'une greffière dans les locaux du palais de justice de Rouen (2005).

En 2015 et 2016, les juridictions ont bénéficié de crédits exceptionnels dans le cadre des deux plans de lutte antiterroriste (PLAT). Le PLAT 1, annoncé en janvier 2015, à la suite des attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015, a permis au ministère de la justice de bénéficier de 29,7 M€ supplémentaires hors titre 2 au titre du programme 166[31]. La loi de finances pour 2016 a ouvert, au titre du PLAT 2 décidé à la suite des attentats du 13 novembre 2015, 18,6 M€ de crédits *hors titre 2 pour le programme « justice judiciaire », devant permettre de* « renforcer les effectifs de magistrats chargés de la lutte anti-terroriste ; la sécurisation des sites judiciaires sensibles et exposés ; l'augmentation des frais de justice et des moyens technologiques et informatiques mis à disposition des juridictions ; le renforcement des supports *».*

Les deux plans de lutte antiterroriste ont eu les effets suivants sur le fonctionnement courant des juridictions :

- en 2015, 9,29 M€ ont été fléchés sur des dépenses d'immobilier occupant et 3,4 M€ sur des dépenses de fonctionnement courant hors immobilier, notamment sur des mesures supports ;
- dans le cadre du PLAT 1, 1,38 M€ ont été alloués à l'immobilier occupant en 2016 et 2,49 M€ au fonctionnement courant hors immobilier ;
- dans le cadre du PLAT 2, 19,75 M€ ont été alloués à l'immobilier occupant en 2016 et 6,05 M€ au fonctionnement courant hors immobilier ;

Le tableau 4 présente la répartition de l'usage des crédits ouverts dans le cadre des deux plans de lutte antiterroriste en ce qui concerne la brique de budgétisation « fonctionnement courant » des juridictions.

---

[29] La synthèse de ce rapport est consultable sur le site www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport-surete.pdf

[30] La préface du guide méthodologique, paru en janvier 2007, soulignait que, *« trop longtemps méconnue, la sûreté des enceintes judiciaires constitue, en effet, à l'évidence une des conditions premières de l'exercice serein de la justice dans un cadre garantissant tout à la fois la protection des personnes et des biens.* »

[31] Le décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ouvre des crédits pour le programme 166 à hauteur de 38 747 500 €, dont 9 047 500 €, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

Tableau 4 : Répartition de l'usage des crédits ouverts dans le cadre des PLAT 1 et 2 pour le fonctionnement courant des juridictions

Thématique	PLAT	Mesures	Briques budgétaires	Budget 2015 CP (en M€)	Budget 2016 CP (en M€)
Sécurisation des sites sensibles et exposés	PLAT 1	Dispositifs de vidéo-protection et alarmes anti-intrusion ; surcoût gardiennage ; sécurisation de la périphérie des bâtiments ; équipements techniques (portiques, badges, etc.).	Immobilier occupant	9,29	1,38
Frais de justice et moyens technologiques et informatiques	PLAT 1	Déploiements de téléphones sécurisés, tablettes et matériel informatique.	Fonctionnement courant hors dépenses immobilières	2,00	1,09
Mesures supports et mesures complémentaires	PLAT 1	Renforcement en moyens de fonctionnement de l'École nationale des greffes.	Fonctionnement courant hors dépenses immobilières	0,50	0,50
Mesures supports et mesures complémentaires	PLAT 1	Stages sur la laïcité pour les publics du ministère de la justice (peine complémentaire).	Fonctionnement courant hors dépenses immobilières	0,90	0,90
Total	**PLAT 1**	**-**	**-**	**12,69**	**3,87**
Sécurisation des sites sensibles et exposés	PLAT 2	Renforcement de la protection des juridictions.	Immobilier occupant	N.A.	16,50
Mesures supports et mesures complémentaires	PLAT 2	Emplois dans les juridictions (renforcement du support).	Fonctionnement courant hors dépenses immobilières	N.A.	3,25
Mesures supports et mesures complémentaires	PLAT 2	Emplois dans les juridictions (renforcement du support).	Immobilier occupant	N.A.	3,25
Frais de justice et moyens technologiques et informatiques	PLAT 2	Cassiopée et évolutions des logiciels du parquet antiterroriste.	Fonctionnement courant hors dépenses immobilières	N.A.	2,80
Total	**PLAT 2**	**-**	**-**	**N.A**	**25,80**
Total	**PLAT**	**-**	**-**	**12,69**	**29,67**

Source : Direction des services judiciaires.

La sécurisation des sites sensibles et exposés a consisté à déployer, dans les juridictions :

- des dispositifs de vidéo-protection et des alarmes anti-intrusion, ainsi qu'à prendre en charge les surcoûts liés au gardiennage ;
- des installations visant à sécuriser les bâtiments[32] ou leur périphérie ;
- des équipements techniques tels que des portiques ou des badges permettant un accès sécurisé à certaines zones des bâtiments.

[32] Ainsi, toutes les fenêtres du rez-de-chaussée du tribunal de grande instance de Beauvais ont été changées dans ce cadre, ces travaux n'ayant jamais été financés au titre de l'entretien immobilier.

Dans ce cadre, la direction des services judiciaires (DSJ) a demandé aux chefs de cours d'exprimer leurs besoins dans un délai d'une semaine. La liste des projets retenus par l'administration centrale a ensuite été communiquée aux juridictions et les crédits alloués pour les financer ont fait l'objet d'un fléchage. Si le fléchage paraît justifié au regard de la nécessité de veiller à ce que les crédits ouverts dans le cadre des deux PLAT soient effectivement utilisés afin de sécuriser les sites sensibles et exposés, on peut s'interroger sur la capacité d'un bureau d'administration centrale à identifier, mieux que les chefs de cours, les projets les plus pertinents au regard des contextes locaux.

Proposition n° 5 : Accorder, à l'avenir, une plus grande place à l'avis des chefs de cours en matière d'installation d'équipements de sûreté dans leur ressort judiciaire.

Les chefs de cours interrogés par la mission estiment que le niveau de sûreté atteint grâce à l'ouverture des crédits dans le cadre des deux PLAT est globalement satisfaisant. Il n'en demeure pas moins que certaines juridictions, notamment des tribunaux d'instance, qui reçoivent pourtant un public nombreux, vulnérable et parfois agressif, sont encore vulnérables. Le coût de la sécurisation de l'ensemble des juridictions sur le territoire national justifie d'identifier les sites particulièrement sensibles afin de maîtriser les dépenses de sûreté.

5.2. L'entretien des équipements récemment acquis va générer dans les années à venir des frais de fonctionnement et de maintenance que les juridictions devront prendre en charge sur leur budget de fonctionnement courant

Les investissements financés dans le cadre des deux PLAT génèrent des dépenses de fonctionnement courant, notamment en raison de l'effet cliquet qui s'applique aux dépenses de sûreté :

- les équipements doivent être maintenus ;
- certains équipements (vidéo-surveillance) nécessitent le recrutement d'agents de surveillance pour être pleinement efficaces.

Il en résulte, notamment, que les deux PLAT, s'ils ont effectivement permis d'améliorer le niveau de sûreté des juridictions, sont susceptibles de générer des dépenses de fonctionnement courant nouvelles et qui devront être financées. À titre d'exemple, la cour d'appel de Lyon, qui a bénéficié en 2016 de 149 818 € au titre du PLAT 2, estime que le surcoût annuel généré par les nouveaux équipements s'élève à 55 752 € annuels[33].

Le graphique 14 présente l'évolution des dépenses de gardiennage (recours à des sociétés privées) dans les juridictions de 2007 à 2016[34] (selon la DSJ, les données portant sur 2007 sont à prendre avec précaution en raison de nombreuses erreurs d'imputation liées aux débuts de la gestion dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)).

Les chiffres qui figurent dans le graphique 1 doivent être analysés dans le contexte de la réforme de la carte judiciaire, mise en œuvre à partir du mois de février 2008[35]. Ainsi, entre 2008 et 2011, le nombre de juridictions a diminué de 32 % :

---

[33] Cette somme correspond, selon la cour d'appel de Lyon, aux prestations de gardiennage associées à la surveillance des portiques pour le contrôle d'accès du public pendant les audiences.

[34] La DSJ prévoit une dépense annuelle de gardiennage égale à 32 M€ en 2016. Au 31 octobre 2016, cette dépense s'élevait à 25,2 M€.

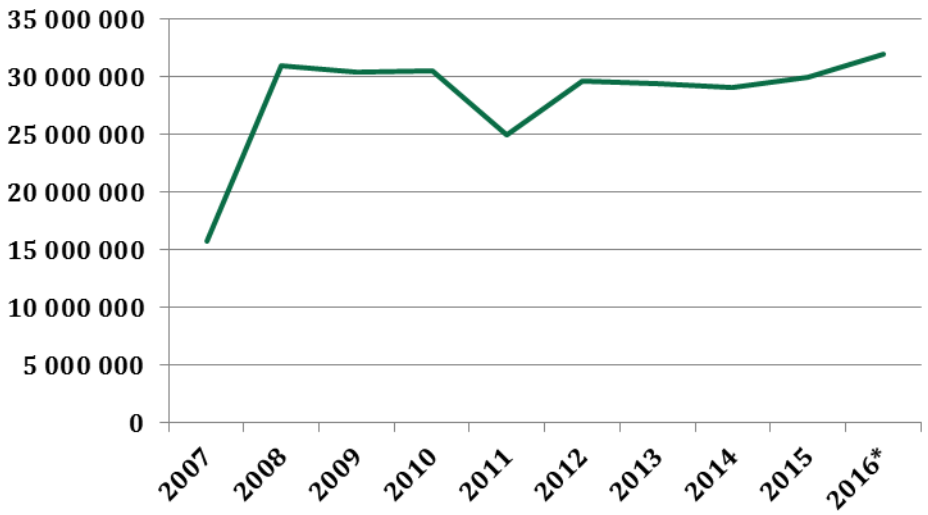
[35] Les textes fixant les nouveaux sièges et ressorts des juridictions sont rassemblés sur la page http://www.textes.justice.gouv.fr/dossiers-thematiques-10083/textes-reformant-la-carte-judiciaire-11209/.

- 21 tribunaux de grande instance ont été supprimés[36] ;
- 178 tribunaux d'instance ont été supprimés et 7 ont été créés ;
- 62 conseils des prud'hommes ont été supprimé, un a été créé ;
- 55 tribunaux de commerce ont été supprimés, 5 ont été créés.

Bien que les dépenses de gardiennage paraissent stables entre 2008 et 2014[37], la dépense par palais de justice a augmenté – même si la suppression de chacune des 309 juridictions de la carte judiciaire n'implique pas nécessairement la fermeture du bâtiment qui l'abritait. [38].

Les marchés publics de gardiennage exécutés par les juridictions visitées par la mission sont négociés par le service administratif régional (SAR) des cours d'appel (BOP ou UO) ou par le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) de la région dans laquelle est implantée la cour d'appel. La qualité de leur exécution est jugée satisfaisante par les juridictions, qui insistent sur la nécessité de participer activement aux réunions d'expression des besoins afin de faire valoir leurs spécificités, celles-ci pouvant être nombreuses au regard de la nature de l'activité judiciaire (audiences correctionnelles nocturnes, audiences du juge des libertés et de la détention pour lesquelles la loi pose le principe de la publicité des débats, etc.).

Graphique 14 : Évolution des dépenses de gardiennage dans les juridictions de 2007 à 2016 (en euros)



Source : Direction des services judiciaires ; Mission.

[36] Les TGI de Saint-Gaudens, Saumur et Tulle ont rouvert le 1er septembre 2014. Par ailleurs, des chambres détachées ont été créées à la même date auprès des TGI d'Agen, Lons-le-Saunier et Saint-Brieuc.

[37] Selon la DSJ, les données portant sur 2011 sont soumises à réserve, cette année celle de l'entrée en application de Chorus, ce qui a pu générer des erreurs d'imputation liées au changement de logiciel.

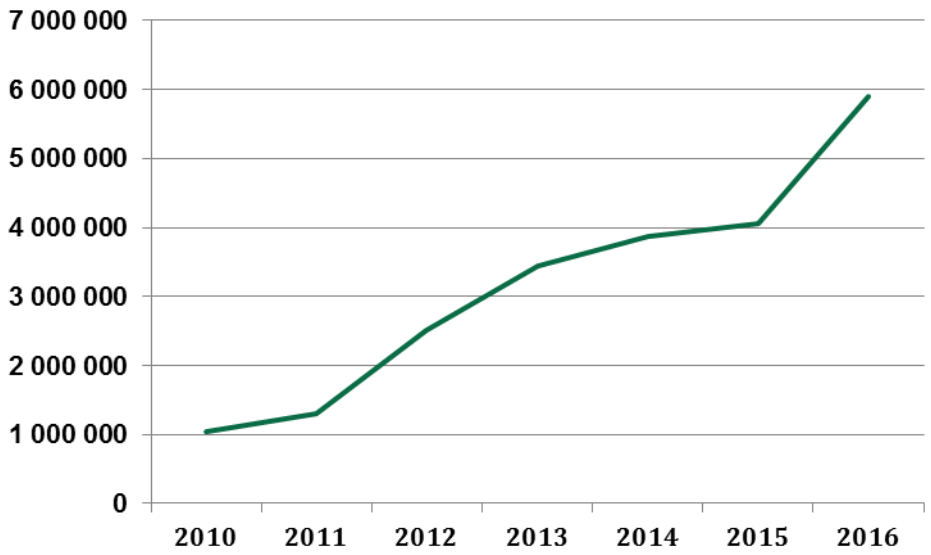
[38] Ainsi, à la suite de la fermeture du TGI de Montbrison, plusieurs salles d'audience et bureaux ont été investis par le TI et par le CPH. Un centre d'archivage y a par ailleurs été constitué.

La hausse des dépenses de gardiennage, qui traduisent un recours accru aux sociétés privées parallèlement au désengagement des service de police dans un contexte de réduction des charges dites indues, s'est accompagnée d'une hausse des crédits de masse salariale[39] utilisés pour indemniser les réservistes de la police nationale, comme l'indique le graphique 15. Ces dépenses, qui s'élevaient à 1,04 M€ en 2010, devraient, selon les prévisions de la DSJ, atteindre 5,90 M€ en 2016. Le recours aux réservistes de la police nationale est néanmoins inégal d'un département à un autre : alors que, dans la région bordelaise ou dans le ressort de la cour d'appel de Douai, le nombre de réservistes est assez important pour assurer la protection exclusive du tribunal de grande instance, leur nombre est insuffisant dans la région lyonnaise et nul dans celle de Beauvais.

La suppression des gardes statiques effectuées par la police nationale devant les tribunaux, annoncée en octobre 2016, conduira, si elle est effective, à une hausse supplémentaire des dépenses de gardiennage dans les juridictions.

Proposition n° 6 : Anticiper les besoins financiers à venir en matière de sûreté, générés à la fois par la nécessité de faire fonctionner les nouveaux équipements et par le besoin de les maintenir.

Graphique 15 : Évolution des dépenses en crédits de masse salariale pour les réservistes de la police nationale, entre 2010 et 2016 (en euros)



Source : Direction des services judiciaires ; Mission.

6. La bonne exécution des contrats de nettoyage constitue une préoccupation de premier ordre dans un nombre élevé de juridictions, notamment dans le cadre des marchés interministériels

Nombreuses sont les juridictions visitées par la mission à avoir exprimé leur difficulté à faire exécuter de façon satisfaisante leur contrat de nettoyage, une fois l'entreprise titulaire du marché public sélectionnée, le processus de sélection étant lui-même critiqué pour sa complexité. Les constats de manquements ne conduisent pourtant qu'exceptionnellement à l'infliction de pénalités.

[39] Indemnités de vacation brutes versées.

6.1. La signature des contrats de nettoyage nécessite un travail préalable important au sein des juridictions

Le mouvement de régionalisation (négociation des contrats par le service administratif régional (SAR) de la cour d'appel dont les chefs sont responsables du budget opérationnel de programme (RBOP) ou par le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) de la région dans laquelle est implantée la cour d'appel) des marchés publics de nettoyage actuellement en cours dans les juridictions n'est pas sans susciter des difficultés, dont la nature est double.

Tout d'abord, selon les chefs de cour, le recours à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) requiert une mesure précise de l'ensemble des surfaces à nettoyer, qui peut s'avérer complexe voire coûteuse, notamment lorsque les surfaces vitrées sont élevées et certains équipements peu accessibles. La complexité générée par la nécessité d'exprimer un besoin précis auprès de l'autorité centralisatrice est peu incitative pour les juridictions habituées à organiser une visite de locaux à nettoyer à laquelle chaque prestataire candidat au marché doit participer pour lui permettre d'évaluer correctement les prestations à fournir.

En outre, chaque tribunal est soumis à des contraintes spécifiques, au regard de la nature du contentieux qui y est traité et de l'organisation interne de la juridiction. La régionalisation des marchés publics de nettoyage implique une participation active aux réunions préparatoires à la rédaction du cahier des charges ainsi que la possibilité, pour chaque partie prenante au contrat, d'exprimer des besoins particuliers, ce qui n'est pas toujours le cas. Ainsi, la cour d'appel de Limoges considère que le document d'expression de besoin (« fiche Marene ») qui lui a été communiquée par le SGAR de l'ancienne région Limousin « *ne permettait pas de faire valoir les contraintes propres à la cour, en matière notamment de nettoyage des salles d'audience ».* Ladite fiche inclut pourtant :

- un onglet « superficie », qui permet d'indiquer la surface par type d'espace (accueil, sanitaires, bureaux, etc.) et la nature de la surface à nettoyer (moquette, carrelage, parquet, etc.) ;
- un onglet « vitres », qui permet d'indiquer la surface des vitres intérieures et extérieures à nettoyer ainsi que la fréquence annuelle souhaitée pour leur nettoyage ;
- un onglet « prestations spécifiques », qui permet d'indiquer la surface d'un espace atypique devant faire l'objet d'un nettoyage (par exemple, un parvis) dont la fréquence peut être mentionnée, ainsi que des commentaires ;
- un onglet « nombre de passages hebdomadaires », qui permet d'indiquer la fréquence souhaitée des prestations ordinaires ;
- un onglet « plage horaire d'intervention », qui permet de renseigner les horaires souhaités de début et de fin des prestations, par jour de la semaine ;
- un espace d'expression libre « Précisions / Commentaires » qui, en l'espèce, aurait pu être utilisé pour mentionner certains besoins particuliers de la cour.

L'acceptation d'un intermédiaire (SAR ou SGAR) est d'autant plus simple que celui-ci veille à compenser l'éloignement géographique par un recueil attentif des contraintes des uns et des autres, dans les limites des possibilités offertes par un cahier des charges. Dans le cas contraire, le recours à une prestation régionalisée peut conduire à la fourniture de services inutiles ou inadaptés ainsi qu'à une désorganisation du fonctionnement de la juridiction.

6.2. En dépit d'un niveau de satisfaction bas, les juridictions tardent à infliger des pénalités aux prestataires défaillants

Contrairement aux marchés de gardiennage, dont l'exécution est jugée, de façon générale, satisfaisante par les chefs de cours, les marchés de nettoyage sont à l'origine de plaintes fréquentes.

La qualité du suivi de l'exécution des marchés de nettoyage est très hétérogène d'une juridiction à une autre. Certaines d'entre elles ont élaboré des grilles de suivi précises et procèdent à des contrôles inopinés et contradictoires. C'est notamment le cas dans les cours d'appel de Montpellier ou de Toulouse, où le constat d'un taux de satisfaction inférieur à 80 % dans le premier cas et de 15/20 dans le second donne lieu à l'infliction automatique de pénalités.

Proposition n° 7 : Établir en administration centrale puis diffuser auprès de toutes les cours d'appel des grilles type de suivi d'exécution des marchés de nettoyage et veiller à leur utilisation, après les adaptations locales nécessaires, par l'ensemble des juridictions.

Les clauses du contrat de nettoyage signé par la cour d'appel de Montpellier pour l'ensemble des juridictions de son ressort, en vigueur depuis le 1er mars 2016 et dont le coût est inférieur de 27 % au précédent[40], retiennent l'attention : aucune fréquence des prestations n'y figure, le prestataire étant astreint à une obligation de résultat. Ainsi, les bâtiments couverts par le contrat doivent être propres à chaque instant, quels que soient les moyens déployés. Les bâtiments d'une surface supérieure à 2 000 m^2 font l'objet d'un contrôle mensuel, tandis qu'il est trimestriel dans les plus petits. En outre, quatre contrôles supplémentaires – et inopinés – peuvent être réalisés par trimestre dans le ressort de la cour d'appel. Selon le SAR de Montpellier, ce type de contrat, recommandé par l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) du ministère de la justice[41], est source de satisfaction, bien que son suivi soit chronophage pour les directeurs de greffe et le SAR.

À l'inverse, certaines juridictions, pourtant critiques de la qualité de la prestation du titulaire de leur contrat de nettoyage, s'en remettent au prestataire pour effectuer des contrôles qualité réguliers (absence de grille de contrôle propre à la juridiction, absence d'objectifs de contrôles inopinés, absence de contrôles inopinés) et n'appliquent jamais de pénalités.

Proposition n° 8 : Appliquer de façon systématique des pénalités aux titulaires des marchés de nettoyage en cas de manquement par rapport aux modalités du contrat.

Un cadrage national rappelant la nécessité de mettre en place des procédures autonomes de contrôle de l'exécution des marchés de nettoyage, incluant la constitution de grilles de contrôles adaptées aux spécificités locales, la fixation d'objectifs trimestriels de contrôles inopinés et leur mise en œuvre est donc opportun, tout comme l'infliction systématique de pénalités en cas de constat de manquements.

Proposition n° 9 : Établir en administration centrale puis diffuser auprès des cours d'appel une circulaire rappelant la nécessité de mettre en place des procédures autonomes de contrôle de l'exécution des marchés de nettoyage, incluant la constitution de grilles de contrôles adaptées aux spécificités locales, la fixation d'objectifs trimestriels de contrôles inopinés et leur mise en œuvre.

---

[40] Exécuté par le même prestataire.

[41] Mott MacDonald.

7. L'obligation d'archivage, qui génère des difficultés organisationnelles et des coûts importants, doit faire l'objet d'une mise à jour au regard des possibilités offertes par la dématérialisation

Les juridictions peinent à remplir leurs obligations réglementaires en matière d'archivage, en raison de la capacité de stockage limitée des palais de justice et de l'absence fréquente d'espace prévu à cet effet, susceptible de garantir leur conservation dans de bonnes conditions. Dans ce contexte, l'externalisation du stockage voire de la gestion des archives auprès de bailleurs ou prestataires privés constituent les solutions privilégiées lorsqu'il n'existe pas de centre de pré-archivage. La dématérialisation des dossiers et leur archivage sous forme numérique, encore trop peu développés, constituent des pistes d'économies importantes.

7.1. Le manque de place disponible dans les tribunaux contraint certaines juridictions à louer des espaces d'archivage

Les obligations d'archivages auxquelles sont soumises les juridictions emportent des conséquences à la fois organisationnelles et financières. Dans l'attente de leur déversement aux archives départementales, les archives sont stockées dans des conditions qui varient d'une juridiction à l'autre :

- stockage des archives dans un espace dédié au sein du palais de justice ;
- externalisation du stockage et de la gestion des archives auprès d'une société privée ;
- location de locaux servant à l'archivage, exploités par la juridiction ;
- stockage des archives dans des espaces du palais de justice non prévus à cet effet (caves, combles, couloirs).

La direction des services judiciaires (DSJ) comme les juridictions concernées reconnaissent que le stockage des archives dans les caves, combles ou couloirs n'est pas acceptable. Il peut être à l'origine d'avis négatifs à la suite des visites réalisées par les commissions de sécurité des établissements recevant du public, tant en raison des difficultés de circulation qu'il génère que des risques d'incendie qu'il occasionne. Le stockage des archives dans des lieux inappropriés peut nuire à leur conservation lorsque les locaux ne sont pas aérés et que le taux d'humidité ne fait pas l'objet d'un contrôle. De plus, leur défaut de protection et de surveillance est susceptible de nuire à leur confidentialité, voire de conduire à leur soustraction. Enfin, l'amoncellement des archives dans les couloirs ou dans les bureaux nuit aux conditions de travail des agents.

Pour remédier à ce problème et en raison de l'absence de possibilité de stockage des archives judicaires, certaines juridictions louent des locaux dans l'attente de leur versement aux archives départementales ou de leur destruction. Au coût de location s'ajoutent ceux liés au transfert des documents. Ainsi, à titre d'exemple, le tribunal de grande instance de Perpignan loue, pour 45 000 € par an, un garde-meuble qui, d'après les chefs de juridiction, est peu adapté à la conservation d'archives judiciaires, tant en matière de sûreté que de sécurité. Son utilisation nécessite en outre l'organisation de navettes, qui impliquent la mobilisation d'agents contraints de porter des charges lourdes.

Dans ce contexte, la sous-direction de l'immobilier (SDI) du secrétariat général du ministère de la justice et la DSJ ont entrepris, parallèlement à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire (2008-2011) la construction de centres de pré-archivage. Ces centres sont destinés à l'entreposage des archives intermédiaires des juridictions, pendant leur durée légale de conservation. Une fois ces délais de conservation expirés, les archives sont versées aux archives départementales en vue de leur conservation définitive au regard de leur intérêt historique, ou détruite.

Selon la SDI, la construction d'un silo est le résultat de la constitution et de la présentation d'un projet de service commun à plusieurs juridictions. Équipés de bureaux et de douches afin de garantir la qualité de travail des agents archivistes, les centres départementaux des archives judiciaires sont régis par un logiciel de gestion des archives et comprennent un service de numérisation.

La cour d'appel de Douai a mis en œuvre un système de pré-archivage mutualisé extrêmement efficace. Profitant de la libération de l'espace occupé par le TGI d'Hazebrouck lors des recompositions opérées dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, il a été décidé de convertir les locaux en espace de pré-archivage pour l'ensemble des juridictions du ressort de la cour. Un logiciel de gestion de ces archives mutualisées a été commandé auprès d'une société privée spécialisée en informatique. Afin de mettre en œuvre la gestion centralisée des archives dans le centre d'Hazebrouck, les chefs de greffe des juridictions ont signé une convention de décharge au profit du greffier en chef responsable du centre commun. Cette opération présente un triple intérêt :

- elle libère des locaux dans les juridictions ;
- elle a justifié le maintien sur place des agents du TGI d'Hazebrouck ;
- elle permet une gestion saine et rationnelle des archives, qui peuvent désormais être facilement identifiées et extraites des rayons.

Un projet similaire portant sur les scellés est à l'étude. Transmis à la DSJ, son coût est estimé à 500 000 €.

Dans le ressort de la cour d'appel de Nîmes, l'État s'est porté acquéreur, en 2014, d'un terrain dans la commune de Saint-Gilles, dans le Gard, en vue d'y construire un centre de pré-archivage pour la cour d'appel ainsi que les tribunaux de grande instance de Nîmes, Avignon, Carpentras et Alès. La signature de l'acte de vente, en décembre 2015, a été suivie du lancement des travaux en mars 2016. Ils se sont achevés sept mois plus tard. D'un coût total de 2,2 M€ pour une surface de 1 516 m², le bâtiment est conforme aux règles de conservation d'archives (luminosité, température et humidité) comme de sécurité incendie (portes coupe-feu, détecteurs incendie, accès pompier dédié) et dispose de dispositifs anti-intrusion (clôture, portail automatisé avec vidéophone, alarme). Selon le département immobilier d'Aix-en-Provence, ce bâtiment permettra de réaliser des économies annuelles (baux et externalisation) de 100 000 €.

Les juridictions appartenant au ressort de la cour d'appel de Bordeaux ont présenté à la SDI un projet de construction d'un centre de pré-archivage régional, qui devrait permettre d'économiser le coût de deux baux pour des espaces de stockage situés à Angoulême et Bordeaux, soit 56 000 € annuels pour l'un et 10 000 € annuels pour l'autre.

Enfin, certaines juridictions ont recours à des prestataires privés auxquels elles confient la gestion et le stockage des archives de leurs archives. C'est par exemple le cas dans le ressort des cours d'appel d'Aix-en-Provence, de Lyon et de Grenoble[42].

Le stockage des scellés génère des problèmes dont la nature est similaire. Le BOP de Paris loue, pour un coût total de 975 000 € sur trois ans, un local dédié au stockage des scellés situé dans le 14ème arrondissement de Paris. À Paris comme dans l'ensemble des BOP, des solutions sont recherchées afin de réduire ces coûts. Ainsi, le BOP de Douai envisage de transposer à la gestion des scellés la solution adoptée pour les archives et ce sur le même site. Le coût de ce projet, transmis à la DSJ, est estimé à 500 000 €.

[42] Pour le tribunal d'instance de Bourgoin-Jallieu.

7.2. Les efforts menés par les chefs de juridiction se heurtent à certaines obligations législatives ou réglementaires

Les contraintes qui pèsent sur les juridictions en matière d'archivage ainsi que l'atteinte prochaine des capacités maximales de stockage de certains centres d'archives départementales[43] conduisent la DSJ et le secrétariat général à rappeler, lors de leurs déplacements dans les juridictions, la nécessité de trier, détruire et remettre les archives à échéances régulières. Si la situation paraît maîtrisée dans les plus grandes juridictions, certains tribunaux de grande instance ou d'instance présentent, selon la DSJ, des stocks excessifs[44].

La construction de centres départementaux d'archives judicaires permet, comme c'est actuellement le cas dans le ressort de la cour d'appel de Bordeaux, de procéder au recensement exhaustif des archives et à la destruction de celles qui n'ont plus lieu d'être conservées. Ce travail, réalisé par des vacataires, est néanmoins rendu complexe par leur méconnaissance de l'administration judiciaire, ce qui implique la mobilisation supplémentaire d'agents encadrants.

Les démarches entreprises par l'administration centrale comme par les juridictions pour gérer au mieux leurs stocks éprouvent leurs limites face aux trois instructions communes aux ministères de la culture et de la justice qui régissent la gestion des archives des juridictions de l'ordre judiciaire :

- 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[45] ;
- 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[46] ;
- 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[47].

Tant les chefs de cours que le secrétariat général du ministère de la justice et la DSJ estiment que ces textes, qui amendaient déjà des instructions de 2003 et 1988, doivent faire l'objet d'une révision, qui devra se fixer pour objectif de rationaliser la conservation des archives judiciaires. Cette révision devra viser deux principaux objectifs :

- chercher à réduire autant que possible la durée de conservation des archives ;
- prendre en compte les conséquences de la dématérialisation dans les textes régissant les obligations en matière de conservation d'archives, en fixant les modalités de la conservation des archives numériques.

<u>Proposition n° 10</u> : Réviser les trois instructions conjointes aux ministères de la culture et de la justice relatives aux archives des juridictions de l'ordre judiciaire dans la perspective de réduire autant que possible la durée de conservation des archives et de prévoir les modalités de conservation des archives numériques.

---

[43] Ces craintes ont été exprimées en Charente et en Haute-Garonne notamment.

[44] C'est par exemple le cas à Vienne ou à Limoges.

[45] http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/static/2900

[46] http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/static/2062

[47] http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/static/2061

7.3. La dématérialisation des archives constitue une perspective potentiellement génératrice d'économies à long terme

La dématérialisation des procédures judiciaires, susceptible de générer d'importantes économies de papier et d'affranchissement, constitue également un levier de premier ordre afin de réduire les coûts d'archivage des dossiers. De ce point de vue, le degré d'acceptation, par les magistrats, de la disparition progressive des dossiers sous format papier, ainsi que la capacité, humaine et matérielle, à numériser les documents, varient dans des proportions importantes d'une juridiction à l'autre.

Au sein de la cour d'appel de Lyon, le greffe procède, au sein de chaque cabinet d'instruction, à la numérisation des dossiers en matière pénale. Cette numérisation s'effectue de façon manuelle jusqu'à 50 pages puis automatisée au-delà, au sein du service commun de numérisation qui a été créé pour la juridiction. Les chefs de cour estiment que les documents numériques sont en revanche sous-utilisés dans les formations de jugement et que l'usage du CD-ROM est encore trop fréquent. Présidents et procureurs sont actuellement consultés afin de promouvoir le partage de documents « sur invitation ».

Dans le ressort de la cour d'appel de Bordeaux, « *toute procédure qui va à l'audience doit être dématérialisée* », selon le Premier président. La cour d'appel est parvenue à réduire fortement l'utilisation de CD-ROM au profit de l'ouverture d'accès sécurisés aux dossiers numériques pour les avocats à partir de postes informatiques à leur disposition. Le tribunal d'instance travaille à la mise en place, en concertation avec le secrétariat général du ministère de la justice, de la dématérialisation des dossiers de tutelles des personnes majeures, soit la numérisation d'environ 14 000 dossiers. Ces dossiers pourraient être numérisés en trois vagues de deux mois à partir du début de l'année 2017, pour un coût estimé entre 150 000 et 200 000 euros. La fin de la manipulation des documents en version papier[48] permettra d'améliorer de façon significative les conditions de travail des agents du tribunal d'instance.

Si la généralisation de ces projets ou expérimentations est souhaitable au regard des nombreux avantages qu'ils procurent, tant en matière de gestion des ressources humaines que de moyens, elle n'est envisageable que si elle est activement pilotée par les services d'administration centrale, à la fois d'un point de vue organisationnel et matériel. Ainsi, l'achat puis la livraison dans les juridictions, selon des modalités et des calendriers précis et s'inscrivant dans une politique générale de dématérialisation des procédures judiciaires aux objectifs clairs, de scanners et d'écrans[49] sont indispensables pour asseoir la crédibilité des chefs de cours engagés dans des projets de ce type.

La question de l'archivage doit être prise en compte dans ce projet stratégique pour les services judiciaires – parce qu'elle génère des économies et améliore les conditions de travail – dans la perspective notamment de mieux articuler la dématérialisation des dossiers et la nécessité d'en conserver certains en raison de leur intérêt historique.

<u>Proposition n° 11</u> : Établir, en administration centrale, un plan stratégique relatif à la dématérialisation des dossiers et des procédures judiciaires, incluant une analyse de ses conséquences, pour les juridictions, en matière d'archivage.

---

[48] Le TI estime que la manipulation des dossiers de tutelle représente 1,5 ETP.

[49] En vue de permettre aux magistrats de travailler avec deux écrans, un fixe et celui de leur ordinateur portable.

ANNEXE III

Les dépenses liées à l'informatique

SOMMAIRE

1. LES DEPENSES DES JURIDICTIONS LIEES A L'INFORMATIQUE ONT AUGMENTE DE 13 % ENTRE 2012 ET 2015 ET REPRESENTENT 4 % DU BUDGET TOTAL DE FONCTIONNEMENT COURANT 1

2. LA MULTIPLICITE DES ACTEURS IMPLIQUES DANS LA FONCTION INFORMATIQUE JUSTIFIE DE VEILLER A LEUR COORDINATION 3

2.1. L'exercice actuel de la fonction informatique est partagé entre le secrétariat général, la direction des services judiciaires, les cours d'appel et les juridictions 3

2.1.1. Le secrétariat général assume des fonctions informatiques auprès des juridictions par l'intermédiaire des plateformes interrégionales 3

2.1.2. La direction des services judiciaires accompagne les juridictions en matière informatique dans sa dimension « métier » 6

2.1.3. Au sein des SAR, les RGI disposent des compétences diversifiées en matière informatique 8

2.1.4. Les juridictions disposent de techniciens de proximité, les correspondants locaux informatique, inégalement qualifiés 8

2.2. L'insuffisante coordination entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires génère des dysfonctionnements auxquels il est important de remédier 9

2.3. Les plateformes interrégionales, initialement conçues comme des prestataires au service des juridictions, sont l'objet de critiques récurrentes 10

2.3.1. La mission a identifié plusieurs facteurs explicatifs des dysfonctionnements constatés par les juridictions 10

2.3.2. Les mesures mises en œuvre par le ministère de la justice afin de remédier à ces dysfonctionnements doivent être renforcées 13

3. UNE UTILISATION ACCRUE DE L'INFORMATIQUE ET DE LA DEMATERIALISATION, SOUHAITEE PAR LES COURS, PERMETTRAIT DE DEGAGER DES GAINS BUDGETAIRES SUPPLEMENTAIRES 15

3.1. Le déploiement des projets de dématérialisation des échanges qui se développent dans les juridictions s'effectue souvent sans le soutien de la sous-direction de l'informatique et des télécommunications 15

3.2. Les structures constituées en administration centrale afin de faciliter l'identification et le partage des initiatives locales doivent monter en puissance 17

4. SI LA POURSUITE DU PROCESSUS DE MUTUALISATION DES IMPRIMANTES EST POTENTIELLEMENT SOURCE D'ECONOMIES, ELLE SE HEURTE AUJOURD'HUI AUX DIFFICULTES D'EXECUTION DES MARCHES QUI Y SONT LIES 18

4.1. Bien que suscitant parfois des inquiétudes chez les magistrats, la généralisation de la mutualisation des imprimantes semble possible au prix d'efforts de pédagogie renforcés et de la prise en compte de situations particulières 18

4.2. L'amélioration des conditions d'exécution des marchés relatifs à la livraison et à la maintenance des imprimantes est indispensable afin d'assoir la crédibilité des chefs de cour engagés dans des politiques de mutualisation 19

Si la possibilité d'un recours accru à l'outil numérique suscite des espoirs dans les juridictions, parce qu'elle est susceptible de raccourcir la durée des procédures, de les rendre plus efficaces et donc d'améliorer la qualité du service public de la justice, l'informatique est aujourd'hui source de multiples inquiétudes et mécontentements de la part des agents.

Un service informatique de qualité implique une capacité à anticiper les renouvellements de matériel, à maîtriser les différentes étapes de déploiement des applications et à offrir à ses utilisateurs un service d'assistance efficace. L'autonomie bureautique croissante des magistrats et le recours croissant aux procédures électroniques ont en effet pour corollaire une plus grande dépendance vis-à-vis des services de maintenance informatique, une panne non résolue rapidement pouvant paralyser le fonctionnement régulier des services de la juridiction. Pour que les services judiciaires tirent pleinement profit des possibilités techniques offertes par la dématérialisation, il est nécessaire d'améliorer le fonctionnement actuel des services informatiques et de s'assurer que l'administration centrale identifie et diffuse les projets innovants mis en œuvre dans les territoires.

1. Les dépenses des juridictions liées à l'informatique ont augmenté de 13 % entre 2012 et 2015 et représentent 4 % du budget total de fonctionnement courant

Les dépenses exécutées relatives à l'informatique atteignent en 2015 environ 12,2 M€. Elles représentent 4 % du total des crédits de paiement consommés en 2015 au titre du fonctionnement courant des juridictions. Elles recoupent quatre postes de dépenses :

- les achats de matériel et de logiciels (52 % des dépenses informatiques) ;
- les fournitures informatiques (31 % des dépenses informatiques) ;
- la maintenance informatique (12 % des dépenses informatiques) ;
- les prestations de services (5 % des dépenses informatiques), qui concerne des locations de matériels informatiques ou de l'externalisation de fonctions supports et d'expertise en matière informatique.

Entre 2012 et 2015, les dépenses relatives à l'informatique augmentent de 13,1 %, alors même que les dépenses liées au poste de travail (qui incluent notamment l'informatique, les fournitures de bureau et la documentation) diminuent de 20,0 %. L'augmentation des dépenses informatiques n'est pas due aux fournitures informatiques, qui diminuent de façon constante sur la période 2012-2015 (- 20,3 %), mais à la progression des trois autres postes de dépense sur la période 2012-2015 :

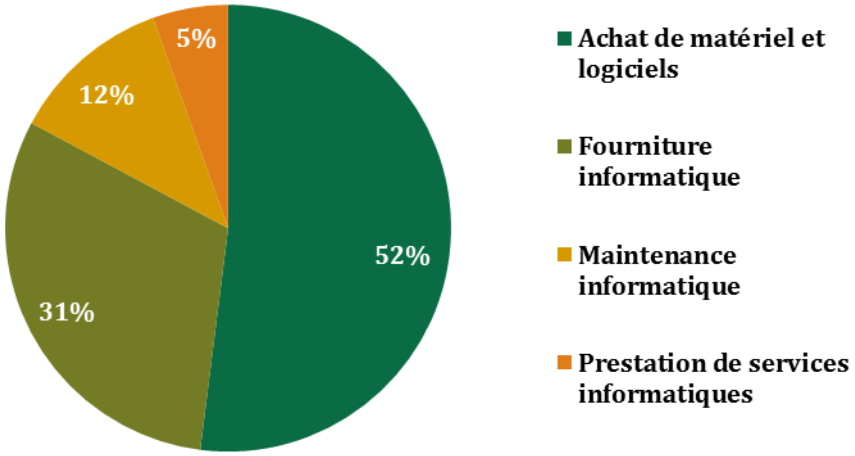
- les achats de matériel et de logiciels ont progressé de 41,4 % ;
- la maintenance informatique a augmenté de 58,2 % ;
- les prestations de service ont augmenté de 13,1 %.

Tableau 1 : Dépenses exécutées relatives à l'informatique, en €

Poste de dépense	2012	2013	2014	2015	Évolution (en %)
Achat de matériel et de logiciels	4 489 929	4 140 673	5 024 447	6 348 815	+ 41,4
Fourniture informatique	4 715 689	4 121 124	4 036 793	3 759 400	- 20,3
Maintenance informatique	905 211	935 014	964 994	1 431 753	+ 58,2
Prestation de services informatiques	680 809	439 953	565 200	668 581	- 1,8
Total	**10 791 638**	**9 636 763**	**10 591 435**	**12 208 549**	**+ 13,1**

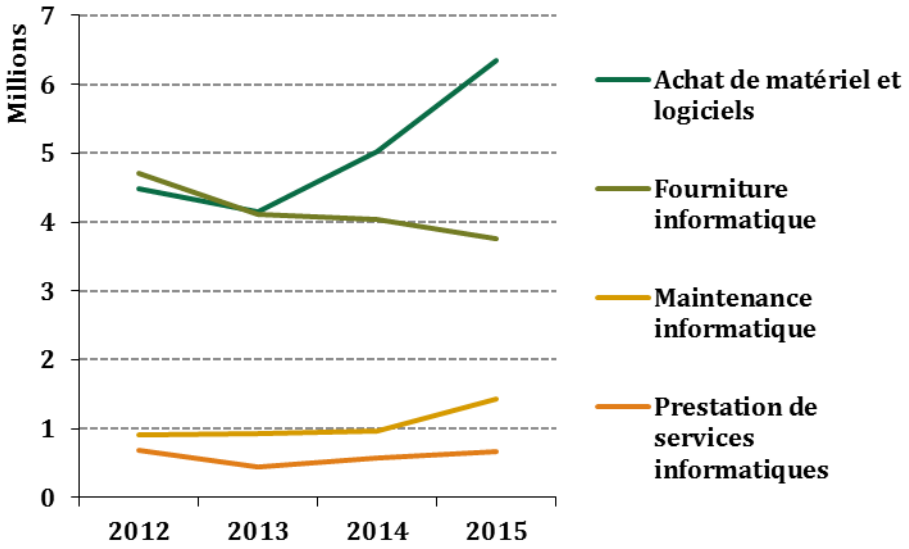
Source : DSJ ; Mission.

Graphique 1 : Part des différents postes de la dépense informatique dans les crédits consommés en 2015 (en %)



Source : DSJ ; Mission.

Graphique 2 : Évolution différentes dépenses liées à l'informatique de 2012 à 2015, en M€



Source : DSJ ; Mission.

2. La multiplicité des acteurs impliqués dans la fonction informatique justifie de veiller à leur coordination

L'exercice de la fonction informatique est partagé, en administration centrale, entre le secrétariat général du ministère et la direction des services judiciaires. La déclinaison de ces services dans les territoires (DIT[1] dans les plateformes interrégionales du secrétariat général, RGI[2] dans les services administratifs régionaux des cours d'appel, CLI[3] dans les juridictions) a pour conséquence un éclatement des compétences et des responsabilités, lequel, s'il n'est pas compensé par une coordination efficace des services, est susceptible de générer des dysfonctionnements, constatés par la mission lors de ses déplacements dans les juridictions.

2.1. L'exercice actuel de la fonction informatique est partagé entre le secrétariat général, la direction des services judiciaires, les cours d'appel et les juridictions

2.1.1. Le secrétariat général assume des fonctions informatiques auprès des juridictions par l'intermédiaire des plateformes interrégionales

Le secrétariat général et la direction des services judiciaires sont les deux interlocuteurs des juridictions en matière informatique.

L'arrêté du 9 juillet 2008 modifié fixant l'organisation en sous-directions, départements et bureaux du service support et moyens du secrétariat général du ministère de la justice décrit l'organisation et les missions de la sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SDIT). Selon l'article 7 dudit arrêté, la SDIT :

- « définit, au regard des orientations interministérielles, la stratégique technique du ministère » de la justice ;
- « participe, avec les directions et services maîtres d'ouvrage, à la mise en œuvre de la politique du ministère dans le domaine des systèmes d'information et des systèmes et réseaux de télécommunication » ;
- « assure l'administration technique du système d'information » ;
- « veille à la mise en place des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par le schéma directeur en documentant les écarts constatés » ;
- « assure la maîtrise d'œuvre des développements informatiques destinés à être mis en œuvre dans les juridictions ou les services déconcentrés. À ce titre, elle participe à l'élaboration du schéma directeur et aux études préalables des directions et services maîtres d'ouvrage et assure avec ces mêmes services les études détaillées » ;
- « est responsable de la réalisation des applications informatiques, de leur mise en œuvre technique et de leur maintenance » ;
- « est responsable de la coordination technique de l'ensemble des moyens informatiques ainsi que des moyens mutualisés de télécommunication. Elle assure la planification de l'ensemble des activités informatiques et notamment des implantations et participe à l'évaluation des besoins et à la gestion du budget informatique du ministère » ;
- « gère l'exploitation des systèmes informatiques non autonomes et apporte son soutien technique à l'exploitation des systèmes autonomes » ;

[1] Département de l'informatique et des télécommunications.

[2] Responsable de la gestion informatique.

[3] Correspondants locaux informatiques.

- « travaille en étroite relation avec les organes de gouvernance du système d'information et de télécommunication du ministère et représente celui-ci vis-à-vis des organismes interministériels, européens et internationaux compétents en matière de systèmes d'information et de réseaux de télécommunication ».

Quatre départements composent la SDIT :

- le département des études et développements « conçoit, développe et maintient en condition opérationnelle les applications informatiques spécifiques aux métiers de la justice ou génériques » (article 8). Il comprend :
  - le bureau de l'urbanisation et des architectures, qui (article 9) :
    - « définit les orientations technologiques dans le domaine des développements » ;
    - « participe aux choix d'architecture logicielle sur les nouveaux projets » ;
    - « élabore les orientations en termes de maintenance adaptative sur les architectures logicielles des applications existantes » ;
    - « anime et coordonne les travaux de la sous-direction en matière d'urbanisme du système d'information. En particulier, le bureau assure la promotion de l'usage des référentiels techniques ministériels ou interministériels » ;
  - les domaines applicatifs, « qui regroupent les projets fonctionnellement proches » (article 10) :
    - « assurent les études préalables et détaillées, la réalisation et la maintenance des applications informatiques placées sous la responsabilité du ministère » ;
    - « participent à la définition des arbitrages d'affectation de ressources au regard de l'avancement des dossiers » ;
    - « contribuent à la consolidation des suivis de projets » ;
    - « assurent la conception et le suivi des marchés nécessaires à la réussite des projets » ;
- le département des technologies et des opérations (article 11) :
  - « gère le pilotage opérationnel et technique des réseaux de télécommunications utilisés au sein du ministère de la justice » ;
  - « procède aux acquisitions matérielles et logicielles nécessaires au fonctionnement des infrastructures du système d'information du ministère de la justice hors plates-formes de production » ;
  - « assure le suivi des évolutions technologiques affectant les systèmes de télécommunication du ministère de la justice et les composantes périphériques du système d'information dudit ministère (postes de travail, logiciels et périphériques associés) » ;
  - « expertise la sécurité des systèmes d'information et son développement en matière de systèmes de télécommunication » ;
  - « conduit le pilotage opérationnel et le suivi des opérations de déploiement et de mise en œuvre » ;
- le département de l'exploitation et de la production (article 12) :
  - « conduit les études d'ingénierie destinées au fonctionnement des plates-formes de production » ;
  - « exploite les moyens informatiques lourds mis en œuvre sur les plates-formes de production » ;

- « assure le support d'exploitation des moyens informatiques mis en œuvre au sein des services du ministère (administration centrale, juridictions et services déconcentrés) » ;
- « coordonne l'ensemble des activités de support » ;

- le département de l'administration et de la valorisation des ressources (article 13) chargé, « en coordination avec les autres services du secrétariat général » :
  - « de la prise en charge, pour le compte de l'ensemble des services du ministère de la justice, et en lien avec la sous-direction de la synthèse budgétaire et comptable, de toutes les questions relatives aux achats dans les domaines d'activité de la sous-direction de l'informatique et des télécommunications. A ce titre, il a la direction de projet chargée des infrastructures techniques mutualisées relatives à l'achat public pour le compte du ministère de la justice » ;
  - « de la préparation et du pilotage du budget informatique » ;
  - « de la coordination de la pré-gestion des ressources humaines de la sous-direction de l'informatique et des télécommunications et de l'organisation des formations techniques » ;
  - « du traitement des problèmes logistiques spécifiques à la sous-direction de l'informatique et des télécommunications » ;

Les départements de l'informatique et des télécommunications (DIT) des plateformes interrégionales (PFI) du ministère de la justice constituent des services délocalisés du secrétariat général. Ils interviennent, comme l'ensemble des départements constitutifs des plateformes[4], pour le compte de l'administration pénitentiaire (AP), de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et des services judiciaires. Selon les termes de l'article 16 de l'arrêté du 9 juillet 2008, ils « apportent assistance et soutien aux juridictions et aux services déconcentrés ». À ce titre, ils :

- « conseillent les juridictions et services déconcentrés du ministère, en particulier dans le domaine des réseaux locaux, des moyens de télécommunication, des expérimentations pilotées au plan national ou de l'assistance à l'industrialisation locale des travaux autour du poste de travail » ;
- « effectuent les opérations de déploiement technique, en lien avec les juridictions et services déconcentrés » ;
- « entretiennent le support, en assurant notamment le service national de maintenance dans toutes ses composantes et en réorientant, en tant que de besoin, tout appel de support vers les équipes support ad hoc » ;
- « assurent l'exploitation, en lien avec le département de l'exploitation et de la production, la télé-administration, la télé-exploitation ou le support d'exploitation des serveurs hébergés au sein des services utilisateurs ».

Les DIT sont dirigés par un chef de département, lui-même sous l'autorité hiérarchique du sous-directeur de l'informatique et des télécommunications du secrétariat général. L'activité de chaque PFI est coordonnée par le chef du département de l'exécution budgétaire et comptable (DEBC), qui ne dispose néanmoins d'aucun pouvoir hiérarchique sur le chef du DIT.

[4] Département de l'exécution budgétaire et comptable, département de l'immobilier, département des ressources humaines et de l'action sociale et département de l'informatique et des télécommunications, à l'exception du département de l'exécution budgétaire et comptable pour les services judiciaires.

Le ministère de la justice dispose, à la fin de l'année 2016, de neuf PFI, comprenant chacune un DIT. Les effectifs des services informatiques délocalisés du secrétariat général sont présentés dans le tableau 2. La comparaison entre les effectifs cible pour 2016 et les effectifs réels au 31 octobre 2016 laisse apparaître un sous-effectif total de 23,8 ETP dans ces services, sur un objectif cible total de 171 ETP. Les DIT d'Aix-en-Provence (- 3), de Bordeaux (- 2), de Nancy (- 2), de Rennes[5] (- 3,4) et surtout de Paris (- 11,4) sont celles dans lesquelles le sous-effectif est le plus important. Ce constat traduit les difficultés de recrutement des DIT, soulignées par les coordinateurs de plateformes rencontrés par la mission. Par ailleurs, une soixantaine de prestataires travaillent pour l'ensemble des DIT, dont un tiers en Île-de-France, ainsi que deux à trois apprentis par DIT.

Tableau 2 : Effectifs (en ETP) des départements de l'informatique et des télécommunications des plateformes interrégionales

PFI	Aix	Bordeaux	Dijon	Lille	Lyon	Nancy	Rennes	Paris	Toulouse
Cible 2016	15,9	17,8	15,0	18,0	18,0	16,8	23,3	27,4	18,8
Effectif réel au 31 octobre 2016	12,9	15,8	14,0	18,0	17,0	14,8	19,9	16,0	18,8
Écart	- 3	- 2	- 1	0	- 1	- 2	- 3,4	- 11,4	0

Source : SDIT du ministère de la justice.

Dans chaque ressort de cour d'appel, un ou plusieurs techniciens informatiques sont susceptibles d'intervenir à la demande du DIT. Ces agents, dont le périmètre d'intervention ne concerne pas seulement les services judiciaires mais les trois directions métier du ministère de la justice, disposent en outre de compétences techniques particulières, qui peuvent justifier des demandes d'intervention en dehors du ressort de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés. Lors des opérations informatiques les plus importantes, tous les techniciens informatiques sont mobilisés par le DIT.

2.1.2. La direction des services judiciaires accompagne les juridictions en matière informatique dans sa dimension « métier »

La direction des services judiciaires est impliquée dans la gestion informatique à deux niveaux.

La sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation, décrite par l'arrêté du 1er décembre 2014 fixant l'organisation en bureaux de la direction des services judiciaires (articles 15 et suivants), comprend notamment quatre bureaux compétents dans le domaine des applications métier, ayant vocation à agir « en collaboration avec la sous-direction de l'informatique et des télécommunications du secrétariat général et les directions juridiques du ministère » :

- le bureau des applications informatiques pénales (article 19) :
  - « assure la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des applicatifs informatiques des services judiciaires relatifs au champ d'activité pénale » ;
  - « en lien avec le bureau des infrastructures techniques et de l'innovation, participe aux échanges avec les partenaires internes ou extérieurs au ministère de la justice pour l'intégration dans les applicatifs métiers des évolutions nécessaires à la mise en œuvre des échanges inter-applicatifs » ;

[5] L'effectif élevé de la PFI de Rennes s'explique par le fait qu'elle est également compétente pour l'outre-mer.

- dresse l'inventaire des conséquences « fonctionnelles ou techniques résultant des évolutions législatives ou réglementaires dont il est informé par le bureau des infrastructures techniques et de l'innovation, afin de réaliser les évolutions nécessaires dans les applications informatiques pénales » ;

- le bureau des applications informatiques civiles (article 20) :
  - « assure la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des applicatifs informatiques des services judiciaires relatifs au champ d'activité civile » ;
  - « en lien avec le bureau des infrastructures techniques et de l'innovation, participe aux échanges avec les partenaires internes ou extérieurs au ministère de la justice pour l'intégration dans les applicatifs métiers des évolutions nécessaires à la mise en œuvre des échanges inter-applicatifs » ;
  - dresse l'inventaire des conséquences « fonctionnelles ou techniques résultant des évolutions législatives ou réglementaires dont il est informé par le bureau des infrastructures techniques et de l'innovation, afin de réaliser les évolutions nécessaires dans les applications informatiques civiles » ;
  - « prépare la réalisation du projet Portalis en assurant les travaux préparatoires et en veillant à la cohérence des évolutions des applications actuelles avec le futur projet » ;
- le bureau des infrastructures techniques et de l'innovation (article 21) :
  - « veille à la cohérence du système d'information judiciaire » ;
  - « assure le suivi et l'évolution du système de référence justice (SRJ) et des schémas d'urbanisation » ;
  - « contribue pour la direction des services judiciaires à la définition de l'architecture ministérielle en matière de signature électronique, de dématérialisation, d'échanges inter-applicatifs et d'archivage électronique, et, dans ce cadre, définit et met en œuvre la stratégie de la maîtrise d'ouvrage de la direction des services judiciaires dans ces domaines » ;
  - « élabore, en lien avec le secrétariat général et les bureaux concernés, le schéma directeur applicable aux applications informatiques des services judiciaires et veille à son suivi par les bureaux concernés » ;
  - « assure la veille juridique en matière civile et pénale afin d'anticiper les évolutions informatiques à réaliser dans les applications dont il informe les bureaux des applicatifs informatiques pour évolution et intégration » ;
  - « coordonne les études d'impact informatique sur les évolutions à réaliser dans les applications informatiques ; est l'interlocuteur, à ce titre, du bureau de la gestion de la performance et coordonne, en interne, leur réalisation lorsque plusieurs bureaux informatiques sont concernés » ;
  - « participe à la définition des référentiels, des schémas d'organisation et de fonctionnement ou normes de développement et d'intégration dans les applicatifs métiers, qui servent de base à la structuration et au développement de la signature électronique, de la dématérialisation, des échanges inter applicatifs en lien avec les partenaires internes et externes aux services judiciaires » ;
  - « assure la mise en place de référentiels en matière civile et pénale qui ont vocation à alimenter les applications des services judicaires » ;
- le bureau d'appui aux projets liés aux applicatifs métiers (article 22) :
  - « assure les actions de formation et notamment la formation en ligne ; à ce titre, assure le lien avec les écoles nationales de la magistrature et des greffes » ;
  - « assure les prestations d'assistance téléphonique de premier niveau pour les utilisateurs des applications suivies par les bureaux des applications informatiques pénales et civiles » ;

- « anime le réseau des responsables de la gestion informatique et des responsables de la gestion informatique adjoints » ;
- « est en charge de la communication relative aux systèmes d'information des services judiciaires, en lien avec le pôle communication (intranet, listes de discussion, etc.) » ;
- « soutient les juridictions, procède aux audits des expérimentations locales en matière de systèmes d'information en vue de sécuriser leur utilisation locale ou de préparer, le cas échéant, leur développement au niveau national ».

2.1.3. Au sein des SAR, les RGI disposent des compétences diversifiées en matière informatique

Les services administratifs régionaux (SAR) des cours d'appel sont chargés de la gestion des équipements en matière de systèmes d'information (article R. 312-70 du code de l'organisation judiciaire). Cette fonction est assurée par les responsables de la gestion informatique (RGI), qui l'exercent depuis les SAR (BOP et UO). Les RGI se déplacent dans les juridictions, à leur demande. Au 15 novembre 2016, la DSJ dénombrait 32 RGI et 53 RGI adjoints (RGIA) dans les SAR.

Les responsables de la gestion informatique, éventuellement assistés d'un adjoint, assurent d'après leurs fiches de poste, trois types de fonctions :

- une mission liée aux ressources humaines, consistant à former les personnels des cours d'appel aux applicatifs métiers, ainsi qu'à animer et assister le réseau des correspondants locaux informatiques (CLI) présents dans les juridictions ;
- une mission d'organisation de la chaîne informatique, consistant à assister les juridictions dans l'expression de leurs besoins en matériel ou logiciels, à administrer des applications d'initiative locale, à assister les utilisateurs de ces applications ainsi qu'à gérer l'inventaire du parc informatique ;
- une mission budgétaire consistant à programmer et exécuter le budget informatique du ressort de la cour d'appel.

Les RGI exercent le rôle de référent pour les juridictions dans le cadre du déploiement des projets informatiques nationaux, y compris s'agissant de la sécurité informatique.

2.1.4. Les juridictions disposent de techniciens de proximité, les correspondants locaux informatique, inégalement qualifiés

Contrairement aux techniciens informatiques, qui interviennent ponctuellement dans les juridictions à la demande du DIT, les correspondants locaux informatique (CLI) y sont présents en permanence et constituent les interlocuteurs de proximité des agents confrontés à des difficultés informatiques. En juin 2016, date du premier recensement des CLI par la SDIT, les juridictions comprenaient 385 CLI, dont 44 à temps plein, représentant au total 96,42 ETPT. Il en résulte que, parmi les agents n'exerçant pas la fonction de CLI à temps plein, cette charge représente en moyenne 15 % de leur temps de travail. Le tableau 3 montre que 68 % des CLI présents dans les juridictions en juin 2016 sont des agents de catégorie C, contre à peine 3 % d'agents de catégorie A.

Tableau 3 : Répartition des correspondants locaux informatique présents dans les juridictions, selon la catégorie des agents (en juin 2016)

Catégorie	Nombre d'ETPT
A	2,88
B	28,11
C	65,43
Total	**96,42**

Source : SDIT du ministère de la justice.

La mission des CLI, qui constituent l'interface entre les agents de la direction des services judiciaires (DSJ) dans les juridictions et les services mutualisés du secrétariat général dans les territoires, est double :

- ils effectuent les petits dépannages à la demande de leurs collègues, lorsqu'ils en ont le temps et les compétences techniques ;
- ils constituent, en théorie, les interlocuteurs des DIT dans les juridictions, en particulier lorsqu'une panne survient et que l'intervention d'un technicien est nécessaire.

2.2. L'insuffisante coordination entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires génère des dysfonctionnements auxquels il est important de remédier

L'éclatement des compétences informatiques entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires, s'il peut se justifier au regard des différents champs de compétence, constitue une source de confusion pour les juridictions et de perte d'efficacité dans les services centraux, notamment lorsque les problèmes à traiter relèvent à la fois des deux directions. Dans ce contexte, il convient de veiller à :

- une définition plus précise de l'étendue des compétences et responsabilités de chacune des entités administratives, centrales, décentralisées ou déconcentrées, ayant la responsabilité d'opérations en lien avec l'informatique ;
- une meilleure coordination de ces entités.

Proposition n° 1 : Définir précisément et communiquer aux juridictions, pour chaque projet informatique, la répartition précise des compétences et des responsabilités entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires.

Si le secrétariat général et la direction des services judiciaires ont indiqué organiser régulièrement des présentations conjointes des projets informatiques à portée nationale, il n'en demeure pas moins qu'ils admettent des défaillances dans le pilotage de la fonction informatique dans les services judiciaires, qui conduisent certains SAR à demander aux juridictions de leur communiquer la liste des dysfonctionnements de leur DIT afin d'objectiver auprès de la DSJ les difficultés rencontrées. La création d'une lettre d'information pour le réseau des RGI et de leurs adjoints, partagée avec la SDIT, bien qu'allant dans le sens d'un meilleur partage des informations entre le secrétariat et la direction des services judiciaires, peut sembler anecdotique au regard de l'ampleur des difficultés rencontrées dans les juridictions en raison de dysfonctionnements des équipements informatiques.

En dépit de multiples demandes adressées tant à la DSJ qu'au secrétariat général du ministère de la justice, la mission n'est pas parvenue à identifier les instances compétentes pour la gestion du projet de développement de la signature électronique. Le calendrier de ce projet, son état d'avancement ainsi que la nature des tâches à accomplir par chacun et leur répartition en vue de la réalisation de l'objectif, au demeurant incertain, semblent inconnus des services qui en ont pourtant la responsabilité au regard de leurs compétences théoriques. Dans ce contexte, il est indispensable de désigner un responsable effectif du projet pour l'ensemble du ministère de la justice ainsi que les instances (comité de pilotage et comité technique) nécessaires au pilotage d'un projet d'une telle importance, au regard notamment des enjeux de sécurité informatique qu'il soulève et impliquant plusieurs services d'un même ministère.

Proposition n° 2 : Mettre en place une architecture de pilotage opérationnel du projet de signature électronique. Désigner un responsable de projet inter-directionnel clairement identifié au sein du ministère et constituer les structures de pilotage indispensables à la conduite d'un tel projet. De manière générale, s'assurer d'une gouvernance satisfaisante pour l'ensemble des projets informatiques.

L'institutionnalisation d'instances de coordination et de concertation sur les sujets ayant trait à l'informatique paraît, de façon générale, nécessaire tant au niveau central que dans les interrégions. Elles doivent associer de façon régulière et systématique des représentants du secrétariat général (SDIT/DIT) et de la direction des services judiciaires (sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation/RGI notamment), ainsi que des utilisateurs de leurs services.

Proposition n° 3 : Constituer et réunir des instances de coordination et de concertation regroupant, à la fois en administration centrale et dans les interrégions, les directions compétentes dans le domaine informatique ainsi que les utilisateurs de leurs services.

2.3. Les plateformes interrégionales, initialement conçues comme des prestataires au service des juridictions, sont l'objet de critiques récurrentes

2.3.1. La mission a identifié plusieurs facteurs explicatifs des dysfonctionnements constatés par les juridictions

2.3.1.1. Les CLI sont insuffisamment pilotés et formés

Le CLI, interlocuteur de proximité en cas de panne informatique, constitue la première étape du circuit d'intervention au sein des juridictions. Cependant, toutes les juridictions ne bénéficient pas de la présence d'un CLI. En outre, si les CLI bénéficient d'une formation initiale, leur formation continue est insuffisante, voire inexistante. Elle consiste, le plus souvent, en des échanges avec les techniciens informatiques, à l'occasion d'opérations de maintenance ou de dépannage, leur permettant d'améliorer leur connaissance de certains matériels ou de certains processus informatiques.

La réunion régulière des CLI relevant d'une même PFI constitue à ce jour une pratique rare et trop dépendante de la volonté des chefs de DIT. En revanche, des regroupements et formations de CLI sont parfois organisés par les SAR[6]. Ils permettent aux CLI d'être formés par un technicien du DIT sur un thème technique précis. Les réunions de CLI doivent être systématisées, tant dans une perspective de partage d'expériences, de formation, que de création d'un sentiment d'appartenance à un réseau susceptible de créer des vocations au sein des juridictions. L'offre de formation offerte aux CLI, en particulier à la configuration et au dépannage des matériels les plus récents, doit également participer de l'attractivité de la fonction.

Proposition n° 4 : Veiller à la présence, dans toutes les juridictions, d'un correspondant local informatique (CLI).

Proposition n° 5 : Réunir de façon régulière, autour du chef du département de l'informatique et des télécommunications, l'ensemble des CLI relevant d'une même plateforme régionale.

Proposition n° 6 : Améliorer la professionnalisation et la formation continue des CLI en matière informatique, en particulier sur les nouveaux matériels livrés dans les juridictions.

2.3.1.2. La lenteur d'intervention des DIT est liée à un manque de coordination et d'organisation

Dans l'hypothèse où une panne est trop complexe pour être résolue par le CLI, ce dernier doit contacter le DIT, qui dispose d'un service d'assistance téléphonique (*hotline*) localisé au sein de la PFI. Les agents de ce service recensent les appels et établissent l'ordre de priorité des interventions. En fonction de la gravité de la panne, de la disponibilité des techniciens informatiques du DIT et de leur localisation au moment du signalement de la panne par la juridiction, le service d'assistance téléphonique peut :

- intervenir en prenant le contrôle de l'ordinateur défaillant à distance grâce à son adresse IP ;
- faire intervenir immédiatement un technicien sur place ;
- enregistrer le signalement et attribuer un ticket d'intervention. Dans ce cas, le dépannage est reporté à une date ultérieure, pas nécessairement indiquée au moment du signalement. La constitution de files d'attente permet au DIT de réaliser des appariements pertinents, afin que les techniciens ayant des compétences informatiques particulières soient déployés de façon efficace.

En cas de panne de matériel (« demande d'intervention matérielle »), le DIT doit organiser l'intervention de la société titulaire du marché de maintenance ainsi que la mise à disposition d'un nouvel équipement provisoire.

Les délais d'intervention du DIT génèrent des critiques unanimes de la part des juridictions, tant en ce qui concerne les interventions requises :

- lors de pannes, qui affectent de façon récurrente l'accès aux réseaux internes du ministère de la justice, à Internet, aux réseaux de téléphonie mobile[7], etc. ;
- lors du déploiement du matériel neuf, parfois stockés pendant plusieurs mois avant d'être déployés (écrans plats à Vannes, ordinateurs à Limoges, tablettes à Lyon).

La mission identifie trois facteurs susceptibles d'expliquer ces dysfonctionnements :

---

[6] C'est par exemple le cas dans le ressort de la cour d'appel d'Amiens selon le TGI de Beauvais.

[7] Ces exemples ont été recensés en particulier à Aix-en-Provence, Bastia, Douai et Nancy.

- **des fragilités d'organisation des DIT :**
  - l'incapacité des DIT à programmer des interventions immédiates dans les juridictions au regard des effectifs de techniciens dont ils disposent, qui contraste, du point de vue des chefs de juridiction, avec la situation antérieure dans laquelle chaque cour d'appel disposait de ses propres agents chargés de la maintenance informatique ;
  - le caractère cyclique de l'activité des DIT, auxquels sont adressées de nombreuses demandes au moment des mobilités des agents (créations de boîtes de courrier électronique, configuration des lignes téléphoniques). Ces opérations, chronophages et à faible valeur ajoutée, ne font pour l'instant l'objet d'aucun traitement automatisé ;
  - le manque d'attractivité des rémunérations dans les DIT et l'important taux de rotation des agents qui en résulte.
- **des juridictions qui ne respectent pas les procédures :** le non-respect de la procédure par les agents des juridictions, qui appellent directement le service d'assistance téléphonique sans passer par le CLI ou le chef de service, au risque d'encombrer inutilement le centre d'appels du DIT ;
- **un manque de coordination entre les acteurs centraux** (secrétariat général et DSJ) et locaux, notamment en ce qui concerne le déploiement des nouveaux équipements. À titre d'exemple, la décision, annoncée en juin 2015 par le ministre de la justice, de déployer de nouveaux équipements ultramobiles pour les magistrats (ordinateurs portables et tablettes), a dû être intégrée dans la programmation annuelle des DIT ce qui a fortement perturbé leur plan de charge. Ce déploiement n'a parfois pas été possible à effectifs constants[8]. Dans certaines régions, les ordinateurs livrés aux DIT à l'été 2016 en vue de leur configuration ne seront mis à disposition des magistrats qu'en novembre 2016, soit près de six mois plus tard[9].

2.3.1.3. Les juridictions manquent d'un cadrage stratégique en matière informatique

Si les services de l'administration centrale du ministère de la justice (sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SDIT) et direction des services judiciaires (DSJ)) mettent en œuvre des projets, parfois communs[10], dans l'objectif d'accompagner les services judiciaires vers la transition numérique et la dématérialisation des procédures, il apparaît que la stratégie informatique ministérielle est illisible du point de vue des juridictions. L'absence de schéma directeur informatique des services judiciaires se traduit notamment par :

- l'absence de visibilité en ce qui concerne la nature des équipements informatiques mis à disposition des agents (les demandes d'expression de besoin formulées en urgence par l'administration centrale n'étant pas de nature à favoriser une allocation optimale des moyens);

---

[8] En réponse à la demande de la PFI de Lyon, un prestataire externe a été sollicité par la SDIT afin de mettre à la disposition du DIT des techniciens, dont le déploiement, annoncé pour le 1er octobre 2016, n'était toujours pas effectif à la fin du mois de novembre 2016. Le coût du renforcement des effectifs dans les DIT ne se réduit pas à celui du contrat national passé entre le ministère de la justice et la société titulaire du marché public : à Lyon, l'accueil de trois nouveaux techniciens a nécessité la réduction de la taille de la salle des serveurs informatiques, pour un coût total de 14 507 €.

[9] C'est par exemple le cas au tribunal de grande instance de Beauvais.

[10] La DSJ participe alors aux comités de pilotage des projets informatiques en tant que maître d'ouvrage, le secrétariat général en tant que maître d'œuvre.

- l'inexistence de ratios d'équipement par type de fonction exercée, qui, sous couvert de laisser une capacité d'appréciation et d'arbitrage aux chefs de cours, est en réalité à l'origine de procédures de recensement des besoins et de définition de référentiels locaux chronophages et à faible valeur ajoutée. Le manque de cohérence entre ces référentiels est en outre susceptible de générer des mécontentements lors des mouvements de magistrats ;
- le manque de perspectives nationales de moyen terme dans le domaine des projets informatiques (mise à jour des applicatifs, mise en service de nouvelles fonctions, etc.).

L'élaboration d'une stratégie pluriannuelle, matérialisée dans un document écrit diffusé aux chefs de cours, est indispensable. Sollicitée par les chefs de cours, elle définira, notamment, des référentiels nationaux d'équipement des agents ainsi qu'un calendrier prévisionnel des renouvellements de matériel, et s'attachera à décrire une stratégie pluriannuelle de mise en œuvre des projets informatiques.

Proposition n° 7 : Élaborer, à échéances régulières, une stratégie pluriannuelle informatique commune à la SDIT et à la DSJ, incluant en particulier des référentiels nationaux d'équipement des agents, un calendrier prévisionnel des renouvellements de matériel ainsi que des orientations en ce qui concerne le déploiement des projets informatiques.

2.3.2. Les mesures mises en œuvre par le ministère de la justice afin de remédier à ces dysfonctionnements doivent être renforcées

Plusieurs dispositions ont déjà été prises en réponse au mécontentement exprimé par les chefs de cours, tant au niveau interrégional qu'au niveau central, au sein de la SDIT.

2.3.2.1. Le transfert d'activités à faible valeur ajoutée hors des PFI devrait optimiser les sollicitations des DIT, sous réserve d'un effort de pédagogie à l'égard des juridictions

Afin de répondre au mécontentement des chefs de cour, un traitement prioritaire est réservé par certaines PFI aux agents du service public de la justice qui occupent les responsabilités les plus importantes[11]. Par ailleurs, une réorganisation du circuit d'intervention en cas de panne est actuellement mise en œuvre par la SDIT. Une expérimentation a été initiée en juin 2016 par la SDIT, en lien avec les DIT de Dijon, Lille et Toulouse. Elle consiste à faire traiter dans un premier temps tous les appels par un service national mis en place au niveau du service informatique central, avec pour objectif que ce dernier traite les appels qui peuvent l'être par téléphone et octroie un ticket pour un traitement par le DIT de la PFI dans les autres cas. Le retour d'expérience réalisé auprès des trois PFI expérimentales ayant été positif, la SDIT a décidé de généraliser le dispositif (hors Île-de-France) à partir du milieu du mois d'octobre. Le 17 octobre 2016, les PFI de Nancy et Rennes ont intégré le dispositif, suivies par celles de Bordeaux et Lyon le 7 novembre. La PFI d'Aix-en-Provence sera la dernière à bénéficier du service centralisé.

Le service d'assistance téléphonique étant une activité à faible valeur ajoutée, elle était précédemment assurée par des prestataires au sein des DIT. L'activité représente selon la SDIT, avant la mise en place du service national d'appel, un temps partiel d'agent dans chaque DIT de l'ordre de 0,5 à 1 ETP. La cellule centrale a été armée avec des prestataires ainsi qu'un agent superviseur. Ce projet vise, selon la SDIT, deux objectifs :

[11] La PFI de Lyon s'inscrit par exemple dans cette démarche.

- améliorer le service rendu par les services d'assistance téléphonique, notamment en matière d'amplitude horaire[12] ;
- concentrer dans les DIT les activités à forte valeur ajoutée. La SDIT a constaté, depuis 2012, que de nombreuses demandes adressées aux DIT peuvent être traitées de façon centralisée et par téléphone, par exemple lorsqu'il s'agit de problèmes de mots de passe ou de difficultés d'utilisation du logiciel de messagerie. La création de la cellule centrale permet ainsi aux DIT d'effectuer les interventions techniquement complexes et nécessitant de connaître la direction métier.

La mission a constaté, au cours de ses entretiens, tant dans les juridictions que dans les PFI, la méconnaissance des objectifs de cette réforme ainsi que de son calendrier, ce qui justifie l'amélioration des actions de communication du SDIT vers les plateformes et les services judiciaires dans les territoires.

Une charte d'organisation et de fonctionnement des PFI, élaborée en juin 2012 pour régir les principes de gouvernance au sein des PFI, a été signée par seize cours d'appel:

- PFI de Toulouse : cours d'appel d'Agen, Montpellier, Nîmes et Toulouse ;
- PFI de Bordeaux : cours d'appel de Bordeaux, Limoges, Pau et Poitiers;
- PFI de Rennes : cours d'appel d'Angers, Caen et Rennes ;
- PFI d'Aix-en-Provence : cours d'appel d'Aix-en-Provence et Bastia ;
- PFI de Lille : cours d'appel d'Amiens, Douai et Rouen.

Quatorze cours d'appel n'ont pas signé la charte. Il s'agit des cours comprises dans le ressort des PFI de Dijon, de Lyon, de Nancy et de Paris.

Cependant, en dépit de l'existence d'une telle charte, qui rappelle le rôle des différents acteurs et définit leur périmètre d'activité, la mission a constaté au cours de ses déplacements que les utilisateurs des services fournis par les PFI en matière informatique peinent à identifier les interlocuteurs pertinents pour résoudre leurs problèmes.

<u>Proposition n° 8</u> : Actualiser la charte d'organisation et de fonctionnement des PFI de 2012 pour définir précisément la répartition des compétences entre les acteurs intervenant dans le champ informatique. Veiller à sa diffusion et sa signature par toutes les cours d'appel et à sa compréhension par les juridictions.

2.3.2.2. Le secrétariat général doit renforcer le pilotage de son réseau

Les coordonnateurs de PFI comme les chefs de DIT regrettent le manque de pilotage du réseau délocalisé par le secrétariat général et ses sous-directions. Les rencontres biannuelles des coordonnateurs sont annoncées tardivement et le séminaire annuel des chefs de DIT ne permet pas, selon les interlocuteurs de la mission, de mettre en place des dynamiques durables. L'incapacité des agents, dans les juridictions comme dans les plateformes, à décrire précisément la réforme du service d'assistance téléphonique en cours illustre le manque de coordination entre la SDIT et les DIT.

La mission considère que la perception d'une détérioration de la qualité du service rendu en matière informatique aux juridictions depuis la constitution des plateformes interrégionales, tant par les juridictions que par les agents des plateformes eux-mêmes, justifie :

- l'association systématique du secrétariat général et de ses sous-directions aux projets mis en œuvre par les directions métier et susceptibles d'avoir des conséquences sur le fonctionnement des plateformes interrégionales ;

[12] 8h – 20h en semaine et 8h – 17h le samedi, avec une pause méridienne.

- le pilotage de l'activité et l'animation du réseau des DIT par la SDIT (mise en place d'indicateurs commun de suivi d'activité en vue de leur consolidation et de leur diffusion nationale, structures de partage des bonnes pratiques, déploiement des méthodes communes, etc.) ;
- la consultation par la SDIT des DIT avant toute réforme des procédures les concernant ;
- la systématisation de rencontres périodiques entre les chefs des DIT et les chefs de cours afin de mieux évaluer les contraintes des premiers et les besoins des seconds ;
- le renforcement des compétences des CLI, qui constituent les interlocuteurs de proximité des agents dans les juridictions en cas de panne informatique et dont la présence sur chaque site est indispensable au regard de la dépendance croissante des juridictions à l'outil informatique.

Proposition n° 9 : Associer systématiquement en amont le secrétariat général aux projets pilotés par les directions métier du ministère de la justice lorsqu'ils nécessiteront, à un moment de leur déploiement, son intervention.

Proposition n° 10 : Assurer le pilotage du réseau des DIT et les associer aux réformes qui les impliquent.

Proposition n° 11 : Encourager les réunions périodiques entre les chefs de DIT et les chefs de cours afin d'améliorer la qualité du dialogue entre les juridictions et les services de maintenance informatique.

Proposition n° 12 : Donner aux CLI, dont la présence sur chaque site est indispensable, les moyens (compétences, temps, moyens) d'être des interlocuteurs de proximité efficaces.

3. Une utilisation accrue de l'informatique et de la dématérialisation, souhaitée par les cours, permettrait de dégager des gains budgétaires supplémentaires

Le développement d'initiatives locales dans les juridictions témoigne de leur volonté de considérer la dématérialisation comme un levier d'économies budgétaires et d'amélioration du service public de la justice. Face au sentiment d'insuffisant soutien de l'administration centrale exprimé par les juridictions, qui regrettent de ne pas pouvoir s'appuyer davantage sur les compétences du secrétariat général et de la direction des services judiciaires pour mettre en œuvre leurs projets, des initiatives individuelles ont été prises par ces services.

3.1. Le déploiement des projets de dématérialisation des échanges qui se développent dans les juridictions s'effectue souvent sans le soutien de la sous-direction de l'informatique et des télécommunications

Soucieuses d'accélérer le processus de dématérialisation des procédures et des échanges à la fois internes et externes, certaines juridictions ont mis en œuvre, sans attendre les initiatives de la SDIT et de la DSJ, des projets locaux de modernisation des services judiciaires allant dans le sens d'une plus grande prise en compte des possibilités offertes par le numérique :

- le tribunal de grande instance de Beauvais utilise une application conçue par l'opérateur de téléphonie mobile SFR[13] pour envoyer les rappels de convocation aux audiences en comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité par SMS. Cet outil, initialement conçu pour faciliter la diffusion, par les entreprises, de SMS dans le cadre de campagnes commerciales, dont le coût est par ailleurs modeste[14], a permis de réduire[15] le taux de renvoi des audiences en rappelant aux justiciables qu'ils doivent s'y présenter accompagnés d'un avocat. Les échanges entre le directeur de greffe et SFR ont permis d'améliorer, dans des délais courts, l'interface de l'application et d'accélérer la saisie des numéros de téléphone portable des individus convoqués à l'audience[16] ;
- la collaboration entre le tribunal d'instance de Bordeaux – soutenu dans sa démarche par le premier président de la cour d'appel – et la chambre nationale des huissiers a permis la dématérialisation des états de répartition, transmis par l'intermédiaire d'une application conçue en deux mois par la chambre nationale des huissiers. La fiabilité du coffre-fort électronique ainsi conçu a convaincu l'ensemble des études de l'arrondissement de participer au dispositif, ce qui permet au tribunal d'instance de Bordeaux d'économiser le coût de 300 lettres recommandées avec accusé de réception par mois. Un décompte manuel réalisé sur un mois donné, portant sur 296 notifications aux huissiers, a permis d'établir à 1 708 € l'économie mensuelle réalisée (affranchissement, papier, enveloppes, imprimé LRAR[17]).

Ces deux exemples, qui génèrent à la fois une amélioration de la qualité du service public de la justice et des économies, illustrent l'implication de certaines juridictions dans l'élaboration de projets innovants visant à tirer parti des possibilités offertes par le numérique. Ils sont également symptomatiques du relatif retrait de l'administration centrale dans le déploiement de ces projets. Si le tribunal d'instance de Bordeaux dispose désormais du soutien du secrétaire général du ministère de la justice dans la mise en œuvre de la deuxième étape de son projet, qui vise à générer une imprimante virtuelle afin d'extraire facilement des données de l'application partagée avec les études d'huissiers, les premiers échanges à ce sujet entre le tribunal de grande instance et l'administration centrale ont mis à jour des incompréhensions réciproques liées notamment aux questions de sûreté informatique.

La signature de conventions avec les organismes sociaux (revenu social des indépendants, mutualité sociale agricole, etc.) dans l'arrondissement du tribunal de grande instance de Meaux a fixé les conditions de dématérialisation des échanges en matière de recouvrement des créances. Si cette pratique suscite un intérêt croissant (le tribunal de grande instance de Coutances a signé une convention avec le conseil départemental de la Manche, transmise à sa demande au président du tribunal de grande instance de Montauban), elle demeure pour l'instant rare. Surtout, le fonctionnement en silo des services centraux comme des juridictions en matière informatique ne permet pas la diffusion rapide d'une convention type ainsi que de la liste des organismes ayant accepté de dématérialiser leurs échanges avec certaines juridictions. Dans ce cadre, la signature de conventions avec les organismes sociaux ou les organismes de crédit à l'échelle nationale accélérerait le déploiement de ces procédures dématérialisées.

---

[13] DMC, pour « diffusion multi-canal ».

[14] 0,069 € TTC par SMS envoyé. Un rappel de convocation génère, en raison de la longueur du texte choisi par le TGI, la facturation de trois messages, soit un coût total de 0,207 € par rappel de convocation envoyé.

[15] Le nombre de renvois par audience ne faisant pas l'objet d'un traitement statistique avant la mise en place du rappel par SMS, ce constat repose sur l'expérience des magistrats et des greffiers du TGI de Beauvais.

[16] La saisie d'une cinquantaine de numéros de téléphone portable, ce qui correspond au nombre de dossiers traités pendant une audience, mobilise un agent pendant une durée comprise entre une heure et une heure et demie.

[17] Lettre recommandée avec accusé de réception.

3.2. Les structures constituées en administration centrale afin de faciliter l'identification et le partage des initiatives locales doivent monter en puissance

Selon la DSJ, le développement d'outils informatiques locaux est susceptible de poser trois types de problèmes :

- les initiatives locales ne présentent pas toujours les garanties exigibles en matière de sûreté informatique et de protection des libertés des justiciables ;
- la pérennité des outils élaborés localement n'est pas assurée lorsque le développement des applications a été réalisé par des acteurs extérieurs au ministère de la justice ;
- les initiatives locales ne sont pas pensées et conçues pour être étendues à l'échelle nationale.

Pour leur part, les juridictions considèrent que la SDIT et la DSJ accompagnent insuffisamment leurs initiatives, lorsqu'elles ne constituent pas des obstacles à leur développement, en raison des arguments précédemment mentionnés, ce qui les incite à agir sans solliciter leur aide. En conséquence, l'administration centrale peine à recenser les bonnes pratiques et n'est plus en mesure de promouvoir leur généralisation lorsque les outils, conçus pour fonctionner à l'échelle d'un arrondissement judiciaire par exemple, sont opérationnels.

Dans ce contexte, la DSJ et le secrétariat général ont constitué, en 2015 et 2016, deux cellules ayant pour objectif de mieux accompagner les projets informatiques développés dans les territoires :

- selon la DSJ, la cellule d'initiatives locales effectue des déplacements en vue de « *repérer, reprendre et développer les initiatives locales afin de les développer en administration centrale* ». Deux outils, sans effet direct sur le budget de fonctionnement des juridictions, ont été adaptés en vue de la généralisation de leur usage[18]. La montée en puissance de cette cellule, notamment dans des domaines susceptibles de générer une réduction des dépenses de fonctionnement courant, est indispensable ;
- le secrétariat général a mis en place une « cellule de développement agile interne », incluant à la fois des agents du ministère de la justice et des prestataires, qui répond à la volonté du secrétariat général d'internaliser la compétence de développement informatique dans le cadre d'une méthode itérative et souple, permettant aux développeurs d'adapter les applicatifs au besoin des utilisateurs. Un responsable de la cellule, qui devrait compter une dizaine de personnes, a été désigné à la fin du premier trimestre 2016.

<u>Proposition n° 13</u> : Accompagner la montée en puissance des deux cellules visant à faciliter l'identification et le partage des initiatives locales en matière informatique et veiller à la bonne articulation de leurs démarches. Promouvoir l'existence de ces cellules auprès des juridictions afin d'en faire des interlocuteurs privilégiés pour les agents ayant manifesté leur volontarisme dans ce domaine.

[18] Il s'agit d'un outil de gestion des ressources humaines, « Pilot », développé par un agent de la cour d'appel de Metz, et de logiciels utilisés par le parquet du tribunal de grande instance de Créteil.

4. Si la poursuite du processus de mutualisation des imprimantes est potentiellement source d'économies, elle se heurte aujourd'hui aux difficultés d'exécution des marchés qui y sont liés

L'état d'avancement du projet de mutualisation des imprimantes est hétérogène d'une juridiction à l'autre et, au sein des juridictions, entre le parquet et le siège. Si les obstacles à la poursuite des efforts de partage des imprimantes ne paraissent pas insurmontables, ils seront d'autant plus rapidement franchis que les chefs de cours et de juridiction disposeront d'arguments solides démontrant l'intérêt d'une telle démarche, dès lors qu'elle prend en compte certaines situations particulières. En outre, l'amélioration des conditions d'exécution des marchés relatifs à la livraison et à la maintenance des imprimantes est indispensable.

4.1. Bien que suscitant parfois des inquiétudes chez les magistrats, la généralisation de la mutualisation des imprimantes semble possible au prix d'efforts de pédagogie renforcés et de la prise en compte de situations particulières

Parfois perçue comme la source d'une dégradation des conditions de travail par les magistrats voire comme celle d'une perte de temps, la mutualisation des imprimantes suscite, selon la DSJ, « *de très fortes réticences* » au sein des juridictions.

Les constats de terrain conduisent à relativiser les difficultés rencontrées par les chefs de juridictions ayant entrepris la mutualisation des imprimantes. Leurs efforts de pédagogie ont en général permis, en dépit de quelques résistances locales[19], de démontrer l'intérêt d'un tel processus dans le contexte d'un budget de fonctionnement courant contraint. Il apparaît que le processus de mutualisation est d'autant plus accepté qu'il prend en compte les contraintes propres à certains types de contentieux. Ainsi, le juge des tutelles, qui rend sa décision sur le siège, la signe et la remet au justiciable, sans présence systématique d'un greffier à ses côtés, ne peut faire l'économie d'une imprimante dans son bureau, sauf à accepter de laisser des justiciables seuls dans le bureau d'un juge en son absence.

La note du directeur des services judiciaires du 19 juin 2014 relative aux actions en faveur d'une réduction des dépenses d'affranchissement invitait les chefs de cours à prendre leurs dispositions afin de généraliser l'impression en recto-verso, dans la perspective de réduire le poids des enveloppes affranchies. Cette mesure, qui a également permis de réduire les volumes d'impression dans les juridictions et donc les dépenses de papier – qui constituent un poste prioritaire et sanctuarisé au regard de la nécessité d'assurer la continuité du service public de la justice –, a été mise en œuvre sans toujours être accompagnée des contrôles nécessaires à la vérification de son application dans le temps. Ils semblent d'autant plus pertinents que certains agents considèrent toujours, en dépit d'une note de rappel de la DSJ signée par le sous-directeur des finances, de l'immobilier et de la performance du 17 juillet 2015 relative à l'impression recto-verso et en noir et blanc par défaut des documents papier soulignant que cette disposition « *n'entrave pas la qualité d'exécution de la mission du service public de la justice* », que l'impression recto-verso des décisions de justice nuit à la qualité de leur travail, invoquant par exemple le risque d'oublier de lire le verso, ainsi que la confidentialité des décisions de justice[20]. La note faisait ainsi état du constat selon lequel « *la pratique d'impressions uniquement en recto perdure au sein des juridictions, y compris lorsque les moyens techniques permettent le recto-verso* ».

---

[19] C'est le cas du siège de Meaux par exemple.

[20] Cet obstacle a été surmonté dans de nombreuses administrations françaises et étrangères grâce à la possibilité de n'obtenir l'impression du document édité qu'après avoir renseigné un code confidentiel et individuel sur le moniteur de l'imprimante, ce qui nécessite de se trouver devant l'imprimante.

La politique de mutualisation des imprimantes se heurte parfois à un manque d'anticipation des besoins lors de la conception de nouveaux locaux et d'opérations de maintenance lourde :

- à la cité judiciaire de Limoges, qui regroupe depuis juin 2016 le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance, le tribunal de commerce et le conseil des prud'hommes, certaines salles n'ont pas été équipées de prise réseau, ce qui ne permet pas de transférer des documents vers les imprimantes mutualisées ;
- au tribunal de grande instance de Perpignan, le directeur de greffe peine pour sa part à rationaliser son parc d'imprimantes en raison de la coexistence dans les locaux du tribunal de cinq générations de câbles informatiques.

Enfin, l'hétérogénéité du parc des imprimantes dans les juridictions les moins bien dotées génère des coûts importants, tant financiers (maintenance et consommables qui peuvent porter sur dix références différentes pour une même juridiction) qu'humains, en raison de la difficulté à assurer la continuité du service public (impression des décisions de justice) dans un contexte de contrainte budgétaire qui ne permet pas de constituer des stocks et implique donc un suivi quotidien du niveau d'encre des différentes imprimantes qui équipent la juridiction.

4.2. L'amélioration des conditions d'exécution des marchés relatifs à la livraison et à la maintenance des imprimantes est indispensable afin d'assoir la crédibilité des chefs de cour engagés dans des politiques de mutualisation

L'exécution défaillante des marchés de livraison d'imprimantes et de leur maintenance fragilisent les démarches des chefs de cours et de juridictions porteurs de projets de mutualisation des imprimantes afin de réduire leurs dépenses.

Le marché d'imprimantes Solimp est à l'origine de difficultés importantes dans les juridictions, tant en ce qui concerne la livraison des matériels neufs que le service après-vente.

Le TGI de Montpellier a ainsi constaté, à la réception d'une commande de dix copieurs, livrés en trois fois alors que le prestataire s'était engagé à procéder à une livraison unique, que la moitié présentait un dysfonctionnement[21]. Dans un courrier daté du 8 mars 2016, adressé à la société titulaire du marché public[22] et transmis à la mission, le service administratif régional (SAR) de Montpellier fait état de la livraison d'un copieur en panne au TGI de Béziers le 29 décembre 2015, remplacé par un nouveau copieur dont la livraison a également été refusée pour la même raison. Un copieur en état de marche a été livré sept mois plus tard dans la juridiction. Des pénalités, dont la notification est en cours de constitution, vont être infligées par le SAR au prestataire défaillant[23].

---

[21] Lors de la première livraison, une partie des copieurs était hors service. Lors de la deuxième livraison, une partie des copieurs a été livrée sans finisseurs (ensemble du dispositif permettant de procéder à l'agrafage des documents). Des finisseurs ont été livrés sans copieurs lors de la troisième livraison. Une quatrième livraison a été nécessaire afin de permettre le fonctionnement de l'ensemble des matériels.

[22] SCC SA.

[23] Dans un courrier électronique du 13 septembre 2016 adressé au SAR de Montpellier, un représentant de la société SCC SA indique « *nous avons visiblement une incapacité avec le dispositif actuel à assurer les livraisons sur vos différents sites. Je vois avec ma direction pour mettre en œuvre un protocole exceptionnel afin de livrer enfin dans de bonnes conditions vos copieurs.* »

Lorsque des pannes surviennent, les juridictions peinent à identifier le bon interlocuteur, notamment en raison du manque de réactivité des DIT et de l'absence de diffusion systématique d'une liste à jour des équipements couverts par des contrats de maintenance. Dans ces conditions, il arrive que des imprimantes en panne soient directement remplacées par des imprimantes neuves[24], notamment lorsqu'il n'existe plus de contrat de maintenance pour certains types d'appareils.

Les dysfonctionnements ne donnent pas systématiquement lieu à l'infliction de pénalités. Lorsqu'une telle démarche est entreprise, la longueur de la chaîne de décision est telle qu'elle ne permet pas une résolution rapide du problème l'ayant généré : la juridiction effectue un signalement auprès du DIT, qui s'adresse à la SDIT, pilote du marché interministériel pour le secrétariat général du ministère de la justice et interlocutrice du titulaire du marché. L'absence de réponse du prestataire au niveau local met en évidence la faible portée des pénalités, lorsqu'elles apparaissent comme déconnectées de leur fait générateur. Ce constat plaide en faveur d'une application systématique et immédiate de pénalités lorsque les contrats interministériels ne sont pas exécutés tels qu'ils devraient l'être, et à un raccourcissement de la procédure de signalement à l'administration centrale des dysfonctionnements constatés dans l'exécution de ces marchés afin d'obtenir plus rapidement leur résolution, en sus des pénalités infligées.

Proposition n° 14 : Appliquer de façon systématique et immédiate des pénalités aux titulaires des marchés publics interministériels de location et maintenance des imprimantes.

Proposition n° 15 : Clarifier les conditions d'octroi de dérogations au principe général de mutualisation des imprimantes au regard de la nature des contentieux traités et de la configuration des lieux.

[24] La cour d'appel de Lyon justifie cette décision par le faible coût – 58,11 € ou 178,40 € selon le modèle – des imprimantes neuves utilisées par les agents en comparaison du coût d'une intervention de maintenance, estimé à 200 €.

ANNEXE IV

Les dépenses liées au poste de travail

SOMMAIRE

1. LES DEPENSES LIEES AU A L'ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL ONT FAIT L'OBJET DE RATIONALISATIONS DEPUIS 2012 1

1.1. Les dépenses d'environnement de travail, qui représentent 20 % du coût du fonctionnement courant des juridictions, ont diminué chaque année de 2012 à 2015 1

1.2. Au sein des dépenses d'environnement de travail, les dépenses relatives au poste de travail ont, dans l'ensemble, fortement diminué entre 2012 et 2015 2

1.2.1. Les dépenses relatives au poste de travail ont diminué de 20 % entre 2012 et 2015 2

1.2.2. Rapportées aux effectifs des juridictions, les dépenses relatives au poste de travail ont fortement diminué 4

1.3. Ce poste de dépenses offre encore des marges de rationalisation importantes au sein des BOP et sur le plan national 6

1.4. La gestion de ce poste n'est pas intégralement régionalisée 6

1.5. Les dépenses liées à l'environnement de travail sont sensibles au sein des juridictions 6

2. LA GESTION DES FOURNITURES DE BUREAU ET DES CONSOMMABLES INFORMATIQUES EST CONTRAINTE ET L'EVOLUTION DE CES POSTES EST FORTEMENT CORRELEE A LA PROGRESSION DE LA DEMATERIALISATION DES PROCEDURES 7

2.1. Les fournitures et consommables sont des poste de dépenses importants en voie de réduction significative 7

2.2. L'exécution des marchés nationaux, qui sont largement généralisés, est controversée 7

2.3. Le ministère promeut une politique de réduction des dépenses de fournitures, relayée par les UO et les arrondissements judiciaires 8

2.4. La dématérialisation est un enjeu déterminant pour le poste des fournitures de bureau et informatiques 9

2.4.1. La dématérialisation est une démarche partagée par les juridictions 9

2.4.2. La démarche est soutenue par les textes 10

2.4.3. La démarche est freinée par des pesanteurs 11

3. LA DOCUMENTATION REPRESENTE UNE DEPENSE FAIBLE MAIS UN ENJEU PROFESSIONNEL IMPORTANT 12

3.1. Ce poste de dépenses a fait l'objet, depuis plusieurs années, d'une politique volontariste d'économies, menée avec succès 12

3.2. La politique de rationalisation, aux enjeux professionnels sans commune mesure avec la part de la dépense documentaire dans le programme 166, requiert un dialogue social important 13

3.3. Le poste de dépenses associe nouvelles technologies et tradition judiciaire 13

3.4. La politique d'optimisation de la dépense induit des changements de pratique, dont le succès est conditionné à un véritable accompagnement 14

4. LE MOBILIER DE BUREAU : UNE DEPENSE PEU IMPORTANTE MAIS ASSOCIEE A UN RESSENTI DE PENURIE CHEZ LES GESTIONNAIRES ET LES PERSONNELS JUDICIAIRES 15

4.1. La dépense est peu importante 15

4.2. Le poste de dépenses est très encadré sur le plan budgétaire et dans le circuit de la dépense 15

4.3. La programmation budgétaire est peu en phase avec l'évolution des ressources humaines 16

1. Les dépenses liées au à l'environnement de travail ont fait l'objet de rationalisations depuis 2012

Le budget de fonctionnement courant des juridictions prend en charge différentes activités parmi lesquelles la mission a dégagé une catégorie appelée « environnement de travail » qui regroupe les dépenses liées à la formation, au poste de travail des agents et à la mobilité[1].

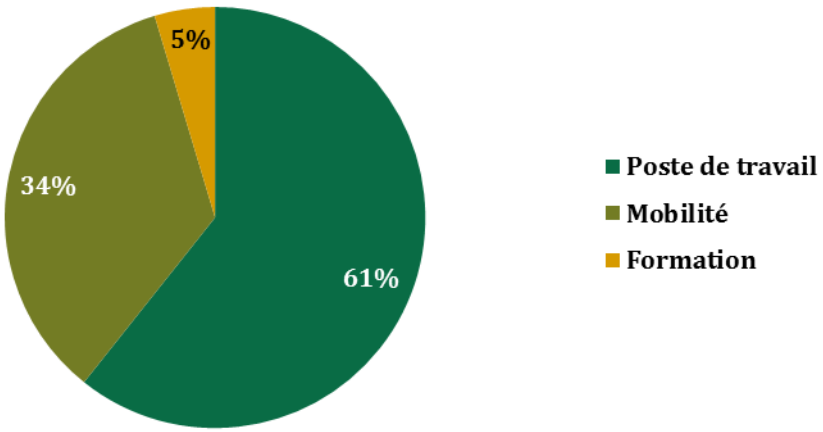
1.1. Les dépenses d'environnement de travail, qui représentent 20 % du coût du fonctionnement courant des juridictions, ont diminué chaque année de 2012 à 2015

En 2015, les dépenses exécutées de fonctionnement courant des juridictions relatives à l'environnement de travail ont atteint 62 M€. Elles représentent 20 % du total du fonctionnement courant.

Le poste de dépenses relatif à l'environnement de travail se divise en trois grandes familles d'activité :

- les dépenses consacrées au **poste de travail** (télécom, informatique, documentation, fourniture de bureau, mobilier, etc.) ont représenté 61 % des dépenses d'environnement de travail en 2015 ;
- les dépenses consacrées à la **mobilité** (véhicules, frais de déplacement, frais de changement de résidence) ont correspondu à 34 % des dépenses d'environnement de travail en 2015 ;
- les dépenses relatives à la **formation**, pour 5 % des dépenses d'environnement de travail.

Graphique 1 : Part des sous-catégories de dépenses dans l'environnement de travail en 2015

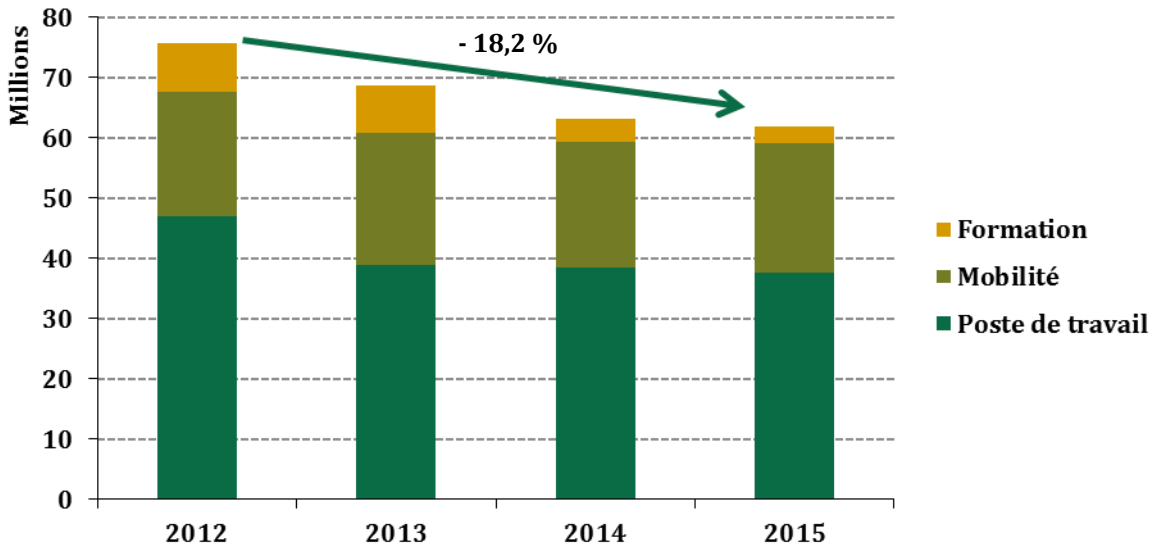


Source : DSJ ; Mission.

Entre 2012 et 2015, l'ensemble des dépenses exécutées relatives à l'environnement de travail a diminué de 18,2 %, passant de 75,8 M€ à 62,0 M€. Ces dépenses ont baissé de façon continue entre 2012 et 2015.

[1] Liste des activités visées : formation continue, formation informatique, formation initiale, frais de stage, 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, achat/location de véhicules, entretien de véhicules, frais de changement de résidence, frais de circulation, frais de déplacements administratifs et de formation.

Graphique 2 : Évolution des dépenses exécutées relatives à l'environnement de travail, en M€



Source : DSJ ; Mission.

1.2. Au sein des dépenses d'environnement de travail, les dépenses relatives au poste de travail ont, dans l'ensemble, fortement diminué entre 2012 et 2015

1.2.1. Les dépenses relatives au poste de travail ont diminué de 20 % entre 2012 et 2015

Les dépenses relatives au poste de travail correspondent essentiellement aux consommations de fournitures (informatiques, de bureau et télécom) et de documentation. Dans le référentiel de dépenses, les principaux postes se caractérisent par une diminution entre 2012 et 2015 :

- avec 8 M€, la documentation a représenté 21 % des dépenses exécutées en 2015 au titre du poste de travail ; cette dépense est en forte diminution depuis 2012, de - 38,5 % au total, grâce au remplacement de la plus grande partie de la documentation papier par les abonnements en ligne souscrits au niveau national par le ministère de la justice (voir infra);
- les fournitures de bureau représentent 16 % des dépenses de poste de travail, pour 5,9 M€ en 2015 ; ces dépenses ont diminué de 25,6 % entre 2012 et 2015 ;
- les frais télécom représentent 13 % des dépenses de poste de travail, pour 4,8 M€ en 2015 ; ces dépenses ont baissé de 33,1 % entre 2012 et 2015 ;
- les fournitures informatiques représentent 10 % des dépenses de poste de travail, pour 3,8 M€ en 2015 ; ces dépenses ont diminué de 20,3 % entre 2012 et 2015.

Toutefois, plusieurs dépenses ont augmenté :

- les achats de matériel logiciel constituent le deuxième poste de dépenses, avec 6,3 M€ en 2015, soit 17 % du total ; la consommation de crédits au titre de ces achats augmente fortement, notamment depuis 2013 ; au total, elle a évolué de + 41,4 % entre 2012 et 2015 ;

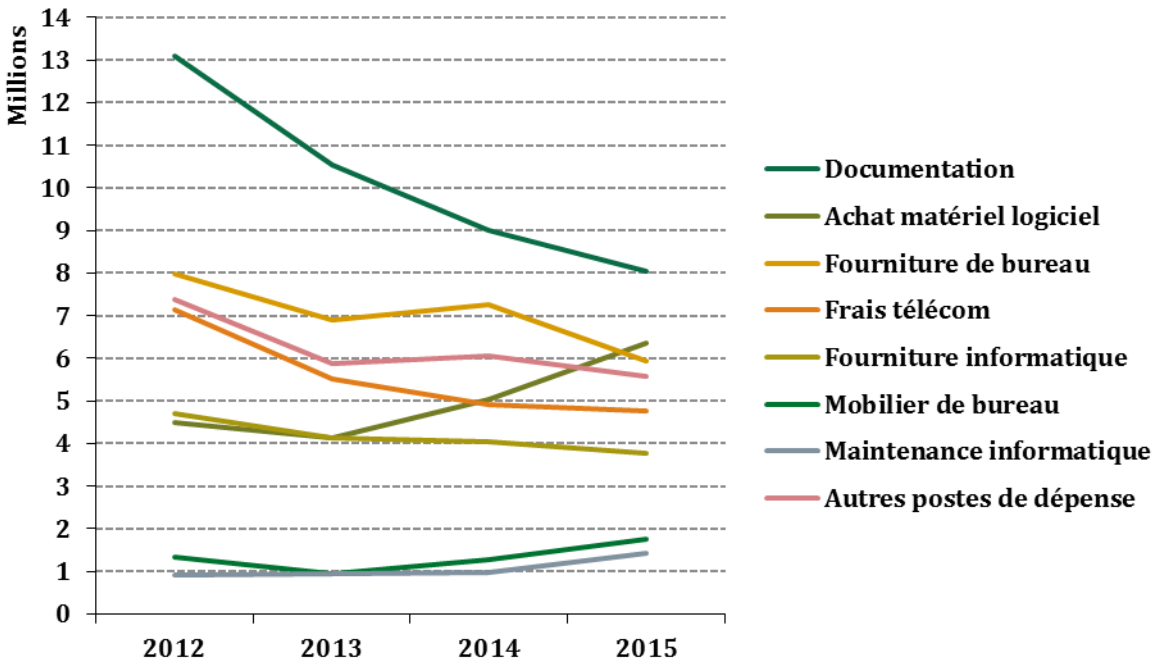
- le mobilier de bureau représente 4 % des dépenses de poste de travail, pour 1,7 M€ en 2015 ; ces dépenses ont augmenté de 30 % entre 2012 et 2015, année au cours de laquelle le montant de cette dépense a dépassé pour la première fois le niveau atteint en 2012 ;
- la maintenance informatique représente 4 % des dépenses de poste de travail, pour 1,4 M€ en 2015 ; ces dépenses ont augmenté de 58,2 % entre 2012 et 2015.

Tableau 1 : Dépenses exécutées relatives au poste de travail

Poste de dépense	2012	2013	2014	2015	Évolution
Documentation	13 080 869	10 530 226	8 992 328	8 046 495	-38,5
Achat matériel logiciel	4 489 929	4 140 673	5 024 447	6 348 815	+ 41,4
Fourniture de bureau	7 993 575	6 907 050	7 260 734	5 948 284	- 25,6
Frais télécom	7 134 913	5 516 423	4 913 295	4 771 842	- 33,1
Fourniture informatique	4 715 689	4 121 124	4 036 793	3 759 400	- 20,3
Mobilier de bureau	1 343 208	937 182	1 265 430	1 746 749	+ 30,0
Maintenance informatique	905 211	935 014	964 994	1 431 753	+ 58,2
Location matériel mobilier	718 535	709 640	952 596	1 105 265	+ 53,8
Frais de représentation	1 511 462	1 310 107	1 691 386	1 059 172	- 29,9
Imprimés	2 041 891	1 245 604	1 212 641	999 707	- 51,0
Matériel technique	2 050 546	1 559 317	1 098 372	943 979	- 54,0
Maintenance applicatifs	430 481	437 517	349 585	810 016	+ 88,2
Achat matériel télécom	218 985	312 092	505 881	438 608	+ 100,3
Visioconférence	398 358	317 728	252 502	225 387	- 43,4
Total	**47 033 652**	**38 979 697**	**38 520 983**	**37 635 473**	**- 20,0**

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 3 : Évolution des dépenses relatives au poste de travail



Source : DSJ ; Mission.

1.2.2. Rapportées aux effectifs des juridictions, les dépenses relatives au poste de travail ont fortement diminué

Le ratio des dépenses de poste de travail par ETP est en constante diminution depuis 2012. Il est passé de 1 650 € par ETP en 2012 à 1 100 € par ETP en 2015, soit une diminution d'un tiers.

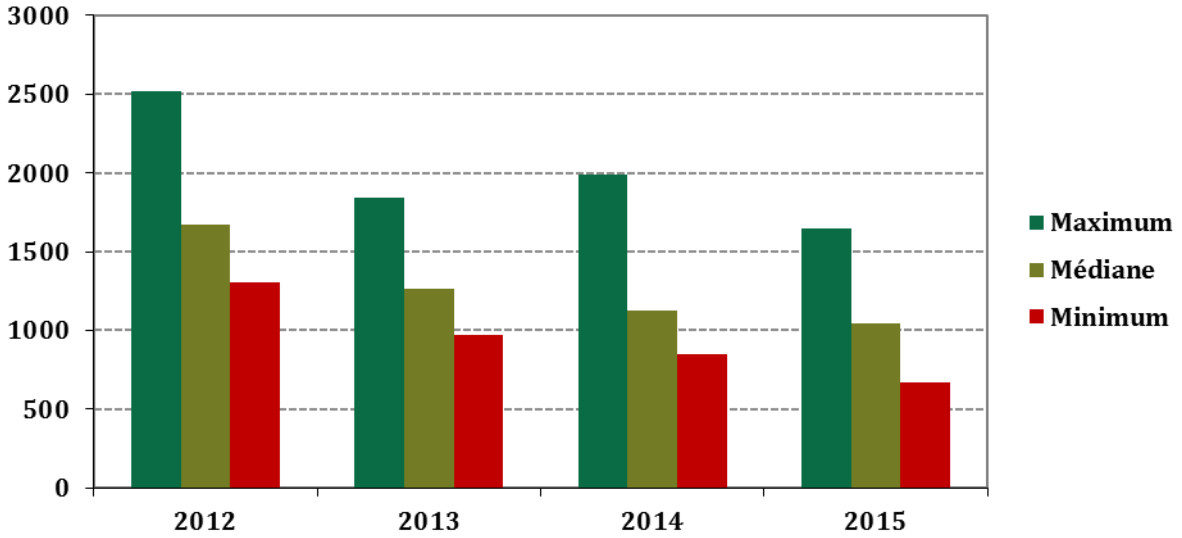
L'UO de Metz présente en 2015 le ratio de dépenses de poste de travail par ETP le plus bas (673 €/ETP), devant l'UO de Nîmes (785 €). À l'inverse, l'UO de Versailles a le ratio le plus élevé, à 1 650 € par ETP.

Tableau 2 : Ratios des dépenses exécutés relatives au poste de travail par rapport aux effectifs des juridictions (en €/ETP) et évolution 2012-2015 (en %)

UO	2012	2013	2014	2015	Évolution (en %)
Agen	2 021	1 787	1 246	1 153	- 43,0
Aix	1 499	1 214	1 364	1 196	- 20,2
Amiens	1 484	1 288	1 233	943	- 36,5
Angers	1 624	969	1 062	1 012	- 37,7
Bastia	2 520	1 531	1 558	1 642	- 34,8
Besançon	1 820	1 331	1 056	948	- 47,9
Bordeaux	1 482	1 144	994	996	- 32,8
Bourges	1 425	1 162	1 093	881	- 38,2
Caen	1 813	1 167	1 188	1 224	-32,5
Chambéry	1 847	1 374	1 341	1 093	- 40,8
Colmar	1 618	1 115	849	1 052	- 35,0
Dijon	1 893	1 304	1 035	957	- 49,5
Douai	1 714	1 277	1 129	1 413	- 17,6
Grenoble	1 633	1 125	1 121	895	- 45,2
Limoges	2 243	1 841	1 986	1 530	- 31,8
Lyon	1 762	1 344	1 203	850	- 51,8
Metz	1 309	1 173	891	673	- 48,6
Montpellier	1 541	1 125	1 037	1 240	- 19,5
Nancy	1 885	1 285	1 132	908	- 51,8
Nîmes	1 978	1 345	1 440	785	- 60,3
Orléans	1 475	985	1 067	1 020	- 30,9
Paris	1 542	1 187	1 099	1 032	- 33,1
Pau	1 437	1 034	1 008	1 128	- 21,5
Poitiers	1 612	1 158	1 106	879	- 45,5
Reims	1 719	1 479	1 297	1 040	- 39,5
Rennes	1 805	1 246	1 076	1 050	- 41,8
Riom	1 586	1 444	1 230	1 048	- 33,9
Rouen	1 501	1 283	917	1 193	- 20,5
Toulouse	1 792	1 169	1 514	1 042	- 41,9
Versailles	1 737	1 288	1 541	1 650	- 5,0
Total général	1 650	1 236	1 178	1 100	- 33,3

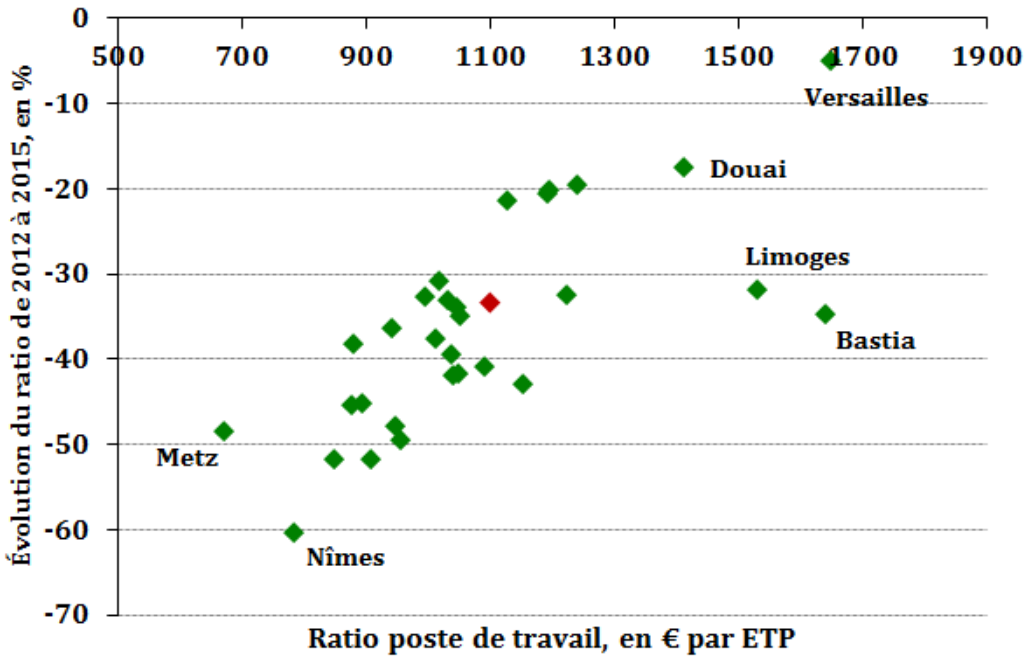
Source : DSJ ; Mission.

Graphique 4 : Ratios comparés entre UO des dépenses exécutés relatives au poste de travail par rapport aux effectifs des juridictions (en €/ETP)



Source : DSJ ; Mission.

Graphique 5 : Ratios des dépenses exécutés relatives au poste de travail par rapport aux effectifs des juridictions (en €/ETP) et évolution 2012-2015 (en %)



Source : DSJ ; Mission.

1.3. Ce poste de dépenses offre encore des marges de rationalisation importantes au sein des BOP et sur le plan national

Entre les BOP, la mission constate des écarts de consommation moyenne importants sur les cinq postes afférents à l'environnement de travail retenus par la DSJ pour établir ses ratios de dépenses de fonctionnement courant[2] soit, entre le BOP qui dépense le plus et celui qui dépense le moins, pour :

- la documentation juridique : 117,85 € ;
- les fournitures de bureau et informatiques : 184,35 € ;
- l'informatique et télécom : 279,29 € ;
- le mobilier et matériel : 347,19 € ;
- les frais de déplacement : 562,66 €.

Il convient toutefois de noter que les données relatives aux dépenses de mobilier et de matériel peuvent être conjoncturellement affectées par des opérations de restructuration telles que l'inauguration d'un nouveau palais de justice, les dépenses du titre V ne prenant pas en charge ces postes. De plus, les frais de déplacement sont directement affectés par la configuration géographique des BOP[3].

Par ailleurs, sur le plan national, à court et moyen termes, il est escompté de la politique de dématérialisation, une réduction importante des dépenses de fournitures, parallèlement à celle attendue des coûts d'affranchissement (cf. annexe V).

1.4. La gestion de ce poste n'est pas intégralement régionalisée

Contrairement à d'autres postes de dépenses tels que l'affranchissement ou les fluides, les dépenses liées à l'environnement de travail comportent des postes dont la gestion n'est pas centralisée au niveau du BOP. L'expression des besoins et les demandes d'achat sont directement formulées par les arrondissements judiciaires ou même par les juridictions.

Il en est ainsi des fournitures de bureau et informatiques, de la documentation et des frais de représentation qui sont assumés au niveau infra-UO soit par la cellule d'arrondissement, soit par les juridictions elles-mêmes.

S'agissant du mobilier de bureau, les achats sont, toutefois, subordonnés à l'autorisation préalable des services administratifs régionaux.

1.5. Les dépenses liées à l'environnement de travail sont sensibles au sein des juridictions

Nonobstant le poids relativement peu important des dépenses liées à l'environnement de travail dans le budget global de fonctionnement courant des juridictions, leur rationalisation, touchant au cœur des métiers judiciaires et au quotidien immédiat des personnels de la justice, constitue un thème fréquemment abordé dans le cadre du dialogue social, qu'il s'agisse des assemblées générales de magistrats et de fonctionnaires ou des rencontres des chefs de cour ou de juridiction avec les représentants des organisations syndicales.

Il en est plus particulièrement ainsi des fournitures de bureau et informatiques, de la documentation juridique et du mobilier de bureau, postes pour lesquels la mission a entendu, pour ce motif, leur consacrer des développements spécifiques.

---

[2] Source DSJ : Evolution ratios métropole 2013-2015.

[3] Le montant maximum est ainsi atteint par le BOP Sud-Ouest regroupant les UO de Bordeaux, Pau, Limoges et Poitiers.

2. La gestion des fournitures de bureau et des consommables informatiques est contrainte et l'évolution de ces postes est fortement corrélée à la progression de la dématérialisation des procédures

2.1. Les fournitures et consommables sont des poste de dépenses importants en voie de réduction significative

Ce poste de dépenses est le premier poste de charges liées au poste de travail. Il représente en 2015, en termes de crédits de paiement, 3,5 % de la dépense totale de fonctionnement courant. La moyenne de cette dépense, observée au sein des BOP métropolitains, a baissé de 23,6 % entre 2012 et 2015.

2.2. L'exécution des marchés nationaux, qui sont largement généralisés, est controversée

Le segment d'achat des fournitures de bureau et informatiques est caractérisé par une adhésion importante aux marchés nationaux.

En premier lieu, le marché attribué à la société Lyreco au titre des fournitures de bureau est un marché subséquent « justice » à l'accord-cadre interministériel « fournitures de bureau et petits matériels ». Ce marché, notifié le 1er septembre 2014, a été conclu pour une durée de 48 mois reconductible 1 an pour un montant toutes taxes comprises de 16 500 000 € avec un gain cible sur la durée de 900 000 € soit 5,17 %.

En second lieu, le marché Solimp dont est titulaire la société SCC, portant sur les solutions d'impression est un marché subséquent associé à l'accord-cadre multi-attributaires « d'acquisition, location /maintenance de solutions d'impression et exécution de prestations associées pour l'État ». Ce marché, notifié le 27 décembre 2013 pour trois ans reconductibles deux fois dans la limite de 48 mois, a pour objet l'acquisition d'imprimantes, la location de copieurs multifonctions ainsi que les services associés (livraison, installation, maintenance et fourniture de consommables).

Outre les économies d'échelle escomptées, ces marchés ont modifié les pratiques de consommation des juridictions. En effet, compte tenu des délais de traitement des commandes adoptés par ces marchés, l'abondement en fournitures s'opère désormais à flux tendu, réduisant d'autant les stocks antérieurement observés dans ce domaine. Il en est ainsi des consommables d'impression pour lesquels le marché Solimp prévoit la livraison de ces articles sous un délai de cinq jours ouvrés à compter des date et heure de réception de la demande effectuée par téléphone.

Il ressort, toutefois, des entretiens tenus par la mission que la mise en œuvre de ces marchés nationaux peut susciter des controverses au sein des juridictions. Ainsi :

- s'agissant du marché de fournitures de bureau, ont pu être déplorés la disparition de références d'articles ainsi que des niveaux de qualité insuffisants[4] ;

[4] Cf. la question, soulevée de manière récurrente, de la faible solidité des boîtes d'archives fournies dans le cadre de ce marché critiquée non seulement par les services judiciaires mais également par leurs partenaires telles les archives départementales (TGI de Meaux, Bobigny et Nancy et BOP Lyon).

- s'agissant du marché de solutions d'impression, la priorité donnée aux imprimantes « groupe de travail », au détriment des matériels dits individuels, a généré des débats importants au sein des juridictions et a nécessité un dialogue social axé sur cette problématique.

2.3. Le ministère promeut une politique de réduction des dépenses de fournitures, relayée par les UO et les arrondissements judiciaires

Dans le droit fil des notes relatives à l'affranchissement de 2009, 2010 et 2014, la direction des services judiciaires a diffusé en 2015 une circulaire prescrivant le recours à l'impression recto-verso, particulièrement économique en termes de papier et d'encre. Cette instruction a été relayée par les chefs de cour des UO et accompagnée d'un paramétrage « par défaut » en ce sens des copieurs des juridictions[5].

Par ailleurs, sur le plan local, des initiatives ont cours en vue d'amplifier les effets de cette politique[6]. C'est particulièrement le cas s'agissant des solutions d'impression et donc des consommables informatiques.

Ainsi, à compter de 2012, à la suite de la notification des marchés Solimp I puis II, des stratégies de rationalisation et de mutualisation des matériels d'impression ont été adoptées par les UO après établissement d'états des lieux réalisés au sein des juridictions et un dialogue social soutenu.

Les UO attendent de ce déploiement de copieurs mutualisés des économies importantes. Ainsi, les SAR de Douai et de Bourges ont respectivement fait état, à l'horizon de 2017, de 60 000 € et de 15 000 € d'économies rendues possibles par cette démarche.

Ces politiques d'UO sont axées sur le principe de la coexistence de deux solutions d'impression, à savoir un circuit réseau et des imprimantes individuelles. En effet, les personnels judiciaires (magistrats et fonctionnaires) ont rappelé, à cette occasion, la coexistence, au sein des tribunaux, de deux types de formations juridictionnelles dont le fonctionnement présente des spécificités à intégrer lors du déploiement des matériels d'impression :

- des juridictions composées d'un ou de trois magistrats et d'un greffier (tels le tribunal d'instance ou de police, le conseil des Prudhommes, la chambre civile du TGI ou le tribunal correctionnel) dont l'action se déroule notamment en salle d'audience. Ces juridictions rendent leurs décisions, immédiatement (« sur le siège ») ou après mise en délibéré. En tout état de cause, la décision est formalisée ultérieurement, ce qui rend concevable une mutualisation des copieurs appelés à reproduire ce type de décisions ;
- des juridictions dites « spécialisées « (tels le juge des tutelles, le juge des enfants, le juge d'instruction, le juge des libertés et de la détention ou le juge de l'application des peines etc. associés à leurs greffiers) dont l'exercice professionnel se déroule, pour une part importante sinon intégrale, au sein de leurs bureaux, dans le cadre d'audiences dites de « cabinet ». Leurs décisions sont le plus souvent rendues sur le siège avec édition, notification et remise de copies aux parties dans un même trait de temps.

Le maintien d'imprimantes individuelles a par conséquent été décidé notamment dans trois hypothèses[7] :

[5] Note de la DSJ du 7 juillet 2015 prescrivant l'impression recto-verso et en noir et blanc des documents et un plan de paramétrage par défaut en recto-verso et en noir et blanc du parc des imprimantes des juridictions ainsi que des scanners de production utilisés par NNP. Par ailleurs, l'utilisation de papier de plus de 80 grammes est proscrite.

[6] Cf. pour illustration, le choix de réduire la police d'impression, de Times New Roman 12 à 11, fait par le tribunal d'instance de Valenciennes en vue de réduire le nombre de feuilles de papier, support des décisions.

[7] Cf. par ex. les notes des Chefs de cour de l'UO Dijon ainsi que du service administratif régional de l'UO de Bourges de 2016.

- la configuration des locaux plus ou moins porteuse à la mise en place des imprimantes multifonctions en réseau mutualisées. Ainsi, les services isolés, au sein des palais de justice, demeurent le plus souvent dotés d'imprimantes individuelles ;
- le nombre d'ETP affecté au site concerné était suffisant pour envisager des mutualisations ;
- le type de service à équiper : les UO se sont efforcées d'intégrer les spécificités du fonctionnement judiciaire visées *supra* (cf. 2.2.) avec maintien d'imprimantes individuelles pour le service des audiences de « cabinet ».

De manière générale, le fait d'avoir intégré les contraintes des magistrats et fonctionnaires a permis de tempérer les craintes. Les premiers bilans sont, de ce fait, plutôt positifs.

Ainsi, à la cour d'appel de Bourges, le bilan provisoire, dressé en novembre 2016, souligne que les personnels judiciaires ont apprécié non seulement la modernisation du parc des imprimantes, rendue possible par le marché Solimp, mais aussi la réaffectation, dans la location de matériel, des économies ainsi réalisées.

Il est vrai que les agents ont pu conserver leur imprimante individuelle jusqu'à épuisement des stocks de consommables dédiés, ce qui, probablement, reporte le passage au nouveau régime de l'imprimante mutualisée.

2.4. La dématérialisation est un enjeu déterminant pour le poste des fournitures de bureau et informatiques

2.4.1. La dématérialisation est une démarche partagée par les juridictions

Il résulte des déplacements et entretiens effectués par la mission que la dématérialisation est une démarche partagée par toutes les juridictions, non seulement parce qu'elle induit des économies substantielles de consommables, mais parce qu'en outre elle offre des gains d'efficacité pour le personnel et pour les avocats et justiciables.

Lancée avec la mise en état des dossiers civils au sein du tribunal de grande instance, la communication électronique est désormais étendue à d'autres domaines tels que les audiences du tribunal d'instance. Ainsi, le tribunal d'instance de Bordeaux, à compter du 2 janvier 2017, se dotera d'un calendrier électronique permettant à l'avocat d'inscrire désormais directement une affaire au rôle.

Initialement centrée sur les relations avec le barreau, la démarche de dématérialisation concerne désormais également les autres partenaires de la justice.

S'agissant des huissiers, il est ainsi possible, au sein du même tribunal d'instance de Bordeaux, de leur notifier, au format dématérialisé, les états de répartition, entre créanciers, des sommes recouvrées dans le cadre de la procédure de saisie de rémunérations. Une plate-forme électronique, mise à disposition par les huissiers, permet d'éviter les notifications en format-papier. Une économie mensuelle de 300 lettres recommandées a ainsi été rendue possible. L'outil IP Web, qui devait permettre la dématérialisation de la procédure d'injonction de payer avec les huissiers, semble en revanche peu adopté par ces derniers, probablement parce qu'il met à leur charge la numérisation des dossiers.

D'autres partenaires institutionnels de la justice adhèrent également à cette mutation. Ainsi, en matière de surendettement, il ressort, de l'étude menée par le tribunal d'instance de Grenoble à l'adresse des créanciers institutionnels, tels les organismes de crédit, que 24 des 27 créanciers ayant répondu au questionnaire seraient favorables au développement de la communication électronique pour le traitement des dossiers.

Enfin, dans le droit-fil de la volonté d'intégrer davantage le citoyen dans le processus judiciaire (une des priorités du projet Portalis visant la refonte des applications informatiques en une chaîne civile unique), des actions sont également menées à l'égard des justiciables. Il en est ainsi du recours aux courriels par le tribunal de grande instance de Valenciennes pour la mise en état des dossiers de liquidation de dommages et intérêts, même en l'absence de conseil constitué.

Sur le plan pénal, le parquet et les services de police et de gendarmerie, notamment dans le suivi des gardes-à-vue, ont, de plus en plus, recours à la communication électronique. De plus, grâce aux « équivalents électroniques de procédures » (documents de travail non porteurs de la signature des acteurs de la procédure) qui lui sont adressés par les services d'enquête, le procureur de la République peut, de manière anticipée, prendre connaissance d'un dossier avant la clôture des investigations, au moment de laquelle le parquet recevra les originaux des procès-verbaux dûment signés.

Par ailleurs, la voie de la numérisation des procédures est également explorée en matières civile et pénale :

- dans le domaine civil, peut être cité, pour illustration, le projet de dématérialisation des dossiers de tutelle majeurs du tribunal d'instance de Bordeaux (soit 16 000 dossiers) ;
- dans le domaine pénal, parallèlement à la numérisation des procédures d'instruction en voie de généralisation rapide, il convient d'évoquer les expérimentations de dématérialisation des procédures correctionnelles, actuellement en cours aux TGI de Béthune et de Bordeaux, dans lesquelles les magistrats sont appelés à statuer au regard du seul dossier numérisé des procédures qui leur sont soumises.

Dans les deux cas, il s'agit, à terme, d'instaurer une e-juridiction fondée sur le recours au format dématérialisé à tous les stades de la procédure.

2.4.2. La démarche est soutenue par les textes

Dans le cadre de la modernisation de la Justice, inscrite dans le programme de la justice du XXIe siècle, un recours accru aux nouvelles technologies est désormais juridiquement possible pour l'envoi des pièces de justice en matières civile et pénale. Cette évolution cantonne d'autant l'usage du format-papier et des consommables ainsi utilisés.

Introduite en procédure civile par le décret n° 2005-1678 du 28 décembre 2005[8], la communication électronique est désormais renforcée par le décret n° 2015–282 du 11 mars 2015[9] qui, outre la suppression de l'exigence du doublement par une lettre simple de l'envoi, aux parties à la procédure, d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception[10], autorise[11] :

- l'envoi d'avis du greffe à une partie par courrier électronique ou au moyen d'un message écrit transmis au numéro de téléphone du justiciable lorsqu'il est prévu que cet avis est adressé par le greffe à une partie par tous moyens ;

[8] Relatif à la procédure civile, à certaines procédures d'exécution et à la procédure de changement de nom (articles 71 et suivants).
[9] Relatif à la simplification de la procédure civile, à la communication électronique et à la résolution amiable des différends.
[10] Articles 826-1,852-1, 937,948, 1136–3, 1138, 1195, 1425-5 du code de procédure civile et article R 442-4 du code des procédures civiles d'exécution.
[11] Nouveaux articles 748–8 et 748–9 du code de procédure civile.

- la convocation des personnes morales de droit privé, des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics à caractère administratif, des organismes de sécurité sociale ainsi que des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif par courrier électronique sécurisé[12].

Par ailleurs, sur le plan pénal, la loi n° 2015–177 du 16 février 2015[13] prévoit la généralisation du recours à la communication électronique au cours de la procédure, jusque-là réservée aux avocats des parties[14]. Ainsi, l'article 803-1-II du code de procédure pénale dispose que, lorsque le dit code prévoit que des avis, convocations ou documents sont adressés à une personne par l'autorité judiciaire soit par tous moyens soit par lettre simple ou recommandée avec ou sans accusé de réception, l'envoi peut être effectué par voie électronique.

Ce recours à la transmission électronique peut intervenir à toutes les phases de la procédure qu'il s'agisse de l'enquête de police ou de gendarmerie, de l'information judiciaire diligentée par le juge d'instruction, du jugement des infractions ou de l'exécution de la peine par le procureur de la République ainsi que par les juridictions de l'application des peines.

Ce basculement vers les nouvelles technologies est, toutefois, subordonné, tant en matière civile que pénale, au consentement préalable du justiciable concerné[15]. Ce consentement est également rétractable à tout moment.

2.4.3. La démarche est freinée par des pesanteurs

En l'état actuel des textes, pourtant rénovés en 2015, l'action des juridictions dans le sens de la dématérialisation est toutefois entravée. Les interlocuteurs de la mission ont, de manière convergente, fait état :

- du défaut de finalisation du projet de signature électronique (mécanisme permettant de garantir l'intégrité d'un document électronique et d'en authentifier l'auteur) dont l'administration centrale a annoncé, depuis plusieurs années, le développement.

Cet état de choses est d'autant plus mal compris qu'ont, d'ores et déjà, été distribuées en juridiction les cartes agents qui permettent de disposer d'un support de signature électronique de niveau trois étoiles au sens du référentiel général de sécurité qui fixe les règles auxquelles les systèmes d'information mis en place par les autorités administratives doivent se conformer pour assurer la sécurité des informations échangées[16]. Aucune date de mise en œuvre généralisée de la signature électronique en juridictions n'a été arrêtée et malgré les questions posées par la mission, il n'a pas été possible d'avoir des informations sur le calendrier. Une expérimentation de cette signature est, à l'heure présente, en cours depuis 2011, au sein de tribunaux d'instance pilotes, dans le cadre de l'application Minos qui gère la chaîne pénale des tribunaux de police.

[12] Nouvel article 692-1 du code de procédure civile autorisant la convocation à l'audience par le greffe par « tous moyens » de ces personnes morales, en demande ou en défense, pour toute procédure civile quel que soit la matière considérée. Sont notamment ainsi concernés les contentieux de l'assistance éducative et du surendettement.

[13] Relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (article 14).

[14] Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale (article 18).

[15] Articles 748-8 et 9 du code de procédure civile et 803-1-II du code de procédure pénale.

[16] Ce référentiel a été établi en application du décret n° 2010-112 du 2 février 2010 pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives. Le niveau « trois étoiles » est le niveau de sécurité le plus élevé.

Toutefois, en l'état, soit le test n'a pas encore été initié (c'est le cas des tribunaux de Dunkerque et de Bourges qui vient d'y être associé) soit la dématérialisation n'est pas totale dans la mesure où, si les juges et greffe sont passés au numérique dans leurs échanges au stade de la mise en forme des décisions, les minutes de ces décisions (originaux des jugements et ordonnances) sont toujours imprimées (c'est le cas du tribunal de Bordeaux pour lequel est envisagé dans un second temps, un archivage dématérialisé des minutes sur un serveur externe) ;

- de l'inadaptation du parc actuel des applicatifs aux exigences de la gestion électronique des procédures civiles. Ainsi, les logiciels-métiers, utilisés par le greffe pour la gestion des procédures, comportent des lacunes qui constituent autant de verrous à la généralisation de la dématérialisation intégrale des dossiers civils : absence de possibilité d'accès distant aux applications et impossibilité de pratiquer le recommandé dématérialisé ;
- de la nécessité, sur le plan pénal, s'agissant de la transmission de documents par voie électronique, de la publication de l'arrêté prévu par l'article 14 de la loi du 16 février 2015 précitée, en vue de la mise en place des procédés techniques requis pour garantir la fiabilité de l'identification des parties à la communication électronique, l'intégrité des documents adressés, la sécurité et la confidentialité des échanges ainsi que la conservation des transmissions ;
- de l'opportunité de conclure des protocoles nationaux avec les services de police et de gendarmerie, ainsi qu'avec les créanciers institutionnels habituels (banques, grands organismes de crédit, etc.) permettant la transmission sécurisée aux juridictions, sous format numérisé, des originaux des procédures dressées par ces services et non plus seulement les éléments électroniques de procédure évoqués *supra* (cf. 2.4.1) .

<u>Proposition n° 1</u> : Accélérer le processus de dématérialisation des procédures civiles et pénales par la mise en œuvre de quatre leviers :

- **la publication de l'arrêté prévu par l'article 14 de la loi du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ;**
- **le déploiement de la signature électronique dans les juridictions ;**
- **l'adaptation des logiciels-métiers ;**
- **la conclusion de conventions nationales avec les partenaires institutionnels de la justice en vue du développement harmonisé et partagé de la communication électronique d'informations et documents.**

3. La documentation représente une dépense faible mais un enjeu professionnel important

3.1. Ce poste de dépenses a fait l'objet, depuis plusieurs années, d'une politique volontariste d'économies, menée avec succès

La documentation représente 8 M€ des dépenses exécutées en 2015. Cette dépense est en forte diminution de 2012 à 2015, de - 38,5 % au total.

3.2. La politique de rationalisation, aux enjeux professionnels sans commune mesure avec la part de la dépense documentaire dans le programme 166, requiert un dialogue social important

Si, en 2015, les dépenses de documentation n'ont représenté, en termes de crédits de paiement, que 2,6 % de la dépense totale du budget de fonctionnement courant, le thème de la documentation constitue un sujet central au sein des juridictions. En effet, il touche au cœur du métier des personnels chargés d'appliquer des textes en perpétuelle évolution.

Il interroge également l'institution judiciaire sur sa capacité à s'adapter au quotidien et dans les meilleurs délais aux nouvelles technologies alors que la doctrine du « tout numérique » s'applique également au domaine de la documentation.

En effet, la documentation constitue un outil incontournable dans le traitement des contentieux conformément aux exigences de la légalité. Il en est d'autant plus ainsi que, depuis quelques décennies, sont constatées :

- la multiplication des textes ainsi que l'accélération de leur modification, requérant une mise à jour, à délai bref, des sources consultées outre la connaissance de la jurisprudence en charge de l'interprétation et l'adaptation de la législation à toutes les situations en cause ;
- une prégnance croissante des influences juridiques européennes (Union européenne et Convention européenne des Droits de l'Homme) dont la prise en compte est désormais incontournable pour un examen complet des situations de droit et de fait soumises aux juridictions.

Les entretiens menés par la mission ont démontré, de manière convergente, l'extrême sensibilité de la problématique de la documentation et la récurrence de son évocation dans les instances de dialogue social qu'il s'agisse des assemblées générales ou des rencontres avec les organisations syndicales.

3.3. Le poste de dépenses associe nouvelles technologies et tradition judiciaire

La documentation est un champ de dépenses dans lequel se juxtaposent le développement du numérique et la sanctuarisation du format papier.

Ainsi, les juridictions bénéficient désormais d'abonnements à des services en ligne. Trois marchés nationaux interministériels ont été conclus, en 2013, aux fins de fourniture aux services de l'Etat – dont ceux du Ministère de la Justice – d'abonnements en ligne à des revues juridiques et à des encyclopédies avec les sociétés Dalloz, Nexis-Lexis SA et Lefebvre.

Cette dématérialisation entraîne une réduction du nombre d'abonnements-papier, apporte une solution à la question récurrente du rangement, du classement et de la mise à jour de la documentation dans les tribunaux et permet au ministère de la justice de bénéficier des économies d'échelle tirées de marchés interministériels dont la charge est, par ailleurs, imputée sur le budget du BOP central.

Pour autant, le principe d'une dotation des juridictions en codes sous format-papier, outil de base des personnels judiciaires, est maintenu par les chefs de cour. Il ressort en effet des entretiens qu'en l'état, la manipulation des codes numériques, n'associant pas en temps réel textes et jurisprudences, est perçue comme moins aisée par les praticiens.

Toutefois, l'affectation de cette documentation papier est désormais encadrée par des règles précises et fondée sur des critères objectifs.

En premier lieu, la répartition de la dotation en codes-papier est soumise à des quotas par les UO. Des états nominatifs, recensant les demandes de codes, peuvent de plus être dressés. Par ailleurs, cette dotation est liée au poste de travail, l'agent étant appelé à laisser ces ouvrages sur place en cas de mutation.

En second lieu, l'affectation de cette dotation est régie par deux critères majeurs :

- le format de la juridiction ou du service : ainsi, selon que la juridiction concernée est composée d'un seul ou de plusieurs magistrats, la dotation en nombre pourra être différenciée. En effet, la collégialité rend plus aisée la mutualisation des ouvrages entre ses membres, appelés, au stade du délibéré, à examiner ensemble les textes et jurisprudences tandis qu'en amont (lors de la préparation du rapport) et en aval (lors de la rédaction de la décision), cette documentation est tenue à la disposition d'un seul de ces magistrats ;
- le degré de spécialisation de la juridiction : selon les contentieux traités par celle-ci, la dotation sera ciblée afin de répondre au besoin professionnel immédiat des personnels. Ainsi, pour illustration, un cabinet d'instruction bénéficiera des deux codes fondamentaux afférents à cette fonction : code pénal et code de procédure pénale. En cas de nécessité, il sera toujours possible d'accéder à la collection des codes dont le TGI demeure, en règle générale, doté.

Cette sanctuarisation est facilitée par les économies d'échelle rendues possibles par la souscription d'un marché national de fourniture aux services judiciaires de codes et ouvrages juridiques sous formats papier et numérique et prestations annexes. Ce marché a été notifié le 18 novembre 2015 à la société L'Appel du livre avec date d'expiration au 17 novembre 2019. Le montant de référence TTC sur la durée de vie du marché est de 10 480 000 €. Une remise de 9 % sur les codes et ouvrages divers a ainsi été obtenue.

Par ailleurs, des chefs de cour et de juridiction ont parfois fait état de leur volonté de pérenniser les centres de documentation à leur disposition. Il s'agit de structures cogérées et cofinancées par les juridictions et le barreau local. Ils soulignent que cette mutualisation permet non seulement de disposer d'une documentation d'un niveau de pertinence et d'actualité adéquat mais aussi d'établir un lien très apprécié entre le barreau et les juridictions.

Il en est ainsi de la bibliothèque du nouveau palais de justice de Lyon, fondée en 1995, qui assure un accès aux documentations papier et électroniques avec possibilité d'emprunts. En 2014, les services judiciaires ont contribué à son fonctionnement à hauteur de 23 %. Quant au centre de documentation du nouveau Palais de Justice de Grenoble, créé en 2002, il offre en plus la possibilité de recherches juridiques ciblées effectuées par documentaliste, une revue hebdomadaire des sommaires des parutions ainsi qu'une veille mensuelle thématique. Son financement est imputé pour moitié au budget d'intérêt commun du Palais de Justice.

3.4. La politique d'optimisation de la dépense induit des changements de pratique, dont le succès est conditionné à un véritable accompagnement

La réduction des dépenses documentaires par le recours généralisé à des bases de données, susceptible d'entraîner la suppression de tout support papier, bouscule les habitudes de travail des magistrats quand bien même ils rédigent de plus en plus leurs décisions sur support informatique.

Cette politique d'optimisation de la dépense s'avère, en tout état de cause, subordonnée à la réunion de trois conditions :

- la mise à disposition des agents de matériels leur permettant à tout moment et en tout lieu (bureau, salles d'audience et de délibéré, domicile dans le cadre du télétravail) de bénéficier de la documentation en ligne requise par leur exercice professionnel et d'une connexion de débit et de qualité suffisants pour leur assurer un travail fluide ;
- la formation approfondie des personnels judiciaires à la manipulation des outils documentaires ainsi développés ;
- la mise en place de veilles juridiques, à l'instar de celle assurée par la bibliothèque du ministère de la justice, en vue d'attirer l'attention des agents non seulement sur l'évolution des textes mais aussi de la jurisprudence, avec une périodicité pertinente.

Proposition n° 2 : Accompagner la mutation numérique de la documentation par la mise en œuvre de trois leviers :

- **la dotation des personnels judiciaires en matériels, connexions et sources documentaires leur permettant de bénéficier de la documentation en ligne dans des conditions d'accessibilité et de maniabilité d'un niveau, en tout état de cause, comparable à celui de la documentation en format-papier ;**
- **la formation, initiale et continue, approfondie des personnels judiciaires au recours aux outils documentaires en ligne adoptés ;**
- **la diffusion généralisée de veilles juridiques permettant d'attirer l'attention des agents sur les évolutions textuelles et jurisprudentielles.**

4. Le mobilier de bureau : une dépense peu importante mais associée à un ressenti de pénurie chez les gestionnaires et les personnels judiciaires

4.1. La dépense est peu importante

Ce poste de dépenses n'a représenté en 2015, en termes de crédits de paiement, que 0,6 % de la dépense globale de fonctionnement courant des tribunaux[17] nonobstant une progression de 30 % de cette dépense entre 2012 et 2015. Cette croissance s'est essentiellement manifestée en 2015, année au cours de laquelle son montant dépasse, pour la première fois, celui atteint en 2012.

4.2. Le poste de dépenses est très encadré sur le plan budgétaire et dans le circuit de la dépense

Sur le plan budgétaire, il ressort des entretiens tenus par la mission que l'achat de mobilier de bureau est particulièrement contraint. Ainsi, à titre d'illustration, le directeur de greffe du tribunal d'instance de Grenoble a fait état de l'achat de deux seuls sièges, au sein de sa juridiction, en quatorze ans.

De manière générale, sur l'ensemble du territoire, l'acquisition de mobilier intervient essentiellement dans trois cas de figure :

- **les opérations de grande envergure** : cette situation s'est présentée ou se présente essentiellement à l'occasion de trois séries d'événements :

[17] (Source : analyse financière IGF + typologie des dépenses de fonctionnement courant des juridictions adoptées par la mission/note de cadrage)

- la refonte de la carte judiciaire menée entre 2007 et 2011. Ainsi, par exemple, la réhabilitation de l'immeuble occupé par le tribunal d'instance de Valenciennes ainsi que la modernisation de son mobilier sont intervenues suite à la fusion avec le tribunal d'instance de Denain ;
- la création de nouveaux services ou structures tel le pôle financier national, institué par la loi 2013–1117 du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière et installé à Paris, à compter du 1er février 2014. Cela a également été le cas lors de la mise en place des cellules de crise dans le cadre du plan anti-terroriste suite à la circulaire DACG–CRIM-2015–15–G1 du 18 décembre 2015 qui prévoit l'installation, dans chaque TGI des groupes 1 et 2 ou la juridiction la plus importante du ressort de toute cour d'appel, d'une salle dédiée à cette fin avec notamment un tableau mural ainsi que des cartes topographiques outre du matériel informatique et télématique ;
- la construction d'un nouveau palais de justice. À ce titre, l'inauguration du nouveau Palais de Justice de Bourg en Bresse a permis non seulement de doter cette juridiction d'un nouveau mobilier de bureau mais aussi à l'UO de Lyon de réaffecter l'ancien mobilier du tribunal de grande instance du département vers d'autres juridictions de son ressort. Une opération du même type est actuellement menée sur le ressort de l'UO de Rouen avec transfert du mobilier du tribunal d'instance vers le tribunal de Grande instance de cette ville.

- **l'observation d'exigences ergonomiques** : un certain nombre de dépenses font suite à la production de certificats médicaux, notamment s'agissant de l'achat de sièges de bureau ;
- **un état avancé de dégradation du mobilier** : lorsque le mobilier est très dégradé, son remplacement devient une dépense inéluctable. Ainsi, l'arrondissement judiciaire de Toulon s'est vu doté, en 2016, d'une somme de 30 000 € en vue, notamment, de remplacer un mobilier en mauvais état.

Par ailleurs, s'agissant du circuit de la dépense, il convient de rappeler que les acquisitions de mobilier sont généralement subordonnées à l'autorisation préalable des services administratifs régionaux.

Dans ce cadre contraint, les chefs de juridiction déplorent de ne pouvoir accompagner les projets de restructuration de services, initiés par leurs soins et donnant lieu à des travaux immobiliers, par l'acquisition de mobilier de bureau adapté, faute de moyens en conséquence.

Il convient toutefois de souligner que dans le cadre de la politique de réduction des frais de justice aux résultats de laquelle les juridictions ont été financièrement intéressées, les dotations complémentaires ainsi versées, ont pu être affectées au remplacement du mobilier. Cela a été le cas, par exemple, de la dotation d'intéressement de 50 000 € versée au BOP de Douai, dans le cadre de la politique de résorption des scellés biologiques, qui a, notamment, été affectée à l'acquisition de mobilier de bureau.

4.3. La programmation budgétaire est peu en phase avec l'évolution des ressources humaines

En premier lieu, les chefs de juridictions soulignent le déphasage observé entre le calendrier des demandes budgétaires, formulées en année n-1, et la diffusion de la circulaire de localisation des magistrats et fonctionnaires qui n'intervient qu'au cours du premier semestre de l'année n. Ainsi, la circulaire de localisation d'emploi des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires, au titre de 2016, a paru le 27 mai 2016.

Ce hiatus réduit d'autant la capacité des gestionnaires à anticiper et donc à accompagner, sur le plan mobilier, toute création de postes.

En second lieu, les responsables de BOP déplorent que les apports en effectifs, observés depuis plusieurs années (assistant de justice, juriste assistant, assistant radicalisation et chef de cabinet) s'opèrent sans accompagnement du budget correspondant à l'installation de ces nouveaux personnels, même si des discussions surgissent sur la possibilité d'accompagner ces créations d'une enveloppe forfaitaire.

L'expression « sac-à-dos » est communément usitée pour évoquer un tel accompagnement. Ainsi, le SAR de Douai a évalué ce coût en fonctionnement courant à 3 700 € pour un poste de magistrat (doté d'un ordinateur portable) et à 2 200 € pour un poste de fonctionnaire (équipé d'un ordinateur fixe), outre un montant-socle annuel de fournitures de 300 €, quel que soit le poste, augmenté de 200 € pour un poste de magistrat en raison de besoins complémentaires (codes, timbres humides et agendas).

Proposition n° 3 : Améliorer la gestion du parc mobilier des juridictions par la mise en œuvre de trois leviers

- **la restitution d'une marge de manœuvre aux arrondissements dans l'acquisition du mobilier de bureau, plus particulièrement à l'occasion de la mise en œuvre de projets de services innovants ;**
- **la meilleure concordance entre les temps d'annonce des créations de postes et celui de la demande budgétaire relative à l'environnement de travail requise par ces créations ;**
- **l'institutionnalisation du « sac-à-dos » aux fins de prise en compte de la charge budgétaire supplémentaire engendrée, notamment en termes de mobilier, par l'affectation nouvelle d'agents au sein d'une juridiction.**

ANNEXE V

Les dépenses d'affranchissement

SOMMAIRE

1. LA DEPENSE D'AFFRANCHISSEMENT REPRESENTE UN POIDS BUDGETAIRE IMPORTANT, DE L'ORDRE DE 20 % DE LA DOTATION DE FONCTIONNEMENT COURANT DES JURIDICTIONS 1

1.1. L'affranchissement représente une charge importante au niveau national 1

1.1.1. La dépense a été transférée en 2012 des frais de justice vers les frais de fonctionnement 1

1.1.2. La dépense diminue entre 2012 et 2015 au plan national malgré la hausse des coûts postaux 1

1.2. L'affranchissement est une charge importante pour les BOP 3

1.2.1. Les dépenses d'affranchissement représentent en moyenne 18,6 % des dépenses exécutées 3

1.2.2. Les ratios de coût par affaire sont en baisse, hors impact des hausses de tarifs 4

2. UNE DEMARCHE FORTE DE MAITRISE DES COUTS A ETE ENGAGEE, MAIS SES EFFETS DEMEURENT LIMITES 6

2.1. L'administration a formulé des consignes anciennes de réduction des coûts fortement intégrées par les juridictions depuis quelques années 6

2.1.1. L'administration centrale a donné l'impulsion et produit des directives 6

2.1.2. La vigilance sur la maîtrise des coûts est relayée par les chefs de cours 8

2.2. La politique de réduction des coûts se heurte à la hausse du prix du timbre, et aux règles impératives de procédure en cours 8

2.2.1. La hausse du prix du timbre depuis 2012 limite les effets positifs de la politique de réduction des coûts d'affranchissement 8

2.2.2. Les réformes de procédure civile et pénale relatives à l'envoi des avis et convocations de manière électronique ne participent encore que modestement à la réduction des coûts d'affranchissement 10

3. LA MISSION A RECENSE LES PRINCIPAUX AXES DE RATIONALISATION UTILISES .. 11

3.1. Des mesures techniques précises ont été mises en œuvre 11

3.1.1. Les juridictions se sont adaptées en interne 11

3.1.2. Les juridictions ont adapté leurs relations avec leurs partenaires habituels 11

3.2. Des mesures procédurales ont été généralisées, souvent à l'initiative des juridictions 12

3.2.1. Des changements de mode de convocation sont à l'œuvre 12

3.2.2. Des changements de mode de notification sont également en cours 12

4. LA MISSION A CONSTATE DES PRATIQUES LOCALES INNOVANTES 13

4.1. Il existe actuellement deux expériences de massification du courrier 13

4.1.1. Les services sont fortement mobilisés pour les expérimentations 13

4.1.2. Les effets sont limités en termes d'économies 15

4.2. L'expérimentation d'externalisation et de dématérialisation de l'affranchissement est prometteuse à la cour d'appel de Reims 15
4.3. Le projet de la cour d'appel de Douai est l'externalisation de l'affranchissement au niveau régional, sans dématérialisation 16

5. MALGRE LES EVOLUTIONS TEXTUELLES RECENTES, LES REGLES ET MODES DE COMMUNICATION JUDICIAIRE DEMEURENT FORMALISES ET DOIVENT ETRE ADAPTES AUX EXIGENCES DE LA MODERNITE 17

5.1. La mission a identifié plusieurs freins principaux 17
5.1.1. Les applicatifs « métiers » sont peu adaptés, voire inadaptés aux envois dématérialisés 17
5.1.2. Il existe des freins juridiques et culturels indéniables 18
5.2. La dépense de frais d'affranchissement ne pourra baisser significativement sans des mutations d'ordre juridique, culturel et technique 19
5.2.1. Des textes législatifs et réglementaires doivent évoluer 19
5.2.2. Il convient de moderniser les processus pour s'adapter aux habitudes des justiciables et des partenaires institutionnels 20
5.2.3. Il est nécessaire d'investir pour permettre les avancées techniques nécessaires 20
5.3. Le portail applicatif du justiciable Portalis sera accessible en 2017 20

1. La dépense d'affranchissement représente un poids budgétaire important, de l'ordre de 20 % de la dotation de fonctionnement courant des juridictions

1.1. L'affranchissement représente une charge importante au niveau national

1.1.1. La dépense a été transférée en 2012 des frais de justice vers les frais de fonctionnement

Jusqu'au 1er janvier 2012, les dépenses de frais postaux liées aux procédures judiciaires, étaient imputées sur les crédits de frais de justice. En 2012, toujours imputées sur le titre 3 du programme 166, ces dépenses deviennent des crédits de fonctionnement courant sur la fonction logistique. Un mouvement en début de gestion a attribué à ce titre une dotation de 55 M€ en crédits de paiement pour la brique de budgétisation « fonctionnement courant ». Cette somme provenait de la brique « frais de justice ».

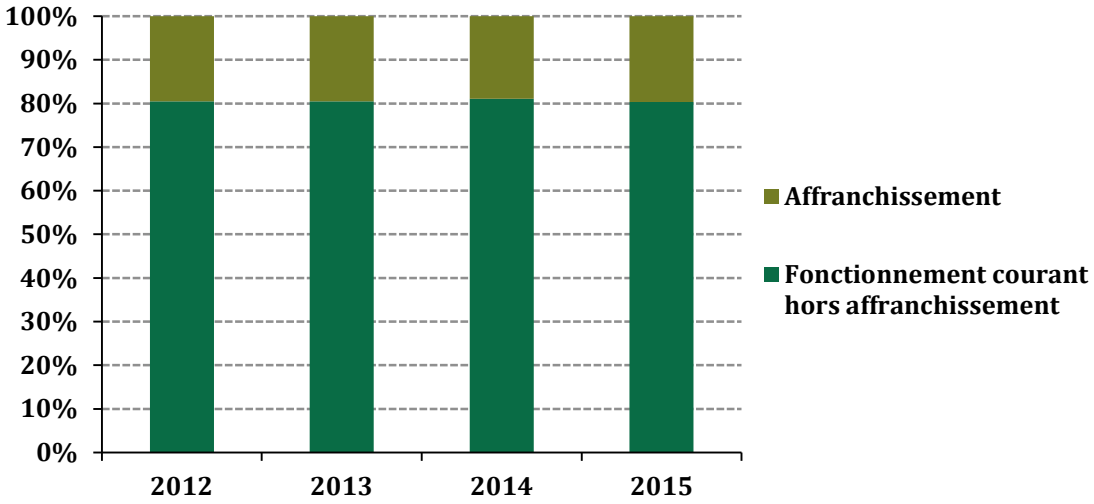
Les frais d'affranchissement étant jusqu'en 2011 payés par les régies des juridictions, il n'existait aucun outil fiable de recensement du montant des factures restant à payer. Cependant, le directeur des comptes stratégiques de la Poste signalait en janvier 2012 à la direction des services judiciaires que l'encours des sommes dues par les cours d'appel au 31 décembre 2011 s'élevait à 8 M€. La dotation allouée en 2012 n'a pas pris en compte le montant de ces charges à payer, en l'absence de recensement fiable des charges à payer. Or, la dépense exécutée en 2012 pour l'affranchissement s'est élevée à 62,6 M€.

1.1.2. La dépense diminue entre 2012 et 2015 au plan national malgré la hausse des coûts postaux

En 2015, les dépenses d'affranchissement représentent 19,6 % des dépenses exécutées relatives au fonctionnement courant des juridictions. La part des dépenses d'affranchissement dans les dépenses totales est en légère augmentation depuis 2012 (+ 0,1 point de pourcentage).

Les dépenses d'affranchissement atteignent 59,7 M€ en 2015, contre 304,3 M€ au total pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant. En coût annuel (consommations effectives de l'année), l'affranchissement représente 58,1 M€ en 2015. L'écart avec les dépenses exécutées correspond à l'évolution des charges à payer sur ce poste de dépense.

Graphique 1 : Part des dépenses d'affranchissement dans le total des dépenses de fonctionnement courant des juridictions de 2012 à 2015, en %



Source : DSJ ; Mission.

Les dépenses d'affranchissement comprennent deux postes distincts :

- l'affranchissement à proprement parler, qui représente en 2015 environ 97 % du total des dépenses d'affranchissement ;
- les contrats de collecte, qui représentent en 2015 environ 3 % du total des dépenses d'affranchissement.

Les dépenses exécutées d'affranchissement diminuent de 4,6 % entre 2012 et 2015. Plus précisément :

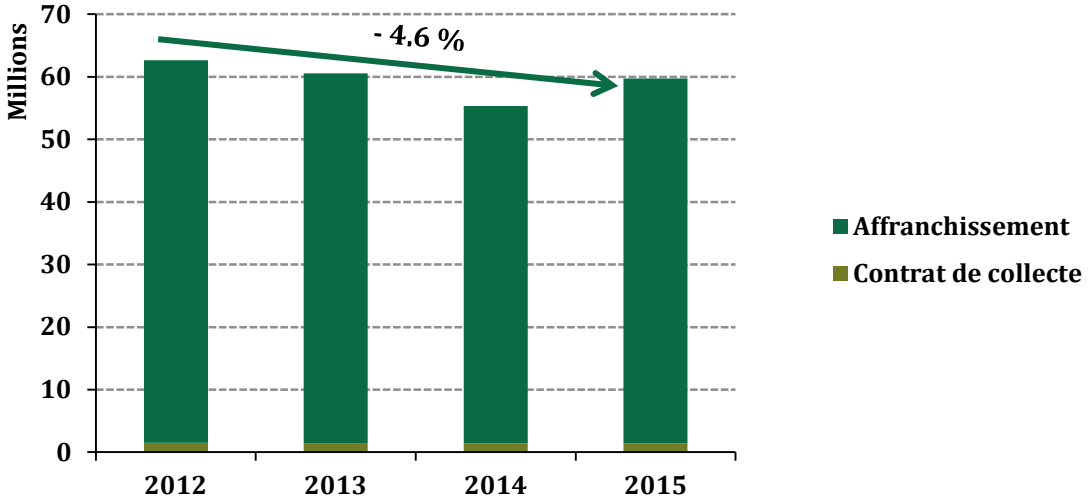
- elles diminuent chaque année de 2012 à 2014, de 11,6 % au total ;
- elles augmentent de 7,9 % entre 2014 et 2015.

Tableau 1 : Dépenses d'affranchissement

Poste de dépense	2012 (CP payés)	2013 (CP payés)	2014 (CP payés)	2015 (CP payés)	2015 (dépense nette annuelle)	Évolution (en %)
Affranchissement	61 129 860	59 100 412	53 939 742	58 323 929	56 585 355	-4,6
Contrat de collecte	1 499 128	1 463 710	1 413 973	1 393 973	1 554 996	-7,0
Total	**62 628 988**	**60 564 122**	**55 353 714**	**59 717 902**	**58 140 352**	**-4,6**

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 2 : Évolution des dépenses d'affranchissement, en M€



Source : DSJ ; Mission.

Cette évolution de la dépense doit être appréciée au regard de l'augmentation des tarifs de la poste entre 2014 et 2015 (cf. partie 2.2.1).

La baisse du budget frais d'affranchissement malgré une hausse du prix du timbre est liée à la politique de réduction des coûts mise en œuvre par les juridictions. Même si les pratiques sont diverses, la mission a pu constater lors de ses déplacements que toutes les juridictions avaient, notamment sous l'impulsion de la direction des services judicaires (DSJ), mis en place diverses méthodes pour limiter le coût des affranchissements.

1.2. L'affranchissement est une charge importante pour les BOP

1.2.1. Les dépenses d'affranchissement représentent en moyenne 18,6 % des dépenses exécutées

Les dépenses exécutées au titre de l'affranchissement représentent en moyenne 18,6 % des dépenses des BOP en 2015. Le ratio le plus important (hors BOP centraux) est de 29,7 % en 2015 ; il concerne le BOP Sud Ouest. À l'inverse, le BOP de Papeete présente le ratio le plus faible (8,0 %). Pour les BOP métropolitains, c'est Paris qui présente le ratio minimum (14,3 %) en 2015.

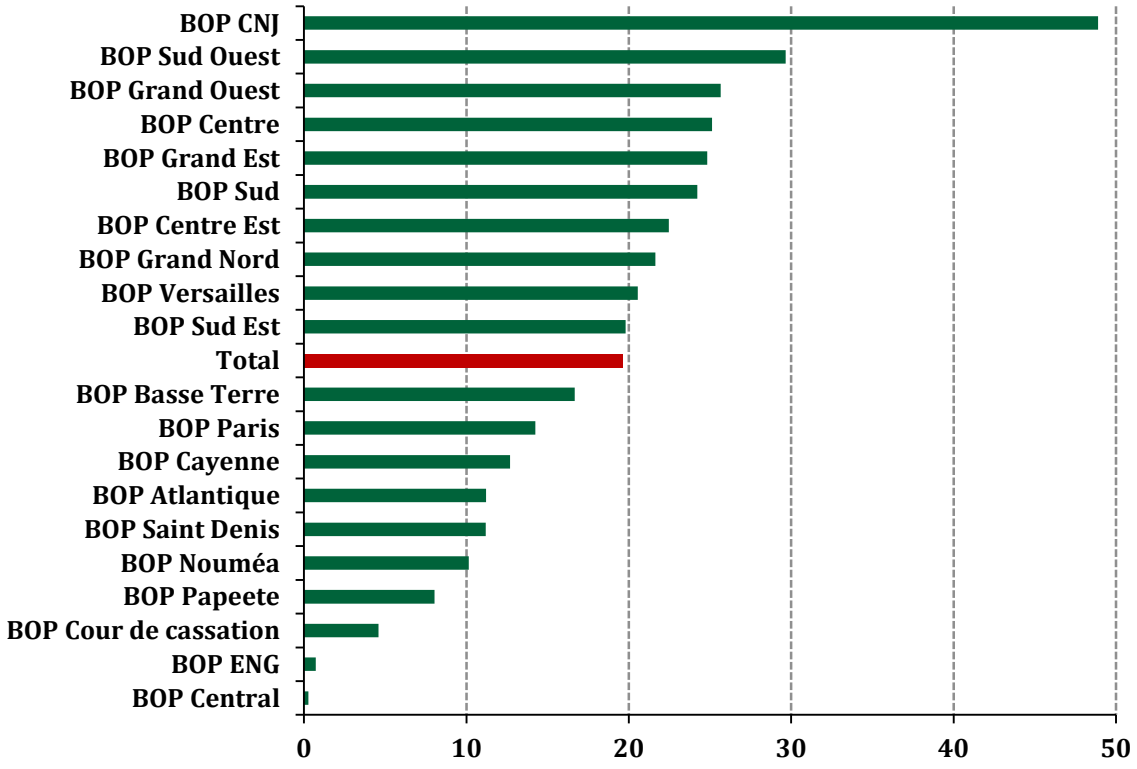
Tableau 2 : Part de l'affranchissement dans les dépenses exécutées de chaque BOP, en %

BOP	2012	2013	2014	2015	Évolution (en p.p.)
BOP Atlantique	10,8	9,5	9,0	11,2	+ 0,4
BOP Basse Terre	11,8	16,9	16,2	16,7	+ 4,8
BOP Cayenne	10,2	9,7	8,6	12,7	+ 2,5
BOP Central	0,8	0,0	0,0	0,3	- 0,5
BOP Centre	25,0	25,4	23,7	25,1	+ 0,1
BOP Centre Est	21,6	23,5	23,1	22,5	+ 0,9
BOP CNJ	100,0	97,3	43,3	48,9	- 51,1
BOP Cour de cassation	2,6	4,5	4,5	4,6	+ 2,0
BOP ENG	0,3	0,4	0,7	0,7	+ 0,4
BOP Grand Est	24,5	22,7	26,0	24,8	+ 0,3
BOP Grand Nord	24,2	22,9	20,9	21,6	- 2,6
BOP Grand Ouest	22,3	21,6	20,9	25,7	+ 3,4

BOP	2012	2013	2014	2015	Évolution (en p.p.)
BOP Nouméa	8,9	10,1	13,7	10,1	+ 1,2
BOP Papeete	8,0	8,9	6,2	8,0	0,0
BOP Paris	14,2	16,5	16,4	14,3	0,0
BOP Saint Denis	12,7	13,9	12,7	11,2	- 1,5
BOP Sud	23,4	22,7	20,2	24,2	+ 0,8
BOP Sud Est	23,5	21,0	20,8	19,8	- 3,7
BOP Sud Ouest	27,4	25,8	22,3	29,7	+ 2,3
BOP Versailles	22,3	25,4	22,7	20,5	- 1,7
Total	**19,5**	**19,5**	**18,9**	**19,6**	**+ 0,1**

Source : DSJ ; Mission.

Graphique 3 : Part de l'affranchissement dans les dépenses exécutées de chaque BOP, en 2015 et en %



Source : DSJ ; Mission.

1.2.2. Les ratios de coût par affaire sont en baisse, hors impact des hausses de tarifs

Les dépenses exécutées d'affranchissement par affaire ont diminué de 2012 à 2013 (de 15,5 € à 13,7 €), avant d'augmenter en 2015 à hauteur de 14,6 €. Au total, de 2012 à 2015, ce ratio a diminué de 5,7 %.

L'UO de Limoges présente en 2015 le ratio de dépenses d'affranchissement par affaire le plus élevé (22,7 €/affaire), devant l'UO de Pau (20,6 €). À l'inverse, l'UO de Chambéry a le ratio le plus bas, à 11,2 € par affaire.

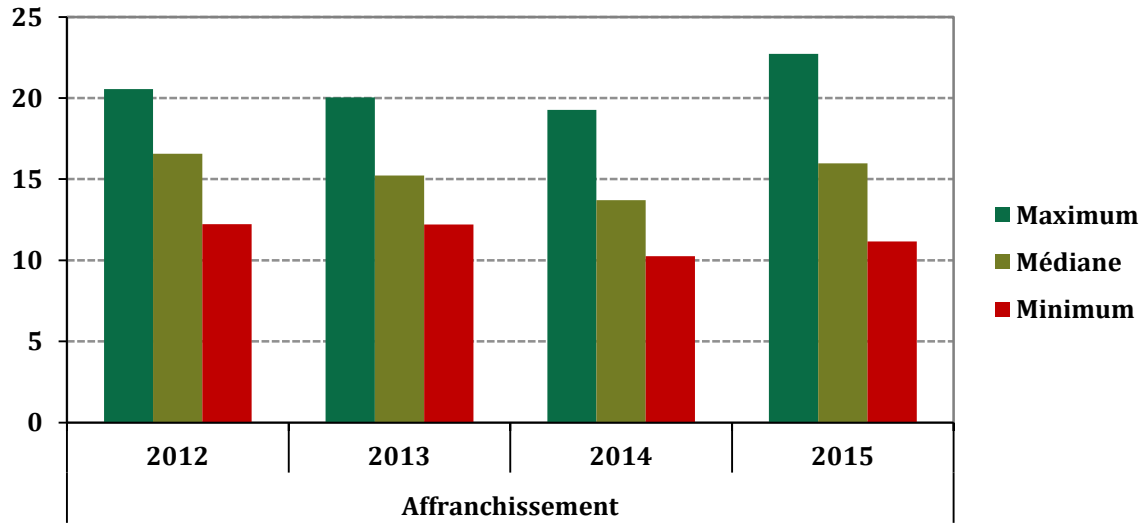
Tableau 3 : Ratios des dépenses exécutés relatives à l'affranchissement par rapport au nombre d'affaires (en €/affaire) et évolution 2012-2015 (en %)

UO	2012	2013	2014	2015	Évolution (en %
Agen	20,29	17,08	17,16	18,85	- 7,1

UO	2012	2013	2014	2015	Évolution (en %
Aix	13,94	13,57	12,1	11,57	- 17
Amiens	16,19	16,23	11,71	14,39	- 11,12
Angers	15,53	14,85	11,73	17,58	+ 13,2
Bastia	14	12,96	13,33	12,54	- 10,43
Besançon	17,12	15,93	17	15,9	- 7,13
Bordeaux	17,37	13,25	12,5	18	+ 3,63
Bourges	18,74	19,17	16,89	16,37	- 12,65
Caen	16,84	15,7	19,28	16,94	+ 0,59
Chambéry	12,23	14,14	13,78	11,16	- 8,75
Colmar	20,55	15,53	17,43	18,48	- 10,07
Dijon	16,7	16,82	16,67	16,22	- 2,87
Douai	16,49	14,5	11,94	12,7	- 22,98
Grenoble	16,63	15,84	16,41	12,46	- 25,08
Limoges	20,34	20,04	14,34	22,73	+ 11,75
Lyon	14,06	15,04	12,9	13,67	- 2,77
Metz	19,77	14,52	18,64	18,88	- 4,5
Montpellier	14,26	12,21	10,26	17,44	+ 22,3
Nancy	17,84	16,27	16,79	15,23	- 14,63
Nîmes	15,25	13,68	12,13	15,15	- 0,66
Orléans	15,8	14,34	10,92	16,04	+ 1,52
Paris	12,59	15,03	14,58	12,51	- 0,64
Pau	16,86	14,64	11,52	20,6	+ 22,18
Poitiers	17,93	17	11,62	16,85	- 6,02
Reims	16,51	16,95	13,63	14,94	- 9,51
Rennes	14,73	12,81	10,66	16,69	+ 13,31
Riom	17,82	17,78	18,59	16,84	- 5,5
Rouen	17,91	14,19	17,51	14,58	- 18,59
Toulouse	16,13	16,25	12,6	12,29	- 23,81
Versailles	15,35	15,41	14,4	13,6	- 11,4
Total général	**15,48**	**14,91**	**13,73**	**14,6**	**- 5,68**

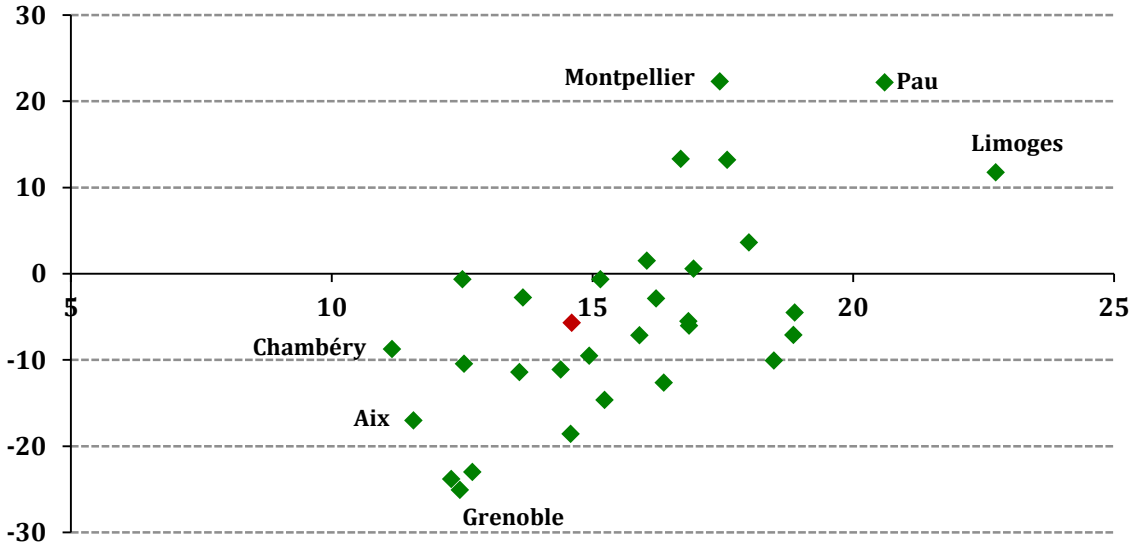
Source : DSJ ; Mission.

Graphique 4 : Ratios comparés entre UO pour les dépenses exécutées relatives à l'affranchissement par rapport au nombre d'affaires (en €/affaire)



Source : DSJ ; Mission.

Graphique 5 : Ratios des dépenses d'affranchissement par affaire (en abscisse) et évolution entre 2012 et 2015 de ce ratio (en ordonnée)



Source : DSJ ; Mission.

2. Une démarche forte de maitrise des coûts a été engagée, mais ses effets demeurent limités

2.1. L'administration a formulé des consignes anciennes de réduction des coûts fortement intégrées par les juridictions depuis quelques années

2.1.1. L'administration centrale a donné l'impulsion et produit des directives

2.1.1.1. La DSJ a produit plusieurs notes depuis 2007

Dès 2007, la direction des services judiciaires a diffusé à tous les services déconcentrés, dont les cours d'appel, une note incitant les services à mener des actions pour réduire les coûts d'affranchissement[1]. Ces consignes ont été régulièrement rappelées[2] les années suivantes, demandant aux chefs de cour de mobiliser les juridictions de leur ressort pour mener des actions, à droit constant.

En 2009, cet objectif de maîtrise des coûts s'est inscrit dans la cadre de la politique de rationalisation de l'affranchissement impulsée par le service des achats de l'Etat et s'est appuyé sur un rapport d'audit de la fonction courrier mené cette même année dans les services judiciaires.

Les actions devant être mises en œuvre par les juridictions sont de trois ordres :

- rationalisation des modes d'affranchissement : envoi sous forme électronique de toute transmission entre juridictions et entre juridictions et administration centrale, limitation des envois en recommandé aux cas prévus par la loi, principe de l'envoi en éco pli et suppression de la lettre prioritaire ;

[1] Note SJ.07 026-AB3 du 17 avril 2007.

[2] Notes SJ.09.373 du 26 octobre 2009, SJ-10.103/AB3 29.03.2013, OFJ4 du 19 juin 2014 et OFJ4 du 7 juillet 2015.

- optimisation du parc des machines à affranchir par mutualisation et massification des envois ;
- amélioration du pilotage des dépenses d'affranchissement en assurant un suivi et une analyse mensuelle de la dépense d'affranchissement.

2.1.1.2. Le suivi de la dépense est effectué par la DSJ, au niveau des BOP/UO et infra UO

Depuis ces instructions, la DSJ suit la dépense d'affranchissement des BOP et diffuse chaque année les ratios de chaque BOP et UO à l'occasion des dialogues de gestion. Ce suivi est mené également par les SAR des BOP et des UO, à partir de l'analyse de la dépense dans Chorus. Certains BOP et UO établissent des ratios par juridiction, élaborent des tableaux de bord retraçant l'évolution des volumes par nature d'envoi et l'évolution de la dépense puis communiquent ces tableaux aux juridictions.

À l'échelon des juridictions, il existe peu de tableaux de bord mais la mission a constaté une attention particulière et généralisée des acteurs à l'analyse des données transmises par les SAR concernant le suivi de la consommation.

L'analyse régulière des factures et des types d'affranchissement permet également de mener des actions correctives en cas d'écart aux bonnes pratiques.

La mission a constaté, en revanche, une utilisation encore inégale par les SAR et les juridictions des outils proposés par La Poste et par le titulaire du marché des machines à affranchir en particulier le compte « *my neopost* », outil « webisé » qui permet de suivre la consommation à partir des informations données par les machines à affranchir.

2.1.1.3. Des expérimentations sont menées sous l'impulsion de la direction des services judiciaires au cours de l'année 2015 dans les ressorts de quatre cours d'appel

Dans le ressort des cours d'appel d'Orléans, Angers, Limoges et Riom, une expérimentation a été menée sur les convocations adressées par les juridictions de première instance dans le cadre de certaines affaires traitées.

Au tribunal de grande instance, dans les procédures d'assistance éducative, celles en matière familiale dans le domaine après divorce et hors divorce (couples non mariés) et au tribunal d'instance, dans les procédures de saisie des rémunérations et de déclarations au greffe, il a été décidé, contre les prescriptions textuelles prévoyant la convocation par lettre recommandée avec accusé de réception, de n'adresser aux défendeurs qu'une lettre simple pour la première convocation.

18 tribunaux de grande instance et 23 tribunaux d'instance ont été concernés. Il s'agissait d'évaluer l'impact du mode de convocation sur la comparution à l'audience de la personne convoquée.

Les résultats ont mis en évidence une meilleure prise en compte par les justiciables de la convocation par lettre simple, les lettres recommandées n'étant pas toujours retirées et que l'envoi en lettre simple n'avait pas d'incidence sur le nombre moyen de reports des affaires.

En revanche, cette façon de procéder entraîne une diminution du coût d'affranchissement, des coûts en matériel (papier, enveloppes, liasses lire et copies) et un gain de temps réel pour le greffe tant pour la mise sous pli que pour le classement des accusés de réception et des plis non retirés.

Il est encore noté que cette solution ne porte pas atteinte aux intérêts des justiciables dans la mesure où, à défaut de comparution, une convocation leur est alors adressée par lettre recommandée[3] ou il est procédé par voie de citation par le demandeur.

Toutefois, les greffes se sont parfois montrés réticents à ne pas appliquer strictement les textes, appelant de leurs vœux des réformes de procédure, qui sont intervenues en deux temps dans le courant de l'année 2015.

2.1.2. La vigilance sur la maîtrise des coûts est relayée par les chefs de cours

À la suite de la diffusion des différentes circulaires de la direction des services judiciaires, tous les chefs de cour ont adressé des consignes aux juridictions de leur ressort, de manière à uniformiser les pratiques voire à procéder à des expérimentations.

Plusieurs cas peuvent être cités à titre d'exemples :

- les chefs de la cour d'appel de Poitiers ont réuni en juin 2014 un groupe de travail avec pour mission de rationaliser les dépenses d'affranchissement. Ce groupe a dressé un inventaire de tous les modes de convocations et notifications dans toutes les procédures civiles et pénales en listant ceux qui pourraient faire l'objet de réformes ;
- à la cour d'appel d'Angers, toutes les juridictions se sont mobilisées pour réduire les frais d'affranchissement en adoptant toutes les mesures techniques préconisées par les notes de la DSJ, hors massification du courrier et en engageant une réflexion sur une adaptation des pratiques procédurales. La dépense a été réduite de 10 % en une année ;
- à la cour d'appel de Bastia, une étude a été réalisée par une stagiaire de l'IRA en décembre 2014 qui établit un diagnostic des dépenses d'affranchissement et formule des propositions en vue d'une réduction de leur montant (action sur les volumes et sur les tarifs en prévoyant un accompagnement des personnels). Cette étude a été suivie d'une note d'instructions des chefs de cour en juin 2015.

2.2. La politique de réduction des coûts se heurte à la hausse du prix du timbre, et aux règles impératives de procédure en cours

2.2.1. La hausse du prix du timbre depuis 2012 limite les effets positifs de la politique de réduction des coûts d'affranchissement

Les dépenses d'affranchissement dépendent de l'évolution des tarifs postaux. Isoler l'incidence de ces tarifs et cours de marché permet d'estimer l'évolution mécanique de ces postes de dépenses.

Concernant l'affranchissement, les prix du timbre ont augmenté depuis 2012, pour tous les types de plis utilisés par les juridictions. L'augmentation des prix des timbres est à l'origine d'un surcoût pour les juridictions de 8,4 M€ au total de 2012 à 2015, dont 5,7 M€ en 2015. Autrement dit, la relative stabilité des dépenses d'affranchissement recouvre un effet d'économies en volume, qui compense la hausse des coûts unitaires.

Tableau 4 : Dépenses d'affranchissement par type de lettre[4] (en €)

Type d'affranchissement	2012	2013	2014	2015
Lettre recommandée	37 719 000	37 793 813	38 186 947	39 673 855

[3] Cela concerne par exemple un dossier sur 10 à la cour d'appel d'Orléans.

[4] Ces données, fournies par la direction des services judiciaires, diffèrent du total des crédits consommés au titre des dépenses d'affranchissement, selon les documents relatifs aux dépenses exécutés par les BOP.

Type d'affranchissement	2012	2013	2014	2015
Écopli	8 392 000	8 629 118	8 760 908	11 138 626
Lettre verte	3 305 000	3 320 312	3 400 756	3 651 627
Lettre prioritaire	4 189 000	4 193 816	3 090 913	2 127 543
Autres regroupements	3 829 000	5 410 926	5 615 868	2 281 843
Total	**57 434 000**	**59 347 985**	**59 055 392**	**58 873 495**

Source : DSJ ; Mission.

Tableau 5 : Prix du timbre par type de lettre[5] (en €)

Type d'affranchissement	2012	2013	2014	2015
Lettre recommandée	4,38	4,38	4,53	4,72
Écopli	0,55	0,56	0,59	0,66
Lettre verte	0,58	0,58	0,61	0,68
Lettre prioritaire	0,60	0,63	0,66	0,76

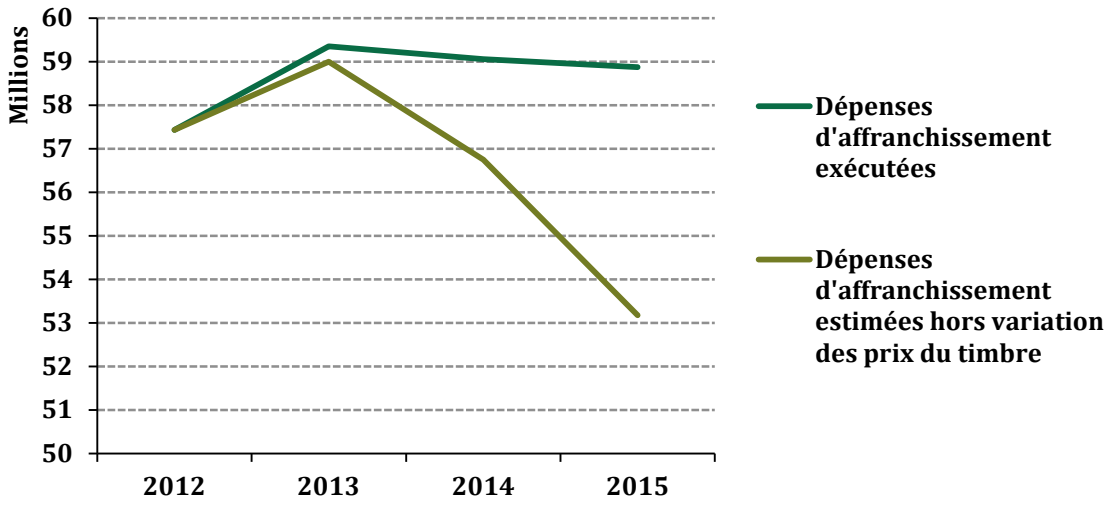
Source : Mission.

Tableau 6 : Estimation des dépenses d'affranchissement à prix constant depuis 2012 (en €)

Type d'affranchissement	2012	2013	2014	2015
Lettre recommandée	37 719 000	37 793 813	36 922 479	36 815 993
Écopli	8 392 000	8 475 027	8 166 948	9 282 188
Lettre verte	3 305 000	3 320 312	3 233 506	3 114 623
Lettre prioritaire	4 189 000	3 994 110	2 809 921	1 679 639
Autres regroupements	3 829 000	5 410 926	5 615 868	2 281 843
Total	**57 434 000**	**58 994 188**	**56 748 721**	**53 174 286**

Source : Mission.

Graphique 6 : Dépenses d'affranchissement constatées et à prix constant (en M€)



Source : DSJ ; Mission.

[5] Pour des plis d'un poids inférieur à 20 grammes.

2.2.2. Les réformes de procédure civile et pénale relatives à l'envoi des avis et convocations de manière électronique ne participent encore que modestement à la réduction des coûts d'affranchissement

2.2.2.1. Des réformes ont été introduites pour alléger les modes de convocation

En matière civile, le décret n° 2015-282 du 11 mars 2015 relatif à la simplification de la procédure civile, à la communication électronique et à la résolution amiable des différends simplifie les modalités d'envoi des avis et convocations adressés par le greffe.

Il maintient toutefois dans un certain nombre de procédures l'envoi de la convocation par lettre recommandée avec demande d'avis de réception mais cet envoi est désormais réservé au seul défendeur et l'obligation de le doubler d'une notification par l'envoi d'une lettre simple est supprimée.

De plus, les avis du greffe, actuellement envoyés en lettre simple, peuvent être adressés par tous moyens, en particulier par un mode de communication électronique. Cependant, une circulaire[6] du 20 mars 2015 précise que ces avis ne pourront en aucun cas comporter des informations personnelles sur l'affaire en cours.

Le décret prévoit également la convocation des personnes morales par tous moyens auxquels elles ont préalablement consenti, notamment le courrier électronique, dans des conditions assurant la confidentialité des informations transmises.

En matière pénale, la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la Justice et des affaires intérieures a, dans son article 14 modifié l'article 803-1 du code de procédure pénale[7].

L'utilisation de moyens de télécommunication électronique jusque-là réservée aux avocats des parties, est étendue. Ainsi, sauf si le code impose une signification par voie d'huissier, les envois d'avis, convocations ou documents qui sont adressés à une personne par l'autorité judiciaire par tous moyens (lettre simple, lettre recommandée ou LRAR) peuvent être effectués par voie électronique, à la condition que la personne y ait préalablement consenti par une déclaration expresse recueillie au cours de la procédure, le consentement pouvant être exprimé à toute étape de la procédure.

Le recours à la transmission électronique peut se faire à toutes les phases de la procédure, qu'il s'agisse de l'enquête, de l'instruction, du jugement ou de l'exécution de la peine

2.2.2.2. La réduction du volume des courriers recommandés et des coûts associés reste modeste

Ces textes étant récents, leurs effets sur la réduction du volume des lettres recommandées avec accusé de réception sont encore modestes.

L'usage de la lettre recommandée représente toujours une part importante de la dépense, soit autour de 68,6 % et cette part a augmenté de 2,9 points de pourcentage.

Tableau 7 : Part des dépenses de chaque type d'affranchissement

Type d'affranchissement	2012	2013	2014	2015	10 mois 2015	10 mois 2016
Lettre recommandée	65,7	63,7	64,7	67,4	68,6	68,4
Ecopli	14,6	14,5	14,8	18,9	19,1	20,1

[6] CIV/05/15 - Réf : C3-C1/371-2015/1.1.11.2/EL-GM.

[7] Elle est suivie de la circulaire DACG CRIM/2015-5/E8 du 23 mars 2015.

Type d'affranchissement	2012	2013	2014	2015	10 mois 2015	10 mois 2016
Lettre verte	5,8	5,6	5,8	6,2	6,3	6,2
Lettre prioritaire	7,3	7,1	5,2	3,6	3,8	3,3
Autres regroupements	6,7	9,1	9,5	3,9	2,2	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : DSJ.

3. La mission a recensé les principaux axes de rationalisation utilisés

La mission a constaté une grande mobilisation à tous les échelons pour réduire les coûts d'affranchissement par l'adoption de mesures tant techniques que procédurales.

3.1. Des mesures techniques précises ont été mises en œuvre

3.1.1. Les juridictions se sont adaptées en interne

Plusieurs adaptations ont été réalisées :

- les adresses structurelles ont été généralisées dans les services afin de favoriser les échanges dématérialisés ;
- l'impression recto-verso par paramétrage par défaut des imprimantes a été systématisée et la réduction du nombre de pages dans les documents a fait l'objet de réflexion ;
- les contrats de collecte et de remise du courrier avec la poste ont été renégociés ;
- les envois au même destinataire sont groupés ;
- la mutualisation des machines à affranchir est envisagée autant que possible, en particulier dans les cités judiciaires ou dans les sites où sont implantées plusieurs juridictions ;
- des navettes assurées par les chauffeurs sont utilisées pour optimiser leur déplacement et réduire le recours à La Poste. Certaines sont spécifiquement organisées car jugées moins onéreuses que l'envoi postal (entre Bastia et Ajaccio par exemple) ;
- il est recouru au marché national de transport pour les envois de dossiers de procédure et les scellés non sensibles.

3.1.2. Les juridictions ont adapté leurs relations avec leurs partenaires habituels

L'utilisation des tarifs postaux appropriés est intégrée, le principe est celui du tarif éco pli jusqu'à 250 gr et la suppression systématique des envois en lettre prioritaire.

L'affranchissement de la LRAR est effectué sans le formulaire, ce qui permet la déduction de son poids (7gr) et un envoi au tarif à 20 g, soit une économie de 0,44 € par envoi.

La transmission des courriers ou dossiers à destination des institutionnels (personnes morales, prestataires de services, auxiliaires de justice, services de l'Etat) se fait par voie dématérialisée ou par remise physique dans des cases courrier :

- à l'égard des avocats : la remise des dossiers est privilégiée en « case ». À défaut, il est demandé aux avocats de fournir une enveloppe affranchie pour le retour de leurs dossiers de plaidoirie. L'envoi postal aux frais de la juridiction est abandonné ;

- les dossiers de surendettement sont remis en case courrier relevée régulièrement par la Banque de France ;
- la transmission par voie dématérialisée à certaines personnes morales a été conventionnée avec l'UDAF et d'autres associations tutélaires, avec la CPAM, avec les services d'aide sociale à l'enfance dans les conseils généraux et avec l'URSSAF.

3.2. Des mesures procédurales ont été généralisées, souvent à l'initiative des juridictions

3.2.1. Des changements de mode de convocation sont à l'œuvre

La mission a constaté des pratiques assez homogènes, dont certaines initiées avant l'expérimentation concluante impulsée par la DSJ et avant les deux réformes qui sont venues inscrire dans le droit ces pratiques

Au civil, de manière générale, l'envoi des courriers en LRAR est limité aux cas prévus par les textes et les envois LRAR dits « de précaution » ainsi que l'envoi en doublon d'une lettre simple sont proscrits sauf exigence textuelle ; de même, les greffes développent la remise de convocations contre émargement ou récépissé :

- devant le juge aux affaires familiales :
  - pour les procédures familiales (hors divorces), le demandeur et le défendeur sont convoqués par lettre simple. Ce n'est qu'en cas d'absence de comparution du défendeur que la deuxième convocation est faite par LRAR ;
  - Pour les procédures familiales (divorce), le demandeur est avisé par son avocat et le défendeur est convoqué en LRAR ;
- au tribunal pour enfants : toutes les convocations sont adressées par lettre simple (sauf s'il s'agit de décisions après ordonnance de placement provisoire et/ou convocation à une audience faisant suite à un signalement suggérant le placement). Si le destinataire ne s'est pas présenté, une nouvelle convocation est faite par LRAR. (1 dossier sur 10 à la cour d'appel d'Orléans) ;
- au tribunal d'instance : en matière de surendettement, la convocation des créanciers institutionnels est effectuée par lettre simple ou par courriel si une convention le prévoyant a été signée ;
- au conseil de prudhommes : la convocation des demandeurs à l'audience de conciliation est faite par lettre simple.

Au pénal, l'envoi « par tous moyens » des avis du greffe avec demande de recueil de l'adresse électronique des personnes par les services enquêteurs est généralisé mais le recueil de cette adresse s'avère souvent difficile.

3.2.2. Des changements de mode de notification sont également en cours

Au civil, les décisions du juge aux affaires familiales sont notifiées par lettre simple uniquement adressée à la partie qui n'a pas d'avocat. Pour ces dernières, les avocats ont une copie dans leur case qu'ils transmettent à leur client.

Au tribunal d'instance, pour les procédures de tutelles concernant des majeurs, la notification des décisions est faite par lettre simple lorsque la requête du demandeur est acceptée ou que l'appel n'est pas possible.

En matière de saisies des rémunérations, la notification des états de répartition de sommes d'argent aux débiteurs est effectuée en lettre simple ou remise contre émargement aux huissiers locaux (Dijon). La remise des procès-verbaux de répartition est faite à l'audience contre émargement ou via une plateforme sécurisée. Au tribunal d'instance de Bordeaux, une négociation avec la chambre nationale des huissiers a permis de leur faire financer la mise en place de cette plateforme qui génère une économie de 1 700 € par mois pour 300 courriers recommandés avec accusé de réception. Cette mesure a été étendue à d'autres tribunaux d'instance du ressort de la cour d'appel de Bordeaux mais sans validation du processus par le secrétariat général.

Dans les bureaux d'aide juridictionnelle, la notification des décisions accordant cette aide est effectuée par lettre simple. La nature de la décision n'ouvre pas non plus droit à un recours, l'intéressé ayant obtenu satisfaction.

Au pénal, la notification des ordonnances pénales par les délégués du procureur à l'audience plutôt que leur notification par courrier a tendance à se généraliser. Il faut relever que cette pratique également économe en temps de personnel de greffe a néanmoins un impact sur la dépense des frais de justice qui supporte le coût de la rémunération des délégués[8].

4. La mission a constaté des pratiques locales innovantes

Au-delà de l'application de ces mesures visant à réduire les coûts d'affranchissement, quelques juridictions ont engagé des actions d'initiative locale de plus grande envergure.

4.1. Il existe actuellement deux expériences de massification du courrier

4.1.1. Les services sont fortement mobilisés pour les expérimentations

Les juridictions de Douai depuis 2012 et de Lille depuis 2013 ont procédé à une réorganisation de leur service courrier afin de permettre, dans un premier temps, l'envoi « en masse » des courriers simples puis désormais des courriers recommandés.

Le procédé, qui compte parmi les préconisations de la direction des services judiciaires par note du 19 juin 2014, consiste à regrouper le volume des courriers sortants. Selon les règles fixées par La Poste, l'éligibilité au tarif postal de l'envoi en nombre nécessite le dépôt concomitant de 400 plis pour l'envoi dans le même département et 1 000 plis pour l'envoi national. Le tarif offert représente pour les courriers simples une économie de 12 % en éco pli par rapport au courrier égrené et de 5,7 % pour les courriers recommandés avec accusé de réception.

La cour d'appel de Douai a dû investir dans du matériel adapté à la massification dans le cadre de cette expérimentation. Elle a acquis du matériel et mobilier de tri, des imprimantes spécifiques pour les enveloppes et a mis au point une machine de traitement en masse des LRAR. Elle dispose d'un matériel unique, conçu spécifiquement par la société « néopost », capable d'assurer une mise sous pli automatisée compatibles avec les règles de dépôt de plis recommandés. Ces plis sont édités et affranchis par chaque service aux tarifs « en nombre » et « grand compte ».

[8] L'article R. 121-2 1°du code de procédure pénale prévoit le paiement de 8 euros par ordonnance pénale notifiée par un délégué du procureur. Ce tarif est porté à 12 euros si le délégué du procureur appartient à une association habilitée (R. 121-4 1). Les audiences de notification comportent en moyenne 25 à 30 dossiers et en cas d'absence des personnes convoquées, le greffe reprend le dossier et procède à une notification traditionnelle en LRAR.

Encadré 1 : Expérience de l'arrondissement judiciaire de Paris[9]

L'arrondissement judiciaire de Paris (AJP) se caractérise par la multiplicité des juridictions et services, 35 au total répartis sur 31 sites et correspondant à 27 centres de coût. Après un constat effectué fin 2010 mettant en évidence un mode de traitement du courrier hétérogène et éclaté, un audit a été conduit pour évaluer la mise en œuvre des préconisations de rationalisation de la circulaire du 26 octobre 2009.

La mutualisation progressive des moyens a été décidée et réalisée en 2011, pour les juridictions et les services installés sur l'Ile de la Cité et, en 2012, pour les entités installées au Brabant dans le 19ème arrondissement (tribunal de police tribunal d'instance du 19ème, services du surendettement et des PACS).

Le traitement du courrier en mode industriel, qui permet d'obtenir un tarif réduit de 10 cts d'euro par pli mécanisable et 5 cts d'euro par pli semi-mécanisable à partir d'un envoi groupé d'au moins 1 000 plis, est opérationnel depuis le 7 février 2012 pour les lettres simples. La levée des prérequis indispensables à sa mise en œuvre, en particulier la normalisation de l'adressage qui suppose l'adaptation des trames et l'uniformisation des formats d'enveloppes, a nécessité un travail considérable en raison de la multiplicité des services et des pratiques. L'expérience a été conduite à effectifs constants (5,8 ETP) outre l'organisation de navettes avec les sites extérieurs (0,5 ETP).

Avant 2014, les économies réalisées ont été minimes compte-tenu de la nécessité de modifier les trames d'assimiler les normes d'adressage.

L'affranchissement constitue l'un des premiers postes de dépenses de fonctionnement courant de l'AJP avec la documentation et les fournitures (2,5 M€ en CP, soit 11,29 % en 2014). En 2016, sur les dix premiers mois de l'année, le courrier industriel a représenté plus de 44 % du volume des plis hors courriers recommandés et 29,81 % de la dépense des plis simples.

Economies réalisées depuis 2014 :

Année	volume de plis	montant traif éco-pli	montant payé (courrier industriel)	économie réalisée
2014	346 854 (éco pli 0,59)	204 643,86 €	177 346,24 €	27 297,62 €
2015	254 664 (éco pli 0,66)	168 078,24 €	123 603,14 €	44 475,10 €
2016 (10 mois)	198 629 (éco pli 0,68)	135 067,72 €	98 891,00 €	36 176,72 €

La modification des normes du courrier industriel explique la baisse de volume de 2014 par rapport à 2015 et la dématérialisation du traitement des mémoires de frais de justice et la réduction du périmètre d'activité de la Régie expliquent la baisse de 2016.

Il convient encore d'imputer le coût de location des trois machines à affranchir dédiées au courrier industriel qui est deux fois supérieur à celui d'une machine classique et qui a doublé lors de son renouvellement en 2016 (coût de location : 6 146,42 € en 2016 contre 2 483,72 € en 2015).

Le bilan positif doit être consolidé dans la durée ce qui impose aux chefs de juridiction, de greffe et au service d'administration de l'AJP, de sensibiliser sans relâche les services concernés et les nouveaux arrivants au respect des normes imposées.

Il est par ailleurs relevé que les services utilisant Cassiopée n'ont pas pu être inclus dans le dispositif, cet applicatif ne permettant pas actuellement de modifier les normes d'adressage, pas d'avantage que l'applicatif Minos utilisé par le tribunal de police.

En association avec le greffe du tribunal de grande instance, le SAAJP a instruit un dossier d'extension du courrier industriel aux lettres recommandées qui représentent 30 % environ du nombre total des envois mais 70 % du montant global de la dépense. Les travaux conclus au premier semestre 2016 n'ont pas abouti. Le moindre volume de courriers recommandés affranchis tous les jours réduit la possibilité de constituer régulièrement une bannette de 1000 plis mécanisables. En outre, les services ne souhaitent pas que le tri central retarde les envois jusqu'à l'obtention de 1000 plis afin de ne pas

[9] Cf. Bilan du traitement du courrier en mode industriel établi à la demande de la mission par M. Christophe Courtalon, directeur du SAAJP.

courir le risque de convocations tardives au regard des délais imposés par les textes. Enfin, les applicatifs métiers de la chaîne pénale ne sont pas adaptés.

Pourtant l'enjeu est important, l'économie sur ce poste pourrait être de l'ordre de 80 cts d'euro par pli recommandé, chiffre qu'il convient de rapporter au volume de plis recommandés affranchis par l'AJP en 2015 (300 251 plis) et sur les 10 premiers mois de l'année (218 573 plis).

Par ailleurs, le déménagement du TGI et des TI sur le site des Batignolles au printemps 2018 offre la perspective de mutualiser l'ensemble des moyens d'affranchissement de l'AJP puisque le tri central pourra traiter le courrier des 19 TI qui disposent d'une machine à affranchir, celui du Pôle financier, du service d'application des peines situé dans les locaux de la cour d'appel rue Fourrier (Paris 13) et des services des nationalités installés dans un immeuble de la rue du château des rentiers (Paris 13). Cette perspective permettra également de réduire sensiblement le parc des machines à affranchir qui pourrait passer de 25 actuellement à quatre.

Source : Cour d'appel de Paris.

Il est ainsi observé que ces expérimentations se sont heurtées à plusieurs difficultés.

La massification du courrier suppose, outre les investissements en matériel, de nombreux prérequis et une mobilisation très importante des greffes. En effet, pour unifier l'adressage des courriers selon des normes très strictes imposées par La Poste destinées à permettre une lecture automatisée en centre de tri, l'ensemble des trames issues des applicatifs métiers des tribunaux doit être modifié pour par exemple adopter un seul et même type d'enveloppe ou définir des codes de nommage pouvant être reconnus par les machines utilisées par La Poste.

A l'échelle de Paris, cette tâche, qui n'a pu être réalisées que localement, a représenté un travail considérable compte tenu du nombre de services concernés. En outre, elle se heurte souvent au mécontentement ou aux réticences des magistrats et fonctionnaires car pour atteindre le seuil minimum, les envois ne sont pas faits quotidiennement, ce qui peut poser d'énormes difficultés pour le respect des délais de procédure si une anticipation suffisante n'est pas organisée.

Enfin, l'inadaptation de certains applicatifs a été soulignée.

4.1.2. Les effets sont limités en termes d'économies

L'examen de l'évolution des dépenses de la cour d'appel de Douai entre 2012 et 2016 témoigne d'une stabilité. Le dispositif a toutefois permis d'absorber les augmentations des tarifs de La Poste. Il faut noter toutefois que les ratios des arrondissements de Lille et Douai concernés par la massification sont meilleurs.

L'arrondissement judiciaire de Paris a également pu amortir l'augmentation des tarifs et réaliser en plus des économies. Le volume de son activité et les regroupements de juridictions à intervenir sur le nouveau site des Batignolles en 2018 est porteur d'espoirs plus importants.

4.2. L'expérimentation d'externalisation et de dématérialisation de l'affranchissement est prometteuse à la cour d'appel de Reims

Depuis le 3 octobre 2016, la cour d'appel de Reims expérimente avec le soutien de la DSJ, pour les quatre tribunaux de grande instance et les cinq tribunaux d'instance du ressort, l'externalisation de l'envoi des courriers simples.

La société Docapost, filiale de La Poste, affranchit pour ces juridictions tous les courriers émis par les greffes à partir des applicatifs métiers (CASSIOPEE, WINCI, XTI, APPI, etc.) sans aucune impression de papier initiale. Les courriers sont en effet générés et enregistrés en version PDF, avec la signature de l'agent scannée et sont gardés en coffre-fort électronique avant d'être transmis sur un serveur de la filiale de La Poste.

Le gain sur les frais d'affranchissement est important puisque le regroupement permet de bénéficier des tarifs postaux « envoi industriel », soit un tarif de 0,47 € au lieu de 0,63 €, applicable pour un poids de 20 gr avec un délai d'acheminement à J+1.

L'estimation des économies est de 12 000 € net par mois sur 10 000 plis représentants 50 % des envois, étant précisé que cela ne concerne que l'affranchissement en lettre simple, éco pli non prioritaire et inférieur à 20 gr.

La projection réalisée par la cour d'appel des gains potentiels pour une année, sur la base du volume de courrier de l'année 2013 et l'application à l'ensemble des types d'affranchissement, révèle une économie pouvant être de l'ordre de 183 k€, soit une baisse de 27 % par rapport au coût de l'affranchissement effectué en interne.

Au-delà des économies budgétaires, l'ergonomie du poste de travail est améliorée et le gain de temps pour les greffes (évalué à 8600 heures pour une année, soit 5,5 ETP) peut être consacré à des tâches plus valorisantes, notamment la professionnalisation des agents techniques sur la numérisation des procédures.

Au lieu de l'insertion d'un double du courrier dans les dossiers, une inscription de l'envoi avec sa date est portée sur la cote, ce qui permet également une économie de papier et une réduction du volume des archives.

Toutefois, il convient de relever que les aspects de sécurité et confidentialité informatique ne sont pas en conformité avec la politique de sécurité des systèmes d'information telle que définie dans la version en vigueur au 16 décembre 2011 *: « les échanges avec les partenaires externes , soit les échanges de courrier électronique portant sur des données judiciaires vers une adresse électronique hors domaines sécurisés, sont absolument interdits, hors conventions pour des raisons impératives de sécurité et de respect de confidentialité ».* L'analyse de ce risque est en cours par l'administration centrale.

La poursuite de l'expérimentation menée à la Cour d'appel de Reims est d'ailleurs conditionnée à la validation de la solution par la CNIL.

4.3. Le projet de la cour d'appel de Douai est l'externalisation de l'affranchissement au niveau régional, sans dématérialisation

Ce projet prévoit la prise en charge de toute la chaîne d'affranchissement par une entreprise agréée par l'ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes) de type « routeur » ou « massificateur ».

L'entreprise intervient après la mise sous pli de la lettre par l'agent du greffe. Le processus habituel d'envoi des plis est maintenu : l'agent dépose ses plis dans le service courrier de sa juridiction sans autre tri que : courrier simple/courrier tracé (type LR avec ou sans AR). L'entreprise vient, dans un rythme à définir, auprès de chaque juridiction pour collecter le courrier, l'acheminer dans ses locaux, l'affranchir et l'envoyer avec d'autres plis de différents clients.

Ce projet permet de supprimer tous les contrats de collecte et tous les contrats de machines à affranchir. Le gain en temps de travail pour les greffes est moins important que celui de la solution expérimentée à Reims.

En tant que client unique auprès du massificateur, il permet de souscrire un contrat commercial avec La Poste comprenant un rabais en fonction du chiffre d'affaires annuel : à partir de 800 000 € et jusqu' à 10 000 000 €, les clients « grand compte » peuvent bénéficier d'une baisse de 3 % des tarifs.

Ce projet suppose un investissement la première année à hauteur de 360 000 €[10] (pour des gains estimés de 133 000€ (résiliation contrats collecte : 40000€ + résiliation location de machine à affranchir 30 000€ et 63 000€ pour l'application du tarif réduit)[11].

La juridiction n'est plus cliente directe de La Poste mais cliente du massificateur qui est intéressé aux économies obtenues.

Cette solution d'externalisation permet de garder la confidentialité du courrier à la différence de la solution expérimentée à Reims.

Proposition n° 1 : Expertiser chacune des solutions (coûts/avantages), valider la meilleure et la diffuser au plan national.

5. Malgré les évolutions textuelles récentes, les règles et modes de communication judiciaire demeurent formalisés et doivent être adaptés aux exigences de la modernité

5.1. La mission a identifié plusieurs freins principaux

5.1.1. Les applicatifs « métiers » sont peu adaptés, voire inadaptés aux envois dématérialisés

De conception ancienne, les applicatifs métiers utilisés en matière pénale ou civile n'intègrent pas certains paramètres nécessaires, eu égard aux exigences textuelles ou à celles, techniques, posées par nos prestataires.

Par exemple, la déclaration relative au consentement de l'intéressé, condition posée par le législateur, est inégalement insérée dans les logiciels métiers.

La loi ne précise pas le mode de communication électronique pouvant être utilisé, SMS ou courriels. Les intéressés ont donc la possibilité de consentir aux envois par courriels, ou par SMS, ou les deux.

Or, dans l'immédiat, les outils disponibles ne permettent pas l'envoi par SMS.

L'article 803-1 du code de procédure pénale dispose que lorsqu'il est prévu que l'envoi est effectué par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, le procédé technique utilisé doit également permettre d'établir la date de réception par le destinataire, ce qui n'est actuellement pas le cas. Dans l'attente, la date certaine de l'envoi doit être établie par le greffier qui l'authentifiera sur la copie du document envoyé par courriel en l'imprimant et en mentionnant à la main la date de l'envoi suivie de son visa.

[10] Il s'agit de l'acquisition d'un logiciel (17 500 €), de matériel (160 000 €) et du financement de l'expertise (25 000 €).

[11] Annexe : « éléments notables » document pour le dialogue de gestion 2017- cour d'appel de Douai.

La révocation du consentement n'est pas envisagée par l'article 803-1-II du code de procédure pénale. Mais la circulaire précise qu'il doit être considéré que l'intéressé peut reprendre son consentement à tout moment de la procédure, ce qui oblige le greffe à être attentif lors de la réception de la révocation (qui peut avoir lieu oralement au greffe ou par lettre recommandée avec accusé de réception) et à l'enregistrer immédiatement sur informatique.

L' article 803-1 II dispose : « Lorsque sont adressés des documents, ces procédés doivent, selon des modalités prévues par arrêté du ministre de la justice, garantir la fiabilité de l'identification des parties à la communication électronique, l'intégrité des documents adressés, la sécurité et la confidentialité des échanges ainsi que la conservation des transmissions opérées ».

Il peut être souligné que l'arrêté dont s'agit n'a pas encore été publié.

Actuellement seuls les avis et convocations sont éligibles car selon les directions législatives, ils ne constituent pas des documents au sens du texte.

Par ailleurs, l'absence de reconnaissance de la signature électronique rend nécessaire l'impression puis la numérisation des décisions judiciaires.

Proposition n° 2 : Rendre effective la mise en place de la signature électronique.

Proposition n° 3 : Faire évoluer les applicatifs métiers pour les adapter aux envois dématérialisés.

Proposition n° 4 : Développer la technique permettant d'avoir une date certaine de réception du courrier dématérialisé.

5.1.2. Il existe des freins juridiques et culturels indéniables

Les dispositions nouvelles imparfaites compliquent la tâche du greffe et contribuent à renforcer les résistances au changement. Les agents relèvent ainsi que le consentement du justiciable est difficile à obtenir ; que l'exigence du recueil du consentement du justiciable pour l'utilisation de courriels entraine la coexistence de deux systèmes d'envois et donc une double organisation de travail.

L'envoi en LRAR reste impératif dans de nombreux textes. En matière de surendettement par exemple alors qu'en réalité un grand nombre de LRAR, jusqu'à 60 à 70 % dans certaines juridictions, ne sont pas retirées

Certains textes récents maintiennent la convocation par LRAR : par exemple, l'ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille mettant en place la procédure de l'habilitation familiale.

Par ailleurs, les mesures nouvelles issues des réformes procédurales de 2015 ont assez peu fait l'objet d'accompagnement de la part de la DSJ, hormis des « instructions aux greffe ».

Localement, les chefs de cour ont pu rencontrer des difficultés à passer des conventions avec les institutionnels à compétence nationale dans la mesure où ceux-ci expriment une certaine réticence à multiplier la signature des conventions régionales.

Proposition n° 5 : Renforcer l'accompagnement des juridictions aux nouvelles mesures issues des réformes des procédures.

Encadré 2 : Focus sur le droit local en Moselle, Bas et Haut Rhin

La mission a identifié un frein juridique lié à l'existence du droit local propre aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Celui–ci est le fruit de l'histoire mouvementée de ces territoires aux XIXe et XXe siècles, et tout particulièrement de leur annexion à l'Empire allemand entre 1870 et

1918. Après le retour de ces trois départements à la France en 1918, le législateur a introduit le droit français général par deux lois du 1er juin 1924 tout en maintenant en vigueur certains textes antérieurs.

Si depuis 1924, un mouvement d'unification du droit local et du droit français général s'est opéré, le droit local reste important et se caractérise par la diversité de son domaine. Il couvre des matières comme le régime des cultes, le droit des associations, la publicité foncière, l'exécution forcée immobilière et le traitement de l'activité commerciale incluant la tenue du registre du commerce et des sociétés (RCS). Cette particularité a un impact important sur les frais d'affranchissement puisque la part du courrier lié à l'application du droit local, en particulier en matière commerciale et de tenue du RCS, représente 36 % de l'ensemble des affranchissements mensuels des TI et TGI de Metz rencontrés par la mission, et se trouve constituée pour une bonne part d'obligations d'envoi de plis recommandés.

La mission préconise de poursuivre activement l'unification du droit local et du droit français général en particulier sur le traitement de l'activité commerciale qui génère des volumes importants de courriers recommandés.

5.2. La dépense de frais d'affranchissement ne pourra baisser significativement sans des mutations d'ordre juridique, culturel et technique

5.2.1. Des textes législatifs et réglementaires doivent évoluer

De manière générale, les directions législatives devraient désormais penser la procédure à l'aune des nouveaux outils de télécommunication et non tenter de plaquer ces outils sur les procédures existantes. Il serait par exemple utile de prévoir en matière de procédure civile et pénale, la possibilité générale de convoquer par courriel ou SMS, sauf texte ou décision contraire.

Rencontrée par la mission, la direction des affaires civiles et du sceau adopte une position en retrait par rapport à la diminution des envois en recommandés en indiquant que sa mission de gardienne des garanties à apporter aux citoyens (respect du principe du contradictoire, respect de la confidentialité) lui impose de s'assurer que l'évolution de la technique permet de préserver ces impératifs. Elle estime ainsi que les spécialistes ne lui offrent pas suffisamment d'assurance en ce domaine et fait observer que la réception du courrier recommandé peut être attestée par le retour de l'accusé réception tandis qu'aucun élément ne permet de s'assurer de la bonne réception d'un courriel.

En matière pénale, la direction des affaires criminelles et des grâces souligne l'obsolescence des outils informatiques, l'absence de signature électronique et les réticences rencontrées de la part des avocats ou des services d'enquête.

Il parait pourtant nécessaire que des réformes plus ambitieuses soient proposées, par des dispositions d'ordre général, dans le sens de la limitation des envois des convocations en LRAR au profit de la lettre simple, soit par des modalités de convocation en recommandé uniquement en cas de défaillance du défendeur.

Proposition n° 6 : Limiter les convocations par LRAR à celles faites au défendeur défaillant.

5.2.2. Il convient de moderniser les processus pour s'adapter aux habitudes des justiciables et des partenaires institutionnels

Une impulsion est à donner par l'administration centrale, avec une convergence plus forte des actions du SG, de la DSJ et des directions législatives, pour que les avancées techniques de tous les logiciels métiers soient opérationnelles pour la conservation des preuves de la convocation par des moyens dématérialisés, SMS ou courriels, qui sont d'un usage quotidien pour l'ensemble des usagers de la justice.

Il faut prévoir ensuite la signature de conventions nationales avec les partenaires institutionnels du ministère de la justice pour permettre ces échanges dématérialisés.

Proposition n° 7 : Négocier et signer au plan national des conventions avec les principaux acteurs institutionnels concernés par les envois dématérialisés.

5.2.3. Il est nécessaire d'investir pour permettre les avancées techniques nécessaires

La signature électronique, avancée la plus attendue, est indispensable pour un passage aux transmissions des décisions de justice sans frais d'affranchissement

La mise en place de la signature électronique des actes à valeur probante est un enjeu majeur du processus de modernisation de la justice, mais force est de constater que son déploiement est sans cesse différé.

Il convient de rappeler que les actes authentiques dématérialisés et signés électroniquement ont la même valeur juridique et les mêmes effets que les actes traditionnels[12] .

L'article 456 du code de procédure civile[13] dispose que le jugement peut désormais être établi sur support papier ou électronique.

Conformément aux règles de sécurité des systèmes d'information, la signature électronique doit s'appuyer sur un dispositif de carte agent, permettant l'authentification forte des utilisateurs.

Le ministère de la justice a généralisé son portail d'authentification aux différents applicatifs métiers. Il a développé un schéma d'attribution des rôles de confiance et un processus de délivrance des cartes a été réalisé : les cartes agent, personnelles et nominatives, sont déployées au sein des juridictions.

Mais alors que la cour de cassation bénéficie de la signature électronique depuis décembre 2013, pour les autres juridictions seules quelques utilisations sont encore expérimentales[14].

Aucune date de mise en œuvre généralisée de la signature électronique en juridictions n'a été communiquée à la mission.

5.3. Le portail applicatif du justiciable Portalis sera accessible en 2017

Avec le déploiement de la deuxième version de Portalis, le justiciable pourra, depuis son portail, prendre connaissance de l'état d'avancement des procédures pénales et civiles le concernant. Ce déploiement est prévu au courant de l'année 2017.

---

[12] Article 2 du décret du 30 mars 2001, pris pour l'application de la loi du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information.
[13] Décret n°2012-1515 du 28/12/2012.
[14] Expérimentation dans l'application Minos sur le ressort des trois cours d'appel de Douai, Bordeaux et Bourges : le juge du tribunal de police peut ainsi signer électroniquement ses décisions en lieu et place de la signature-papier. L'original devient dès lors électronique. Toutefois, la transmission au justiciable en dématérialisé reste subordonné à la publication de l'arrêté annoncé dans l'article 14 de la loi du 16 février 2015.

La transmission sécurisée d'informations relatives aux procédures sera également possible. En outre, dès lors que le justiciable aura préalablement accepté d'être convoqué par voie électronique à l'adresse qu'il aura communiquée, il sera averti par courriel ou par SMS de la mise à jour des informations sur le portail, pourra les consulter sur son espace personnel et télécharger sa convocation.

Toutes ces convocations n'auront donc plus à être transmises par voie postale par le greffe. L'étude d'impact réalisée par la DSJ évalue les économies d'affranchissement à 9 M€ en 2018 sur la base d'une adhésion du justiciable à 100 %. Cette évaluation apparaît pourtant très optimiste. Selon des réserves émises par la DSJ elle-même, le gain réel pourrait être minoré du fait de la difficulté à obtenir le consentement du justiciable.

Il doit également être minoré en raison du temps nécessaire pour l'appropriation de l'outil par les justiciables.

ANNEXE VI

Le processus budgétaire et comptable

SOMMAIRE

1. LES SERVICES CENTRAUX PEUVENT ENCORE AMELIORER LA PROCEDURE BUDGETAIRE COMME LA QUALITE DU DIALOGUE QU'ILS ENTRETIENNENT AVEC LES JURIDICTIONS 1

1.1. La compétence budgétaire est partagée, en administration centrale, entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires 1

1.1.1. Les services centraux du secrétariat général du ministère de la justice disposent de compétences budgétaires relatives aux services judiciaires, qui disposent néanmoins de leurs propres pôles Chorus 1

1.1.2. La fonction de responsable du programme 166 est assurée par la directrice des services judiciaires 4

1.2. Les compétences partagées impliquent une concertation permanente entre le secrétariat général et la DSJ, à ce jour trop informelle 5

1.3. Une meilleure coordination des services centraux du ministère de la justice pourrait améliorer le dialogue avec le ministère de l'économie et des finances 7

1.3.1. Les échanges entre les services centraux du ministère de la justice et la direction du budget portent relativement peu sur les dépenses de fonctionnement courant des juridictions 7

1.3.2. La difficulté rencontrée par les juridictions à objectiver leurs besoins conduit à des dégels de crédits selon des critères aux effets pervers 8

1.3.3. La multiplication des avis réservés voire négatifs des contrôleurs budgétaires régionaux s'effectue dans des conditions dont la cohérence n'est pas toujours assurée 9

1.3.4. Une participation plus assidue des services du ministère de la justice aux réunions organisées par la direction des achats de l'État devrait permettre de réduire le mécontentement exprimé par les juridictions vis-à-vis des marchés publics nationaux 12

2. LES MODES D'ALLOCATION DES RESSOURCES BUDGETAIRES POURRAIENT ETRE AMELIORES 14

2.1. Le dialogue de gestion entre le responsable du programme 166 et les responsables de BOP, qui laisse peu de place à la négociation, doit davantage porter sur des enjeux stratégiques 14

2.2. L'absence de prévisibilité de la délégation des crédits, incomprise par les juridictions et dont la DSJ n'est pas l'unique responsable, est à l'origine de pratiques budgétaires peu souhaitables 18

2.2.1. La réserve de précaution réduit les crédits disponibles en début de gestion 18

2.2.2. La direction des services judiciaires retient des crédits en début de gestion 19

2.2.3. L'importance des dotations complémentaires en cours de gestion réduit la prévisibilité budgétaire pour les BOP 22

3. LES RESPONSABLES DE BOP NE DISPOSENT PAS DES MOYENS NECESSAIRES A L'ACCOMPLISSEMENT DE L'ENSEMBLE DES TACHES QU'IMPLIQUE CETTE FONCTION 23

3.1. L'inadaptation de la carte des BOP est à l'origine de l'incapacité des responsables de BOP à exercer pleinement leur rôle stratégique 23

3.1.1. Une carte des BOP inadaptée aux enjeux juridictionnels et budgétaires 23

3.1.2. Des responsables de BOP qui n'exercent pas pleinement leur rôle stratégique *25*

3.2. Malgré des efforts déployés dans les territoires pour mettre en œuvre une forme de pilotage budgétaire, la logique de concentration des responsabilités au niveau du BOP n'est pas parvenue à son terme 26

3.2.1. Des efforts sont déployés dans les cours en matière de pilotage budgétaire *26*

3.2.2. La logique de concentration des responsabilités au niveau du BOP n'est pas parvenue à son terme *27*

3.2.3. Si la clarification de l'organisation des BOP est indispensable à court terme, elle ne doit pas masquer la nécessité de redessiner la carte des BOP *28*

4. LA PROFESSIONNALISATION DES AGENTS COMPETENTS DANS LES DOMAINES BUDGETAIRE ET COMPTABLE A ETE RENFORCEE PAR LA REGIONALISATION DE CES COMPETENCES **31**

4.1. Les acteurs impliqués dans les différents processus budgétaires et comptables ont amélioré leurs compétences au cours des dernières années 31

4.1.1. Une formation des personnels du SAR au service de la professionnalisation *32*

4.1.2. La formation des magistrats à la gestion budgétaire et comptable pourrait être renforcée *33*

4.2. La régionalisation des dépenses et des compétences participe de la professionnalisation de la fonction budgétaire et comptable 35

4.2.1. Le mouvement de régionalisation des dépenses a permis d'améliorer la qualité de la dépense publique dans les services judiciaires *35*

4.2.2. Le transfert de la gestion des crédits vers les unités opérationnelles n'a de sens que si les juridictions sont en mesure d'identifier les interlocuteurs pertinents en matière budgétaire *36*

4.3. Le circuit de la dépense dans les services judiciaires est caractérisé par son hétérogénéité 37

4.3.1. La rationalisation de l'implantation géographique des pôles Chorus est nécessaire *37*

4.3.2. Homogénéiser les circuits de la dépense au sein des UO *38*

1. Les services centraux peuvent encore améliorer la procédure budgétaire comme la qualité du dialogue qu'ils entretiennent avec les juridictions

1.1. La compétence budgétaire est partagée, en administration centrale, entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires

1.1.1. Les services centraux du secrétariat général du ministère de la justice disposent de compétences budgétaires relatives aux services judiciaires, qui disposent néanmoins de leurs propres pôles Chorus

1.1.1.1. Trois services du secrétariat général exercent, en administration centrale, des fonctions budgétaires, comptables ou en lien avec le pilotage de dépenses de fonctionnement courant

Créé par le décret n° 2005-1015 du 24 août 2005 relatif à l'organisation du ministère de la justice, en remplacement de la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) du ministère, le secrétariat général du ministère de la justice dispose de compétences budgétaires, conformément au décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères. Le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice précise la nature de ces compétences, et notamment :

- qu'« il est responsable des ressources humaines et des affaires financières du ministère de la justice. Il représente, en ces domaines, le ministre dans les instances interministérielles compétentes » ;
- que « le secrétariat général assure la coordination des actions intéressant plusieurs directions. Il assure la synthèse des dossiers et documents stratégiques transversaux » ;
- que « le secrétariat général anime et coordonne l'action des responsables de programme de la mission justice et prépare les arbitrages ministériels dans le domaine budgétaire » ;
- qu'« il conçoit et coordonne les actions ayant pour objet l'information statistique du ministère ».

Le secrétariat général assure donc une triple mission en matière budgétaire :

- 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.

Encadré 1 : Décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères

Art. 3-2. Le secrétaire général assure une mission générale de coordination des services et de modernisation du ministère. Il peut être chargé, par arrêté du ministre, de missions de coordination particulières, portant sur certains dossiers, ou l'activité de certains services.

Art. 3-3. Le secrétaire général est responsable, dans la limite de ses attributions, de la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel. Il reçoit du Premier ministre une lettre de mission,

contresignée par le ministre sous l'autorité duquel il est placé, qui précise les objectifs qui lui sont assignés en ce qui concerne la contribution du ministère au travail interministériel.

Art. 3-4. Le secrétaire général propose les évolutions dans l'organisation et le fonctionnement du ministère qui permettent de rendre celui-ci plus économe en moyens et plus souple dans son adaptation aux nouvelles conditions d'exercice des missions. Il veille en particulier à la qualité de la politique du ministère et des opérateurs qui en relèvent, en matière de gestion budgétaire, immobilière et des achats.

Art. 3-5. Le secrétaire général exerce une mission de conseil et d'évaluation concernant le recours par le ministère à des agences et des opérateurs ainsi que pour l'exercice de la tutelle sur les établissements publics rattachés au ministère.

Art. 3-6. Le secrétaire général veille à la qualité des relations qu'entretiennent l'administration centrale et les services déconcentrés. Il promeut les bonnes pratiques. Il a une mission de régulation des conditions dans lesquelles des instructions sont adressées aux services et des remontées d'information leur sont demandées. Il peut être chargé de piloter ou de coordonner lui-même les relations avec tout ou partie des services.

Art. 3-7. Le secrétaire général promeut la modernisation de la politique de gestion des ressources humaines et veille à la qualité du dialogue social au sein du ministère. Il est responsable, pour le ministère, de la politique interministérielle d'identification, de diversification et de formation des futurs cadres dirigeants.

Art. 3-8. Sauf dérogation prévue par décret et sans préjudice d'autres attributions qui peuvent lui être conférées par le décret régissant l'organisation du ministère, le secrétaire général a la responsabilité, pour l'ensemble du ministère, des fonctions transverses suivantes :

1° La fonction financière ;

2° Le contrôle de gestion et le pilotage des dispositifs de contrôle interne ;

3° La politique ministérielle de gestion des ressources humaines ;

4° Les achats et marchés ; l'immobilier ;

5° La politique de développement des systèmes d'information ;

6° Le conseil juridique ;

7° L'information et la communication ;

8° La coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère.

Pour accomplir ses missions, le secrétariat général est organisé en cinq services – dont trois exercent des fonctions budgétaires, comptables ou en lien avec le pilotage de dépenses de fonctionnement courant – décrits dans l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en services du secrétariat général du ministère de la justice :

- le service synthèse, stratégie et performance « assure la synthèse des dossiers et documents stratégiques transversaux concernant plusieurs directions du ministère et visant à mettre en œuvre les politiques publiques définies par le garde des sceaux. Il coordonne et apporte son soutien à l'action des directions dans les domaines financier, budgétaire et comptable, et prépare les documents de synthèse et d'arbitrage. Il apporte son concours à la définition de stratégie ministérielle dans les domaines immobilier et informatique, principalement sur les questions relatives à l'élaboration des schémas pluriannuels et aux modalités de financement des programmes […] ». Il comprend une sous-direction de la synthèse budgétaire et comptable (SDBCS) ;
- le service support et moyens du ministère « apporte son concours aux directions du ministère dans la mise en place d'outils informatiques et d'infrastructures de réseau, dans la conduite de procédures et dans la réalisation d'études et d'opérations dans les domaines de l'immobilier judiciaire, de l'informatique et des télécommunications, des statistiques et des contentieux ». Les sous-directions de l'immobilier (SDI), de l'informatique et des télécommunications (SDIT) et de la statistique et des études (SDSE) appartiennent à ce service ;

- le service de l'administration centrale « assure le fonctionnement des services d'administration centrale du ministère de la justice. […] Il assure la gestion des archives, de la documentation et des œuvres d'art de l'administration centrale, et définit des règles d'archivage pour l'ensemble du ministère ». Il comprend un département la programmation budgétaire de la comptabilité (DPBC) ainsi qu'un département des archives, de la documentation et du patrimoine (DADP).

1.1.1.2. Les PFI du secrétariat général ne sont pas compétentes en matière d'exécution budgétaire et comptable des dépenses des services judiciaires

Le secrétariat général du ministère de la justice dispose, pour accomplir ses missions, de neuf plateformes interrégionales[1] (PFI). Selon les termes de l'article 10-1 de l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en services du secrétariat général du ministère de la justice, les PFI sont chargées d'apporter leur soutien :

- « aux juridictions et aux services déconcentrés dans les domaines de l'action sociale, de la formation généraliste continue, de l'hygiène, de la santé et de la sécurité au travail, du handicap, de l'informatique et des télécommunications, de l'immobilier, des achats et des marchés publics » ;
- « aux services déconcentrés dans le domaine de l'exécution budgétaire et comptable ».

Elles sont composées de quatre départements :

- le département des ressources humaines et de l'action sociale ;
- le département de l'immobilier (cf. annexe immobilier) ;
- le département de l'informatique et des télécommunications (cf. annexe informatique) ;
- le département de l'exécution budgétaire et comptable.

Dans chaque PFI, un coordonnateur est plus particulièrement chargé, d'une part, des relations avec les chefs de cours d'appel et les responsables des services déconcentrés du ministère de la justice et, d'autre part, du département de l'exécution budgétaire et comptable (DEBC). Le DEBC assure l'exécution comptable pour les services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse implantés dans les territoires (dépenses d'investissement et de fonctionnement hors rémunération (programmes 107, 182, compte 912) et dépenses d'action sociale (programme 310)). Il intervient sur les programmes interministériels (programmes 309 et 723). Néanmoins, il n'est pas compétent en matière d'exécution comptable[2] pour les services judiciaires, qui disposent de leurs propres pôles Chorus.

L'article 10-2 de l'arrêté du 9 juillet 2008 précise, en son troisième alinéa, qu' « une charte d'organisation et de fonctionnement conclue entre le coordonnateur de la plateforme et les chefs de cours d'appel et directeurs interrégionaux intéressés précise les dispositions concernant les modalités de fonctionnement de chacun des départements ». Plus de huit ans après la date d'entrée en vigueur de l'arrêté, soit le 1er septembre 2008, 13 cours d'appel sur 29 n'ont toujours pas signé la charte d'organisation et de fonctionnement du 6 juin 2012. Il s'agit des cours comprises dans le ressort des PFI de Dijon, de Lyon, de Nancy et de Savigny-sur-Orge.

[1] Implantées à Aix-en-Provence, Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Savigny-sur-Orge et Toulouse.

[2] Sauf pour les dépenses d'investissement au titre du programme 166.

<u>Proposition n° 1</u> : Appliquer la disposition du troisième aliéna de l'article 10-2 de l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en services du secrétariat général du ministère de la justice, selon laquelle « une charte d'organisation et de fonctionnement conclue entre le coordonnateur de la plateforme et les chefs de cours d'appel et directeurs interrégionaux intéressés précise les dispositions concernant les modalités de fonctionnement de chacun des départements ».

1.1.2. La fonction de responsable du programme 166 est assurée par la directrice des services judiciaires

La directrice des services judiciaires est responsable du programme (RPROG) 166 « justice judiciaire ». L'arrêté du 1er décembre 2014 fixant l'organisation en bureaux de la direction des services judiciaires décrit les compétences de la sous-direction des finances, de l'immobilier et de la performance, qui comprend quatre bureaux :

- le bureau de la gestion et de la performance :
  - « réalise des études d'impact liées aux réformes législatives ou réglementaires en collaboration avec le secrétariat général, les autres directions du ministère, les sous-directions des ressources humaines et la sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation » ;
  - « participe à la réalisation des projections d'effectifs au regard des missions, des besoins, des évolutions des juridictions en lien avec les sous-directions des ressources humaines » ;
  - « participe à l'élaboration du volet performance des documents budgétaires » ;
  - « prépare et anime les dialogues de gestion pour ce qui concerne son domaine de compétences » ;
  - « participe à la définition, élabore et renseigne les indicateurs de performance » ;
  - « analyse la performance des juridictions pour renseigner les services ; participe aux comptes rendus sur l'activité des juridictions sur le volet performance » ;
  - « poursuit le développement de Pharos, en lien avec le secrétariat général maîtrise d'œuvre, et assure la mise à jour permanente des données » ;
  - « préconise et met en œuvre les contrats d'objectifs avec les juridictions » ;
- le bureau de l'immobilier, de la sûreté des juridictions et de la sécurité des systèmes d'information (cf. annexe immobilier) ;
- le bureau du budget, de la comptabilité et des moyens :
  - « assiste le responsable de programme pour le pilotage de la performance et des moyens » ;
  - « élabore les documents budgétaires » ;
  - « assure le suivi budgétaire et comptable des crédits du programme » ;
  - « assure la tutelle budgétaire des établissements publics opérateurs du programme » ;
  - « est en charge de l'animation du réseau, notamment au travers des dialogues de gestion avec les responsables de budgets opérationnels de programme, en lien avec les bureaux concernés de la direction » ;
  - « analyse les demandes de crédits » ;
  - « répartit les moyens et délègue les crédits » ;
  - « suit et expertise la consommation des crédits, élabore les tableaux de bord afférents » ;

- « fait la synthèse des réponses aux questionnaires ou audits portant sur le domaine budgétaire et comptable » ;
- « analyse les impacts financiers liés aux nouvelles réglementations » ;
- « est l'interlocuteur privilégié de la mission Chorus du secrétariat général s'agissant de la mise en œuvre des systèmes d'information budgétaire et comptable par les services de la direction » ;
- « assure le pilotage du contrôle interne budgétaire et comptable au sein du réseau des services administratifs régionaux ; veille à la régularité et à la qualité de la gestion des moyens du programme au regard des normes et références comptables et financières ; définit et met en œuvre dans ce cadre les règles de gestion et de suivi de la dépense » ;
- « assure la gestion des dépenses du budget opérationnel de programme central de la direction des services judiciaires » ;

- le bureau des frais de justice, dont les compétences comprennent notamment :
  - la participation à la politique ministérielle d'achats conduite par le responsable ministériel des achats du secrétariat général ;
  - le pilotage de la politique d'achats spécifiques définie par la direction des services judiciaires ;
  - le conseil des responsables de budget opérationnel de programme en matière de marchés publics et de politique d'achats ;
  - l'élaboration et l'entretient de la cartographie des achats centraux et locaux ;
  - la préparation et la formalisation des marchés publics passés au niveau central ;
  - le recueil, l'exploitation et la diffusion les bonnes pratiques sur son périmètre de compétences.

1.2. Les compétences partagées impliquent une concertation permanente entre le secrétariat général et la DSJ, à ce jour trop informelle

Le partage des compétences budgétaires entre le secrétariat général du ministère de la justice et la direction des services judiciaires (DSJ) consiste à accorder au premier le rôle de représentation de l'ensemble des directions auprès du ministère de budget, notamment lors des négociations budgétaires annuelles, et à la seconde une fonction de répartition des crédits obtenus à l'issue de la discussion interministérielle et de suivi de leur bon usage. Une telle répartition justifie l'entretien d'un dialogue régulier entre le secrétariat général, aux compétences transversales, et la direction métier qu'est la DSJ, afin de permettre au représentant du ministère de la justice, notamment lors des échanges avec la direction du budget, de comprendre et connaître les enjeux propres à la direction métier ainsi que ses priorités, susceptibles de justifier telle ou telle demande.

La mission constate l'insuffisante connaissance par le secrétariat général des services judiciaires, tant en ce qui concerne les métiers que les problématiques budgétaires. Le manque d'articulation entre les deux entités se traduit par exemple par :

- l'inexistence d'outils de suivi budgétaire propres au secrétariat général ;

- la non-participation du secrétariat général aux dialogues de gestion[3] organisés par la DSJ et réunissant les chefs de cours partageant un même budget opérationnel de programme (BOP). Le dialogue de gestion constitue pourtant un moment important d'échanges entre l'administration centrale et les juridictions sur les thématiques budgétaires, en permettant à la première d'exposer sa politique budgétaire et les contraintes auxquelles elle est soumise et secondes de faire part de leurs spécificités et leurs difficultés ;
- l'absence d'instance de dialogue formelle et régulière entre le secrétariat général et la direction des services judiciaires sur les thématiques communes et en particulier budgétaires.

Proposition n° 2 : Systématiser la présence du secrétariat général du ministère de la justice aux dialogues de gestion du programme 166.

La fonction de synthèse du secrétariat général est dès lors entendue comme l'agrégation des actions conduites par chaque direction.

En conséquence, il est indispensable d'organiser précisément le dialogue entre le secrétariat général et la direction des judiciaires afin d'informer le premier sur :

- la situation budgétaire des juridictions ;
- les objectifs qui leur sont donnés ;
- les priorités à défendre au nom de la DSJ.

Dans cette perspective, la mission recommande d'institutionnaliser les rencontres sur les sujets budgétaires entre le secrétariat général et la DSJ, ce qui passe par :

- la définition d'une fréquence régulière de rencontres ;
- l'établissement d'un calendrier annuel de ces rencontres, adapté au cycle budgétaire ;
- la définition, avant ces réunions, d'un ordre de jour matérialisé dans un document ;
- la rédaction de comptes-rendus de ces réunions, comprenant une partie sur les décisions prises à leur issue ;
- la préparation de communications conjointes destinées aux juridictions ;
- L'association en tant que de besoin à ces réunions des autres directions, notamment législatives.

Proposition n° 3 : 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).

[3] À l'inverse, des représentants de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et de la direction des affaires civiles et des grâces (DACG) y participent.

1.3. Une meilleure coordination des services centraux du ministère de la justice pourrait améliorer le dialogue avec le ministère de l'économie et des finances

1.3.1. Les échanges entre les services centraux du ministère de la justice et la direction du budget portent relativement peu sur les dépenses de fonctionnement courant des juridictions

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 ensemble aux conférences techniques, aux conférences budgétaires (ou de sécurisation), ainsi - s'agissant du suivi de gestion - qu'aux réunions chez le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

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. Ce dialogue n'exclut pas des échanges directs avec les trois directions métier du ministère de la justice (direction des affaires judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire, direction de la protection judiciaire de la jeunesse) afin d'obtenir des informations sur les besoins des BOP et sur les priorités de la direction concernée.

Selon la direction du budget, le budget de fonctionnement courant, dont le montant constitue pourtant une préoccupation majeure des juridictions et alimente leur sentiment de pénurie, constitue un élément de discussion secondaire étant donné la faible part des dépenses de fonctionnement courant 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 en matière de budget de fonctionnement courant. 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.

La DSJ a fait part à la mission des difficultés qu'elle éprouve, en fin d'exercice budgétaire, pour mettre en œuvre les décisions prises (priorités et cibles) à l'issue des conférences de fin de gestion, auxquelles elle n'est pas associée et qui s'articulent mal avec son propre programme de gestion.

Dès lors, il importe que des échanges puissent avoir lieu entre le secrétariat général et la DSJ afin que les documents transmis par le ministère de la justice à la direction du budget soient et soient le fruit d'un travail collectif.

<u>Proposition n° 4</u> : 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.

1.3.2. La difficulté rencontrée par les juridictions à objectiver leurs besoins conduit à des dégels de crédits selon des critères aux effets pervers

Selon les agents du ministère de l'économie et des finances rencontrés par la mission, tant en administration centrale que dans les territoires (contrôleurs budgétaires et comptables régionaux), un certain nombre de juridictions présente une situation perçue comme paradoxale. Les chefs de cour déplorent le manque de moyens dont ils disposent pour faire face à leurs dépenses inéluctables de fonctionnement courant, mais affichent en cours de gestion des taux de consommation insuffisants des crédits alloués, ce qui laisse à penser qu'ils ne sont pas en mesure de dépenser les crédits dont ils disposent[4] et rend peu crédible, aux yeux de la direction du budget, le discours selon lequel la situation de pénurie à laquelle fait face la juridiction justifie que lui soient délégués de nouveaux crédits en cas de décision de dégel. La mission n'a pas constaté ce paradoxe sur le terrain pour les exercices récents.

. Sans donner de consignes expresses à cet égard, la direction du budget considère en effet que toute demande de dotation complémentaire doit être justifiée par un taux de consommation élevé des crédits alloués en début d'exercice budgétaire. Dans les faits, la détermination des dégels en fin d'année est largement influencée par les taux de consommation des ministères, ce qui explique que le ministère de la justice se soit emparé de ce critère de performance pour améliorer ses chances d'obtenir des crédits complémentaires.

Afin « *d'objectiver la sous-budgétisation des juridictions auprès de la direction du budget* », la DSJ incite les chefs de cours à consommer rapidement les crédits budgétaires dont ils disposent, dans l'espoir d'obtenir de la direction du budget des crédits supplémentaires pour les juridictions afin de réduire le montant des charges à payer constaté en fin d'année. La DSJ justifie également sa politique par la nécessité de mettre fin à la pratique, peu souhaitable, consistant à mettre de côté certaines factures lors de leur réception et à les payer avec plusieurs mois de retard[5] afin de payer d'autres créanciers jugés prioritaires.

En octobre 2016, les responsables de BOP dans lesquels toutes les unités opérationnelles avaient consommé plus de 85 % de leurs crédits initiaux se sont partagés 4 M€ de crédits complémentaires correspondant au dégel de la réserve du responsable du programme 166. Selon la DSJ, le taux de consommation de 85 % des crédits de paiement, fixé par la direction du budget, « *ne constituait en aucun cas un objectif à atteindre* » mais un critère interne afin de répartir aussi utilement que possible l'enveloppe disponible d'un montant réduit, en évitant le saupoudrage.

Il en résulte que certaines juridictions, qui atteignent pourtant, comme d'ailleurs l'ensemble des juridictions, un taux de consommation proche de 100 % en fin d'année, ont modifié leurs méthodes de gestion pour accélérer la consommation des crédits disponibles afin d'obtenir des crédits supplémentaires. Si le paiement des factures « au fil de l'eau » a parfois été privilégié par rapport à une priorisation des fournisseurs[6], ce qui correspond à l'objectif recherché par la DSJ, des dépenses trimestrielles, comme celles de loyers, en principe payées à terme échu, ont été mensualisées voire payées à l'avance, au détriment des règles de bonne gestion publique.

Plusieurs éléments permettent de comprendre comment une mesure pensée afin d'objectiver les besoins de fonctionnement courant des juridictions a finalement eu pour effet de les pousser à la consommation, sans créer de dépenses nouvelles :

---

[4] Voir par exemple le document de la Cour des comptes, « Justice, mission d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 ».

[5] Les factures d'affranchissement, dont le montant est élevé et qui génèrent donc des intérêts moratoires importants, sont ainsi parfois réglées plusieurs mois après la réception de la facture de La Poste.

[6] Au détriment, dans certains cas, de prestataires locaux.

- toutes les juridictions ne disposaient pas du même niveau d'information. Certaines cours visitées par la mission savaient que le dégel des crédits bénéficierait aux BOP ayant un taux de consommation supérieur à 85 % tandis que d'autres ignoraient qu'un dégel était imminent ;
- le seuil de 85 % a parfois été compris comme un objectif à atteindre, générant le paiement anticipé de certaines factures.

Le renouvellement de cette opération dans des conditions identiques à celles énumérées en 2016 apparaît peu souhaitable :

- l'examen du taux de consommation à l'échelle du BOP (et non de l'UO) a conduit à ce que certaines cours d'appel, dont le besoin de crédits complémentaires était réel comme le montrait leur taux de consommation supérieur à 85 %, ne bénéficient pas du dégel en raison de la sous-consommation constatée dans une autre cour du BOP[7] ;
- la fixation d'un seuil à 85 % a conduit à ce que deux juridictions placées dans des situations proches (la capacité à dépenser n'est pas fondamentalement différente dans deux cours affichant des taux de consommation respectifs de 84 % et 86 % au 1er octobre 2016) bénéficient de traitements différents ;
- des cours d'appel qui paient leurs factures à mesure qu'elles les reçoivent[8] et n'étaient donc pas en mesure d'accélérer leur consommation de crédits à l'approche de la date du 1er octobre 2016 n'ont pas bénéficié de crédits complémentaires susceptibles de réduire leur part de charges à payer en fin d'exercice.

Le signal envoyé en 2016 aux juridictions par la mise en œuvre de cette politique de fixation d'un seuil justifie la transmission de consignes précises de gestion pour l'année 2017 et la vérification de leur application. En particulier, il convient de mettre fin à la constitution de réserves de factures et au paiement anticipé de certaines dépenses.

Proposition n° 5 : 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 assurer une répartition équitable des crédits à répartir.

1.3.3. La multiplication des avis réservés voire négatifs des contrôleurs budgétaires régionaux s'effectue dans des conditions dont la cohérence n'est pas toujours assurée

L'article 103 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) indique que le contrôleur budgétaire régional (CBR) rend un avis préalable sur les documents ou les actes de gestion qui lui sont transmis. L'avis peut être soit favorable, soit favorable avec réserves, soit défavorable. Lorsque le CBR envisage de rendre un avis défavorable, il en informe au préalable le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Un avis préalable défavorable du contrôleur budgétaire ne lie pas l'ordonnateur. Si celui-ci décide de ne pas se conformer à l'avis donné, il doit informer par écrit le contrôleur budgétaire des motifs de sa décision.

[7] BOP Centre et Grand Est.

[8] C'est par exemple le cas des cours d'appel de Lyon et de Grenoble.

Le *Recueil des règles des règles de comptabilité budgétaire*[9] édité par la direction du budget et mis à jour le 8 février 2015 décrit les règles d'appréciation de soutenabilité des budgets opérationnels de programme (BOP) par les contrôleurs budgétaires régionaux (CBR). Le contrôleur budgétaire distingue quatre situations lors de l'appréciation de soutenabilité du BOP :

- la soutenabilité dite présumée : l'analyse ne signale pas d'indice particulier d'insoutenabilité, notamment au regard des orientations ministérielles en matière de masse salariale. La soutenabilité est alors présumée et appelle en principe un avis favorable à moins que l'analyse détaillée du programme ou du BOP ne relève des difficultés non perçues de prime abord ;
- l'insoutenabilité dite absolue renvoie à deux situations distinctes qui appellent l'émission d'un avis défavorable obligatoire :
  - la ressource en crédits de paiement ne permet pas de couvrir les dépenses obligatoires ;
  - le contrôleur budgétaire ne peut pas mesurer la soutenabilité en raison du refus définitif ou de l'incapacité du gestionnaire d'apporter les éléments d'appréciation indispensables ;
- l'insoutenabilité dite subie caractéristique une situation dans laquelle l'analyse de soutenabilité du CBR confirme les risques et tensions identifiés au niveau ministériel par le CBCM au vu des conditions initiales de budgétisation du programme. L'avis est en principe favorable avec des réserves qui explicitent et quantifient les contraintes de financement des dépenses obligatoires et des dépenses inéluctables, si le gestionnaire prend des engagements de maîtrise des dépenses concourant à la soutenabilité budgétaire. L'avis est défavorable si le gestionnaire ne peut apporter à son niveau d'engagements tangibles et suffisants ;
- l'insoutenabilité est dite organisée lorsque le gestionnaire, responsable de programme ou responsable de BOP, compromet délibérément la soutenabilité budgétaire d'un programme ou d'un BOP ne soulevant pas en principe de difficultés particulières, soit par une affectation inadéquate des ressources disponibles entre les BOP d'un programme, soit par des choix de budgétisation au détriment de la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables, soit par un schéma d'emplois incompatible avec les crédits de masse salariale. En cas d'insoutenabilité organisée, le contrôleur budgétaire émet un avis défavorable.

En 2015, 13 CBR ont émis un avis réservé et aucun un avis négatif, sur un total de 14 avis émis. En 2016, les CBR n'ont émis que deux avis favorables et ont opté pour sept avis favorables avec réserves et trois avis négatifs.

Tableau 1 : Nature des avis des contrôleurs budgétaires régionaux portant sur le BOP 166 en 2015 et 2016

Année de signature de l'avis du CBR	Nombre d'avis favorables	Nombre d'avis favorables avec réserves	Nombre d'avis défavorables
2015	1	13	0
2016	2	7	3

Source : Mission.

[9] http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/gestion_publique/cadre_gestion_budgetaires/referentiels/RRCB_09022015.pdf

Les CBR rencontrés par la mission justifient leurs avis émis pour l'année 2016 par le fait que les budgets qui leur sont présentés ne permettent de faire face ni aux dépenses inéluctables ni aux aléas de gestion..

Le décalage entre le montant des crédits de paiement délégués et celui des autorisations d'engagement constitue une préoccupation récurrente des CBR. Selon les juridictions et la DSJ, ce décalage s'explique à la fois par la montée en puissance des programmes pluriannuels et par des consignes de gestion portant sur les dépenses 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.

Depuis 2013, la DSJ cherche à réduire les charges à payer complémentaires et supplémentaires au profit des charges à payer automatiques, l'absence de recensement des secondes dans Chorus ne permettant pas de disposer d'un tableau précis et exact de la situation comptable des juridictions. Dans cette perspective, elle incite les cours d'appel à pré-enregistrer les factures, cette procédure consistant à intégrer la demande de paiement dans Chorus, ce qui consomme des autorisations d'engagement (AE) mais pas de crédits de paiement (CP). Ainsi sont générées chaque année et dans toutes les cours d'appel des charges à payer automatiques, ayant vocation à être payées au cours de l'année n+1 et ce d'autant plus rapidement que la demande de paiement a été intégrée préalablement dans Chorus.

La politique de la DSJ, qui permet de son point de vue d'améliorer la qualité du suivi de la comptabilité des juridictions (sincérité des comptes, traçabilité de la dette et meilleure prise en compte du principe d'annualité budgétaire), l'a conduit ainsi à allouer, en 2014 et 2015, autant d'AE que possible – dans la limite des AE disponibles pour le programme – à toutes les cours en fin de gestion afin de leur permettre de pré-enregistrer l'ensemble de leurs demandes de paiement et d'être ainsi en mesure de consommer rapidement les CP correspondants en cas de délégation complémentaire.

Elle correspond à une demande de la Cour des comptes[10] et est considérée par la direction générale des finances publiques comme une pratique vertueuse. Par ailleurs, la DSJ a exposé qu'en application des règles de gestion comptable[11], les AE des loyers doivent être consommés en fonction de la durée de l'engagement ferme contenu dans le bail ; de même, lors de la passation des marchés, les AE doivent être consommés à hauteur du montant ferme global de la durée du marché, hors reconduction.

La mission a constaté des interprétations divergentes de cette pratique de pré-enregistrement selon les CBR. Acceptée dans la plupart des régions, elle a justifié l'avis défavorable émis par le CBR du BOP Centre Est pour l'année 2016, ce dernier ayant reproché aux chefs de la cour d'appel de Lyon d'avoir organisé l'insoutenabilité du BOP en engageant des AE sans disposer des CP correspondants afin de contraindre la direction du budget à déléguer les CP manquants au cours de l'année suivante (cf. annexe territoriale du BOP Centre Est). Une clarification de la doctrine du ministère de l'économie et des finances en matière de pré-enregistrement des demandes de paiement est nécessaire et devra être communiquée à l'ensemble des administrations concernées.

En 2016, la DSJ a mis à profit le niveau élevé d'AE mis à sa disposition en début de gestion pour les déléguer immédiatement aux BOP, ce qui a permis de procéder au pré-enregistrement des demandes de paiement tout au long de l'année.

---

[10] Rapport public 2015 de la Cour des comptes, p.54 et suivantes.

[11] Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'Etat - décembre 2015.

<u>Proposition n° 6</u> : Établir une doctrine claire, partagée par la direction du budget et de la direction générale des finances publiques, en matière de pré-enregistrement des demandes de paiement et la diffuser auprès des CBR et des administrations ayant recours à cette pratique.

1.3.4. Une participation plus assidue des services du ministère de la justice aux réunions organisées par la direction des achats de l'État devrait permettre de réduire le mécontentement exprimé par les juridictions vis-à-vis des marchés publics nationaux

L'analyse des taux de réalisation des objectifs triennaux de gains d'achats[12] réalisés par les ministères (tableau 2) montre que le ministère de la justice est celui qui adhère le moins aux marchés nationaux interministériels, en dépit des économies que ceux-ci permettent, selon la direction des achats de l'État (DAE), de réaliser. Ces chiffres sont contestés par le ministère de la justice.

Tableau 2 : Taux de réalisation de l'objectif triennal de gains d'achats réalisés par les ministères en 2014

Ministère	Objectif triennal (en %)
Affaires étrangères	23
Agriculture	35
Culture	17
Défense	45
Écologie	39
Éducation	62
Finances	38
Justice	15
Intérieur	90
Sociaux	60
Services du Premier ministre	37

<u>Source</u> : Direction des achats de l'État ; rapport des résultats achats obtenus par les services de l'État en 2014 ; Mission.

En dépit de cette comparaison, les cours responsables des unités opérationnelles (UO) tendent plutôt à 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) de la préfecture de région, ou nationaux. Les informations transmises par les cours d'appel BOP à la mission permettent d'établir que des cours ont adhéré à certains marchés interministériels dans les domaines suivants : fournitures, prestations générales et intellectuelles agence de voyage, immobilier, équipement informatique et maintenance informatique, bureautique, télécommunications et automobile. Les juridictions justifient leur retard par rapport aux autres services de l'État par trois principaux arguments :

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

[12] L'objectif cible fixé par la DAE est de 66 %.

La première critique met en évidence l'importance, pour l'administration centrale du ministère de la justice et pour la direction des achats de l'État, de faire preuve de pédagogie afin de montrer aux chefs de cours qu'il est dans leur intérêt d'adhérer aux marchés interministériels et qu'en dépit de l'existence de contrats locaux parfois moins coûteux que les contrats négociés à l'échelle nationale, ces derniers permettent de réduire en moyenne les coûts supportés par les services de l'État grâce aux économies d'échelle ainsi réalisées.

L'adhésion des juridictions aux marchés interministériels est par ailleurs freinée par le désaccord entre la DAE et le ministère de la justice portant sur le caractère obligatoire ou non de l'adhésion aux marchés publics. Le second estime que des caractéristiques propres au ministère de la justice ou des contrats locaux plus avantageux peuvent justifier de ne pas y souscrire[13]. Ces divergences sont source de confusion dans les cours d'appel : certaines considèrent que leur adhésion est obligatoire tandis que d'autres l'estiment facultative.

Cette situation devrait évoluer avec 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. Ce décret prévoit que le responsable ministériel des achats (RMA) doit être saisi pour les marchés publics dépassant un certain seuil (à partir de 500 000 € et 1 M€ pour les travaux). Si le RMA considère que le choix du marché est conforme aux politiques interministérielles et ministérielles, il rend avis conforme. Cet avis est transmis à l'autorité chargée du contrôle budgétaire, qui peut bloquer le paiement d'un marché qui n'aurait pas reçu l'avis conforme du RMA.

La conclusion et l'exécution de marchés publics requiert une participation active des ministères, qui en sont les utilisateurs :

- pour faire connaître les besoins des futurs utilisateurs du marché auprès des négociateurs ;
- pour indiquer aux utilisateurs potentiels du marché son existence et ses conditions d'exécution ;
- pour relayer les éventuels problèmes rencontrés par les utilisateurs du marché dans son exécution.

De ce point de vue, le ministère de la justice n'exerce que partiellement ses compétences : selon la DAE, le secrétariat général du ministère de la justice ne participe que rarement aux réunions d'expression des besoins et ne remplit pas la fonction d'intermédiaire entre la DAE et les juridictions. Malgré les critiques unanimes recueillies par la mission et formulées par les juridictions concernant l'exécution du marché d'imprimantes et photocopieurs Solimp II (cf. annexe informatique), la DAE ne semble pas avoir été informée par le ministère de la justice des difficultés d'exécution des contrats rencontrées dans les territoires. Ce dysfonctionnement renforce la méfiance des juridictions à l'égard des marchés, compte tenu de leur marge de manœuvre inexistante dans le cadre de l'expression des besoins, mais aussi de l'absence de procédure de retour sur expérience pour améliorer les marchés.

Ces dysfonctionnements justifient une présence accrue du secrétariat général du ministère de la justice lors des réunions organisées par la DAE. Il est par ailleurs indispensable de renforcer la présence de responsables des marchés et des achats au niveau adapté en administration centrale et dans les services administratifs régionaux.

<u>Proposition n° 7</u> : Renforcer de façon significative l'investissement du secrétariat général du ministère de la justice dans les processus interministériels de définition, exécution et de suivi des marchés, pilotés par la direction des achats de l'État.

<u>Proposition n° 8</u> : Clarifier la doctrine du ministère de la justice sur la politique de recours aux marchés interministériels.

[13] Note de la DSJ du 9 décembre 2015.

<u>Proposition n° 9</u> : 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.

<u>Proposition n° 10</u> : Diffuser la stratégie d'achats du ministère de la justice, laquelle doit accorder une place plus importante à la démonstration de l'intérêt pour les juridictions d'adhérer, comme l'ensemble des services de l'État, aux marchés interministériels.

<u>Proposition n° 11</u> : Renforcer les compétences des acheteurs et veiller à leur présence en nombre suffisant tant en administration centrale que dans les SAR BOP.

2. Les modes d'allocation des ressources budgétaires pourraient être améliorés

2.1. Le dialogue de gestion entre le responsable du programme 166 et les responsables de BOP, qui laisse peu de place à la négociation, doit davantage porter sur des enjeux stratégiques

Les dialogues de gestion se déroulent chaque année au cours des mois d'octobre et novembre. Les responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) font parvenir à la direction des services judiciaires (DSJ), pendant le mois de septembre, leurs demandes budgétaires par l'intermédiaire de l'outil de budgétisation « FIP3 » mis à leur disposition[14] et qui contient :

- le détail du budget exécuté des trois dernières années en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) ;
- l'expression des besoins du BOP et des unités opérationnelles (UO).

Le dialogue de gestion, auquel participent les chefs de cours et les directeurs des services administratifs régionaux (SAR) des UO et du BOP, se déroule en général sur une journée et demi pour chaque BOP : une journée est consacrée à la performance et aux ressources humaines et une demi-journée aux aspects budgétaires. Les BOP reçoivent par courrier électronique, quelques jours voire quelques heures avant la date de la réunion, la notification des sommes inscrites dans la première version du document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE), qui indique le montant prévisionnel de leur dotation pour l'année suivante (il s'agit alors d'un pré-DRICE), ainsi que l'explication des critères de répartition appliqués par la DSJ. L'encadré 2 reproduit les critères de répartition présentés aux juridictions dans le cadre du dialogue de gestion pour l'année 2017.

Encadré 2 : Document envoyé par la DSJ aux BOP dans le cadre des dialogues de gestion 2017 : explication des critères de répartition.

<u>Le calcul de l'enveloppe pré-drice s'est effectuée de la manière suivante :</u>

1ère étape : calcul d'une dotation théorique

Brique FC dépenses de l'occupant :

Loyers/gardiennage = satisfaction de la totalité de la demande 2017 exprimée au 15/09.

Fluides/nettoyage/ OB entretien (dont sécurité, sûreté) = utilisation du mécanisme des ratios.

Brique FC dépenses hors immobilier :

[14] Outil de budgétisation conçu par la DSJ à remplir à partir d'extractions chorus, et à destination du bureau FIP 3

IFCR = allocation des 4/5 de l'exécution constatée au 15/09. Comme l'an dernier, une réserve au niveau du programme est constituée pour financer les besoins complémentaires en cours d'année.

IT/ fournitures/affranchissement = utilisation du mécanisme des ratios

Frais de déplacement = utilisation du mécanisme des ratios mais à partir de quatre groupes distincts (prise en

compte de la superficie du ressort, des taux de vacances et de l'éloignement des 3 centres de formation).

Pour mémoire, mécanisme des ratios :

Au vu de la demande budgétaire, un ratio « Demande » est calculé, puis comparé avec les ratios du BOP et du groupe de référence sur l'exercice précédent.

Si le ratio demande < ratio groupe = demande retenue à 100% :

Si le ratio demande > ratio groupe, deux branches s'offrent alors :

- Si le ratio BOP était l'année précédente inférieur au ratio groupe N-1, le ratio groupe est retenu : le BOP a donc un socle > à l'exercice précédent .

- Si le ratio BOP était déjà supérieur au ratio groupe l'année précédente, la demande est alors calculée à partir du ratio BOP N-1 diminuée cependant d'un tiers de l'écart existant entre les ratios BOP et groupe pour inciter à tendre vers la moyenne groupe : le BOP a toujours plus que la moyenne mais incitation à rationaliser.

2ème étape : mise en œuvre d'abattement pour rentrer dans l'enveloppe pré-drice disponible

et application de « clauses de sauvegarde »

En CP :

Application du taux de réserve de précaution sur la dotation théorique obtenue;

Encadrement de la baisse selon un double critère :

Augmentation a minima de 2% des crédits de paiement alloués au BOP par rapport au drice initial (Objectif : donner des marges de manœuvre, notamment pour se désendetter).

Couverture a minima de 80% de la DN constatée en 2015 (Permet de corriger les effets « dents de scie » des données budgétaires de certains BOP)

Encadrement de la hausse : augmentation en CP limitée à 5% à ce stade. Objectif : maîtriser la trajectoire des dépenses et ajuster les enveloppes en fonction des échanges.

En AE :

Couverture a minima des besoins « loyers » - « services » à 100% et de 75% de la dépense nette 2015 constatée sur les autres postes de dépense.

Résultat global :

La méthodologie ci-avant et l'enveloppe retenue pour le pré-drice aboutit s'agissant des crédits de paiement à une hausse moyenne de 3 % par rapport au drice 2016.

Des réserves (marge pour ajustement post-dialogue de gestion, aléas de gestion, prime d'intéressement, entretien immobilier, procès sensibles, PLAT, IFCR et SAUJ) sont à ce stade conservées au niveau programme. Ces réserves ont vocation à être entièrement allouées aux cours soit dans le cadre de l'ajustement post-dialogue de gestion soit en cours de gestion.

S'agissant des autorisations d'engagement, l'allocation est à ce stade en retrait (-6%) , la demande des cours étant elle-même en baisse (-7%).

Les DRICE définitifs sont notifiés à l'ensemble des BOP à la fin des dialogues de gestion.

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. Leurs critiques portent sur :

- l'absence de définition d'objectifs clairs du dialogue de gestion : les chefs de cours et les DDARJ présentent leurs chiffres, des discussions s'engagent sur les ratios, mais les participants regrettent que les chiffres ne soient pas inscrits dans le contexte de la situation de leur juridiction et que ce dialogue ne soit pas l'occasion de présenter des projets, qui pourraient pourtant s'inscrire dans une politique ministérielle. Ils ont le sentiment que le dialogue de gestion n'est pas décisionnel. En réponse à cette critique, la DSJ indique qu'elle est tout à fait favorable aux projets de juridiction, mais que la contrainte budgétaire rend l'exercice vain aux yeux des chefs de cours, qui s'autocensurent en réalité eux-mêmes ;
- la déconnexion des dialogues de gestion performance et budget : le lien n'est pas fait entre les discussions sur la performance et les discussions budgétaires, là encore faute de présentation de projets de juridiction ;
- le 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 UO, chacun accompagnés de quelques membres des équipes du SAR, soit au total près de 25 personnes. Ce nombre empêche tout véritable échange interactif. Cette critique renvoie aux interrogations sur le rôle des BOP vis-à-vis des UO (cf. *infra*) ;
- l'absence de diffusion des bonnes pratiques des juridictions : de très nombreuses juridictions expérimentent des méthodes ou des outils pour améliorer ou rationaliser leur fonctionnement. Le ministère de la justice communique peu sur ces différentes expériences, leur recensement, leur analyse, leur diffusion. La DSJ a indiqué à la mission qu'elle a fait le choix, pour l'instant, de favoriser les expériences locales, de les inciter sans les encadrer ni les imposer, afin de pouvoir, dans un second temps, effectuer un bilan qui permettra alors de faire connaître les plus abouties. La mission constate malgré tout sur le terrain que les juridictions craignent que leurs initiatives soient bridées par l'administration centrale ;
- une prise en compte insuffisante des économies réalisées par les juridictions dans l'allocation des moyens : les juridictions regrettent que leurs efforts d'économies ne soient pas récompensés, ce qui permettrait de mieux mobiliser les magistrats comme les fonctionnaires. Hors cas particuliers (scellés biologiques, parcs voiture), la diminution d'un poste de dépense conduit inexorablement à la diminution de la dotation correspondante pour l'exercice budgétaire suivant. Un système qui permettrait d'utiliser une partie des économies réalisées à un projet ou à l'achat de matériel serait plus incitatif ;
- des critères de répartition peu compris : la DSJ établit chaque année des ratios pour toutes les UO, consultables par les juridictions sur l'intranet du ministère de la justice (la figure 1 en présente un exemple). Le montant des dotations allouées n'est pas toujours en lien direct avec ces ratios. Les chefs de cours disent ne pas toujours comprendre les critères qui, *in fine*, ont présidé aux choix de répartition, ou bien ne les apprendre 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.

Annexe VI

Figure 1 : Exemple de ratios communiqués par la DSJ aux juridictions

	Votre BOP/UO :			Groupe de référence	
Ratio	Exécution 2015	DN 2015	Ratio DN 2015	Ratio DN 2015	Ecart entre votre BOP/UO
Fluides	435 472	417 529	29,2	18,2	61%
Entretien	485 232	475 594	33,3	33,1	1%
Loyers et charges	339 569	384 948			
Gardiennage	276 055	262 862	18,4	19,1	-4%
Nettoyage	332 432	362 919	25,4	21,0	21%
Informatique et Télécom	215 146	189 952	816,6	1 058,7	-23%
Fourniture	113 789	90 833	390,5	497,2	-21%
Affranchissement	383 567	315 792	11,4	11,5	-1%
Matériel et mobilier	129 240	116 929	502,7	346,8	45%
Frais représent	11 393	13 259	57,0	38,2	49%
Frais de déplacement	317 990	299 086	1 285,8	1 603,0	-20%
Documentation	22 834	14 457	62,2	119,1	-48%

RATIO :	fluides

<= Sélectionner le ratio dans le menu déroulant

Source : Intranet du ministère de la justice ; direction des services judiciaires.

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 inéluctables.

Pour autant, la communication entre le RPROG et les responsables de BOP et d'UO 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.

Proposition n° 12 : 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 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° 13 : Rendre plus transparents les critères d'attribution des différentes dotations, en tenant compte des objectifs fixés à chaque BOP

Proposition n° 14 : Assurer une diffusion des bonnes pratiques et prendre en compte les résultats de celles-ci dans les dotations des juridictions.

2.2. L'absence de prévisibilité de la délégation des crédits, incomprise par les juridictions et dont la DSJ n'est pas l'unique responsable, est à l'origine de pratiques budgétaires peu souhaitables

De nombreuses incertitudes réduisent la visibilité pour les responsables de BOP, nuisant à une véritable gestion prévisionnelle annuelle ou pluriannuelle. La dotation initiale tient en effet compte de la mise en réserve interministérielles (réserve systématique de 8 % actuellement), mais aussi de la politique mise en œuvre par le RPROG (réserves de précaution pour les aléas budgétaires, réserve en cas de surgel, etc.).

2.2.1. La réserve de précaution réduit les crédits disponibles en début de gestion

Les crédits disponibles pour le responsable du programme 166 en début de gestion correspondent à la dotation votée en loi de finances initiale à laquelle la réserve de précaution est soustraite. Cette réserve obligatoire a augmenté de 2012 à 2015, passant de 6 % en 2012 et 2013 à 7 % en 2014, puis 8 % depuis 2015.

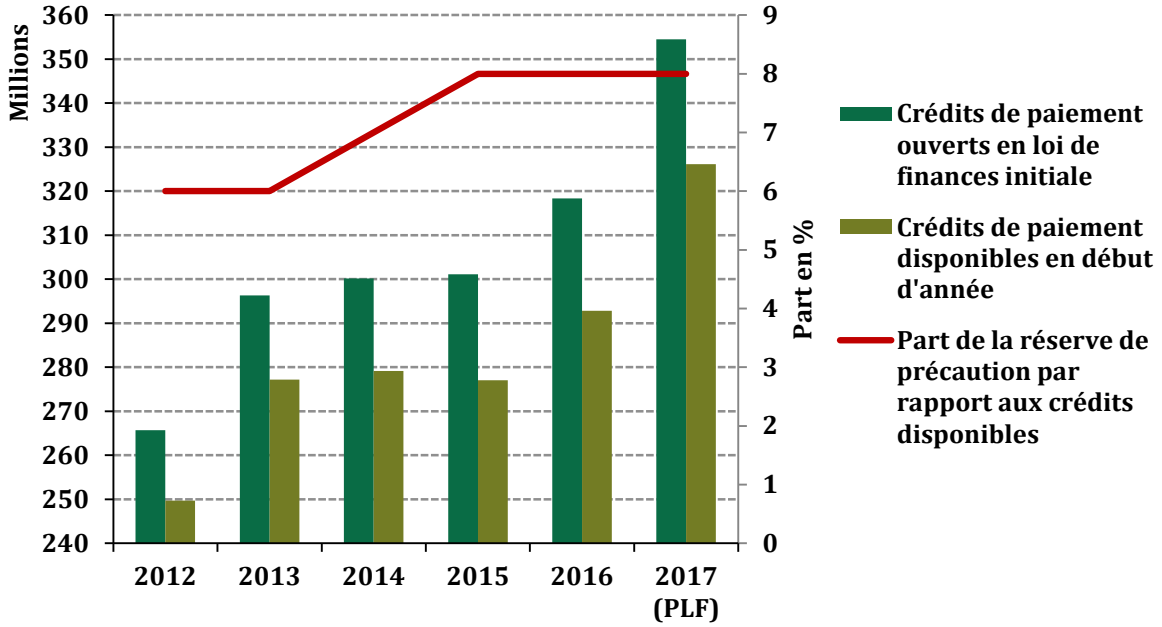
Du fait de l'augmentation de la part de la réserve de précaution, l'évolution entre 2012 et 2017 des crédits de paiement disponibles en début de gestion (selon le projet de loi de finances pour 2017) est de + 30,6 %, contre une augmentation de 33,4 % des crédits alloués au fonctionnement courant en loi de finances initiale sur la même période. En montants, la réserve de précaution est passée de 15,9 M€ en 2012 à 25,5 M€ en 2016. En 2017, elle s'élèverait à 28,4 M€.

Tableau 3 : Différence entre crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale et crédits de paiement disponibles en début d'année de 2012 à 2017, en €

Année	Crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale	Réserve de précaution	Crédits de paiement disponibles en début d'année	Part de la réserve de précaution par rapport à la LFI (en %)
2012	265 665 081	15 939 905	249 725 176	6,0
2013	296 289 138	17 777 348	277 191 790	6,0
2014	300 159 427	21 011 160	279 148 267	7,0
2015	301 125 601	24 086 264	277 039 337	8,0
2016	318 310 603	25 464 848	292 845 755	8,0
2017 (PLF)	354 474 103	28 357 928	326 116 174	8,0
Évolution 2012-2017 (en % ou p.p.)	**33,4**	**77,9**	**30,6**	**+ 2,0**

Source : LFI 2009 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

Graphique 1 : Crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale et crédits de paiement disponibles en début d'année de 2012 à 2017, en €



Source : LFI 2012 à 2016 ; PLF 2017 ; DSJ ; Mission.

2.2.2. La direction des services judiciaires retient des crédits en début de gestion

Les crédits à la disposition du responsable de programme ne sont pas intégralement alloués aux responsables de BOP (budget opérationnel de programme) en début de gestion. Des crédits sont retenus au niveau du programme par le responsable de programme. Le montant de ces crédits correspond à la différence entre les crédits de paiement disponibles en début d'année et les crédits de paiement attribués aux BOP dans le DRICE initial (document de répartition initiale des crédits et des emplois). Les crédits retenus par la DSJ en début de gestion sont alloués aux différents BOP au cours de l'année.

De 2013 à 2016, les crédits du programme 166 à la discrétion du RPROG pesant sur la brique de budgétisation du fonctionnement courant sont passés de 17,4 M€ à 24,4 M€, soit respectivement 6,3 % et 8,3 % des crédits disponibles en début de gestion. Ils étaient de 13,5 M€ en 2014 et 14,2 M€ en 2015.

Tableau 4 : Crédits de paiement disponibles et crédits de paiement attribués aux BOP en début d'année, en €

Année	Crédits de paiement disponibles en début d'année	Crédits de paiement attribués aux BOP	Crédits retenus au niveau du programme	Part des crédits retenus par rapport aux crédits disponibles (en %)
2012	249 725 176	243 444 926[15]	29 645 311[16]	N.A.[17]

[15] Le montant pour 2012 des crédits alloués au BOP est égal à 298 444 926 €. Il comprend 55 M€ de fongibilité au titre du transfert de l'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant. Ce montant est retiré de l'analyse pour ne pas fausser la comparaison avec les années suivantes.

[16] Le montant de ces réserves comprend des réserves relatives à la fongibilité de 55 M€ au titre de l'affranchissement, qui n'avaient pas été réparties entre les BOP dès le début de gestion.

[17] La fongibilité au titre de l'affranchissement modifie à la fois le montant des crédits de paiement alloués aux BOP et les crédits de réserves de début de gestion ; elle empêche dès lors de comparer la part des réserves avec CP alloués aux BOP.

Année	Crédits de paiement disponibles en début d'année	Crédits de paiement attribués aux BOP	Crédits retenus au niveau du programme	Part des crédits retenus par rapport aux crédits disponibles (en %)
2013	277 191 790	259 802 063	17 389 727	6,3
2014	279 148 267	265 612 835	13 535 432	4,8
2015	277 039 337	262 882 574	14 156 763	5,1
2016	292 845 755	268 411 459	24 434 296	8,3
Évolution 2013-2016 (en % ou p.p.)	5,6	3,3	40,5	2,0

Source : DSJ ; Mission.

Les crédits retenus en début de gestion pour la brique de budgétisation du fonctionnement courant, au sein du programme 166, se composent d'éléments récurrents, par exemple en 2015 et 2016 :

- réserve pour aléa de gestion : 4,9 M€ en 2015 et 2,9 M€ en 2016, soit en diminution de 40,2 % ;
- réserve pour indemnité de frais de changement de résidence : 0,6 M€ en 2015 et 1,8 M€ en 2016, soit en augmentation de 191,7 % ;
- réserve pour procès sensibles : 1,4 M% en 2015 et 1,9 M€ en 2016, soit en augmentation de 39,3 % ;
- réserve relative au plan de soutien pour l'entretien immobilier : 2,7 M€ en 2015 et 2,0 M€ en 2016, soit en diminution de 26,3 %.

Tableau 5 : Détails en 2015 et 2016 des crédits retenus par la DSJ en début de gestion, en €

Réserves de début de gestion	2015	2016
Aléa de gestion	4 907 080	2 933 789
Bail JUB	2 650 000	-
Entretien immobilier (plan de soutien)	2 700 000	1 990 749
PLAT Sac à dos	-	2 686 400
PLAT Sûreté des juridictions	-	5 776 680
PLAT / ENG	-	1 067 200
PLAT Logiciel - développement informatique	-	2 576 000
Indemnité de frais de changement de résidence	600 000	1 750 000
Prime d'intéressement DSJ	-	1 500 000
Procès sensibles	1 380 076	1 922 415
Projet de service	600 000	-
Réserve J21 - SAUJ	-	1 000 000
Réserve parlementaire	47 300	1 000
TMC Nouméa	1 272 307	1 230 144
Total	**14 156 763**	**24 434 377**

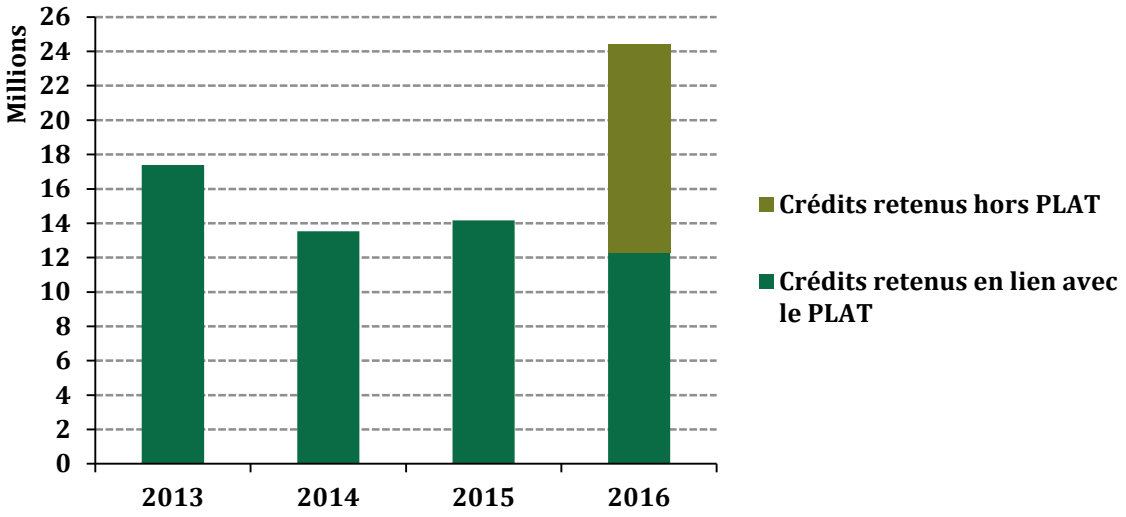
Source : DSJ ; Mission.

Cependant, parmi les crédits retenus en 2016, 12,1 M€ sont relatifs au plan de lutte anti-terroriste (PLAT) :

- 5,8 M€ au titre de la sûreté des juridictions ;
- 2,6 M€ au titre de développements informatiques ;
- 2,7 M€ au titre du « sac à dos » (dotations relatives aux coûts de fonctionnement courant induits par des agents supplémentaires dans le cadre du PLAT) ;
- 1,1 M€ au titre des dépenses relatives à l'école nationale des greffes.

En 2016, les crédits retenus totaux de début de gestion s'élevaient à 12,3 M€ hors PLAT. Dans ce cadre, ils étaient en diminution de 12,9 % par rapport à 2014 et de 29,1 % par rapport à 2013.

Graphique 2 : Crédits retenus par la DSJ en début de gestion liés au PLAT, en M€

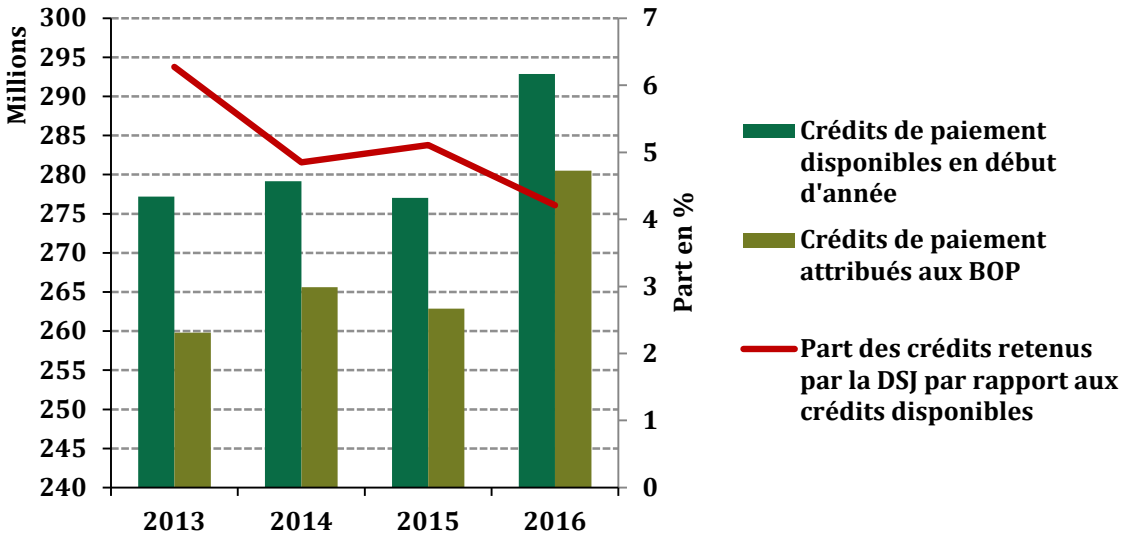


Source : DSJ ; Mission.

Sans prendre en compte les crédits retenus relatifs au PLAT pour l'année 2016 (c'est-à-dire en considérant que ces crédits ont été alloués directement aux BOP en début de gestion), la part des crédits retenus est de 4,4 % des crédits disponibles en début de gestion, et non de 8,3 %.

Cette réduction hors PLAT du montant des crédits retenus relatifs au fonctionnement courant des juridictions et de leur part dans les dotations initialement disponibles traduit une évolution dans le sens d'une allocation plus importante aux BOP de l'enveloppe de crédits de paiement disponibles en début d'année, ce qui accroît leur visibilité sur leur dotation annuelle totale.

Graphique 3 : Estimation des crédits de paiement disponibles et crédits de paiement attribués aux BOP en début d'année hors PLAT, en M€



Source : DSJ ; Mission.

La dotation annuelle initiale allouée aux BOP est au total inférieure au coût annuel du fonctionnement courant des juridictions.

Dès lors, tout aléa de gestion suscite une demande de dotation complémentaire, les dépenses inattendues étant théoriquement prises en charge par la réserve « aléa de gestion » de la DSJ. Ce système génère de multiples demandes de dotations complémentaires, allouées en fonction de besoins urgents et précis par des crédits fléchés ou des enveloppes identifiées. La mission comprend les ressorts de ce fonctionnement, il n'en demeure pas moins qu'il ne permet pas une gestion prévisionnelle efficace si :

- les crédits ainsi retenus par la centrale et délégués en cours d'année représentent une part trop importante de la dotation annuelle totale des BOP ;
- la notion d'aléa est trop large et ne correspond plus seulement à des évènements imprévisibles mais à une soupape pour les juridictions en trop grande difficulté.

Il apparaît que les crédits retenus en début de gestion par la DSJ doivent correspondre à une réserve nécessaire permettant de répondre à des événements qui ne peuvent entrer dans une prévision budgétaire au niveau d'un BOP et doivent faire l'objet d'une mutualisation.

2.2.3. L'importance des dotations complémentaires en cours de gestion réduit la prévisibilité budgétaire pour les BOP

À partir d'une certaine période, qui s'étale en général entre juillet et septembre selon les juridictions, la dotation initiale en CP a été en grande partie consommée, et les juridictions sont dans l'attente de savoir si elles pourront bénéficier ou non de dotations complémentaires, sans connaître ni la date, ni le montant de ce complément. Les dotations complémentaires dépendent du dégel, des crédits complémentaires décidés par le Parlement et des critères fixés par le DSJ pour la répartition des reliquats de ses réserves de début de gestion.

En fin d'année, le calendrier s'accélère, avec le dégel des différentes réserves, ce qui donne lieu à délégations soudaines et tardives aux juridictions, lesquelles doivent très rapidement en fin d'année parvenir à les utiliser. Certaines juridictions, qui ont mis en place, parfois avec l'accord de leur CBR, des capacités d'exécution tardives, peuvent se trouver favorisées de ce seul fait.

Concomitamment, des évènements conduisent à allouer en cours d'année, de manière soudaine, des crédits fléchés pour faire face à des priorités énoncées par le politique (sécurité, loi nouvelle), que les juridictions doivent employer rapidement, alors même que les factures courantes ne sont pas réglées. Il en a été ainsi des crédits alloués dans le cadre des deux plans de lutte anti-terroriste (PLAT 1 et 2) qui ont suivi les attaques terroristes de janvier et novembre 2015 dont l'emploi n'a pas été optimisé en raison d'une délégation inattendue (cf. annexe immobilier).

Ce système induit une gestion par à-coups, sans priorité particulière, sans prévision à moyen ou long terme, et en délaissant parfois des dépenses d'entretien immobilier qui pourraient permettre d'éviter des dépenses bien plus importantes par la suite de gros œuvre ou travaux.

La DSJ indique tenter d'améliorer la situation en fixant le DRICE initial au montant le plus haut que lui permet la prudence, et en limitant les dotations complémentaires et l'octroi de crédits fléchés. Mais l'attitude des chefs de cours, qui dénoncent les crédits fléchés mais en sont très demandeurs, soit en raison de la particularité des relations BOP/UO (voir infra), soit en raison de besoins non identifiés en début d'année et pour lesquels des crédits complémentaires sont sollicités (par exemple le BOP Grand Est concernant le marché de maintenance du TGI de Strasbourg) est ambivalente et au total cette pratique perdure.

<u>Proposition n° 15</u> : Veiller à présenter au ministère du budget une expression de besoins incluant les besoins au titre du budget de fonctionnement courant et des principaux projets de juridiction soutenus par le ministère de la justice.

<u>Proposition n° 16</u> : Assortir chaque réforme d'un accompagnement budgétaire s'appuyant sur les fiches d'impact réalisées par le ministère de la justice.

<u>Proposition n° 17</u> : Déléguer aux BOP dès le DRICE initial le maximum des sommes disponibles pour les budgets de fonctionnement. Les crédits retenus en début de gestion par le RPROG doivent correspondre à la réserve minimale permettant de répondre à des événements qui ne peuvent entrer dans une prévision budgétaire au niveau d'un BOP et doivent faire l'objet d'une mutualisation nationale.

<u>Proposition n° 18</u> : Formaliser le fléchage des crédits, en définissant un cadre limitant les crédits fléchés à certains types de dépenses (établir une liste des postes de dépenses pouvant justifier un fléchage) et en interdisant les fléchages multiples pour des montants faibles (établir un montant plancher pour les crédits fléchés).

3. Les responsables de BOP ne disposent pas des moyens nécessaires à l'accomplissement de l'ensemble des tâches qu'implique cette fonction

3.1. L'inadaptation de la carte des BOP est à l'origine de l'incapacité des responsables de BOP à exercer pleinement leur rôle stratégique

3.1.1. Une carte des BOP inadaptée aux enjeux juridictionnels et budgétaires

La définition et le positionnement des acteurs de la gestion au sein des services judiciaires, au sens du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique[18] (GBCP), ont beaucoup évolué après la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire conduite de 2008 à 2011 et la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE) impulsée en 2010 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Il est en effet apparu nécessaire d'appliquer au ministère de la justice les mêmes actions de resserrement et de réorganisation de ses services déconcentrés sur des bases propres mais tendant aux mêmes finalités de simplification et d'économies.

Au plan budgétaire cela s'est traduit, après de multiples hésitations au cours des années 2010 et 2011, par la redéfinition du nombre de budgets opérationnels de programme (BOP) et du niveau des unités opérationnelles (UO) à compter du 1er janvier 2012 et par la création de pôles Chorus et de plateformes interrégionales (PFI).

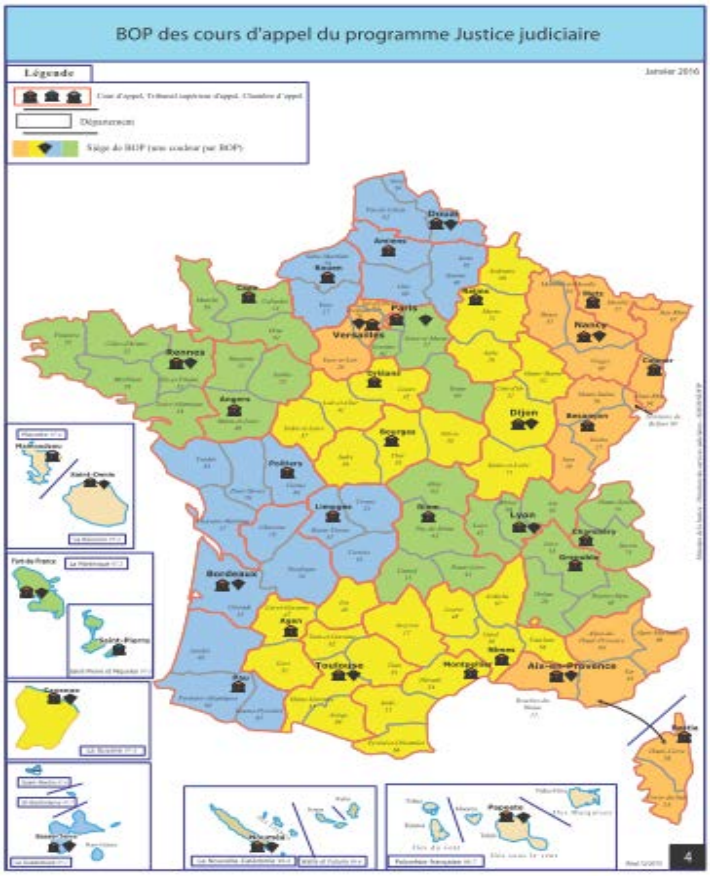
De l'existence d'un BOP par cour d'appel et d'une UO par juridiction, les services judiciaires sont parvenus à instaurer dix BOP « cours d'appel » en métropole et six en outre-mer (figure 2). Les 23 cours d'appel ayant perdu leur qualité de BOP sont devenues des UO et les juridictions ont perdu cette 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 BOP[19].

---

[18] Titre II, chapitre 1er, section 2 : les acteurs de la gestion.

[19] À titre d'exemple, les SAR UO ont perdu leurs effectifs de responsables des marchés publics.

Figure 2 : Carte des BOP depuis le 1er janvier 2012



Source : Direction des services judiciaires.

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 historiques[20].

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 a conduit au maintien de pôles Chorus dans certaines UO en plus de leur présence dans les cours BOP.

Résultat d'une volonté d'apaisement des chefs de cours opposés à ce que les services d'exécution comptables soient rattachés aux PFI, 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 tant elle introduit une forte complexité du circuit.

En effet, ce découpage 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. Il existe ainsi par exemple trois types d'UO :

- les cours BOP, qui sont également UO ;

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

- les cours UO auxquelles est rattaché un pôle Chorus ;
- les cours UO sans pôle Chorus.

L'animation et la coordination stratégique du BOP s'en trouve amoindrie.

3.1.2. Des responsables de BOP qui n'exercent pas pleinement leur rôle stratégique

L'article 71 du décret GBCP de 2012 positionne le responsable du BOP (RBOP) au centre de la chaîne des acteurs de gestion. À ce titre, il propose au responsable de programme la programmation des crédits et des emplois, il arrête la répartition des crédits des budgets opérationnels de programme entre les unités opérationnelles et met ces crédits à la disposition de leurs responsables. Il rend compte au responsable de programme de l'exécution du budget opérationnel de programme ainsi que des résultats obtenus.

La charte de gestion 2012 des BOP et des UO définie par le responsable du programme 166 rappelle ces missions en affirmant, notamment :

- la nécessité pour les RBOP d'assurer la cohérence des propositions émanant des responsables d'UO (RUO), l'animation et le pilotage des UO dans le respect des politiques juridictionnelles des chefs des cours d'appel ;
- l'existence d'une programmation des actions à mener dans un cadre pluriannuel en y associant des objectifs et des indicateurs ;
- la liberté de répartition et de gestion des crédits au sein de deux enveloppes globalisées (titre 2 et hors titre 2).

L'exercice de la dyarchie par les deux chefs de cours (premier président et procureur général) se retrouve également en matière budgétaire puisque pour assurer ces missions, les deux chefs de cours RBOP se voient confier le rôle d'ordonnateurs secondaires et des activités liées au pouvoir adjudicateur. Souvent envisagée comme une curiosité administrative propre aux services judiciaires, cette duale égalité, qui implique une signature conjointe ou une délégation conjointe de celle-ci, n'a pas été présentée, ni perçue par la mission, comme une source de difficulté ou de complication tant elle est intégrée à la culture des juridictions.

En revanche, 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.

3.1.2.1. Des RBOP surveillés par les RUO

Contrairement à la dyarchie, 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 collègues et que certains RUO exercent au sein de cours ayant une activité plus forte et une plus grande structure que les 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, encouragées par la charte de gestion, 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)[21].

[21] Cf. 3.2.1.

La lecture des comptes rendus de ces comités montre qu'ils sont le lieu d'échanges nourris et construits. Néanmoins, la recherche du consensus et la préservation des intérêts de chacun se résume le plus souvent au plus petit dénominateur commun qui traduit rarement la mise en œuvre d'une véritable stratégie.

Par ailleurs, les RBOP cumulent cette qualité avec celle de RUO pour le ressort de leur propre cour d'appel. Ils doivent ainsi articuler des intérêts parfois contradictoires.

3.1.2.2. Des RBOP observés par le RPROG

La charte de gestion de 2012 oscille en permanence entre le rappel des grands principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) – au premier rang desquels figurent les principes de responsabilité et de liberté des gestionnaires –, et la volonté de préserver la place des UO, qui en réduit nécessairement la portée.

Le RPROG est parfois destinataire de demandes formulées directement par des UO, qui n'en réfèrent pas préalablement au BOP. À l'inverse, certains BOP se tournent également vers le RPROG pour tenter de faire arbitrer des différents internes au BOP. La charte de gestion de 2012 ne permet de régler ces dysfonctionnements organisationnels. En dépit d'une tentative de rénovation ou de réécriture de ce document, pilotée par la DSJ en décembre 2014 dans le cadre d'un séminaire des chefs de cours, la charte en vigueur est toujours celle de 2012.

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

3.2. Malgré des efforts déployés dans les territoires pour mettre en œuvre une forme de pilotage budgétaire, la logique de concentration des responsabilités au niveau du BOP n'est pas parvenue à son terme

3.2.1. Des efforts sont déployés dans les cours en matière de pilotage budgétaire

Les efforts d'économies réalisés depuis plusieurs années sur de nombreux postes budgétaires traduisent une véritable appropriation par les chefs de cour et leurs équipes, en particulier les SAR, des techniques et des contraintes budgétaires. Les critiques liées à une professionnalisation insuffisante des gestionnaires n'apparaissent pas fondées.

Le comité de pilotage stratégique (CPS), qui réunit les chefs de cours BOP et UO et leurs SAR, a pour rôle « *d'analyser et conduire un débat argumenté sur les points stratégiques et déterminants de la gestion du BOP, tant en matière de performance qu'en matière d'exécution budgétaire et de contrôle interne comptable* »[22]. Il est toutefois précisé que ce comité ne constitue pas une instance décisionnelle mais une instance de concertation destinée à préparer les décisions et arbitrages pris par les RBOP au cours ou à la suite de ces CPS. Il est enfin conclu que « *les positions arrêtées de manière consensuelle par les responsables d'UO et les RBOP, ont valeur de décisions* » et que les RBOP « *n'arbitrent qu'en cas de désaccord* ».

Le comité de pilotage opérationnel (CPO), instance administrative de gestion, réunit les responsables de SAR hors la présence des chefs de cours et a pour rôle « *d'assurer l'organisation des relations entre le RBOP et les RUO, notamment par la formalisation des échanges, la préparation des dossiers et la mise en place des documents de gestion* ».

[22] Définition tirée de la charte de gestion 2012.

Ces comités sont aussi le lieu de partage des indicateurs du BOP sur le modèle des ratios mis en place au niveau du programme pour tenter de définir des critères et coefficients de répartition des crédits entre les UO.

Les multiples changements de périmètres de la dépense, l'insuffisance d'outils partagés entre les BOP et les UO et la professionnalisation hétérogène des acteurs n'ont pas encore permis une uniformisation des pratiques des UO d'un même BOP. Dans la majorité des cas étudiés par la mission, le BOP est une juxtaposition d'UO, parfois assistées par le SAR du BOP, qui concentre les acteurs aux compétences les plus techniques.

3.2.2. La logique de concentration des responsabilités au niveau du BOP n'est pas parvenue à son terme

Le partage des ratios de la DSJ par les BOP est un phénomène récent et leur appropriation n'est pas totale. Au niveau interrégional, la répartition se fait, le plus souvent, selon le critère du poids de la dépense exécutée l'année précédente, qui peut paraître inadapté aux besoins réels des juridictions. Si les clés de répartition nationales constituent une base de discussion entre les BOP et les UO, elles ne doivent néanmoins pas être exclusives d'autres critères et outils conçus dans les territoires pour prendre en compte les réalités locales.

Dans ce contexte, les relations entre le BOP et les UO doivent être clarifiées. En particulier, les conditions de détermination de priorités au sein du BOP, le cas échéant par la voie de la contractualisation de projets de service ou de juridiction voire par la rédaction d'une charte de fonctionnement, demeurent imprécises. La mission a souvent constaté l'absence de tels documents ou projets dans les territoires, si ce n'est des conventions concernant les relations avec les pôles Chorus, comme le prévoit la charte de gestion de 2012. Il convient notamment de préciser le rôle du SAR BOP et celui des SAR UO, en tenant compte des compétences en présence.

C'est sur ces bases que les RBOP pourront harmoniser les pratiques budgétaires de leur ressort, ce qui permettra :

- de garantir le strict respect des textes qui encadrent la gestion budgétaire ;
- d'offrir des gains de temps en matière de traitement de la dépense, dès lors que les pratiques auront été homogénéisées[23].

La capacité des SAR BOP à passer des marchés publics pour l'ensemble du ressort de la cour d'appel BOP étant inégale, tant pour des raisons d'effectifs que d'absence de politique du BOP, une majorité d'UO préfère recourir aux marchés régionaux, ce qui leur permet de maîtriser la totalité du processus de passation du marché, en dépit de leur lourdeur. La concentration des compétences en matière de passation des marchés publics au niveau du BOP, qui dispose déjà des agents les mieux formés dans ce domaine, permettrait[24] pourtant d'améliorer leur qualité. Dans cette perspective, les UO devraient être associées systématiquement et selon des procédures précises aux démarches entreprises par les SAR BOP, tant en matière d'expression des besoins, de choix du prestataire que de suivi de l'exécution du marché, afin de garantir l'adaptation des contrats aux besoins des juridictions et la capacité à infliger rapidement des pénalités en cas de défaillance du titulaire du contrat.

La montée en puissance des RBOP doit permettre, au-delà du renforcement de leur rôle en matière de marchés publics :

---

[23] La mission a constaté une grande hétérogénéité des pratiques entre les UO d'un même BOP, notamment en matière d'achats et de recours aux marchés publics.

[24] Mis à part les cas, nécessairement peu nombreux, où les UO seraient en mesure de justifier précisément l'inadaptation des marchés nationaux, ministériels, interministériels ou régionaux interministériels au regard de leurs besoins.

- un suivi homogène des consommations dans les UO du BOP, ce qui peut nécessiter le développement d'une application conçue avec ses utilisateurs[25] ;
- la diffusion rapide des bonnes pratiques observées dans les UO. La mission s'étonne que des démarches de rationalisation entreprises dans certaines UO, notamment en matière d'affranchissement ou de dématérialisation, ne soit pas connues par les autres UO du même BOP.

3.2.3. Si la clarification de l'organisation des BOP est indispensable à court terme, elle ne doit pas masquer la nécessité de redessiner la carte des BOP

La création de 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[26].

La carte des BOP qui en résulte, qui n'a jamais correspondu à aucune autre carte administrative et dont la singularité s'est renforcée après la mise en œuvre de la nouvelle carte des régions[27], est un obstacle à la fluidification 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 organisation[28].

Dans cette perspective, la révision de la carte judiciaire – qui ne peut à l'évidence être justifiée uniquement à partir des considérations budgétaires et comptables, bien que ces dernières l'appuient – 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 est nécessaire. 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 maintenues[29] ;
- améliorer leurs compétences en matière de gestion budgétaire et comptable en associant à chaque nouvelle cours BOP un SAR et une plateforme interrégionale, laquelle peut être partagée entre plusieurs BOP.

Dans l'attente de la mise en œuvre de cette réforme structurelle, le processus budgétaire et comptable peut être amélioré par une révision de la charte de gestion de 2012 se fixant pour objectif d'accroître les compétences et les responsabilités des RBOP. Dans cette perspective :

- les RBOP devraient être désignés comme interlocuteurs uniques du RPROG ;
- les RBOP devraient être formellement placés en capacité d'arbitrer les décisions relatives aux questions budgétaires et comptables portant sur le BOP dont ils sont responsables.

---

[25] Les UO de Rennes et d'Angers, mais pas celle de Caen, se sont dotées d'un tel outil webisé appelé GeODe pour « gestion opérationnelle des dépenses » développé à Angers. Le logiciel permet à toutes les cellules de gestion la même vision de l'exécution du budget que les restitutions Chorus en offrant l'avantage de l'instantanéité et de son implantation au-delà des SAR.

[26] Certains syndicats de magistrats et chefs de cours ont ainsi engagé des recours contre les circulaires d'application de la réforme.

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

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

[29] Il n'existera donc plus de cours d'appel UO.

Encadré 3 : Schéma de réforme du processus budgétaire et comptable des services judiciaires

La mission propose deux schémas de réforme, selon qu'il est ou non envisagé de réformer la carte judiciaire :

- **Condition commune**

Réforme des plateformes interrégionales (cf. 4.3).

- **Scénario à iso-carte judiciaire**

Refonte de la charte de gestion de 2012 pour renforcer les prérogatives des RBOP.

- **Scénario de réforme de la carte judiciaire**

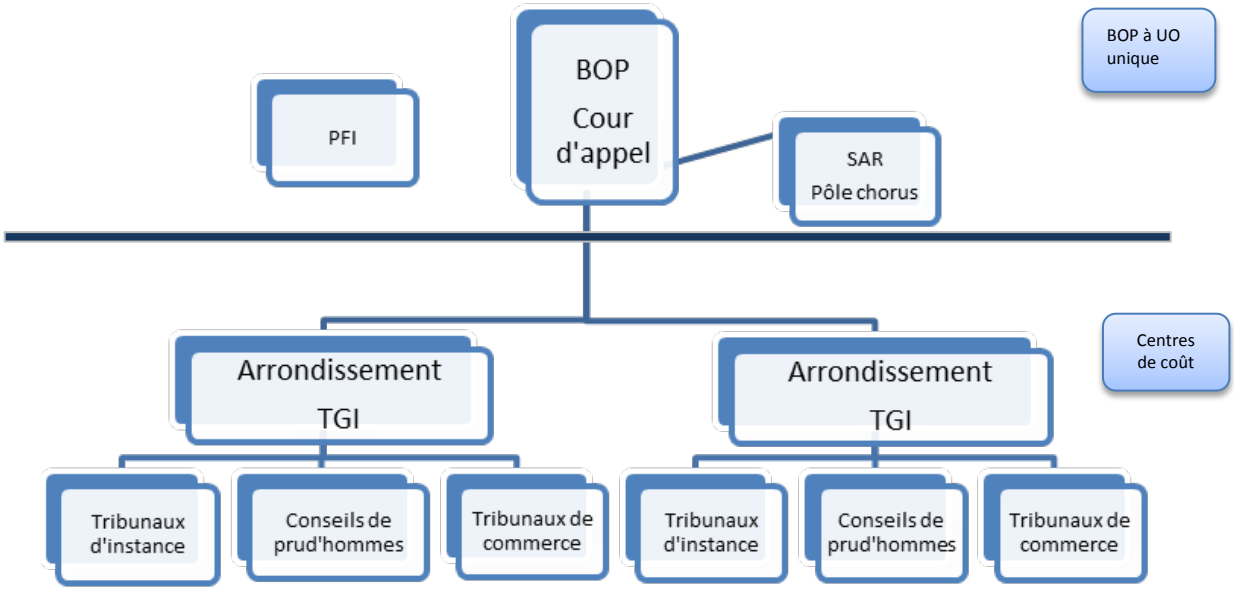
1/ Réforme de la carte judiciaire : diminution du nombre de cours d'appel, dont le nombre sera supérieur au nombre actuel de cours d'appel BOP et inférieur au nombre actuel de cours d'appel.

2/ Chaque cour d'appel maintenue dispose d'un budget opérationnel de programme. Tous les chefs de cours sont ainsi RBOP.

3/ Implanter un seul pôle chorus par BOP.

Lorsque plusieurs BOP dépendent d'une même plateforme, son comité de pilotage est présidé par les chefs de la cour d'appel du siège de la PFI.

Graphique 4 : Schéma après réforme de la cartographie judiciaire



Source : Mission.

Proposition n° 19 : Réviser la charte de gestion de 2012 afin de renforcer les prérogatives des RBOP.

Proposition n° 20 : Réformer la carte judiciaire afin de réduire le nombre de cours d'appel et confier à chaque cour d'appel un budget opérationnel de programme.

3.2.4. Une réforme guidée en premier lieu par les impératifs judiciaires qui doit être l'occasion de réformer le fonctionnement des PFI

Les PFI, mises en place en 2011, sont des prestataires de services pour les services judiciaires dans les domaines informatique et immobilier. Néanmoins, elles ne sont pas compétentes en matière d'exécution budgétaire et comptable[30] pour les services judiciaires, qui disposent de leurs propres pôles Chorus (cf. 1.1.1.2).

Si les services fournis par les PFI et leurs départements immobiliers (DI) des PFI en matière immobilière sont unanimement appréciés dans les juridictions (cf. annexe immobilier), il apparaît néanmoins que les dysfonctionnements actuels des départements informatiques et des télécommunications (DIT) ont généré, dans les mêmes juridictions, une grande réticence vis-à-vis de la capacité des PFI et, plus généralement, du secrétariat général du ministère de la justice, à exercer des compétences mutualisables pour le compte des trois directions métier.

Ces dernières présentent en effet plusieurs défauts organisationnels qui nuisent à leur fonctionnement :

- l'implantation géographique des PFI est sans lien avec l'implantation des BOP. Il en résulte que le ressort de certaines PFI recouvre plusieurs BOP. De même, les UO d'un même BOP relèvent parfois de PFI différentes ;
- les coordonnateurs des PFI n'ont aucun pouvoir hiérarchique sur les chefs de département des PFI, qui dépendent d'un sous-directeur du secrétariat général exerçant en administration centrale. Ils ne sont donc pas en mesure d'animer et de piloter l'activité des services qu'ils sont censés coordonner et qui travaillent en silo. Les coordonnateurs ne sont donc pas en mesure d'interagir avec les chefs de cours sur l'ensemble des sujets couverts par la PFI et ce d'autant moins qu'ils éprouvent un sentiment d'isolement et de manque de soutien du secrétariat général ;
- les PFI sont conçues comme des services délocalisés et non pas déconcentrés. Il en résulte que les agents qui les composent dépendent du secrétariat général et qu'il n'existe aucun lien, formel ou fonctionnel, entre les PFI et les chefs de cours, les juridictions, les SAR et les pôles Chorus. Si la charte d'organisation et de fonctionnement des PFI 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 en tout état de cause, il n'existe pas de lien réel entre représentants des cours d'appel et PFI.

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

<u>Proposition n° 21</u> : 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.

<u>Proposition n° 22</u> : Mettre en œuvre une politique d'animation des PFI et de leurs coordonnateurs, sous la responsabilité du secrétariat général, associant l'ensemble de ses directions impliquées dans leur fonctionnement.

<u>Proposition n° 23</u> : Placer le comité de pilotage des PFI institué par la charte d'organisation et de fonctionnement du 6 juin 2012 composé des RBOP des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse et le placer sous la présidence des chefs de cour d'appel.

4. La professionnalisation des agents compétents dans les domaines budgétaire et comptable a été renforcée par la régionalisation de ces compétences

4.1. Les acteurs impliqués dans les différents processus budgétaires et comptables ont amélioré leurs compétences au cours des dernières années

Au sein des cours d'appel, la fonction budgétaire est assumée par les chefs de cours, lesquels considèrent cette responsabilité comme importante, comme a pu le constater la mission lors de ses visites de terrain. Outre l'assistance des secrétaires généraux, ils bénéficient de l'appui des services administratifs régionaux (SAR).

Mis en place à partir de 1996, les SAR, structures de gestion placées sous l'autorité des chefs de cours, sont l'aboutissement d'expériences successives d'administrations déconcentrées nées du transfert des charges aux juridictions, effectif depuis 1987[31]. Le statut juridique du service administratif régional est défini par le décret n° 2007-352 du 14 mars 2007, dont les nouvelles dispositions figurent dans le code de l'organisation judiciaire. Les SAR sont placés, dans chaque cour d'appel, sous l'autorité directe des chefs de cours et sont dirigés par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (DDARJ). Ils ont pour mission de préparer, mettre en œuvre et contrôler les actes et décisions de nature administrative nécessaires à la bonne administration des juridictions du ressort. Ils assistent les chefs de cours dans l'élaboration de la politique de gestion du ressort.

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. Composées essentiellement de directeurs de service de greffe et de fonctionnaires de catégories B et C, les équipes sont complétées, en fonction des besoins locaux, par des contractuels dans les domaines immobilier ou statistique.

L'organisation de la mission de pilotage et de gestion du budget opérationnel de programme (BOP) a été modifiée le 1er janvier 2011 par la mise en place du nouvel applicatif budgétaire et comptable Chorus et par la nouvelle cartographie des BOP et des pôles Chorus.

Les responsables de BOP (RBOP) assurent leur mission avec l'appui du service administratif interrégional judiciaire (SAIRJ) de la cour d'appel siège de BOP. Des SAR sont maintenus dans les cours d'appel ayant le statut d'unité opérationnelle (UO) tout en perdant certains de leurs emplois, notamment dans le domaine des marchés publics et de la formation.

Quelques chefs de cours sont responsables d'un BOP à UO unique (Paris, Versailles, outre-mer) alors que les autres sont responsables d'un BOP à UO multiples (plusieurs cours d'appel).

Les nouveautés introduites en 2011 ont été suivies de modifications du schéma organisationnel de chaque SAR afin d'améliorer la qualité des processus comptables et tirer le meilleur bénéficie des nouveaux outils, comme Chorus. Ainsi, les agents affectés dans les SAR ont été appelé à acquérir de nouvelles compétences.

Les chefs de cours rencontrés par la mission ont souligné le degré élevé de spécialisation et de qualification atteint dans les SAR. Ce constat a été confirmé par les contrôleurs budgétaires régionaux (CBR) rencontrés par la mission.

[31] Ce transfert résulte des lois de décentralisation.

L'existence des SAR, structures d'assistance des chefs de cours afin de leur permettre d'assumer leurs responsabilités de RBOP ou de RUO, garantit une bonne articulation entre compétences budgétaires et juridictionnelles.

4.1.1. Une formation des personnels du SAR au service de la professionnalisation

Le maintien d'un niveau de performance élevé devient un enjeu majeur au sein des SAR et exige une formation dense et continue. Quelle que soit l'organisation cible retenue, le maintien de l'attractivité de la fonction financière implique une identification des métiers et la construction d'un parcours de formation structurant.

Depuis la réforme de 2012, la formation initiale des directeurs des services de greffe (DSG) est centrée sur les missions et le cœur de métier : la direction et l'administration. La culture de la performance est présente sous l'angle de la formation budgétaire, des statistiques et dans tous les programmes fondamentaux d'application.

Encadré 4 : La formation à l'École nationale des greffes (ENG)

Cette formation en alternance est construite par programme : le P1/P2 de 24 semaines dont 12 de stages pratiques est consacré à l'environnement judiciaire et administratif, la gouvernance et la direction des juridictions ainsi que le pilotage des moyens (LOLF, dialogue de gestion, budget vision juridiction, budget vision SAR, marchés publics).

Suivent les programmes P3 et P4 sur les chaînes civiles et pénales, 4 semaines de stages extérieurs et 13 semaines de stage d'approfondissement professionnel.

Cette formation initiale volontairement généraliste pour pouvoir préparer les stagiaires aux différents métiers de DSG est complétée par une formation d'approfondissement professionnel après l'attribution des postes permettant ainsi une adaptation à l'emploi.

La formation initiale des greffiers et des secrétaires administratifs ne contient pas d'actions dans le domaine budgétaire alors que certains d'entre eux peuvent être affectés dans des SAR, des cellules d'arrondissement ou sur des postes de chefs de greffe de petites juridictions[32].

Les stages effectués contribuent à une meilleure connaissance de structures extérieures et à la mise en place d'une culture administrative commune. À cette occasion, il serait bénéfique que l'ENG, au-delà des recherches et choix personnels des stagiaires, engage des partenariats pour faciliter et susciter le suivi de stages dans d'autres administrations, comme la direction générale des finances publiques (DGFIP).

De même, il serait utile de consacrer un passage systématique en stage dans les plateformes interrégionales (PFI) afin d'élargir la connaissance des différents circuits de gestion.

La formation continue proposée par l'ENG comporte les thèmes budgétaires et comptables mais gagnerait, dans sa partie « accompagnement à la mobilité professionnelle » à devenir obligatoire, notamment pour l'exercice de fonctions spécialisées en SAR. À l'instar de la formation continue des magistrats, ces formations d'adaptation à un nouvel emploi doivent être sanctuarisées. Elles permettraient non seulement une meilleure formation à des fonctions très spécialisées, comme en matière budgétaire, mais aussi de rendre ces postes plus accessibles et plus attractifs.

Les regroupements fonctionnels des fonctions spécialisées (dont DDARJ, responsables de la gestion budgétaire (RGB), responsables des marchés publics (RGBMP), RGB pôle Chorus) doivent également être consacrés par la DSJ, avec la collaboration de l'ENG, pour favoriser les échanges, harmoniser les pratiques et rompre l'isolement pouvant être généré par des fonctions spécialisées régionales.

[32] S'agissant des greffiers.

Le partenariat de l'ENG avec d'autres écoles (dont l'école nationale de la magistrature, l'école nationale de l'administration pénitentiaire et l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse) dans le cadre du réseau des écoles du service public (RESP) mériterait d'être renforcé avec d'autres écoles de service public (par exemple les instituts régionaux d'administration (IRA) ou l'école des hautes études en santé publique (EHESP)) pour favoriser les échanges, les pratiques et le développement d'une culture administrative commune.

Lors des déplacements, la mission a constaté que la demande de formation à Chorus, exprimée auprès de l'ENG, est importante et que l'offre est insuffisante. Cette formation, qui revient à l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), doit être renforcée à l'issue d'un recensement à effectuer auprès des différents utilisateurs. Afin de coupler la formation budgétaire et comptable à l'utilisation de l'outil Chorus à l'ENG, la possibilité de déploiement d'une base école de cet applicatif mériterait d'être expertisée par les services de l'AIFE.

Compte tenu des formations nécessaires à la professionnalisation des agents affectés sur des fonctions spécialisées, une réflexion pourrait être menée afin de proposer des formations diplômantes permettant de construite un vivier pérenne de compétences en matière budgétaire et comptable.

Proposition n° 24 : Renforcer la formation budgétaire et comptable des greffiers et secrétaires administratifs.

Proposition n° 25 : Offrir aux élèves de l'ENG la possibilité de réaliser leur stage extérieur dans des plateformes interrégionales, à la direction générale des finances publiques ainsi que dans le département budgétaire et comptable d'autres administrations ou établissements publics. Renforcer les partenariats entre l'ENG et les autres écoles du service public.

Proposition n° 26 : Rendre la formation « accompagnement à la mobilité professionnelle » obligatoire avant toute prise de fonction sur un nouvel emploi.

Proposition n° 27 : Recenser les besoins de formation à l'outil Chorus et permettre aux agents qui en font la demande de suivre cette formation auprès de l'AIFE. Envisager la possibilité, pour l'ENG, de bénéficier d'une base école Chorus du type de celle de l'AIFE.

4.1.2. La formation des magistrats à la gestion budgétaire et comptable pourrait être renforcée

Juges d'instance chargés de l'administration de leur tribunal mis à part, les magistrats ne se trouvent confrontés à la matière budgétaire que lorsqu'ils deviennent chef de juridiction (tribunal de grande instance ou cour d'appel). Au regard des entretiens réalisés par la mission, il apparaît que les chefs de juridictions se sont inégalement approprié la matière budgétaire et comptable.

En formation initiale, l'enseignement dispensé par l'École nationale de la magistrature (ENM) consiste en une présentation générale de l'architecture budgétaire[33]. Pour permettre aux jeunes magistrats d'appréhender leur environnement de travail et de mesurer les enjeux s'attachant aux nécessités de gestion des juridictions, cette présentation, d'une durée actuelle de deux heures, pourrait être étoffée. Un module d'apprentissage en ligne (*e-learning)*, en cours de finalisation, sera prochainement dispensé aux élèves de l'ENM en vue de compléter leur formation dans ce domaine.

[33] Distinction entre le BOP 101 et le BOP 166, présentation du RPROG, du RBOP, de l'UO, du dialogue de gestion et de la construction d'une demande budgétaire lors d'un module de deux heures.

Le catalogue de formation continue contient des formations adaptées à la prise de nouvelles fonctions ainsi qu'une offre générale de formation continue. Dans le premier cas, une formation obligatoire est dispensée à tous les nouveaux chefs de cours et aux nouveaux chefs de juridictions. D'une durée de deux fois cinq jours, ce module comprend un parcours institutionnel qui permet une rencontre avec les acteurs de l'administration centrale ainsi que des modules théoriques sur la gouvernance d'une juridiction ou la performance. Pour leur part, les chefs de cours bénéficient pendant deux jours de conférences sur le rôle d'ordonnateur secondaire, les parcours budgétaires, le dialogue de gestion et la gestion immobilière. Les chefs de TGI participent à un stage de cinq jours, en situation, aux côtés d'un chef de juridiction en poste. Les nouveaux secrétaires généraux et les magistrats, chefs de service au sein d'une juridiction, peuvent bénéficier d'une présentation en matière budgétaire durant une demi-journée.

En complément de ces formations, les magistrats peuvent, à leur initiative et selon leurs appétences, choisir des modules dans le catalogue de formation continue, à concurrence d'un minimum obligatoire de cinq jours par an. Il existe également des formations qui préparent à la prise de postes d'encadrement ou permettent des partages d'expériences après quelques mois ou années de pratique[34].

Toutes les interventions et les supports de formation sont disponibles en ligne sur le site intranet de l'ENM.

La diversité et la qualité de la formation dispensée à l'ENM est reconnue par tous les acteurs rencontrés par la mission. Elle pourrait toutefois être ajustée pour tenir compte de l'accroissement de la technicité de la fonction budgétaire et comptable et du nouveau positionnement des acteurs. Ainsi, serait-il nécessaire, eu égard au rôle important qu'ils jouent désormais, en particulier dans les cours BOP, que la formation des nouveaux secrétaires généraux soit rendue obligatoire.

Par ailleurs, une réflexion doit s'opérer sur le contenu de ces formations ainsi que celle des chefs de cours et de juridictions. Il paraît en effet nécessaire d'aborder, dans les modules qui leur sont dispensés, même de façon succincte, des sujets techniques tels que le fonctionnement de l'outil Chorus (architecture, notion de flux) ou le recours aux marchés publics (obligations légales ou réglementaires et aspects pratiques d'expression des besoins, d'élaboration et d'exécution). Une meilleure connaissance technique de ces sujets permettrait aux secrétaires généraux et aux chefs de cours et de juridictions d'être en mesure de mieux comprendre les problématiques rencontrées dans les SAR et d'être en mesure d'interagir davantage avec des interlocuteurs extérieurs sur ces sujets.

Proposition n° 28 : Introduire dans la formation de l'ensemble des magistrats un module de formation aux techniques et outils budgétaires et comptables.

Proposition n° 29 : Rendre obligatoire la formation conçue spécifiquement pour les nouveaux secrétaires généraux.

[34] Peuvent être citées les formations relatives au Cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ), le plan de formation des cadres, le module « nouveaux chefs de juridiction… un an plus tard », le contrôle de l'activité et du fonctionnement des juridictions, le magistrat délégué à l'équipement et des sessions communes avec l'École nationale des greffes.

4.2. La régionalisation des dépenses et des compétences participe de la professionnalisation de la fonction budgétaire et comptable

4.2.1. Le mouvement de régionalisation des dépenses a permis d'améliorer la qualité de la dépense publique dans les services judiciaires

Les gestionnaires les plus éloignés de l'échelon « cours d'appel » disposent d'enveloppes budgétaires réduites, de compétences moindres dans ce domaine et d'un intérêt pour les questions budgétaires réduit au regard des autres tâches dont ils ont la charge.

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) et régionaux permettent de mutualiser les dépenses de structure au sein d'un même palais de justice en en confiant la gestion à l'arrondissement, à la cour d'appel, au BOP voire à l'échelon central, notamment pour les marchés 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 ». Il s'est avéré d'autant plus nécessaire dans un contexte de resserrement de la contrainte budgétaire, qui a conduit à la recherche de nouvelles sources d'économies.

Cette régionalisation fait toutefois courir le risque de la déresponsabilisation des acteurs de terrain, directement en prise avec la dépense. Pour être efficace, la régionalisation des dépenses doit s'accompagner de la mise à disposition d'outils permettant aux juridictions dépensières d'être en mesure de suivre l'évolution de leur budget, afin d'identifier les postes de dépenses pouvant faire l'objet d'économies et d'évaluer les effets de projets visant réduire certains coûts. C'est la raison pour laquelle les autorités centralisatrices doivent veiller à associer l'ensemble des juridictions à leur gestion budgétaire, tant en matière d'expression des besoins, que de répartition des crédits.

Certaines UO délèguent aux juridictions de leur ressort une enveloppe dite de proximité, sur la base de projets précis et chiffrés, d'un montant limité, dont elles disposent librement. Les éventuelles économies réalisées sur les postes de dépense pris en charge par l'enveloppe de proximité ne sont pas restituées à la cour d'appel. Très appréciées, ces enveloppes de proximité permettent de responsabiliser les gestionnaires des juridictions de proximité tout en incitant les chefs de juridiction et les directeurs de greffe à entretenir leurs compétences budgétaires. Elles mobilisent néanmoins l'agent chargé de leur gestion. La délégation de cette enveloppe, certes limitée dans son montant, n'exonère pas les tribunaux de grande instance de leurs responsabilités et de leur rôle d'animation[35].

Une enquête de la DSJ conduite en août et septembre 2016 montre qu'une majorité de cours d'appel a procédé à la régionalisation des dépenses : 50 % à un niveau élevé et 30 % à un niveau moyen. Celle-ci concerne principalement les dépenses relevant de la formation, des frais de déplacement, de l'informatique et de l'immobilier occupant). Les dépenses restant au niveau des juridictions sont notamment les fournitures de bureau, les fournitures informatiques, les frais de représentation. La régionalisation implique toutefois un meilleur usage de la comptabilité afin d'être en mesure d'analyser les dépenses et leur évolution par catégorie, et d'améliorer ainsi le pilotage et la performance.

[35] Dans le respect des seuils fixés par le code des marchés et suivant une procédure d'achat formalisée pour garantir le suivi des règles budgétaire et comptable.

4.2.2. Le transfert de la gestion des crédits vers les unités opérationnelles n'a de sens que si les juridictions sont en mesure d'identifier les interlocuteurs pertinents en matière budgétaire

4.2.2.1. Les liens entre les arrondissements judiciaires et les unités opérationnelles doivent être renforcés

Longtemps placés au cœur du dispositif d'animation des juridictions, les tribunaux de grande instance, à la tête des arrondissements judiciaires, ont vu leur rôle se réduire progressivement en matière budgétaire, alors qu'ils constituaient l'interface entre les juridictions de l'arrondissement, le SAR et la cour d'appel. Le lien entre le SAR de l'unité opérationnelle et les juridictions doit pourtant être préservé et le tribunal de grande instance constitue toujours un échelon pertinent de relais, dans la mesure où il est le niveau le plus déconcentré possédant encore des compétences budgétaires et de gestion.

L'éloignement géographique entre les cours d'appel et certaines juridictions justifient qu'une attention particulière soit prêtée au maintien d'un dialogue entre ces entités, ce qui passe notamment par la tenue d'une conférence d'administration régionale, au moins annuelle, présidée par les chefs de cours et qui constitue l'aboutissement d'un travail commun entre le tribunal de grande instance, les juridictions de l'arrondissement et le SAR.

L'absence de telles instances de dialogue nuit à la qualité de la dépense publique :

- les juridictions qui ont le sentiment d'être abandonnées n'ont aucune incitation à réaliser des économies ;
- les cours d'appel et les SAR ne sont pas en mesure d'identifier les bonnes pratiques ou projets innovants susceptibles d'être partagés voire généralisés dans l'arrondissement ou le ressort de la cour d'appel ;
- la régionalisation des marchés publics ne présente un intérêt que si les juridictions, qui sont les interlocuteurs de proximité des prestataires titulaires de contrats, sont en mesure d'exprimer leurs besoins et les difficultés éventuelles qu'elles rencontrent ;
- la fluidité du dialogue entre les juridictions et le SAR a des effets sur les délais de paiement des fournisseurs (constat du service fait), ce qui signifie que son absence peut générer des intérêts moratoires.

<u>Proposition n° 30</u> : Systématiser l'organisation annuelle d'une conférence d'administration régionale, réunissant l'ensemble des juridictions, les chefs de cours ainsi que le SAR.

4.2.2.2. Les compétences des arrondissements judiciaires doivent être précisées

La qualité d'animation de l'arrondissement judiciaire ne peut dépendre uniquement, comme la mission l'a parfois constaté lors de ses déplacements, des relations interpersonnelles qu'entretiennent les magistrats et agents qui le composent.

La fonction budgétaire et comptable au sein des juridictions doit être coordonnée par la cellule de gestion placée auprès des chefs de juridiction de l'arrondissement. Ces derniers doivent se voir confier un triple rôle en matière budgétaire :

- apprécier l'utilité des dépenses dans les juridictions ;
- piloter des projets de rationalisation des dépenses, en procédant par exemple à des commandes groupées ;
- faire circuler, au sein de l'arrondissement, les bonnes pratiques et accompagner leur mise en œuvre.

A cet échelon encore, il paraît nécessaire d'encourager l'émergence de projets. Cette démarche oubliée ces dernières années du fait de la réduction des budgets aux seules dépenses inéluctables doit être redéfinie. La mission a constaté que l'ensemble des acteurs ne projette plus aucune dépense nouvelle en dehors de celles induites par des impératifs réglementaires de sûreté ou de sécurité accentuant derechef la déconnection entre activité juridictionnelle et moyens budgétaires y afférents.

La coordination de l'activité des arrondissements judiciaire doit être assurée et assumée par les cours , afin de veiller à la cohérence des actions entreprises dans les arrondissements.

4.3. Le circuit de la dépense dans les services judiciaires est caractérisé par son hétérogénéité

4.3.1. La rationalisation de l'implantation géographique des pôles Chorus est nécessaire

L'exécution des dépenses des BOP des cours d'appel du programme 166 « Justice judiciaire » est assurée par des centres de services partagés (CSP) en outre-Mer et en administration centrale, ainsi que par des pôles Chorus en métropole.

Cette exécution se caractérise, au ministère de la justice, par la coexistence de deux réseaux :

- les plateformes interrégionales (PFI) qui exécutent les dépenses de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et celles des services judiciaires, exclusivement dans sa partie investissement et immobilier (titre V) ;
- 18 pôles Chorus pour les dépenses des services judiciaires (hors titre V).

Les pôles Chorus sont placés sous l'autorité conjointe du premier président et du procureur général de la cour d'appel, siège de pôle Chorus et procèdent, en tant que prestataires de services, à l'exécution des dépenses et des recettes des UO qui leur confient cette mission. Les relations de travail entre les RBOP, les RUO et les pôles sont organisées dans un protocole national de service, annexé à la convention de délégation de gestion.

Cette hétérogénéité des structures est renforcée par une carte judiciaire complexe. La présence de plusieurs pôles Chorus par BOP accroît le risque de divergence des niveaux de consommation dans les UO et de qualité comptable, ce qui est susceptible d'avoir des conséquences négatives sur la gouvernance du BOP et défavoriser certaines UO au profit d'autres.

De ce fait, certains pôles Chorus se sont organisés par secteur territorial (40 % des pôles[36]), par cour d'appel ou par centre de coût. Cette organisation a l'avantage de permettre l'identification de référents par les services prescripteurs et de faciliter la communication entre les organisations concernées. La professionnalisation des personnels et l'industrialisation des processus comptables qu'implique l'utilisation de Chorus peuvent néanmoins être difficiles à maintenir dans un schéma de multiplication des pôles dont certains présentent des problèmes d'effectifs, par ailleurs difficiles à fidéliser (taux de rotation important).

[36] Voir l'enquête de la DSJ réalisée en novembre 2016 sur l'organisation des pôles Chorus.

Les délégations complémentaires en fin de gestion constituent un obstacle à une consommation régulière. Les agents des pôles Chorus sont confrontés à la cyclicité de leur activité, en particulier en fin de gestion. L'embauche de vacataires est souvent nécessaire pour éviter les ruptures d'exécution et permettre d'atteindre des taux de consommations élevés, en dépit du risque d'erreur engendré par le recours à des agents contractuels peu qualifiés. En effet, les matières budgétaires et comptables comme l'outil Chorus exigent des compétences techniques et des savoir-faire précis, ce qui a justifié l'organisation de certains pôles par nature de dépenses[37].

Pour leur part, les chefs de cours considèrent que leur responsabilité en matière de pilotage budgétaire et le contexte actuel de sous budgétisation impliquent qu'ils soient en mesure de transmettre leurs priorités en matière d'exécution des dépenses et d'estimer, à chaque instant, quelle est la capacité d'exécution de la consommation de leur pôle chorus. Dans un contexte de gestion budgétaire par à-coups avec une forte pression sur la consommation des crédits, ils ont exprimé le souhait de « garder la main » sur la ressource humaine afin de maitriser l'exécution de leurs dotations

En effet, ils doivent disposer d'une connaissance du volume des crédits prévisibles, assurer le dynamisme et la fluidité des consommations et analyser les délais globaux de paiement et rejets comptables.

Par ailleurs, la présence de plusieurs pôles chorus par BOP accroit le risque de divergence des niveaux de consommation dans les UO et de qualité comptable, ce qui peut impacter la gouvernance du BOP et défavoriser certaines UO.

Dans l'objectif de maximiser les bénéfices de la mutualisation, de l'harmonisation des procédures 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.

<u>Proposition n° 31</u> : Implanter un seul pôle chorus par BOP

4.3.2. Homogénéiser les circuits de la dépense au sein des UO

La migration des services judiciaires vers l'outil Chorus s'est accompagnée de plusieurs possibilités de choix pour les chefs de cours en matière d'organisation du circuit de la dépense, afin de tenir compte des spécificités des cours d'appel et de leurs juridictions en ce qui concerne leur fonctionnement budgétaire et comptable. Le schéma général d'organisation repose sur le traitement par le pôle Chorus des opérations initiées par les services à l'origine des dépenses au moyen de formulaires.

Deux circuits sont actuellement utilisés :

- circuit 2 : les chefs de juridiction des tribunaux de grande instance sont assistés d'une cellule budgétaire au sein de leur juridiction, chargée des opérations liées à la commande publique (constatation de l'expression des besoins, établissement et validation de la demande d'achat sous chorus formulaire, service fait) sur la base des expressions de besoins et attestations de services faits transmises (hors outil Chorus) par les juridictions de l'arrondissement dans lesquelles Chorus formulaire n'est alors pas déployé ;
- circuit 3 : une saisie directe des demandes d'achat et des constats de services faits est effectuée par les centres de coûts (juridictions) dans Chorus formulaire, déployé dans les juridictions.

[37] 93 % des pôles ont fait le choix d'une spécialisation par nature de dépenses.

La coexistence de ces deux circuits de la dépense conduit certains pôles Chorus à gérer des organisations et des interlocuteurs différents selon les UO. Dans le circuit 2, le pôle Chorus est en relation avec des cellules d'arrondissement, tandis que dans le circuit 3, il est en relation avec l'ensemble des juridictions d'un ressort. Par conséquent, les agents du pôle Chorus sont contraints de prendre en considération l'hétérogénéité des acteurs qui s'adressent à lui, dont le niveau de professionnalisation et les pratiques sont très diverses et peuvent porter atteinte à la fiabilité des données inscrites dans Chorus.

L'enquête réalisée auprès des SAR par la DSJ en août et septembre 2016 montre, d'après les résultats provisoires fournis à la mission, qu'une majorité de cours d'appel[38] a choisi le circuit 3 : 65,7 % d'entre elles utilisent le circuit 3 contre 34,3 % qui utilisent le circuit 2. Toutefois, les cinq cours d'appel qui souhaitent changer de circuit fonctionnent actuellement selon le circuit 3 et 26 % des cours utilisant le circuit 3 se disent favorables à une harmonisation sur la base du circuit 2.

Les contrats de service, qui permettent de formaliser les relations entre le pôle Chorus et les services prescripteurs en définissant leurs attributions et leurs obligations respectives, sont peu utilisés[39].

À la suite de l'analyse des résultats de cette enquête, la DSJ a formulé plusieurs pistes de réforme :

- imposer le recours à un unique circuit de dépense (l'un ou l'autre) dans le ressort de chaque pôle Chorus ;
- imposer l'harmonisation sur la base du circuit 2 dans les cours de taille importante ;
- centraliser tout ou partie de la saisie des demandes d'achat et des services faits au niveau du SAR pour favoriser la professionnalisation des acteurs, l'harmonisation des pratiques et permettre aux juridictions de se recentrer sur leurs missions judiciaires.

La nécessité d'optimiser le circuit de la dépense dans un contexte de réaffirmation de l'importance de l'arrondissement judiciaire en matière budgétaire et comptable – l'arrondissement judiciaire a été considéré comme le plus pertinent en matière de traitement des frais de justice – plaide en faveur d'un recours accru au circuit 2, qui présente plusieurs avantages :

- réduire le nombre d'interlocuteurs pour les pôles et les SAR ;
- professionnaliser les agents ;
- homogénéiser les pratiques ;
- mutualiser les besoins d'achats ;
- fiabiliser les données saisies dans Chorus.

La généralisation du recours au circuit 2 implique néanmoins un renforcement d'effectifs dans les tribunaux de grande instance et les cellules d'arrondissement en raison de la surcharge de travail qu'il génèrerait dans ce type de juridiction. Bien que parfois critiquée en ce qu'elle conduirait à une déresponsabilisation des directeurs de greffe des TI et CPH, le circuit 2 est cohérent avec le processus de régionalisation des dépenses.

Sa mise en œuvre permettrait en outre une massification des commandes par arrondissement, susceptible de réduire le nombre de factures, d'écritures comptables et donc d'améliorer les délais de paiement.

<u>Proposition n° 32</u> : Homogénéiser le circuit de la dépense, en privilégiant le circuit 2, au sein des services déconcentrés des services judiciaires.

---

[38] 35 cours d'appel ont répondu sur un total de 37 soit 95 % de réponse.

[39] Le nombre de contrats de service serait de 13 mais la DSJ pense que ce chiffre est inférieur, plusieurs cours semblant avoir confondu contrat de service et délégation de gestion.

ANNEXE VII

Présentation de la situation des BOP territoriaux

AVERTISSEMENT

Les annexes territoriales n'ont aucunement pour ambition de restituer de manière exhaustive la situation de chaque juridiction. Elles ont été rédigées en fonction des éléments communiqués par les juridictions, et des échanges oraux avec la mission et ne portent que sur les juridictions visitées. Leur contenu et les axes de priorité retenus sont donc variables. La mission a simplement voulu, par cet exercice, relater les situations qu'elle a pu rencontrer dans ses déplacements sur le terrain.

SOMMAIRE

Annexe territoriale n°1 : BOP Centre

Annexe territoriale n°2 : BOP Centre-Est

Annexe territoriale n°3 : BOP Grand-Est

Annexe territoriale n°4 : BOP Sud

Annexe territoriale n°5 : BOP Sud-Est

Annexe territoriale n°6 : BOP Sud-Ouest

Annexe territoriale n°7 : BOP Grand-Nord

Annexe territoriale n°8 : BOP Grand Ouest

Annexe territoriale n°9 : BOP Paris

Annexe territoriale n°10 : BOP Versailles

Annexe territoriale n°11 : BOP Saint-Denis

BOP Centre

Encadré 1 : Fiche d'identité du BOP

Chefs de la cour d'appel BOP : Jean-Michel Malatrasi, premier président et Jean-Jacques Bosc, procureur général

UO : Bourges, Dijon, Orléans et Reims

Nombre de juridictions : 57[1]

Somme de l'exécution 2015 : 16 268 107,74 M€

Effectifs 2015 : 1690,24 ETPT

Nombre d'affaires civiles et pénales en 2015 : 25.8154

Le BOP Centre regroupe quatre cours d'appel, quinze tribunaux de grande instance, vingt-deux tribunaux d'instance et seize conseils de prud'hommes, outre les tribunaux de commerce. Ses activités s'étendent sur douze départements : La Haute-Marne, La Côte d'Or, La Saône et Loire, Les Ardennes, la Marne, l'Aube, l'Indre-et-Loire, l'Indre, le Cher, la Nièvre, le Loiret et le Loir-et-Cher.

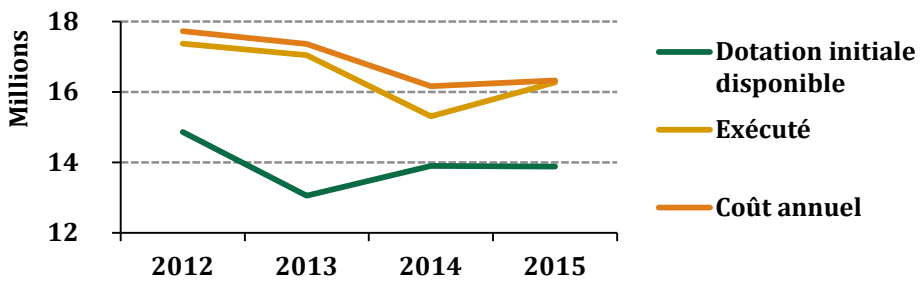
En 2015, le BOP a bénéficié d'une dotation de 16 268 107,74 € en crédits de paiement (CP), ce qui représente 6,29 % de la dotation totale nationale et une augmentation de 6,26 % sur l'exercice précédent.

Toujours en 2015, la sélection d'un échantillon de dépenses de fonctionnement courant permet de construire un aperçu comparatif au regard de la dotation totale du BOP :

- des dépenses de location de 1 180 114,48 € (soit 7,25 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de fonctionnement de 5 821 223,16 € (soit 35,78%de la dotation totale) ;
- des dépenses d'aménagement de 2 006 145,07 € (soit 12,33 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de postes de travail de 1 663 475,85 € (soit 10,22% de la dotation totale) ;
- des dépenses de mobilité de 1 210 716,01 € (soit 7,44 % 7,32 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de formation de 58 566,73 € (soit 0,36 % de la dotation totale) ;
- des dépenses d'affranchissement de 4 088 177,05 € (soit 25,13% de la dotation totale).

La dotation finale du BOP Centre est supérieure à sa dotation initiale. Le BOP a en effet bénéficié de crédits complémentaires en cours d'année. Par ailleurs, l'exécution du BOP est légèrement inférieure à son cout annuel : ce qui augmente structurellement le montant des charges à payer et crée une situation financière insoutenable (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Évolution de la dotation, de l'exécuté et du cout annuel BOP 2012-2015 (en €)



Source : DSJ, Mission.

[1] Hors tribunaux de commerce.

1. Le BOP Centre se caractérise par une situation financière difficile

1.1. Le budget du BOP Centre a diminué de 6,36 % depuis 2012

Les données de la direction des services judiciaires (DSJ) démontrent une diminution de crédits de fonctionnement, de 17 373 145,99 € en 2012 à 16 268 107,74 € en 2015 (- 6,36 %). Il faut noter que cette évolution est constante, mis à part pour l'exercice de l'année 2015, qui voit une augmentation de 15 309 678,63 € à 16 268 107,74 (+ 6,26 %). Cette augmentation de crédits de fonctionnement a bénéficié aux dépenses immobilières et d'affranchissement (cf. tableau 1).

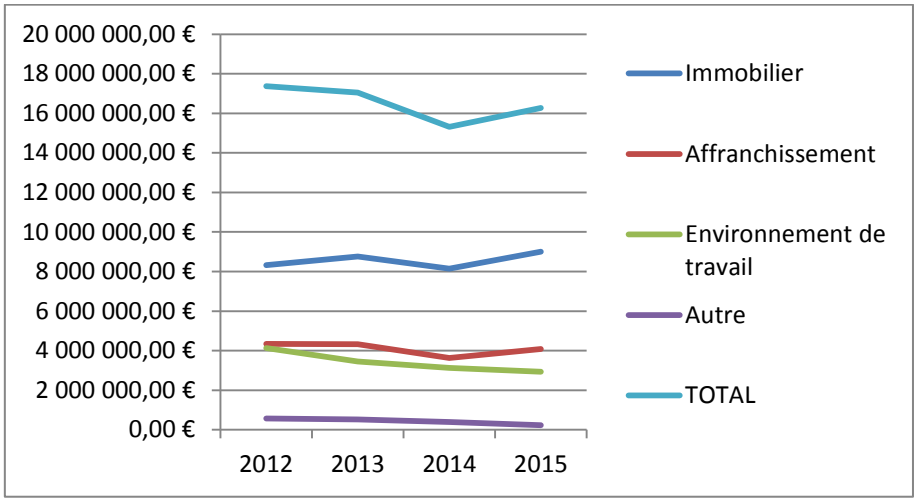
Tableau 1 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP Centre depuis 2012 (en €)

	2012	2013	2014	2015
Immobilier	8 321 216,83	8 755 837,11	8 152 211,29	9 007 482,71
Affranchissement	4 346 982,60	4 321 443,11	3 624 962,21	4 088 177,05
Environnement de travail	4 132 303,02	3 453 286,88	3 132 922,90	2 932 758,59
Autre	572 643,54	515 815,23	399 582,23	239 689,39
Total	**17 373 145,99**	**17 046 382,33**	**15 309 678,63**	**16 268 107,74**

Source : DSJ, mission.

Les chefs de cour du BOP Centre estiment que les dotations déléguées chaque année sont insuffisantes pour permettre la couverture de la totalité des dépenses inéluctables de l'année, et ce malgré des économies réalisées. L'augmentation des crédits de fonctionnement de 2014 à 2015 est due aux délégations de crédits liés au plan de lutte anti-terroriste (PLAT), qui n'ont pas bénéficié à tous les postes de dépense (cf. graphique 2).

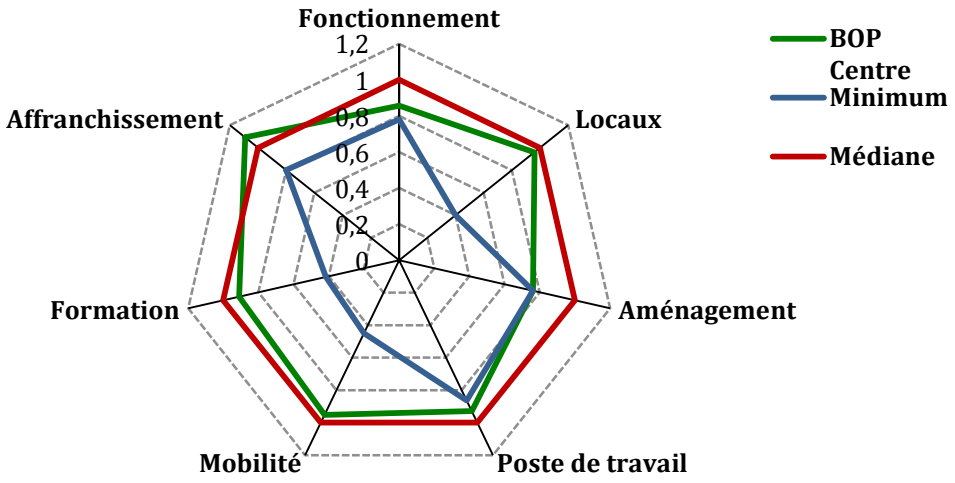
Graphique 2 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP Centre depuis 2012 (en €)



Source : DSJ, Mission.

La dotation du DRICE diminue de 7,76 % entre 2012 et 2016 (cette baisse atteint 11,88 % si l'on choisit de neutraliser les crédits PLAT délégués en 2016). Par ailleurs, le total des crédits alloués montre aussi une diminution significative de 11,64 % de 2012 à 2016 (14,78 % hors-PLAT). Il faut souligner que le BOP Centre engage des dépenses inférieures à la médiane nationale dans six des sept catégories de dépenses : les frais de fonctionnement, les frais de location, l'aménagement, les dépenses liées aux postes de travail, la mobilité et la formation. Seules les dépenses d'affranchissement sont légèrement supérieures à la médiane nationale (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Comparaison des ratios de gestion du BOP Centre, par catégories de dépenses



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

1.2. Le BOP Centre fait face à des charges à payer (CAP) élevées

Malgré les économies réalisées, initiées depuis plusieurs années dans les UO du ressort, et l'absence de dépenses nouvelles non inéluctables, l'insuffisance chronique des dotations de fonctionnement conduit à une augmentation des charges à payer (CAP), tant au niveau du BOP qu'au niveau des UO.

En effet, les données communiquées par le SAR du BOP Centre montrent une importante évolution des charges à payer entre 2012 et 2015. D'après celles-ci, les CAP ont progressé de 84,51 % durant cette période et, selon le SAR, une aggravation des charges à payer est prévisible en l'absence de crédits complémentaires en 2016 permettant un apurement maximal des charges déjà existantes : les dotations actuelles augmentent le risque d'insoutenabilité.

Tableau 2 : Évolution des charges à payer, BOP Centre (en %)

Structure	Évolution 2012/13	Évolution 2013/14	Évolution 2014/15
Ensemble du BOP	-3,09	58,26	20,31
L'UO de Dijon	7,16	52,23	-9,59

Source : SAR BOP Centre, Réponses questionnaire entretien.

Les données obtenues pour l'UO de Dijon illustrent ce problème : les reports de charges de l'UO s'élèvent à 192 283,34 €, composés majoritairement de factures inéluctables et automatisées de Flux 4 (à hauteur de 91,20 %), et notamment de factures concernant les prestations du mois de décembre.

2. Les chefs de cour ont présenté les axes de gestion du BOP

2.1. Les dialogues de gestion

2.1.1. Le dialogue avec l'administration centrale reflète sa bonne connaissance du terrain

Le dialogue avec l'administration centrale est apprécié même si les chefs de cour estiment qu'il pourrait être amélioré si le pré-DRICE était connu des acteurs avant la tenue de la réunion et si les échanges permettaient de l'amender en fonction des observations et des contraintes du BOP.

Ils estiment qu'il est difficile pour les cours UO de parler d'une même voix tant leur situation peut être différente. Chaque UO définit et poursuit sa propre politique de gestion. Les politiques de gardiennage en sont un exemple : les juridictions du ressort de Dijon ont fait le choix de recourir à deux agents de gardiennage pendant les audiences et à un seul agent hors période d'audience, alors que l'UO de Bourges privilégie la présence de trois agents lors d'audiences et deux agents hors-audience. L'harmonisation est difficile, la recherche du consensus est privilégiée.

D'après les chefs de cour BOP, la dotation des UO est si contrainte que les marges de manœuvre sont très faibles. Par ailleurs, ils déplorent que les juridictions, et à travers elles les agents, n'aient pas une reconnaissance lorsqu'ils font des efforts d'économie. En effet, une réduction des dépenses entraîne une consommation moindre et donc à une diminution de la dotation l'année suivante, puisque celle-ci s'établit sur des ratios eux-mêmes basés sur le niveau de la dépense exécutée l'année précédente. Le modèle devrait être revu pour introduire un système incitatif destiné à récompenser les juridictions qui font des économies.

Les chefs de cour ont questionné également l'utilité d'un BOP si celui-ci n'est pas investi d'une certaine autorité à l'égard des UO.

2.1.2. Les chefs de cour du BOP qualifient le dialogue avec les UO comme étant de bonne qualité, même s'il suppose une grande solidarité entre UO

Les comités de pilotage stratégique ont travaillé à la question des critères de répartition des crédits entre UO. Jusqu'en 2015, le CPS se fondait sur les demandes budgétaires formulées par les UO. Depuis 2016, le BOP utilise des ratios établis en fonction de l'activité et des effectifs et retient comme référence l'exécuté de N-1 en dépense nette. Pour la présentation du dialogue de gestion 2017, il a été décidé que chaque UO présenterait ses demandes autour d'une thématique : DUERP[2] pour Orléans, affranchissement pour Reims, maintenance des bâtiments à Dijon. La répartition des enveloppes entre UO se fera ensuite à l'aune de ces thématiques.

Encadré 2 : Nouvelle méthode de répartition du BOP Centre

« Le Comité de Pilotage Stratégique du 12 mai 2016 a entériné la validation d'une nouvelle méthode de répartition qui sera applicable à compter de la répartition du DRICE initial 2017. Cette nouvelle méthode est fondée désormais sur la dotation notifiée ventilée par la DSJ à titre indicatif entre une dotation propre à la fonction immobilière et une dotation propre aux dépenses de fonctionnement hors immobilier. Bien que l'attribution à chaque UO des crédits fléchés constitue toujours une première étape, les critères de ratio sont appliqués sur chaque brique (…). En cas de délégation de crédits complémentaires, la répartition respecte tout d'abord les éventuels fléchages de crédits de la DSJ, que cela soit pour les crédits spécifiques pour certaines UO ou pour des fléchages par nature de dépenses conformes aux demandes de crédits complémentaires exprimés par les UO dans l'outil de

[2] Document unique d'évaluation des risques psycho sociaux

budgétisation. Les autres crédits qui ne sont pas fléchés (cas majoritaire), sont repartis au prorata du poids de chaque UO dans la répartition du DRICE initial ».

Source : Questionnaire du SAR du BOP Centre.

2.2. Le manque de visibilité sur la dotation définitive disponible pèse sur le pilotage du BOP

Les chefs de juridiction ont déploré la difficulté à laquelle ils sont confrontés pour initier une politique au niveau du BOP en raison d'une part, du manque de visibilité sur le budget dont ils vont en définitive disposer au cours de l'exercice, d'autre part, de leur faible marge de manœuvre pour influer sur le montant de la dotation des UO . Ils ont déploré une trop grande pratique du fléchage de crédits par la DSJ.

Le SAR de Dijon estime que l'outil de budgétisation constitue un progrès important en ce qu'il donne une vision précise de l'exécuté de l'année précédente par nature d'activité (y compris pour les charges à payer, ce qui permet de calculer la dépense nette et de travailler sur des ratios en dépense nette).

3. Les chefs de cour BOP ont mis en place des mesures d'économies qui se heurtent parfois à des résistances des personnels

3.1. Les principales économies portent sur l'affranchissement et l'environnement de travail

A côté des économies de gardiennage et de nettoyage évoquées *infra* (cf. 5.1 et 5.2.), les principaux postes sur lesquels des économies ont été faites ces dernières années concernent :

- la mutualisation des machines à affranchir (une par cité judiciaire), la renégociation des contrats de remise et collecte du courrier (un seul contrat de collecte par cité judiciaire) et la réduction des frais postaux mensuels ;
- la politique de rationalisation des codes juridiques depuis 2013 et la résiliation de la majorité de la documentation papier ;
- le recours au marché national de fournitures de bureau ;
- la réduction à hauteur de 2/3 des dépenses de frais de représentation ;
- la sensibilisation depuis plusieurs années des juridictions à la consommation des fluides (eau, électricité et chauffage) ;
- la mutualisation des moyens d'impression, suppression des imprimantes individuelles et mise en réseau des photocopieurs.

Toutefois, la volonté de réforme des chefs de cour en ce qui concerne la mutualisation des imprimantes et la dématérialisation de la documentation, rencontre une certaine résistance des personnels judiciaires en ce qu'elle modifie les pratiques de travail et emporte selon eux des contraintes trop importantes.

3.2. Environnement de travail

Au TGI de Dijon, aucun achat de mobilier n'est intervenu depuis 2013, sauf exception et le mobilier des juridictions de Châlons-sur-Saône a été redéployé.

Toujours au TGI de Dijon, les moyens d'impression ont été mutualisés autant que possible et toutes les imprimantes ont été paramétrées en recto-verso par défaut.

En ce qui concerne les frais de représentation, les chefs de cour ont souhaité, à partir de 2014, diminuer ce poste des deux tiers (de 30 000 € à 10 000 €) : des consignes en ce sens ont été adressées aux juridictions du ressort avec invitation à mutualiser ces frais avec d'autres structures.

3.3. Une rationalisation du parc immobilier

De façon générale, les relations avec la plateforme chargée de l'immobilier sont appréciées. Des difficultés sont toutefois notées au palais de justice de Châlons-sur-Saône : les travaux ne sont pas terminés et la situation est génératrice de tensions.

Il est également noté que, par manque d'espaces disponibles, l'externalisation des archives des juridictions de Châlons-sur-Saône et des juridictions de Mâcon s'est avérée nécessaire. La dématérialisation des archives constituerait en conséquence, une source d'économie potentiellement importante.

Aux termes de différents échanges avec la ville de Dijon, la directrice de greffe du TGI de Dijon a obtenu de faire reconnaitre que la redevance sur les déchets ménagers n'est pas due par le tribunal de Grande instance.

3.4. Le taux d'adhésion des UO du BOP Centre aux marchés interministériels est inégal

Les chefs de cour exposent que les services de marché publics des UO fonctionnent bien. Aussi, ils continuent à passer des marchés dans la mesure où les marchés locaux ou régionaux sont moins onéreux et sont généralement de meilleure qualité que les marchés interministériels.

Ces marchés sont passés en fonction des besoins des juridictions transmis par les UO au BOP (utilisation d'un cadre commun à compléter, établi par le SAR). Ils font l'objet d'un suivi précis : des fiches sont établies par marché et sont actualisées.

Il peut être noté par ailleurs, qu'il n'existe pas de stratégie d'achat au niveau du BOP : les pistes d'économies sont abordées en réunion de direction mais les pratiques restent différentes selon les UO et sont respectées par le BOP.

Cependant, le SAR du BOP indique que nombre de dépenses sont néanmoins couvertes par des marchés interministériels (fluides, fournitures, photocopieurs).

Encadré 3 : Modalité de passage et d'exécution des marchés

« Les juridictions sont sollicitées pour l'expression des besoins (utilisation d'un cadre commun à compléter, établi par le SAR) puis les chefs de cour rendent leurs arbitrages. Les documents de la consultation (…) sont rédigés par le SAR, qui procède à la publication de la procédure. Les juridictions sont ensuite destinataires du dossier de consultation et de la date limite de réception des offres. L'analyse des offres est effectuée par le bureau de l'immobilier ou des marchés publics sous le contrôle de la DDARJ, avec une présentation aux chefs de cour si besoin en réunion de direction. Les chefs de cour signent ensuite le rapport de présentation, les lettres de rejet et le courrier de notification à l'attention du candidat retenu. Les juridictions sont informées ensuite de l'attribution du marché et sont destinataires de tous les documents utiles à l'exécution de ce dernier (mémoire technique, coordonnées, organigramme de la société titulaire) ».

Source : Questionnaire du SAR du BOP Centre

Encadré 4 : Marchés de maintenance du BOP Centre

« Les marchés de prestations de maintenance des installations techniques ont été mis en place progressivement sur le ressort afin de disposer de prestations efficaces et suivies et afin de respecter le code des marchés publics. Le premier marché est entré en vigueur le 1er janvier 2007. Il concernait la cité judiciaire de Dijon. Actuellement, les dix bâtiments judiciaires du ressort de la cour d'appel de Dijon bénéficient de huit marchés de maintenance des installations techniques (palais de justice de Mâcon associé au CPH/TC de Mâcon et palais de justice de Chaumont composé de deux bâtiments). Ces marchés incluent une maintenance préventive et une maintenance corrective et font l'objet d'un allotissement technique. À compter du 1er janvier 2016, des économies devraient être réalisées à hauteur de 32 000 € par an pour l'ensemble des sites concernés. Il convient de noter que le marché de maintenance des installations techniques du nouveau palais de justice de Chalon-sur-Saône mis en place depuis mai 2013 est plus onéreux que le précédent. Le marché actuel représente un montant annuel de 116 950 € alors que le précédant marché s'élevait à 28 500€ pour sa dernière année d'exécution ».

Source : Questionnaire du SAR du BOP Centre.

4. Les juridictions visitées ont souligné la réduction de leurs moyens

Comme de nombreuses juridictions rencontrées par la mission, l'UO d'Orléans, les tribunaux de grande instance d'Orléans et de Dijon et le tribunal d'instance de Dijon ont souligné l'importante réduction de leurs enveloppes budgétaires et de la centralisation ou régionalisation de nombreuses dépenses. Au sentiment partagé d'absence de marge de manœuvre, s'ajoute celui de la déresponsabilisation des acteurs dans la gestion de leur enveloppe.

Si elles indiquent couvrir les dépenses indispensables au fonctionnement courant (fluides, fournitures de bureaux), les juridictions déplorent le fait de ne pouvoir développer des actions pour mieux rendre la justice.

Les stratégies de rationalisations sont dirigées vers les dépenses d'affranchissement, de documentation, de poste de travail, de consommables et de fluides.

4.1. L'UO d'Orléans a déployé plusieurs axes d'économie

D'importants efforts de rationalisation des dépenses sont soutenus par les chefs de cour. Ils incluent l'affranchissement, la mutualisation des moyens d'impression, la résiliation de la majorité de la documentation papier. L'UO d'Orléans indique avoir réalisé 30% d'économies en deux ans sur ce dernier poste.

4.1.1. Affranchissement.

La cour d'appel d'Orléans a également fait partie des cours « pilotes » depuis 2013 afin d'évaluer l'impact du mode de convocation en lettre simple sur la comparution à l'audience de la personne convoquée. L'expérimentation concernait les procédures familiales et celles d'assistance éducative au TGI ainsi que les déclarations au greffe et les procédures de saisie rémunération au TI.

Les résultats ont mis en évidence une meilleure prise en compte par les justiciables de la convocation par lettre simple, les lettres recommandées n'étant pas souvent retirées. Il en résulte que l'envoi en lettre simple n'a pas d'incidence sur le nombre moyen de reports des affaires. Pour 1 dossier sur 12 en assistance éducative, il faut adresser une nouvelle convocation en LRAR.

Des conventions ont été passées avec les institutionnels pour éviter les courriers recommandés (ex : Banque de France pour les procédures de surendettement).

Des gains substantiels ont pu être faits sur les coûts d'affranchissement, les coûts en matériel (papier, enveloppes, liasses lire et copies) et un gain de temps réel pour le greffe en terme de manipulation de papier, tant pour la mise sous pli que pour le classement des accusés de réception et des plis non retirés. Les chefs de cour ont particulièrement souligné la nécessité de faire évoluer les textes en procédure civile mais également pénale.

4.1.2. Une politique de rationalisation des marchés

La politique de marché est flexible pour s'adapter aux besoins des juridictions.

Le service de marché publics est opérationnel et continue à passer des marchés locaux ou régionaux quand ceux-ci sont moins onéreux que les marchés interministériels (Par exemple : le TGI d'Orléans estime que les fournitures informatiques proposées à l'UGAP sont jusqu'à 50% plus onéreuses pour un nombre important de références).

En ce qui concerne les marchés liés à la fonction immobilière, le SAR distingue la maintenance et le gardiennage pour lesquels il continue à passer des marchés locaux dans la mesure où la proximité avec les entreprises est nécessaire pour s'assurer du bon déroulement de la prestation. Il fait de même pour les vérifications réglementaires et le nettoyage pour lesquels, il a recours aux marchés du SGAR ou à l'UGAP. Sur la question des coûts, le SAR a fait observer que les marchés interrégionaux peuvent sembler moins chers pour la part forfaitaire mais que les prestataires retrouvent une marge importante sur les prestations hors forfait.

Le SAR est attentif au périmètre des marchés et invite les juridictions de son ressort à diminuer le nombre d'heures de maintenance corrective prévues de manière forfaitaires au marché.

Les juridictions rencontrées estiment que le passage de la documentation papier à la consultation en ligne ne pose plus de difficulté. De même, la dotation en codes pour les magistrats n'est plus un point de crispation, chacun pouvant disposer des deux codes principaux en lien avec son activité principale, les codes plus spécialisés étant mutualisés.

4.2. L'UO Reims : une expérimentation d'externalisation et de dématérialisation de l'affranchissement en lien avec la DSJ

Depuis le 3 octobre 2016, la cour d'appel de Reims expérimente avec le soutien de la DSJ, pour les quatre tribunaux de grande instance et les cinq tribunaux d'instance du ressort, l'externalisation de l'envoi des courriers simples.

La mission s'est rendue à Reims pour observer cette expérimentation.

Celle-ci s'effectue en partenariat avec Docapost, filiale de La Poste, qui affranchit pour les juridictions participantes tous les courriers émis par les greffes à partir des applicatifs métiers (CASSIOPEE, WINCI, XTI, APPI, etc.) sans aucune impression de papier initiale. Les courriers sont en effet générés et enregistrés en version PDF, avec la signature de l'agent scannée et sont gardés en coffre-fort électronique avant d'être transmis sur un serveur de la filiale de La Poste.

Le gain sur les frais d'affranchissement est important puisque le regroupement permet de bénéficier des tarifs postaux « envoi industriel », soit un tarif de 0,47 € au lieu de 0,63 €, applicable pour un poids de 20 gr avec un délai d'acheminement à J+1.

L'estimation des économies est de 12 000 € net par mois sur 10 000 plis représentants 50 % des envois, étant précisé que cela ne concerne que l'affranchissement en lettre simple, éco pli non prioritaire et inférieur à 20 gr.

Au-delà des économies budgétaires, l'ergonomie du poste de travail est améliorée et le gain de temps pour les greffes peut être consacré à des tâches plus valorisantes, notamment la professionnalisation des agents techniques sur la numérisation des procédures.

Au lieu de l'insertion d'un double du courrier dans les dossiers, une inscription de l'envoi avec sa date est portée sur la cote, ce qui permet également une économie de papier et une réduction du volume des archives.

Toutefois, les chefs de cour ont attiré l'attention de la mission sur la problématique des obligations de sécurité. En effet, les courriers, nominatifs, et porteurs d'informations strictement personnelles et confidentielles, sont mis sous plis par des agents qui ne font pas partie du service public de la justice. L'analyse de ce risque est en cours par l'administration centrale, et une autorisation doit être requise auprès de la CNIL.

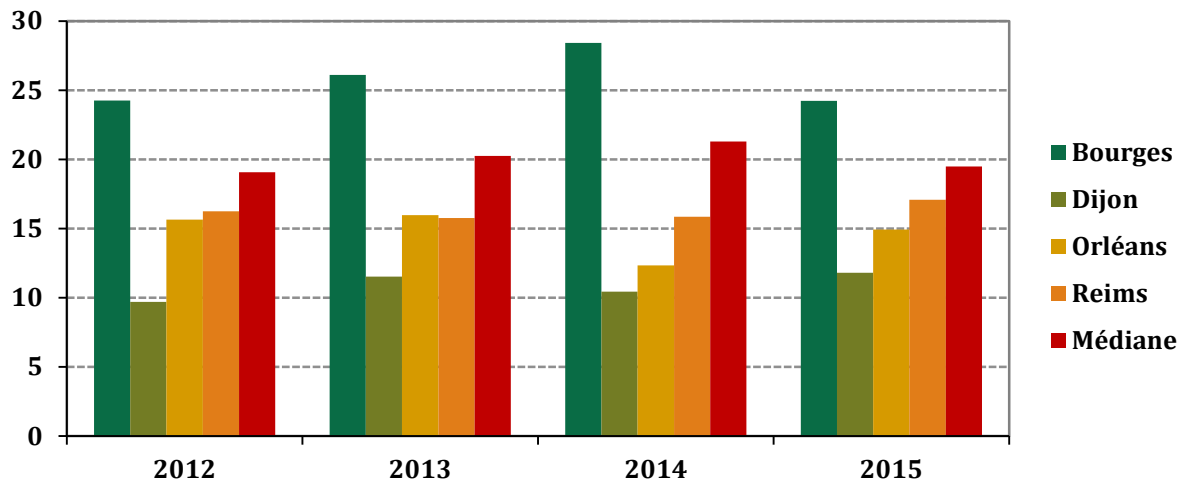
5. Synthèse des dépenses par poste du BOP Centre

5.1. Gardiennage

Mis à part l'UO de Bourges, les dépenses de gardiennage sont inférieures à la médiane nationale sur la période 2012-2015. Des économies importantes ont été réalisées sur ce poste depuis 2011 :

- réduction du nombre d'agents dans certaines UO (présence de deux agents uniquement lors des audiences pénales, un seul agent le reste du temps) ;
- mise en œuvre de nouveaux marchés : les négociations lors de la passation du nouveau marché de gardiennage des palais de justice de Chalon-sur-Saône et Mâcon ont permis de réaliser une économie de 26 642 € ;
- recrutement de deux policiers réservistes sur la Haute-Marne (une journée par semaine).

Graphique 4 : Dépenses de gardiennage par m² de surface brute utile par UO du BOP Centre de 2012 à 2015

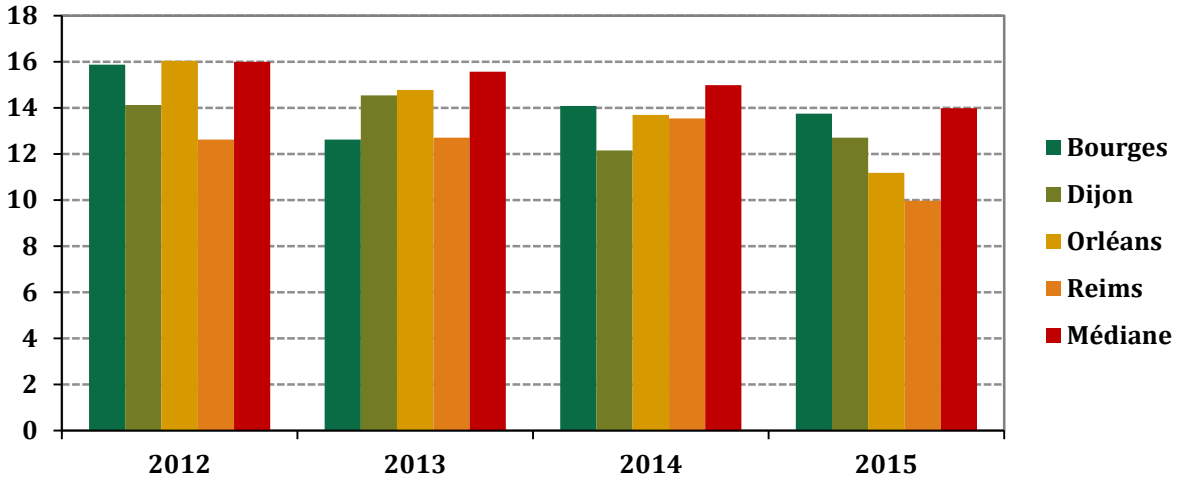


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.2. Nettoyage

Les dépenses de nettoyage sont inférieures ou égales à la médiane nationale pour toutes les UO du BOP Centre entre 2012 et 2015. Il faut souligner que des économies importantes ont été réalisées sur ce poste depuis 2014 : ainsi, depuis le renouvellement des marchés publics de nettoyage en 2014, la réduction des prestations de vitrerie et de la fréquence du ramassage des déchets papiers a permis de réaliser 40 000 € d'économies en 2014 et 55 000 € d'économies en 2015 sans nuire fondamentalement aux conditions de travail des personnels. Toutefois, de nouvelles prestations de nettoyage ont été ajoutées au marché du palais de justice de Chaumont à hauteur de 17 971 € depuis le 1er juillet 2016, en raison du départ à la retraite du second agent mis à disposition par le conseil départemental de Haute-Marne, qui effectuait jusque-là ces prestations.

Graphique 5 : Dépenses de nettoyage par m² de surface brute utile par UO du BOP Centre de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.3. Sécurité et Sureté

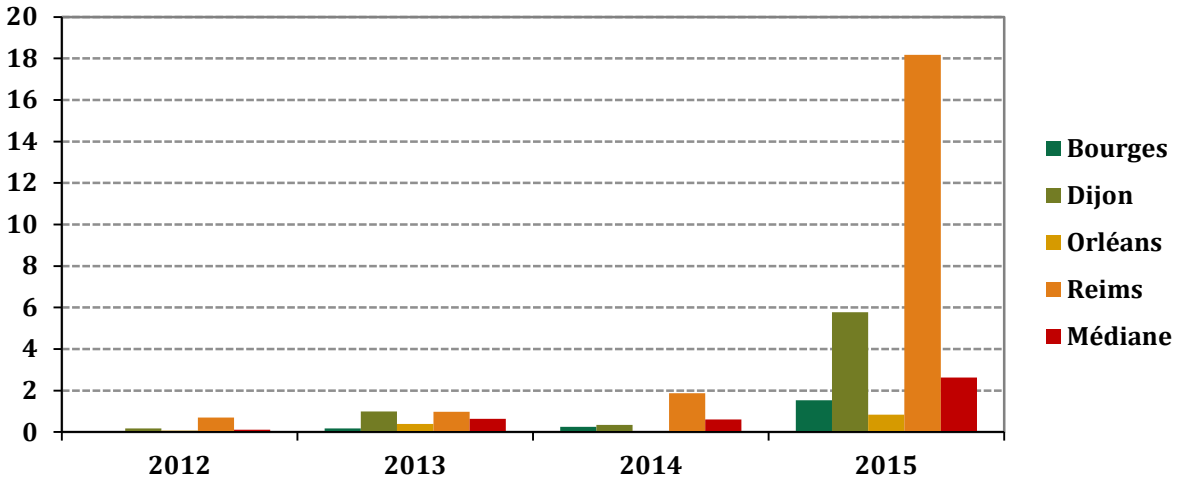
Les dépenses de sûreté au sein du BOP montrent, en 2015, des disparités. Si les dépenses en ce domaine sont, au sein des UO de Reims et de Dijon, supérieures à la médiane nationale, celles effectuées dans les deux autres UO sont inférieures à cette même médiane.

Les dépenses enregistrées ont été essentiellement financées par les crédits PLAT et les principaux travaux réalisés en 2015 incluent :

- le renforcement du contrôle d'accès au sein des juridictions (installation de visiophones, de digicodes, d'alarmes anti-intrusion, fourniture de badges, installation de caméras) ;
- le renforcement des systèmes de fermeture des sites (barrière du TGI de Mâcon) ;
- la sécurisation des salles d'audience via la mise aux normes des box détenus ;
- la réalisation de banques d'accueil afin d'assurer la sécurité des agents d'accueil.

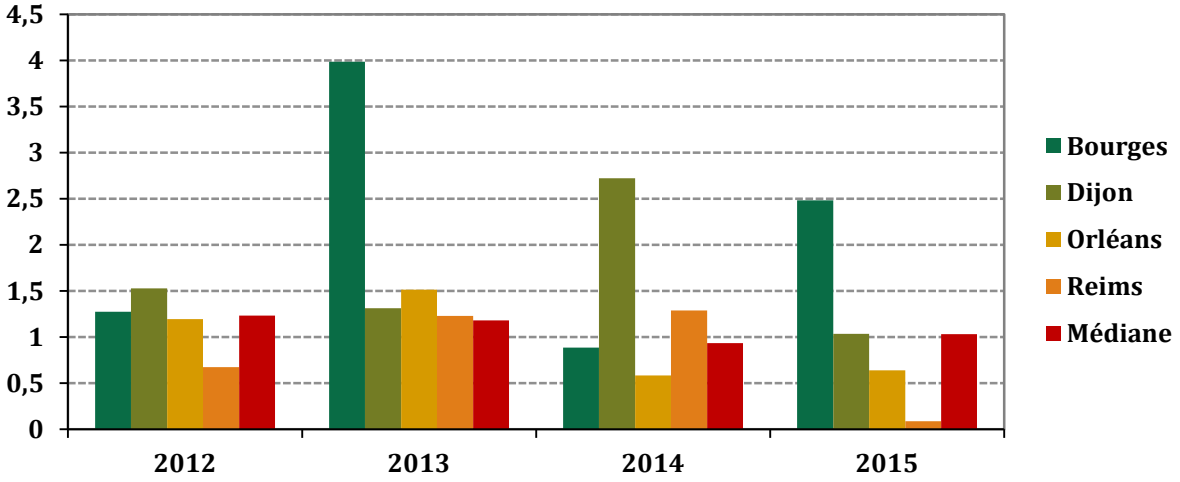
Ces travaux représentent un montant total de 335 665 €.

Graphique 6 : Dépenses de sûreté par m² de surface brute utile par UO du BOP Centre de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

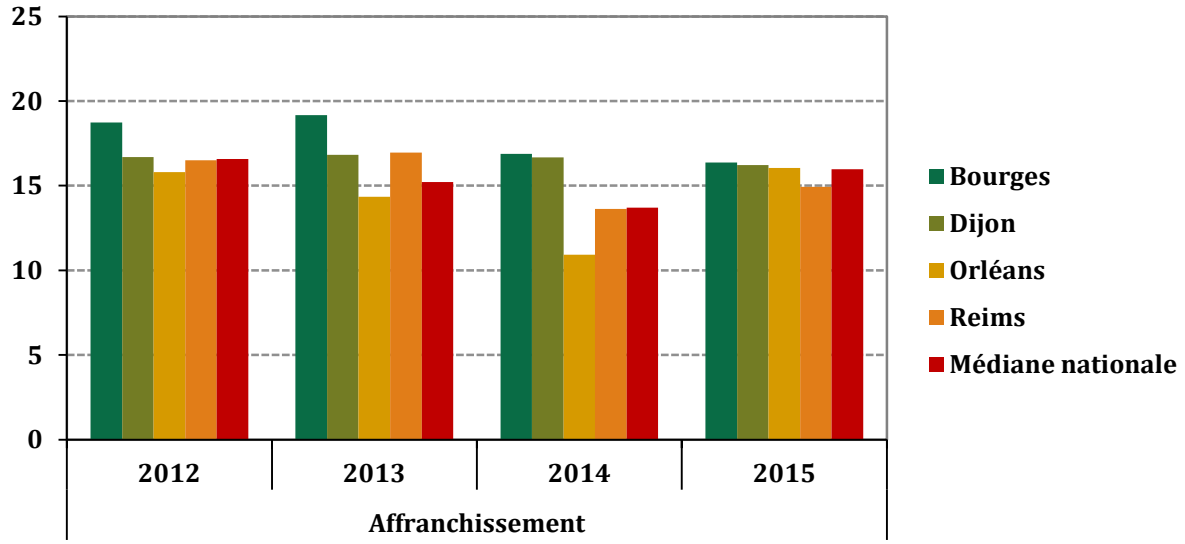
Graphique 7 : Dépenses de sécurité par m² de surface brute utile par UO du BOP Centre de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.4. Affranchissement

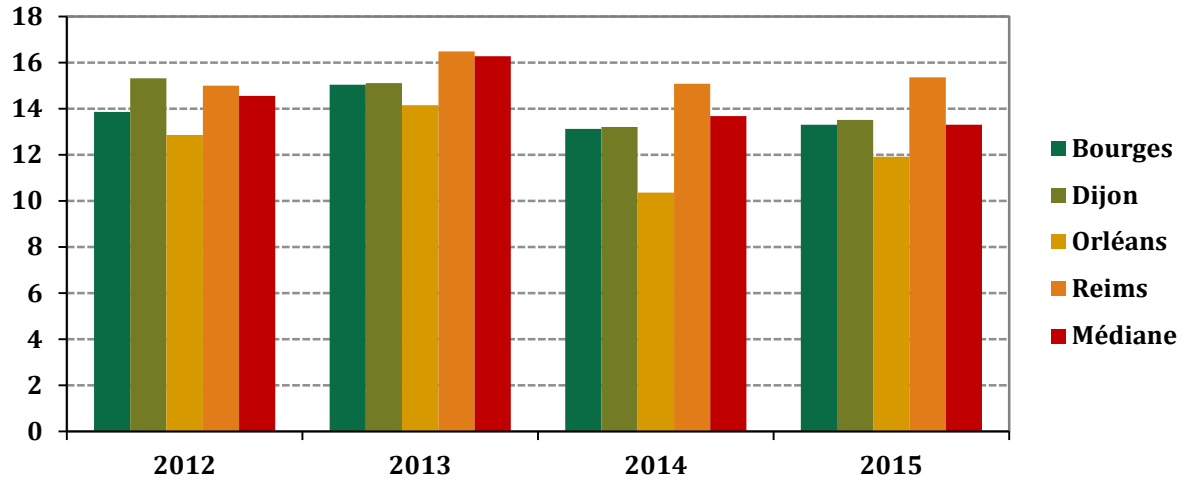
Graphique 8 : Dépenses de fonctionnement rapportées au nombre d'affaires, par UO (en euros par affaire)



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.5. Fluides

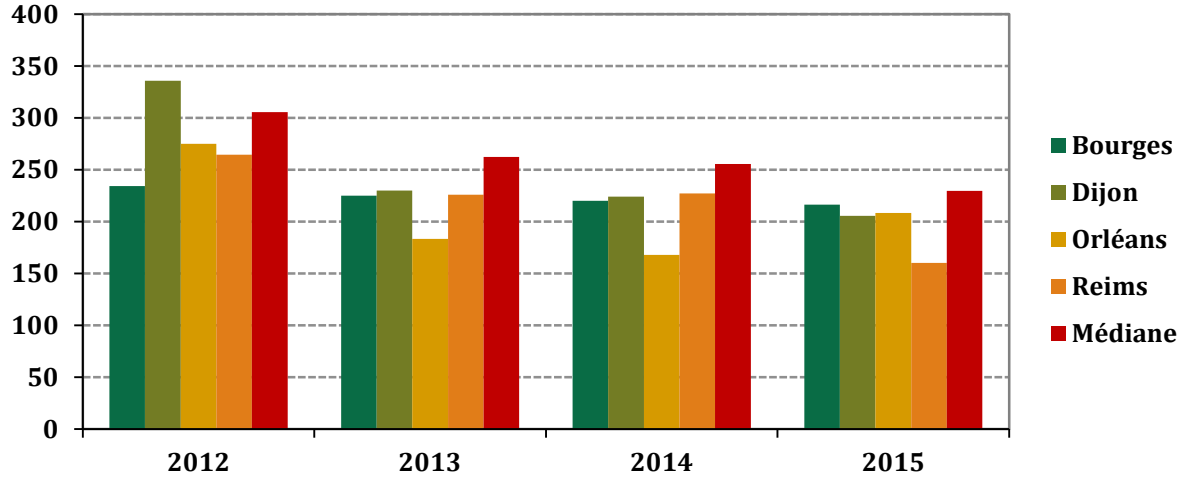
Graphique 9 : Dépenses de fluides par m² de surface brute utile par UO du BOP Centre de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.6. Fournitures de bureau et informatiques

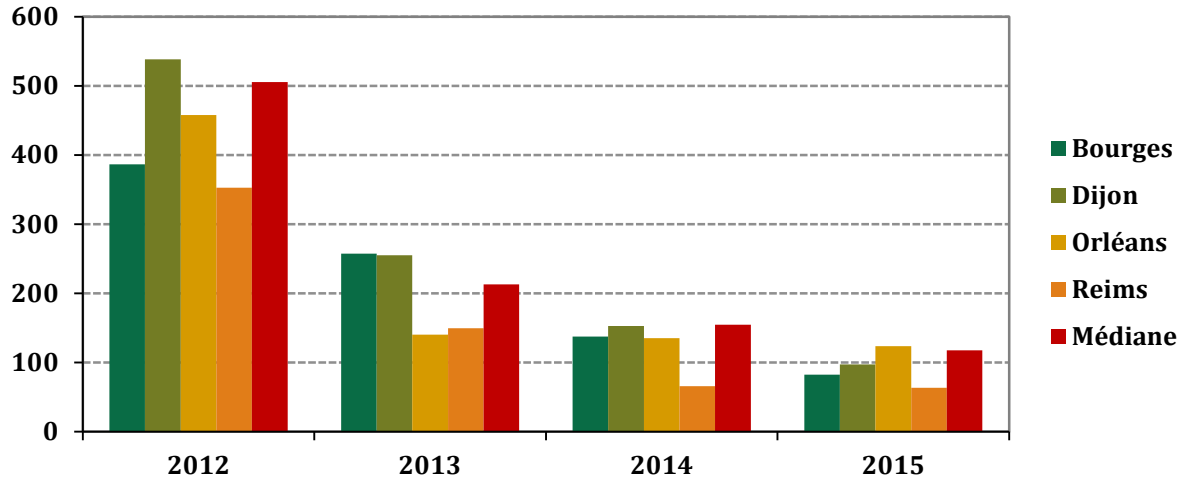
Graphique 10 : Dépenses de fournitures de bureau par ETP, par UO du BOP Centre de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.7. Documentation

Graphique 11 : Dépenses de documentation par ETP, par UO du BOP Centre de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

BOP Centre-Est

Encadré 2 : Fiche d'identité du BOP

Chefs de cour BOP : Bruno Pireyre, premier président et Sylvie Moisson, procureure générale
UO : Chambéry, Grenoble, Lyon, Riom
Nombre de juridictions : 84[3]
Somme de l'exécution 2015 : 24 542 812,48 €
Effectifs 2015 : 2 622 ETPT
Nombre d'affaires civiles et pénales en 2015 : 408 858

La cour d'appel de Lyon est le siège du BOP Centre Est, qui couvre le ressort des cours d'appel de Chambéry, Grenoble, Lyon et Riom, soit douze départements inclus dans les anciennes régions Auvergne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur : le Rhône, la Loire, l'Ain, la Savoie, la Haute-Savoie, l'Allier, le Cantal, la Haute-Loire, le Puy-de-Dôme, la Drôme, l'Isère et les Hautes-Alpes, soit plus de 7,8 millions d'habitants[4]. Le périmètre du BOP Centre Est comprend quatre cours d'appel, vingt-et-un tribunaux de grande instance, trente-deux tribunaux d'instance, vingt-sept conseils des prud'hommes, outre les tribunaux de commerce.

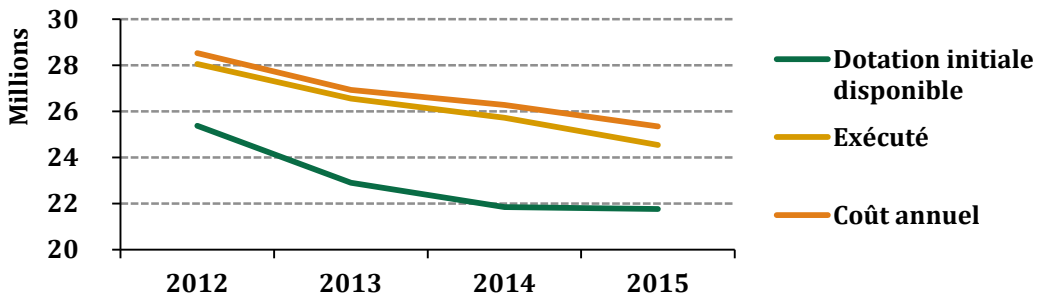
En 2015, le BOP a bénéficié d'une dotation de 24 542 812,48 € en crédits de paiement (CP), ce qui représente 8 % de la dotation totale.

Toujours en 2015, la sélection d'un échantillon de dépenses de fonctionnement courant permet de construire un aperçu :

- des dépenses de location de 1 363 750,87 € ;
- des dépenses de fonctionnement de 8 935 618,75 € ;
- des dépenses d'aménagement de 3 778 980,54 € ;
- des dépenses de postes de travail de 2 450 299,29 €
- des dépenses de mobilité de 1 987 126,56 € ;
- des dépenses de formation de 78 000,98 €;
- des dépenses d'affranchissement de 5 511 202,71 €.

La dotation finale est supérieure à sa dotation initiale : le BOP a en effet bénéficié de crédits complémentaires en cours d'année. Par ailleurs, l'exécution du BOP est inférieure à son coût annuel, ce qui augmente structurellement le montant des charges à payer et met le budget du BOP en situation d'insoutenabilité (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Évolution de la dotation, de l'exécuté et du cout annuel BOP 2012-2015 (en €)



Source : DSJ, Mission.

[3] Hors tribunaux de commerce.

[4] Insee, 2013.

1. Le BOP Centre Est se caractérise par une situation financière dégradée

1.1. La dotation initiale du BOP Centre Est a augmenté de 4,46 % entre 2015 et 2016

L'examen de la répartition des dotations entre les quatre unités opérationnelles (UO) du budget opérationnel de programme (BOP) Centre-Est montre qu'avec un poids de 37,9 % dans l'exécuté 2015, l'UO de Lyon est l'unité opérationnelle qui a le plus consommé en 2015 (9,31 M€). Suivent les UO de Grenoble (6,57 M€ pour 26,8 % de l'exécuté), de Riom (4,42 M€ pour 18,0 % de l'exécuté) et de Chambéry (4,25 M€ pour 17,3 % de l'exécuté). Il est intéressant de souligner que la dotation initiale en 2016 (22,67 M€) est inférieure aux demandes budgétaires de l'ensemble du ressort (31,38 M€) (cf. tableau 1).

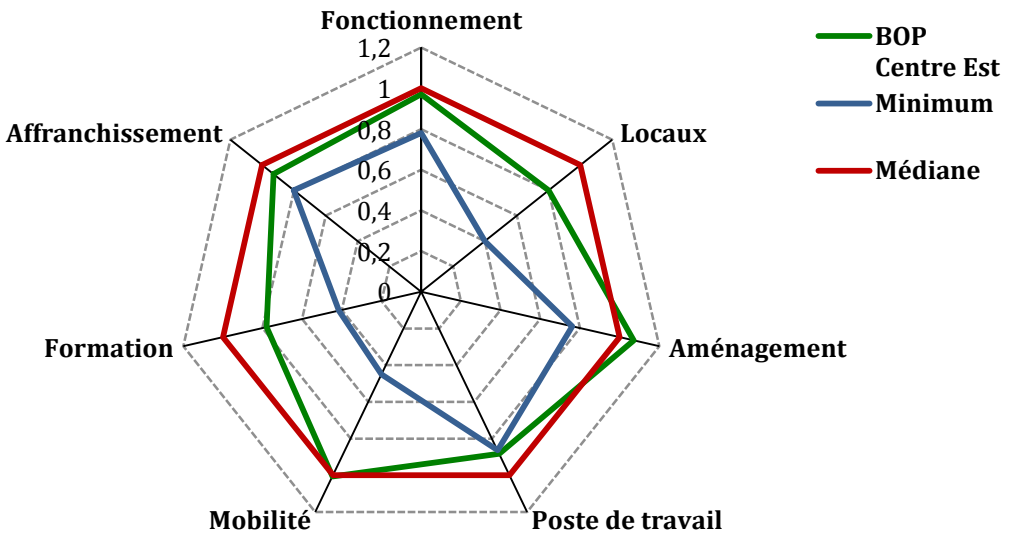
Tableau 1 : Répartition des dotations entre les différentes unités opérationnelles du BOP Centre Est en 2015 et 2016 (en M€)

	UO Lyon	UO Grenoble	UO Chambéry	UO Riom	Total
Dotation initiale 2015	8,10	5,68	3,71	4,15	21,66
Dotation totale 2015	9,31	6,57	4,25	4,42	24,55
Poids de l'UO dans l'exécuté 2015	**37,9 %**	**26,8 %**	**17,3 %**	**18,0 %**	**10,0 %**
Demande budgétaire pour 2016	12,40	8,22	5,12	5,63	31,38
Dotation initiale 2016	8,94	5,92	3,65	4,16	22,67

Source : Cour d'appel de Lyon ; Mission.

Les dépenses du BOP Centre-Est sont inférieures à la médiane nationale dans cinq des sept catégories de dépenses : les frais de fonctionnement et de location, les dépenses liées aux postes de travail, la formation et l'affranchissement. Seules les dépenses d'aménagement sont supérieures à la médiane nationale.

Graphique 2 : Comparaison des ratios de gestion du BOP Centre Est, par catégories de dépenses



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

1.2. Le BOP se caractérise par une croissance de 42 % des charges à payer entre 2014 et 2015

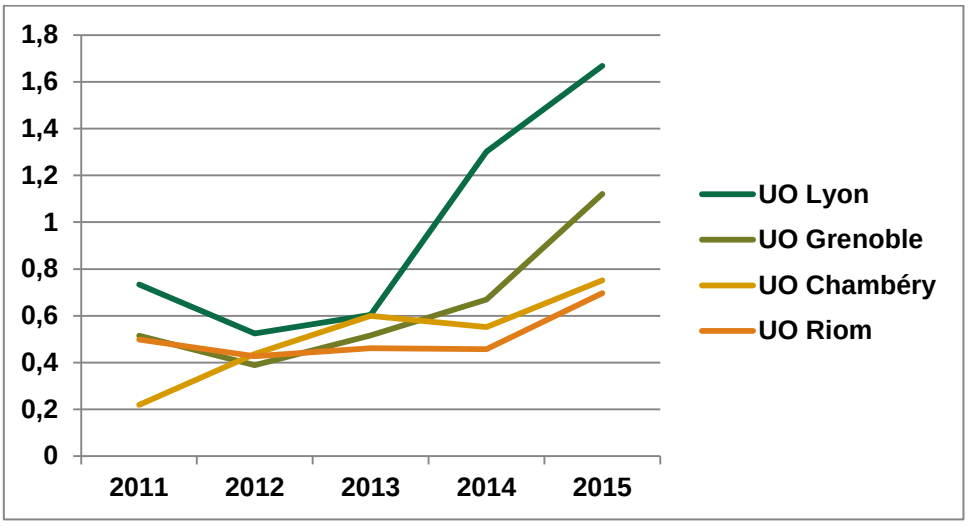
La mission a constaté une importante croissance des charges à payer (CAP) entre les exercices 2014 et 2015 : une croissance de 42,21 % sur l'ensemble du BOP Centre-Est. Il faut toutefois noter que les CAP ont évolué de manière très inégale entre les différents UO du BOP. En effet, passant de 669 840 € à 1 121 222 €, l'UO de Grenoble a vu ses CAP augmenter de 67,39 % en l'espace d'un an, alors que l'UO de Lyon a vu ses CAP augmenter de 28,05 % sur la même période (cf. tableau 2). Malgré ces disparités, il faut souligner que tous les UO du ressort ont augmenté leurs charges à payer depuis l'exercice 2012 (cf. graphique 2).

Tableau 2 : Volume et évolution des charges à payer entre 2014 et 2015 dans le BOP Centre Est (en €)

	UO Lyon	UO Grenoble	UO Chambéry	UO Riom	Total
CAP 2014	1 302 534	669 840	551 522	456 837	2 980 733
CAP 2015	1 667 939	1 121 222	752 048	697 581	4 238 790
Évolution	28,05%	67,39%	36,36%	52,70%	42,21%

Source : Cour d'appel de Lyon ; Mission.

Graphique 3 : Évolution des charges à payer dans les UO du BOP Centre Est, entre 2011 et 2015 (en M€)



Source : Cour d'appel de Lyon ; Mission.

Ce décalage entre dotations et coût annuel a amené le contrôleur budgétaire régional de Lyon, dans son avis du 12 février 2016 sur le BOP 166[5], à constater, à propos de la programmation 2016, hors titre 2 : « *Les dépenses obligatoires sont couvertes, les charges à payer incluent notamment les factures de novembre et décembre qui n'ont pu être réglées. Les dépenses inéluctables sont couvertes en AE ; par contre la couverture en CP n'est à ce stade assurée que pour 6 à 8 mois avec un risque d'interruption des paiements à la fin de l'été sans abondement complémentaire ou redéploiement. Cette situation est malheureusement classique mais, conjuguée cette année à l'engagement par anticipation fin 2015 de 1,9 M€, elle s'apparente à l'organisation d'une insoutenabilité par le RBOP qui par ailleurs n'a pas pris la précaution, à ce stade, de constituer à son niveau une réserve d'AE. On ne peut qu'inciter fortement le RBOP à ajuster la consommation d'AE aux CP disponibles afin de limiter les reports de charges sur 2017 par non couverture en CP* ».

Le contrôleur budgétaire formule, en conclusion de sa note, un avis défavorable sur le BOP 166. D'autres BOP ont reçu, en 2015 ou 2016, un avis défavorable du CBR (voir annexe I). Mais le CBR de Lyon est le seul à faire état d'une insoutenabilité, non pas subie, mais « organisée ».

Les chefs de cours ont réagi très vivement à cet avis, s'estimant mis en cause personnellement dans leur gestion. Des échanges ont eu lieu entre la cour d'appel et le CBR. Les RBOP ont exposé que le désajustement entre AE et CP n'était en aucune façon une décision du BOP pour tenter d'obtenir des dotations complémentaires afin de couvrir les AE, mais au contraire la conséquence des stratégies d'allocation des ressources arrêtées par l'administration centrale. En effet, les pré-enregistrements mis en œuvre par le BOP ne sont pas des engagements par anticipation de dépenses nouvelles mais visent à assurer la couverture d'engagements souscrits pour des loyers et marchés forfaitaires s'exécutant en année n+1.

Les échanges entre la mission et la DSJ ont permis de confirmer que la gestion mise en œuvre par le BOP de Lyon répond à des instructions de la DSJ qui, depuis 2013, cherche à réduire les charges à payer complémentaires et supplémentaires au profit des charges à payer automatiques, l'absence de recensement des deux premières dans Chorus ne permettant pas de disposer d'un tableau précis et exact de la situation comptable des juridictions. Dans cette perspective, elle incite les cours d'appel à pré-enregistrer les factures, cette procédure consistant à intégrer la demande de paiement dans Chorus, ce qui consomme des autorisations d'engagement (AE) mais pas de crédits de paiement (CP). Ainsi sont générées chaque année et dans toutes les cours d'appel des charges à payer automatiques, ayant vocation à être payées au cours de l'année n+1 et ce d'autant plus rapidement que la demande de paiement a été intégrée préalablement dans Chorus.

Dans une note du 13 juin 2016 portant sur le compte-rendu de gestion du BOP 166, qui s'est déroulé le 27 mai 2016 en présence des chefs de cour, le nouveau CBR de Lyon a pris acte de ces explications, et admis que si l'insoutenabilité du BOP était incontestable, la formulation de l'avis, laissant à penser à une responsabilité des RBOP était « inappropriée ». Le CBR conclut : « *Sur le fond, le sujet traité ici relève essentiellement de différend de positions, à vrai dire assez naturel, mais non résoluble eu égard à leurs fonctions, entre responsables de BOP soumis à une forte tension et contrôleur budgétaire* ».

Cette note n'a pas suffi à satisfaire les chefs de cour, qui réclament toujours la rétractation officielle de l'avis du 12 février 2016.

[5] Rendu en application de l'article 94 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et des articles 13 et 14 de l'arrêté modifié du 17 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire du ministère de la justice.

La mission a rencontré le CBR et ses collaborateurs le 26 octobre 2016. Celui-ci a rappelé l'existence de la note du 13 juin 2016, dans laquelle il a reconnu la maladresse de la formule contestée par les chefs de cour et a par ailleurs indiqué que « *le problème de décalage entre le montant des AE et celui des CP n'est pas de la responsabilité du BOP mais celle de l'administration centrale du ministère de la justice et en particulier du RPROG, qui devrait de son point de vue effectuer un meilleur pilotage budgétaire des AE et CP dont il dispose* ; *l'attitude à tenir par une cour d'appel qui se verrait déléguer, en fin d'exercice budgétaire, de nouvelles AE non couvertes par les CP est de ne pas consommer ces AE à moins qu'ils ne soient délégués pour une raison précise et explicite* ».

Dans son rapport, la mission appelle à une clarification, à intervenir entre la DSJ et le CBCM, sur la pratique de gestion induite par le décalage entre AE et CP.

1.3. Il n'existe pas de stratégie de marchés dans le BOP Centre-Est

La création des BOP interrégionaux en 2012 s'est accompagnée de la centralisation de la compétence « marchés publics » dans les services administratifs interrégionaux judiciaires (SAIRJ) des cours d'appel BOP. La fonction de responsable de la gestion budgétaire en charge des marchés publics (RGBMP) a été supprimée dans les SAR des cours d'appel UO. Pour autant, le service compétent en matière de marchés publics dans le SAIRJ n'a pas vu ses effectifs augmenter à la suite de l'élargissement de ses compétences. A Lyon, il comprend deux équivalents temps plein (ETP) ce qui explique, selon les chefs de cour, son état actuel de saturation.

La responsable des marchés publics au SAIRJ est directrice des services de greffe. Elle bénéficie de formations dispensées à la DIRECCTE mais estime ne pas disposer de toutes les compétences techniques nécessaires pour pouvoir générer des économies, contrairement aux acheteurs des services de la préfecture, qu'elle estime d'un niveau supérieur à celui des acheteurs des autres administrations qu'elle fréquente à l'occasion des réunions de responsables des marchés publics.

Il n'existe pas, dans le BOP Centre-Est, de stratégie interrégionale en matière de marchés publics. Selon les chefs de la cour d'appel de Lyon, « chaque chef de cour est responsable de ses marchés publics et définit sa propre politique d'adhésion ». Si la cour d'appel de Riom a adhéré à un certain nombre de marchés gérés par le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) de la région Auvergne-Rhône-Alpes, la participation des juridictions du BOP Centre Est aux marchés régionaux est rare. Le BOP n'a pas connaissance de la liste des marchés. Les juridictions du ressort de la cour d'appel de Lyon n'ont adhéré ni au marché régional de climatisation, ni à celui de nettoyage, en dépit de « la forte incitation du préfet à y adhérer ». Selon les chefs de cour, ces refus s'expliquent, dans le second cas, par le coût trop élevé du marché SGAR de nettoyage, et dans le premier par l'existence de marchés multi techniques pour l'entretien des bâtiments.

Sur 32 marchés passés dans le ressort de la cour d'appel de Lyon en 2015 :

- 5 sont des marchés nationaux du ministère de la justice ;
- 11 sont des marchés nationaux interministériels ;
- 16 sont des marchés de niveau UO.

Il n'existe pas de marché BOP dans la région judiciaire Centre Est. Les juridictions du ressort de la cour d'appel de Lyon n'ont par ailleurs adhéré à aucun marché interministériel infra-national, ni à aucun marché infra-UO

2. Les chefs de cour ont présenté leur stratégie de gestion du BOP et souligné plusieurs difficultés

2.1. Les chefs de cour ont présenté leur stratégie de gestion

Les chefs de la cour d'appel de Lyon estiment que leur gestion est d'abord guidée par l'imprévisibilité qui caractérise la programmation budgétaire établie par l'administration centrale du ministère de la justice.

2.1.1. Le dialogue entre le BOP et l'administration centrale

La cour d'appel de Lyon, dont les chefs sont responsables du budget opérationnel de programme (RBOP), transmet chaque année à la direction des services judiciaires l'agrégation des demandes budgétaires des quatre unités opérationnelles qui composent le BOP (Chambéry, Grenoble, Lyon et Riom). Bien que des discussions multilatérales et bilatérales aient lieu entre la cour BOP et les cours UO, afin de faire émerger des critères de convergence, les chefs de la cour d'appel de Lyon ne se considèrent pas comme légitimes pour corriger les demandes budgétaires formulées par les cours d'appel UO. Selon les chefs de cour, le pré-DRICE est communiqué aux cours quelques jours avant la réunion de dialogue de gestion qui a lieu à Paris. Ils regrettent que ce dialogue ne permette pas d'obtenir une modification éventuelle du pré-DRICE. En 2016, la réunion a, de leur point de vue, davantage porté sur les ratios d'exécution de l'année 2015 que sur l'année 2017, ce qui devrait pourtant constituer le cœur des échanges lors d'un dialogue de gestion.

2.1.2. Le dialogue entre le BOP et les UO

Lors de leur prise de fonction à la cour d'appel de Lyon, en 2014, les chefs de cours ont dû répondre à l'inquiétude de certaines UO, qui craignaient le manque d'impartialité de la cour BOP dans les décisions budgétaires arrêtées par cette dernière. Depuis cette date, les relations entre la cour BOP et les cours UO sont régies par la règle du consensus lequel « *ne se forme pas spontanément* ».

Ainsi, les décisions de répartition, qu'elles soient initiales ou qu'elles concernent les abondements en cours d'exercice, sont préparées avec l'appui du service administratif régional (SAR) de Lyon, qui présente, dans la mesure du possible, trois scénarios bâtis selon des combinaisons de critères de répartition différentes (demandes budgétaires, exécution au cours de l'année passée, montant des charges à payer, ratios de la DSJ).

Si cette méthode a permis, jusqu'à présent, d'éviter qu'une décision soit prise contre la volonté d'une UO, les chefs de la cour d'appel de Lyon considèrent qu'elle est chronophage et de moins en moins efficiente, d'autant que les cours d'appel ne partagent pas toujours les mêmes problématiques (notamment selon leur taille et leur activité) donc les mêmes constats et les mêmes besoins. Les échanges visant à parvenir à une situation consensuelle ont lieu en comité de pilotage opérationnel (CPO) et en comité de pilotage stratégique (CPS) s'agissant des dotations initiales et par échange de courriers électroniques en cours d'exercice, sauf lorsque des blocages justifient la réunion d'un CPO ou d'un CPS.

2.1.3. Le dialogue entre les cours UO et les juridictions

2.1.3.1. Dans le ressort de la cour d'appel de Lyon

Cinq arrondissements judiciaires composent le ressort de la cour d'appel de Lyon. Le dialogue entre la cour d'appel, agissant en tant qu'UO, et les juridictions est décrit dans une note du 3 mai 2016 signée par les chefs de cour et portant sur l'élaboration des demandes budgétaires 2017. Ladite note rappelle que les dialogues de gestion conduits dans le ressort de la cour d'appel pour l'unité opérationnelle de Lyon s'inscrivent dans le cadre de la préparation des demandes budgétaires et constituent une étape importante dans l'élaboration du projet de budget opérationnel de programme.

Le dialogue de gestion comprend deux étapes :

- les réunions préparatoires d'arrondissement judiciaire sont tenues dans chaque tribunal de grande instance (TGI), en présence du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire et des responsables de gestion concernés (ressources humaines, budget, immobilier et informatique). Ces réunions constituent la phase préalable à la conférence de dialogue de gestion. Elles permettent d'informer les juridictions sur le contexte et les perspectives de l'exercice budgétaire dans l'ensemble des volets relatifs aux moyens humaines, financiers et techniques et d'échanger avec le SAR sur les demandes présentées par chaque juridiction de l'arrondissement judiciaire. Y participent, outre les chefs de juridiction du TGI ou leurs représentants, les présidents, vice-présidents et directeurs ou chefs de greffe de l'ensemble des juridictions de l'arrondissement judiciaire ;
- la conférence de dialogue de gestion se tient à la cour d'appel, par séquences successives réservées à chacun des départements du ressort. Destinée à approfondir les discussions sur les points les plus importants et les priorités soulevées par les juridictions, elle permet d'échanger sur des sujets techniques nécessitant un examen précis. La question des ressources humaines y occupe une place importante, qu'il s'agisse des demandes de création, de transformation ou de redéploiement d'emplois, tant pour les magistrats que pour les fonctionnaires et agents contractuels. Présidée par les chefs de cour, en présence de leurs secrétaires généraux, du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire et des responsables de gestion du service administratif interrégional, la conférence de dialogue de gestion a vocation à réunir, autour des chefs de juridiction des TGI, les présidents, vice-présidents et directeurs ou chefs de greffe des juridictions de l'arrondissement judiciaire souhaitant y prendre part.

La régionalisation croissante des dépenses a réduit l'importance du dialogue de gestion à l'échelle infra-UO. À ce jour, près de 75 % des dépenses des juridictions sont régionalisées et cette part tend à s'accroître[6]. Selon la cour d'appel, la régionalisation des dépenses portant sur des montants forfaitaires ou fermes permet de recentrer la gestion des juridictions sur des postes de dépense sur lesquels elles disposent de moyens d'agir et permet de mettre à profit les compétences et l'expertise des agents du SAR sur les postes à forts enjeux. Les juridictions sont informées, mensuellement, du paiement de l'ensemble de leurs dépenses, y compris celles qui sont régionalisées, mais sous forme le plus souvent d'extractions chorus non retraitées, ce qui le rend difficilement lisibles par chacune des juridictions concernée. Les demandes budgétaires annuelles comprennent donc celles ayant vocation à être régionalisées ainsi qu'une enveloppe de proximité. Le montant des crédits ouverts pour l'UO lorsqu'ils sont inférieurs à la demande formulée auprès de la DSJ, est réparti entre les juridictions, au prorata du montant des demandes arbitrées par les chefs de cour.

---

[6] Depuis 2016, les intérêts moratoires sont par exemple régionalisés, à la demande des chefs de juridictions. Ce n'est en revanche pas le cas pour les fluides, dans la mesure où, selon les chefs de cour, « *une action modératrice des juridictions est possible dans ce domaine* ».

2.1.3.2. Dans le ressort de la cour d'appel de Grenoble

Au sein de l'UO de Grenoble, les juridictions disposent d'une dotation de proximité qui couvre l'ensemble de leurs besoins passant par une demande d'achat. Les dépenses liées à un contrat sont régionalisées au niveau du service administratif régional (SAR). Cette distinction existe au sein de l'UO depuis 2013. Elle vise à centraliser les dépenses sur lesquelles les juridictions n'ont aucun levier d'action afin de réduire les doublons de gestionnaires locaux. Le montant de l'enveloppe de proximité fait l'objet, selon les chefs de cours, d'un véritable dialogue de gestion, mené par les agents du SAR, qui se déplacent dans cette perspective dans chaque arrondissement judiciaire afin de recueillir les demandes des juridictions ainsi que les justifications qui y sont associées.

Lorsque le montant des crédits ouverts pour l'UO de Grenoble est inférieur à la demande agrégée par la cour d'appel, les demandes exprimées sont amputées d'un même pourcentage pour toutes les juridictions. Le SAR analyse le niveau des dépenses des juridictions à partir de ratios inspirés de ceux réalisés par la direction des services judiciaires, comparés par groupes de juridictions présentant des caractéristiques communes[7]. Étant donné l'importance des dépenses liées à l'entretien et à la maintenance de la cité judiciaire de Grenoble, un budget d'intérêt commun (BIC) a été constitué pour les différentes juridictions qui l'occupent : la cour d'appel, le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance, le tribunal de commerce et le conseil des prud'hommes. Il en résulte que les chefs de juridiction n'ont aucun rôle en matière de gestion et que leurs marges de manœuvre sont très réduites. Chaque mois, le SAR fournit aux juridictions des restitutions constituées à partir de Chorus :

- une restitution de toutes les factures payées et commandes passées, par juridiction, en autorisations d'engagements et en crédits de paiement ;
- une agrégation mensuelle, par type d'activité.

Les factures d'eau et d'électricité des juridictions leur sont transmises pour information. Quant à l'affranchissement, la cité judiciaire est destinataire d'une facture unique, ce qui permet de réduire le risque de non transmission d'une facture de La Poste au pôle Chorus, susceptible de générer des intérêts moratoires portant sur des sommes pouvant atteindre 150 000 €.

2.1.4. Le paiement des factures s'effectue à mesure qu'elles sont transmises

Le BOP Centre-Est n'a pas bénéficié des crédits complémentaires octroyés en octobre 2016 par la direction des services judiciaires aux BOP dont le niveau de consommation était supérieur à 85 %.

Selon les chefs de la cour d'appel de Lyon, le taux de consommation au sein du BOP s'explique, en ce qui concerne l'UO de Lyon, par l'absence de factures en attente et par les instructions de consommation prudente transmise aux juridictions du ressort, justifiée par la volonté de repousser aussi loin que possible la date de rupture de paiement de la cour d'appel, qui intervient habituellement entre le 15 septembre et le 1er octobre et par l'incertitude qui pèse de façon récurrente sur le montant et les critères d'octroi de crédits complémentaires en cours d'exercice.

La cour d'appel de Grenoble ne priorise pas le paiement des factures, qui sont acquittées « au fil de l'eau ». Les dépenses sont exécutées par le pôle Chorus à mesure que les factures arrivent et il n'existe pas de stock de factures susceptible de permettre d'accélérer la vitesse d'exécution des dépenses en fin d'exercice budgétaire.

[7] Bourgoin-Jallieu, Gap et Vienne d'une part, Grenoble et Valence d'autre part.

2.2. Les chefs de cour ont mis en évidence quatre difficultés principales

2.2.1. Une difficulté à piloter le BOP

Selon les chefs de cour, la charte de gestion établie en 2012 n'a pas permis de faire accepter au sein du BOP le principe de la décision majoritaire qui aurait permis aux chefs des juridictions BOP de réaliser, en cas de besoin, des arbitrages. Les difficultés à décider s'appliquent tant au niveau de la répartition des crédits qu'en ce qui concerne la remontée des demandes formulées auprès de l'administration centrale. Dans ces conditions, la capacité d'animation d'un BOP repose pour une large part sur les relations interpersonnelles entre chefs de cours et apparaît d'autant plus difficile quand plusieurs cours de taille importante au sein d'un même BOP s'estiment également légitimes à faire primer leur point de vue et leurs orientations. Il en résulte, selon les chefs de cours, que des pratiques régionales voire locales se sont progressivement substituées à la charte de gestion de 2012 en raison de son incapacité à régir efficacement le dialogue entre BOP et UO judiciaires. En ce sens, les chefs de la cour d'appel de Lyon plaident en faveur d'une révision de la charte de gestion de 2012.

2.2.2. Un manque de visibilité sur le budget et de transparence des critères de répartition et de délégation

Les chefs de cour sont demandeurs d'une plus grande prévisibilité des crédits dont ils disposent au cours d'un exercice budgétaire ainsi que d'une plus grande lisibilité des critères de répartitions des crédits, tant initiaux que complémentaires. Ce manque de lisibilité des critères ne permet pas, de leur point de vue, d'optimiser la consommation des crédits de paiement.

2.2.3. La fragilité du dialogue de gestion

Au regard de la procédure actuelle de notification du pré-DRICE, les chefs des cours d'appel visitées s'interrogent sur l'intérêt de transmettre à la direction des services judiciaires une demande budgétaire, au regard du poids des dépenses passées dans les clés de répartition des crédits pour l'année à venir. Dans ce contexte, les sentiments selon lesquels « *tout est joué d'avance* » et que les analyses réalisées par les SAR du BOP sont d'une faible utilité, prévalent tant parmi les chefs de cours que parmi les agents des SAR. Les chefs de la cour d'appel de Lyon et de Grenoble considèrent que le « dialogue de gestion idéal » devrait porter sur la demande budgétaire réelle, c'est-à-dire celle transmise par la cour d'appel BOP à la DSJ à partir du travail de consultation réalisé par les chefs de cour dans les territoires, plutôt que sur un pré-DRICE communiqué avant la réunion de dialogue de gestion et prendre en compte les projets de juridiction présentés par le BOP ou les UO. Selon eux, un travail de mise en contexte, visant à objectiver les difficultés particulières rencontrées dans la pratique professionnelle, et à donner les moyens d'y remédier, permettrait une gestion opérationnelle sur le terrain.

2.2.4. Les carences de la maintenance informatique

Si les chefs de la cour d'appel de Lyon comme de celle de Grenoble estiment que la plateforme interrégionale (PFI) fournit des prestations d'excellente qualité en matière immobilière et de qualité inégale en matière d'action sociale, ils déplorent la médiocrité des services informatiques. Cette critique porte sur :

- le délai d'intervention ;
- la qualité des interventions ;
- la lisibilité des projets informatiques nationaux déployés dans les juridictions.

Les chefs de la cour d'appel de Lyon considèrent qu'il n'est pas normal qu'une juridiction composée de plus de cent fonctionnaires ne dispose pas d'un technicien informatique présent en permanence. Les correspondants locaux informatiques (CLI), qui constituent l'échelon de proximité en matière de dépannage informatique, ne disposent pas, selon eux, à l'heure actuelle, des compétences nécessaires à l'accomplissement de leur rôle. Le dysfonctionnement du département informatique et des télécommunications (DIT) de la PFI de Lyon est analysé par la cour d'appel comme le résultat d'un manque de ressources, d'un recours excessif à l'externalisation et en particulier de salariés trop peu investis (vacataires ou saisonniers) ou compétents au regard de l'importance des enjeux informatiques) et d'une incapacité à prioriser les réponses en fonction de la nature de l'activité du service à dépanner. Les chefs de cour considèrent que 80 % des pannes pourraient être résolus par un technicien de proximité. Afin de pallier les défaillances des services du secrétariat général, le service administratif régional a recruté un élève préparant un baccalauréat professionnel « informatique », en apprentissage, qui assiste les CLI de la cour d'appel.

3. Les cours d'appel et juridictions visitées ont mis en place des actions de rationalisation des dépenses de fonctionnement courant, dont le partage pourrait être renforcé

3.1.1. L'UO de Lyon a déployé plusieurs stratégies de rationalisation

Si des mesures d'économies ont été mises en œuvre dans le ressort de l'unité opérationnelle de Lyon, les chefs de cour et le SAR soulignent qu'elles ont « *atteint leurs limites, ce qui signifie que les actions supplémentaires de réduction de la dépense portent désormais le risque d'une dégradation des conditions de travail des personnels (risques psycho-sociaux) et de la qualité du service rendu aux justiciables.* ». Ils en concluent que « *les économies substantielles pouvant être réalisées doivent découler de réformes structurelles et s'accompagner d'un appui technique ou règlementaire du RPROG* ».

3.1.2. Affranchissement

La cour d'appel a procédé à la mutualisation des machines à affranchir pour les juridictions hébergées sur un même site. Les chefs de cour ont par ailleurs indiqué avoir mis en œuvre la note du directeur des services judiciaires du 19 juin 2014 relative aux actions en faveur d'une réduction des dépenses d'affranchissement. Néanmoins, aucun contrôle de sa bonne application dans les services de la cour d'appel n'est effectué et le service administratif régional ne procède à aucun suivi des dépenses d'affranchissement dans les juridictions du ressort de l'unité opérationnelle de Lyon, « *par manque de moyens humains* » selon les chefs de cour.

Par ailleurs, aucune convention n'a été signée entre la cour d'appel et des organismes publics afin de réduire la masse de courrier à affranchir. Des navettes ont été mises en place dans le ressort de la cour d'appel : elles concernent tous les arrondissements et servent à acheminer le courrier interne, deux fois par semaine. Les chefs de cour ont aussi indiqué à la mission qu'il n'existe pas de projet global du BOP ou de l'UO portant sur l'affranchissement. S'ils ne sont pas opposés à la massification du courrier ou au recours à l'externalisation du traitement du courrier, ils indiquent que ces démarches n'ont pas, jusqu'à présent, constitué des priorités. Au regard des économies potentielles à réaliser dans ce domaine, ils considèrent qu'une « *politique de maîtrise et de modération des frais d'affranchissement devra être mise en place en 2017 dans le ressort de la cour d'appel* ».

3.1.3. Dématérialisation

Au sein de la cour d'appel de Lyon, le greffe procède, dans chaque cabinet d'instruction, à la numérisation des dossiers. Cette numérisation s'effectue de façon manuelle jusqu'à 50 pages puis automatisée au-delà, au sein du service commun de numérisation qui a été créé pour la juridiction. Les chefs de cour estiment que les documents numériques sont en revanche sous-utilisés dans les formations de jugement et que l'usage du CD-ROM est encore trop fréquent. Présidents et procureurs sont actuellement consultés afin de promouvoir le partage de documents dans le cadre de la NPP4.

3.1.4. Environnement de travail

Les opérations menées dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire ont permis de redéployer du mobilier de bureau dans le ressort de l'UO tout comme la construction du nouveau palais de justice de Bourg-en-Bresse. En matière de documentation, la cour d'appel a procédé au recensement annuel des besoins auprès des juridictions de l'UO ainsi qu'à l'achat groupé des codes. Il n'existe pas, néanmoins, de référentiel régional d'équipement documentaire des magistrats. Les chefs de cour privilégient l'énonciation de principes directeurs, « *adaptés par juridiction* ». Des abonnements au format papier ont été résiliés et un groupe de travail a été mis en place à l'échelle de la cour d'appel afin d'identifier précisément quels sont les documents indispensables au bon exercice de la justice.

Le coût des fournitures informatiques a été réduit grâce à la mise en concurrence de différents prestataires. Un marché interrégional est en cours de préparation. Les frais de déplacements professionnels font l'objet d'un « *contrôle au plus près* » selon le SAR. Plusieurs mesures ont été prises afin de réduire le montant de ces frais :

- achat de billets au tarif loisir pour le trajet « aller » et pro pour le trajet « retour » ;
- achat de cartes fréquence ;
- recours à l'agence de voyage titulaire du marché public pour les seuls déplacements complexes (déplacements à l'étranger, billets d'avion) en raison du coût de ses prestations ;
- rédaction d'un vadémécum par le DDARJ rappelant les règles à suivre en matière de déplacements et frais professionnels ;
- mise en œuvre des recommandations inscrites dans la note[8] du secrétaire général du ministère de la justice du 6 août 2014 relative au fonctionnement de l'administration centrale[9].

3.1.5. Immobilier

3.1.5.1. Loyers

Le bail du conseil des prud'hommes de Lyon a été résilié en 2014. Plusieurs renégociations des baux ont été opérées ou sont en cours dans le département de la Loire.

[8] NOR : JUST1420470N.

[9] http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUST1420470N.pdf

3.1.5.2. Révision des contrats de maintenance multi techniques

Le tableau 3 expose, par juridiction, les gains réalisés par le service administratif régional à l'issue de la révision, pour l'année 2016, des prestations prévues dans les contrats de maintenance multi techniques. Il a notamment été décidé de réduire le périmètre de la maintenance corrective.

Tableau 4 : Comparaison des ratios de coût des contrats de maintenance multi techniques par m² par juridiction après révision des contrats et gains financiers associés dans le ressort de la cour d'appel de Lyon

Juridiction	Ratio 2015 (en euros/m²)	Ratio 2016 (en euros/m²)	Gain réalisé (en euros)
TI de Trévoux	4,60	6,05	- 1 343
TI de Nantua	7,91	7,10	640
CPH d'Oyonnax	17,43	6,91	2 978
Palais de justice Belley	12,73	12,09	717
CPH de Saint-Étienne	17,16	21,97	- 3 070
Palais de justice de Saint-Étienne	5,50	3,78	24 812
Palais de justice de Montbrison	6,30	4,30	5 960
CA de Lyon « 24 colonnes »	5,70	4,56	13 072
Total	6,26	4,91	43 766

Source : Service administratif régional de Lyon ; mission.

La révision de huit contrats de maintenance multi techniques entreprise par le responsable de la gestion immobilière (RGI) de Lyon entre 2015 et 2016 a permis de réaliser une économie totale de 43 766 € sur une dépense initiale de 203 690 €, soit un gain de 21 %. Selon le RGI, la grande variation des ratios du coût de la maintenance par m² - compris en 3,78 et 21,97 – s'explique par la taille de la juridiction[10] et la technicité du site. Le suivi de l'exécution des contrats de maintenance multi techniques fait l'objet de réunions mensuelles entre le technicien immobilier et le mainteneur.

3.1.5.3. Fluides

Plusieurs actions ont été menées par l'UO de Lyon pour réduire les dépenses de fluides :

- la cour d'appel de Lyon a bénéficié de la révision des tarifs du gaz et de l'électricité menée à l'échelle nationale pour le ministère de la justice ;
- un contrat de performance énergétique a été signé en 2013 entre le tribunal de grande instance de Villefranche-sur-Saône, le préfet de région Rhône-Alpes, Cofély Services et GDF-Suez, par lequel les opérateurs s'engagent à mettre en œuvre les mesures nécessaires afin de réduire, au profit du TGI et des autres administrations signataires[11], de 21 % les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre ;
- la consommation d'eau de la cour d'appel a été réduite grâce à l'installation de mitigeurs ;
- des conventions de répartition des charges ont été signées avec les tiers occupants ;

[10] Le conseil des prud'hommes de Saint-Étienne a une surface de 638 m² tandis que le palais de justice de Saint-Étienne est le deuxième plus grand palais de l'UO, avec 14 400 m².

[11] Le contrat concerne également le commissariat d'Oullins, la DIRECCTE Rhône-Alpes et la cité administrative d'Annecy.

- les spots d'éclairage du Nouveau palais de justice de Lyon ont été remplacés par des Led, qui consomment moins d'électricité.

3.1.5.4. Contrats de collecte

Les contrats de collecte ont été réexaminés à l'occasion de la mise en place d'une facture globale pour l'ensemble du ressort.

3.1.5.5. Archivage

La maîtrise des dépenses liées à l'archivage dans le ressort de la cour d'appel de Lyon est liée à trois démarches :

- la création d'un centre départemental d'archives à Montbrison, pour le département de la Loire ;
- le redéploiement des rayonnages d'archives du conseil des prud'hommes de Belley, supprimé dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, vers le Nouveau palais de justice de Lyon ;
- la conservation des archives du tribunal de grande instance de Bourg-en-Bresse dans les locaux de l'ancien palais de justice de Belley.

3.2. La cour d'appel de Grenoble a déployé plusieurs stratégies de rationalisation

3.2.1. Affranchissement

Les chefs de cour ont indiqué à la mission que « *tous les moyens ont été mis en œuvre dans le ressort de la cour d'appel de Grenoble afin de réduire les frais d'affranchissement* » :

- transmission de consignes aux juridictions et rappel des textes nationaux en matière de réduction des frais d'affranchissement dès 2014 ;
- mutualisation des machines à affranchir et contrats de collecte et de remise du courrier
- mise en place de navettes entre les juridictions ;
- recours au courrier électronique pour les échanges internes et la communication avec les fournisseurs ;
- suivi et analyse des dépenses d'affranchissement à partir d'un tableau de bord.
- inventaire de toutes les procédures dans tous les greffes pour s'assurer que la procédure suivie est strictement celle prescrite par les textes (suppression des envois doublés de lettres simples).

Aucune convention n'a été signée dans le ressort de la cour d'appel. Les chefs de cour sont demandeurs d'un cadrage national sur ce sujet, qui permettrait d'identifier les acteurs avec lesquels des partenariats peuvent être noués. Le recours à la massification du courrier a été étudié. Le volume de courrier traité au sein de la cité judiciaire n'est pas suffisant pour bénéficier de tarifs réduits, sauf à constituer des stocks, ce qui est incompatible avec les délais réglementaires. Selon les chefs de Cour, seuls des changements législatifs ou réglementaires permettront de réaliser, dans ce domaine, des économies supplémentaires grâce au cantonnement du recours à la lettre recommandée avec accusé de réception et à la levée des pesanteurs juridiques freinant le développement de la dématérialisation.

3.2.2. Marchés

Au sein de l'unité opérationnelle de Grenoble, le recours aux marchés publics est obligatoire dès lors que le segment d'achat concerné est couvert par un marché. Les achats de fournitures de bureau hors marché sont résiduels et, lorsqu'ils sont nécessaires, effectués auprès du titulaire du marché qui applique alors des remises par rapport au prix public. Il existe, dans le ressort de la cour d'appel de Grenoble, des marchés mutualisés avec le secrétariat général pour les affaires régionales. C'est par exemple le cas pour la maintenance des installations de climatisation (CVC) et des systèmes de sécurité incendie (SSI). Les chefs de cour et le SAR considèrent qu'étant donné la nature de certaines prestations, la conservation de marchés locaux est nécessaire dans les domaines du nettoyage ou de la maintenance multi technique, où « *seule la proximité avec les entreprises permet de s'assurer du bon déroulé de l'exécution du marché public* ».

3.2.3. Immobilier

Aucun bail n'a été récemment renégocié dans le ressort de la cour d'appel de Grenoble. Néanmoins, les logements de fonction des chefs de cour et de juridiction ont été supprimés, ce qui a permis de générer une économie annuelle de 50 000 € par an.

3.2.4. Environnement de travail

3.2.4.1. Imprimantes

Les moyens d'impression ont été mutualisés dans la cité judiciaire de Grenoble.

3.2.4.2. Documentation

Plusieurs démarches ont été entreprises dans le ressort de la cour d'appel de Grenoble afin de réduire les dépenses liées à la documentation :

- la cour d'appel a défini un référentiel par juridiction ou grand service de la cour d'appel : les magistrats disposent chacun des quatre codes indispensables (codes civil, de procédure civile, pénal et de procédure pénale). Chaque juridiction possède en outre une collection complète de codes dans sa bibliothèque ;
- la cour d'appel de Grenoble a procédé à la mutualisation des coûts de documentation avec le barreau :
  - le centre documentaire de la cour d'appel est animé par un agent du service public et une personne recrutée par les avocats ;
  - la cour et le barreau partagent leurs abonnements, de telle sorte ces derniers sont répartis afin que chaque partie paie chaque année le même montant de frais d'abonnement ;
- les chefs de cour ont indiqué à la mission effectuer des contrôles de la mise en œuvre de leurs consignes d'équipement documentaire lorsqu'ils se déplacent dans les juridictions.

Les chefs de cour soulignent que la dématérialisation de la documentation (utilisation de LexisNexis en ligne par exemple) ne pourra être généralisée que lorsque le réseau internet sera suffisamment rapide et fiable quelle que soit l'heure de la journée, ce qui n'est actuellement pas le cas.

3.2.4.3. Frais de représentation et de déplacement

La cour d'appel veille à limiter les frais de représentation, couverts par une dotation clairement identifiée. De même, les frais de déplacement font l'objet d'un contrôle précis : lorsque des réunions ont lieu à Paris à 9 heures, les agents prennent le train de 5h16, ce qui permet d'économiser le coût d'une nuit d'hôtel. Le retour s'effectue par le train qui arrive en gare de Grenoble à 23h49. Lorsque des agents de la cour d'appel de Grenoble doivent être présents à Lyon plusieurs jours à la suite, ils font l'aller-retour chaque jour afin, là encore, d'économiser le coût d'une nuit d'hôtel.

3.2.4.4. Fournitures informatiques

En ce qui concerne les fournitures informatiques, la cour d'appel considère que des économies pourraient être réalisées en l'absence d'obligation de recourir à l'UGAP du fait de la convention qui lie le ministère de la justice à la centrale publique d'achat. Dans une note communiquée à la mission, le SAR de Grenoble indique que « *sur les dix références les plus commandées représentant 71 % du montant des commandes, l'économie sur l'année 2015 aurait été de 25 012,07 € HT, soit 30 014,18 € TTC. La dépense totale de 2015 s'est élevée à 69 626,84 €. Il aurait été possible de réaliser au moins 43 % d'économies* ».

3.2.5. Archivage

La cour d'appel de Grenoble ne rencontre pas de difficulté particulière en matière d'archivage et considère qu'elle est à jour du traitement de ses archives, tant en ce qui concerne le versement que la destruction. Le tribunal d'instance de Bourgoin-Jallieu, qui exerçait une compétence commerciale et dispose donc d'un volume important d'archives, a recours aux services d'une société privée, auprès de laquelle il externalise le traitement de ses archives. Les chefs de cour estiment que le tribunal de grande instance de Vienne dispose d'un stock anormalement élevé d'archives, qui nécessitera dans les mois à venir une opération de tri. La saturation des archives départementales de l'Isère a justifié la construction d'un nouveau bâtiment, qui devrait être livré en 2021 au plus tard.

3.3. Le tribunal de grande instance de Lyon

La politique de réduction des dépenses de fonctionnement courant mise en œuvre dans l'arrondissement du tribunal de grande instance (TGI) de Lyon repose sur plusieurs leviers :

- veiller à l'adéquation entre les quantités commandées et l'activité des services. ajuster les stocks pour éviter le gaspillage, notamment en ce qui concerne les consommables informatiques ;
- commander des produits dérivés en consommables informatiques ;
- systématiser l'impression en recto-verso. En 2016, dix palettes de papier ont été économisées par rapport à 2015, sur un total de 80 ;
- mettre fin à l'impression par un imprimeur des cotes de dossiers pénaux, désormais remplacées par des étiquettes autocollantes éditées à partir de Cassiopée ;
- réutiliser les supports des tampons aussi souvent que possible, après commande de nouvelles bandes en caoutchouc ;
- veiller au respect des règles énoncées en matière de document (un jeu de codes par bureau) ;
- réduire, jusqu'à ce qu'elles soient quasiment nulles aujourd'hui, les commandes d'ouvrages pour la bibliothèque ;

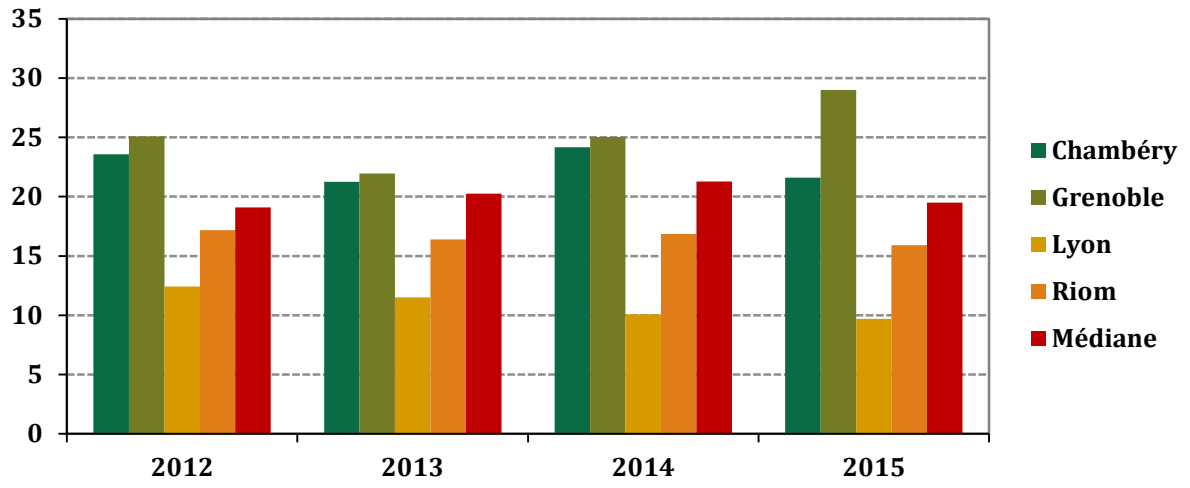
- transmettre des consignes de bon usage des matériels techniques auprès des agents afin d'éviter les refus de prise en charge par les mainteneurs en cas de détérioration (cas des copieurs) ;
- verser les documents aux archives départementales par des moyens internes, ce qui permet d'éviter le coût généré par le recours à un transporteur.

4. Synthèse des dépenses par poste du BOP Centre Est

4.1. Gardiennage

La mission a constaté que les dépenses de gardiennage varient d'une UO à l'autre. En effet, les dépenses de gardiennage des UO de Chambéry et de Grenoble sont systématiquement supérieures à la médiane nationale, alors que celles de Lyon et Riom sont systématiquement inférieures à cette médiane. S'agissant de l'UO de Chambéry, le SAR UO fait appel aux marchés publics locaux, faute de pouvoir recourir à des réservistes de la police nationale, de la gendarmerie ou de l'administration pénitentiaire. Néanmoins, afin de limiter les coûts, les chefs de cour ont demandé aux juridictions du ressort de modifier les horaires des audiences en les fixant le matin au lieu de l'après-midi pour éviter le règlement d'heures supplémentaires. Il est important de souligner la forte croissance des dépenses de gardiennage de l'UO de Grenoble, partiellement expliquée par le surcoût de 61 794,86 € qui a été supporté en 2015 afin de financer la mise en place d'une équipe de sécurité additionnelle.

Graphique 4 : Dépenses de gardiennage par m² de surface brute utile par UO du BOP Centre Est de 2012 à 2015

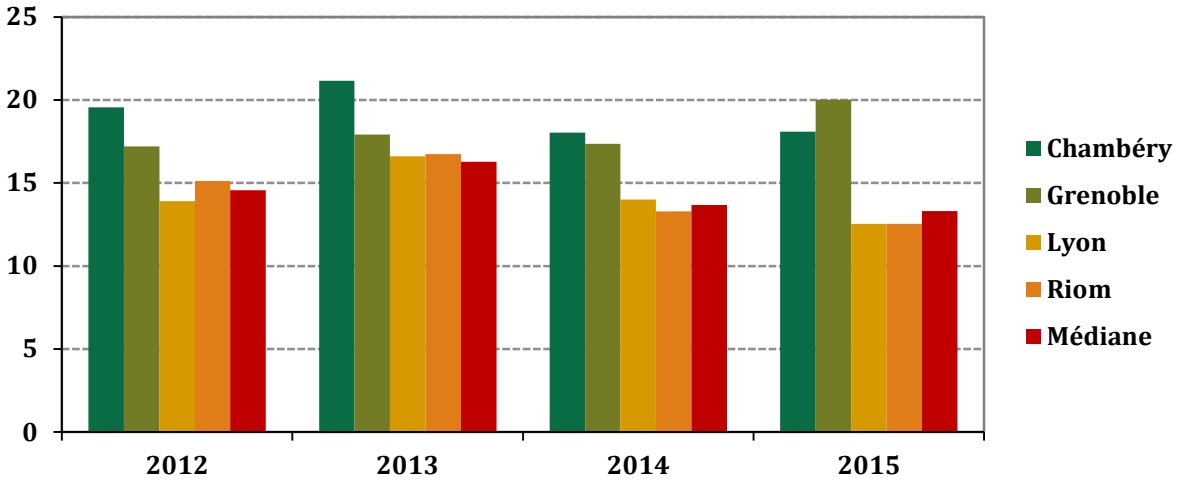


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

4.2. Fluides

Les dépenses de fluides sont systématiquement supérieures à la médiane nationale pour les UO de Chambéry et de Grenoble. S'agissant de l'UO de Chambéry, toujours au-dessus de la médiane, la diminution de la dépense en 2015 par rapport à 2014 ne peut s'expliquer que par des températures particulièrement douces et clémentes durant l'automne 2015. Pour l'UO de Grenoble, une importante hausse en 2015 est expliquée par un engagement des AE sur plusieurs années en fin 2015, conformément à la demande du ministère dans le cadre des nouveaux marchés d'électricité et de gaz. Les dépenses des UO de Lyon et de Riom, quant à elles, ont été proches ou inférieures à la médiane nationale durant cette même période.

Graphique 5 : Dépenses de fluides par m² de surface brute utile par UO du BOP Centre Est de 2012 à 2015

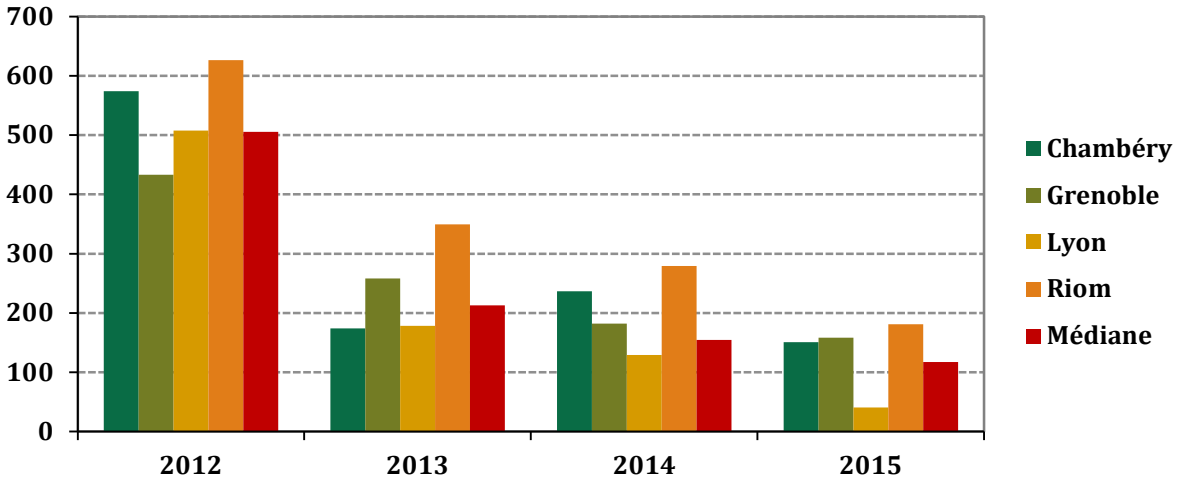


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

4.3. Documentation

Les frais de documentation ont fortement diminué depuis 2012, conformément à la médiane nationale. Cette diminution est liée à la réduction importante de la documentation papier et la politique d'achat de codes qui a été recentrée au plus près des besoins.

Graphique 6 : Dépenses de documentation par ETP, par UO du BOP Centre Est de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

BOP Grand Est

Encadré 3 : Fiche d'identité du BOP

Chefs de la cour d'appel BOP : Sylvette Mizrahi, présidente de chambre, faisant fonction de premier président et Frédéric Fevre, procureur général

UO : Nancy, Metz, Besançon et Colmar

Nombre de juridictions : 83

Somme de l'exécution 2015 : 20 543 416,91 €

Effectifs 2015 : 2387,64 ETPT

Nombre d'affaires civiles et pénales en 2015 : 295.706

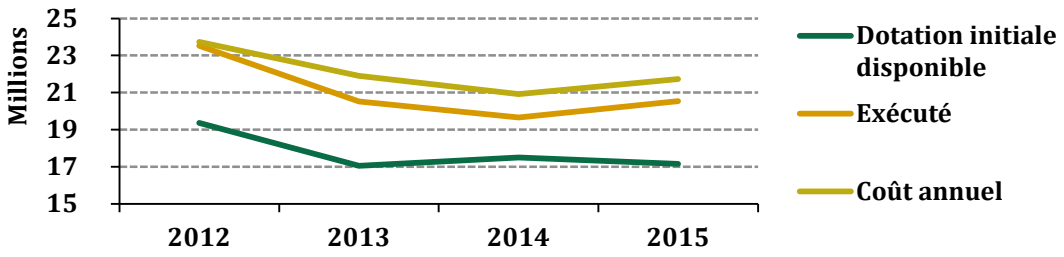
Le ressort du BOP Grand Est comprend quatre cours d'appel UO, celles de Nancy, Metz, Colmar et Besançon, dix-sept tribunaux de grande instance, trente-deux tribunaux d'instance, vingt-deux conseils de prud'hommes outre huit tribunaux de commerce. Ces 83 juridictions se situent sur 77 sites pour une population de 5,3 million d'habitants (8,2 % de la population nationale). Ses activités s'étendent sur dix départements : la Moselle, la Meuse, la Meurthe et Moselle, les Vosges, le Bas Rhin, le Haut Rhin, la Haute Saône, le Doubs, le Jura et le Territoire de Belfort.

En 2015, le BOP a bénéficié d'une dotation de 20 543 416,91 € en crédits de paiement (CP), ce qui représente 6,72% de la dotation totale dédiée au fonctionnement courant des juridictions (en augmentation de 4,51 % par rapport à l'exercice 2014).

Toujours en 2015, la dépense se répartit entre plusieurs postes :

- des dépenses de location de 1 363 750,87 € (soit 6,6% de la dotation totale)
- des dépenses de fonctionnement de 8 104 194,70 € (soit 9,80 % de la dotation totale)
- des dépenses d'aménagement de 1 885 680,15 € (soit 5,82 % de la dotation totale
- des dépenses de postes de travail de 2 185 058,60 € (soit 10,63% de la dotation totale)
- des dépenses de mobilité de 1 446 382,03 € (soit 7% de la dotation totale)
- des dépenses de formation de 221 273,15 € (soit 1,07% de la dotation totale)
- des dépenses d'affranchissement de 5 100 088,28 € (soit 24,8%% de la dotation totale)

Graphique 1 : Évolution de la dotation, de l'exécuté et du cout annuel BOP 2012-2015 (en €)



Source : DSJ, Mission. Le coût annuel représente la dépense nette sans les charges à payer de l'année N-1 mais y compris les charges à payer de l'année N

1. Le BOP Grand Est se caractérise par une situation financière délicate car ses dotations diminuent depuis 2012

1.1. Le budget du BOP Grand Est a diminué de 12,67 % entre 2012 et 2015

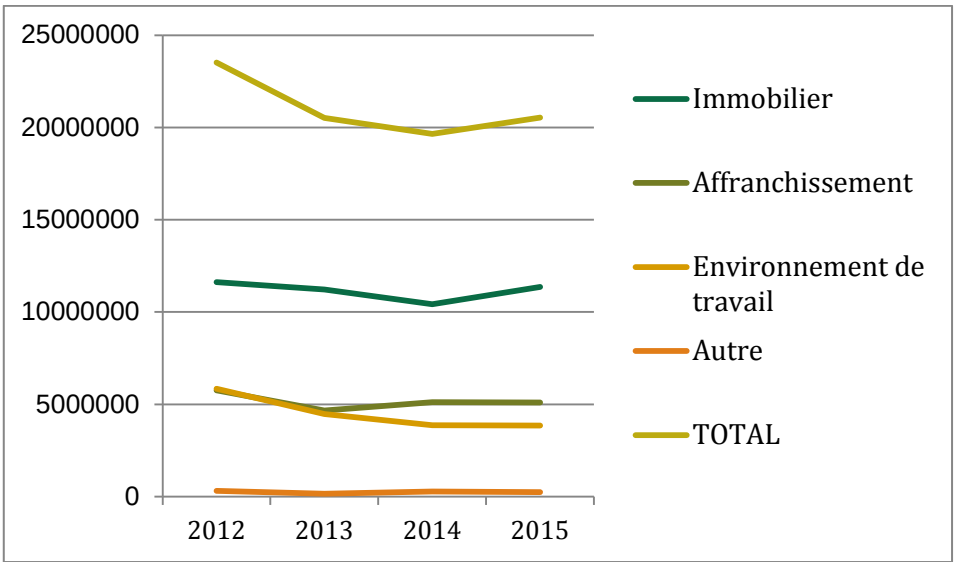
Les données de la direction des services judiciaires (DSJ) démontrent une forte diminution de crédits de fonctionnement, de 23 524 449,57 € en 2012 à 20 543 416,91 € en 2015 (-12,67 %). Il faut souligner que les dotations diminuent de 2012 à 2014, avant de voir une légère augmentation en 2015 (+ 4,51 %). Par ailleurs, la majorité des postes n'ont subi que de légères diminutions, mais il faut noter que le poste de dépenses « environnement de travail » a vu sa dotation réduite de 34,08 % en quatre ans (cf. tableau 1 et graphique 2).

Tableau 3 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP Centre depuis 2012 (en €)

	2012	2013	2014	2015
Immobilier	11 612 194,88	11 215 468,22	10 416 080,03	11 3534 13,72
Affranchissement	5 759 363,84	4 667 368,25	5 107 309,92	5 100 088,28
Environnement de travail	5 844 847,00	4 480 402,81	3 862 674,87	3 852 713,78
Autre	308 043,85	159 959,17	271 115,53	237 201,13
TOTAL	**23 524 449,57**	**20 523 198,45**	**19 657 180,35**	**20 543 416,91**

Source : DSJ, mission.

Graphique 2 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP Grand Est depuis 2012 (en €)

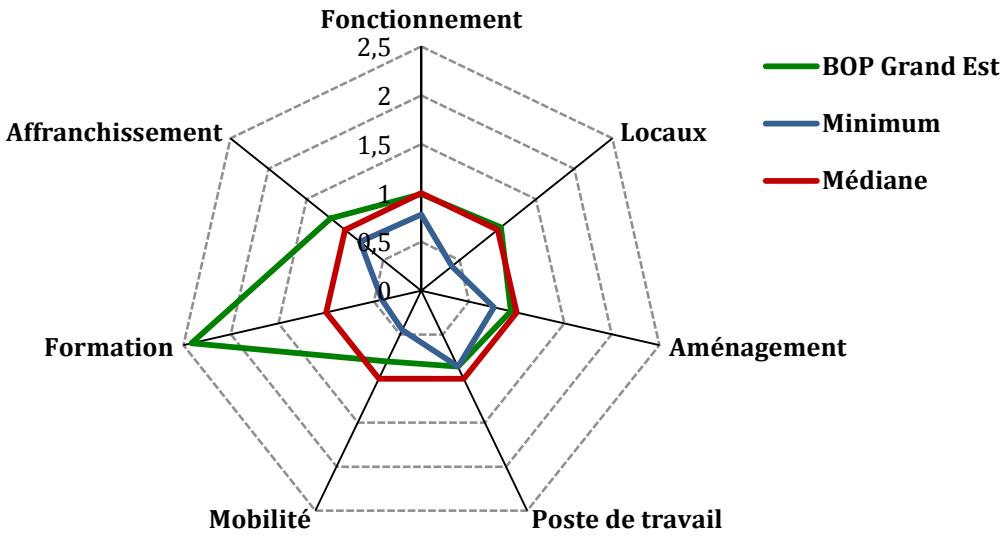


Source : DSJ, Mission.

Le BOP Grand Est présente des ratios majoritairement inférieurs à la médiane des ratios nationaux sauf en matière de formation et d'affranchissement (+ 24%) mais le droit local à Colmar et Metz impacte fortement cette dernière dépense (pour plus de 20% de la dépense : voir infra 3.4.1).

Dans le domaine de la formation, le ratio s'explique par le fait que le poste de responsable de gestion de formation du BOP a été vacant de mai 2012 à juin 2014. Les plans de formation sur cette période étaient donc essentiellement consacrés aux préparations aux concours et à la formation des personnes siégeant aux CHSCTD. Lorsque le poste a été pourvu, des formations qui n'avaient pas été organisées pour les personnels pendant ces 2 années et demi, ont pu l'être, d'où cet effet de rattrapage.

Graphique 3 : Comparaison des ratios de gestion du BOP Grand Est, par catégories de dépenses

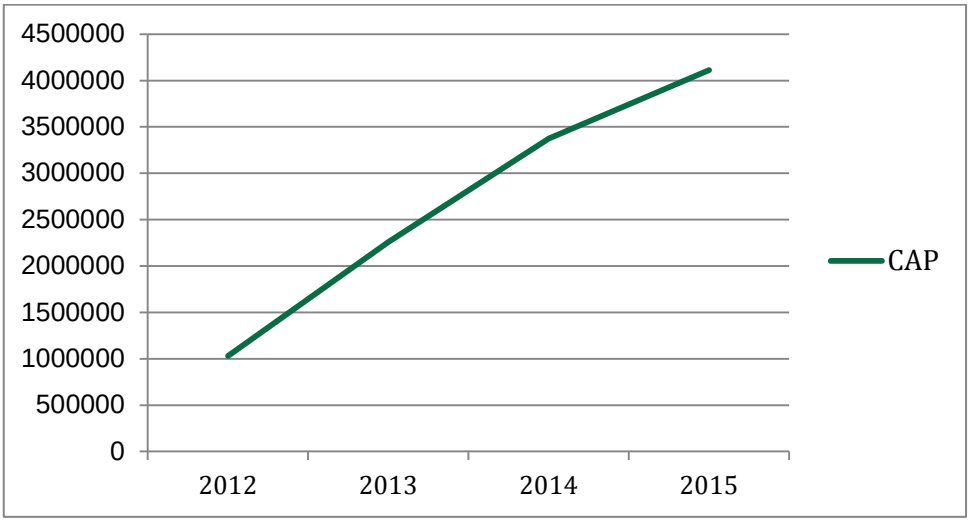


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

1.2. Le BOP Grand Est se caractérise par des charges à payer (CAP) importantes, multipliées par quatre entre 2012 et 2015

Les chefs de cour et le SAR ont souligné l'insuffisance récurrente des budgets alloués depuis 2012 ce qui accentue le volume des charges à payer : en 2016, celles-ci grèvent le budget de l'année de 41%. Les CAP ont augmenté de 120 % de 2012 à 2013, de 49 % de 2013 à 2014 et de 22 % de 2014 à 2015 (cf. : graphique 4). Ainsi, les CAP sont en nette augmentation mais à un rythme décroissant. A cela s'ajoute le poids des intérêts moratoires qui, en 2016, s'élèveront à près de 75 000€ uniquement pour l'UO de Nancy. Les chefs de cour ont exposé que, malgré une politique de rationalisation des dépenses en matière de documentation, d'affranchissement et de frais de représentation, ainsi qu'une priorisation des dépenses, les dotations sont sous-dimensionnées par rapport aux besoins. Les chefs de cour ont aussi souligné que l'augmentation des tarifs de La Poste a neutralisé les efforts de rationalisation en matière d'affranchissement.

Graphique 4 : Évolution des CAP du BOP Grand Est (en €)



Source : Réponses au questionnaire, BOP Grand Est

2. Le BOP Grand Est a présenté sa stratégie de gestion

2.1. Les chefs de cour souhaitent améliorer le dialogue entre le BOP et l'administration centrale mais sont satisfaits du dialogue infra BOP

2.1.1. Le dialogue avec les UO est de qualité

Les responsables du BOP évaluent les relations entre UO au sein du BOP comme étant satisfaisantes. Toutefois, ils soulignent qu'en qualité de responsables du BOP, ils inscrivent leurs relations dans un dialogue entre chefs de cour exerçant également des attributions de gestion, sans pouvoir hiérarchique des uns sur les autres. Les comités de pilotage stratégique (CPS) se tiennent régulièrement et sont préparés en amont par les comités de pilotage opérationnels (CPO), sur le fondement d'un règlement intérieur, adopté en 2013, qui définit le rythme des réunions et les modes de communication entre le BOP et les UO. L'objectif est de rechercher le plus possible le consensus.

En 2015, le point de désaccord a porté sur la méthode de répartition des dotations, deux critères étant possibles : une répartition en fonction de la taille et l'activité de la cour ou une répartition à partir de la consommation en N-1. Le mode de répartition de la dotation adopté en 2015 s'établit de manière différente pour les dépenses de l'occupant (en fonction des dépenses réelles sur plusieurs années), et pour les dépenses de non occupant, qui s'établit au prorata des effectifs localisés de la juridiction. Par ailleurs, deux changements importants étaient prévus : un plancher qui faisait que la dotation de l'UO ne devait pas descendre en deçà de 8% de ses demandes, et une réserve immobilière pour aléa, gardée au niveau du BOP. Il faut noter que la répartition des DRICE suivantes s'est faite sur les mêmes critères.

2.1.2. Les chefs de cour déplorent le niveau élevé de crédits fléchés

Les chefs de cour et le SAR estiment que le dialogue de gestion avec l'administration centrale pourrait faire l'objet de plus de transparence sur la méthode de répartition des dotations. L'information sur le pré-DRICE transmis 48 heures avant le dialogue de gestion ne leur permet pas de réagir et de préparer leurs arguments. Ils estiment que les gestionnaires de BOP se trouvent en perte d'autonomie en raison du niveau élevé de crédits fléchés par l'administration centrale, mais que l'échelon BOP reste utile pour centraliser les demandes. Par ailleurs, l'absence d'incitation financière à réaliser des économies en fonctionnement courant est regrettée.

Le BOP dispose d'un SAR opérationnel dont les compétences sont à renforcer pour les fonctions achats et en matière immobilière. Le service budgétaire du SAR comprend 52 personnes dont deux responsables de gestion budgétaire. Selon les chefs de cour, la professionnalisation des personnels devrait être renforcée, pour les fonctions achats et celles relatives à l'immobilier. L'existence des trois pôles chorus du BOP Grand Est (à Metz, Nancy et Colmar) n'est pas remise en cause par les responsables de BOP qui estiment qu'il est nécessaire que chaque cour dispose de son pôle chorus de manière à rester maitre de la consommation des crédits et du délai de paiement.

2.1.3. Les SAR coordonnent les demandes budgétaires

Le SAR regroupe les demandes budgétaires pour l'ensemble des juridictions du ressort des cours d'appel de Metz, Nancy, Colmar et Besançon. Parallèlement, les juridictions transmettent aux chefs de juridictions des tribunaux de grande instance de l'arrondissement les informations concernant les éventuelles charges nouvelles ou les charges amenées à disparaitre. Les tableaux concernant les demandes en matière d'entretien immobilier et les demandes non obligatoires (DNO) sont également transférés aux chefs de juridictions. Ces demandes (avec d'éventuels commentaires des TGI) sont ensuite transmises au SAR UO pour l'élaboration du budget global. En ce qui concerne le SAR UO de Metz, la responsable de gestion budgétaire (DSGJ) est assistée d'une adjointe. Il est à noter qu'en l'absence de cellule de marché public au sein du SAR de Metz, la RGB et son adjointe prennent en charge une part de l'activité liée aux marchés publics régionaux ainsi que la gestion des marchés publics nationaux. Pour les marchés publics régionaux, la RGB s'occupe de la définition des besoins, l'exécution des prestations, le contrôle, la conformité de la facturation et la rédaction des courriers en cas de litige.

2.1.4. Des outils développés localement

Des tableaux de situation du budget extraits des restitutions Chorus sont analysés tous les quinze jours lors des réunions entre les chefs de cour et le SAR BOP. Tous les mois, le SAR transmet aux services dépensiers un extrait de ce tableau pour comparaison avec leur propre tableau de suivi. Il établit des tableaux de suivi spécifiques pour les dotations ciblées (entretien immobilier, procès sensible, plan anti terrorisme entre autres).

2.2. Le BOP Grand Est conclue quasi exclusivement des marchés infra BOP

Tableau 2 : Montant des dépenses par nature de marchés du BOP NANCY (en CP et en euros)

	2014		2015	
	Montant	%	Montant	%
Marchés nationaux interministériels	29 488	0,49 %	49 717	0,72 %
Marchés nationaux justice	10 571	0,18 %	13 915	0,20 %
Marchés régionaux interministériels		%		%
Marchés BOP / UO	59 883	1 %	145 068	2,11 %
Marchés infra-BOP	5 867 838	98,33 %	6 667 072	96,96 %
Total		**100 %**		**100%**

En 2014, plus de 98 % des marchés du BOP Grand Est étaient des marchés Infra-BOP. Ce pourcentage a diminué faiblement en 2015.

Les chefs de cour soulignent la médiocre qualité des prestations des marchés nationaux et régionaux, qui, selon eux, sont obtenus par les sociétés les « moins-disantes ». Il en résulte des récriminations des personnels, en particulier sur le nettoyage. Le recensement imparfait des besoins, sans visite préalable de sites participe de la mauvaise exécution des prestations.

Certains marchés nationaux interministériels font l'objet de critiques sur le coût élevé des prestations au regard de ceux proposés par d'autres sociétés qui pratiquent du démarchage auprès des juridictions. Les exemples cités concernent les cartouches d'encre pour imprimante et les prestataires de transport qui, compte tenu des frais de dossiers retenus, facturent les trajets de train un tiers plus cher que la SNCF avec laquelle le BOP avait passé une convention locale avant l'adhésion aux marchés ministériels.

2.3 Les locaux du BOP Grand Est visités ne révèlent pas de problèmes d'entretien immobilier mais soulèvent de nombreuses difficultés

Les politiques immobilières varient en fonction des UO. En ce qui concerne l'UO de Nancy, l'essentiel de la dépense immobilière est consacré aux remises aux normes règlementaires et aux suites données aux recommandations des commissions de sécurité, ainsi qu'aux préconisations du CHSCT. Il faut cependant noter que l'absence de cité judiciaire est un problème pour l'UO car l'éclatement des sites rend leur coordination difficile.

En ce qui concerne l'UO de Metz, les chefs de cour soulignent la grande qualité des échanges avec les services en charge de l'immobilier au secrétariat général (SDI) et du bureau de l'immobilier de la direction des services judiciaires. Une conférence de programmation sur l'immobilier se déroule une fois par an pour le BOP, avec une analyse très approfondie des projets. Les deux entités du ressort sont perçues comme ayant une très bonne connaissance des contraintes et spécificités des bâtiments du ressort et travaillent en très bonne intelligence avec le magistrat délégué à l'équipement de la cour. Les chefs de cour souhaitent cependant que des solutions pérennes de sécurisation soient prises et constatent que le gardiennage de l'ensemble des bâtiments judiciaires par une société privée représente un coût très élevé alors que les effectifs de réservistes de la police, de la gendarmerie et de l'administration pénitentiaire sont insuffisants dans le ressort pour assurer la sécurisation des juridictions sur la totalité des plages d'ouverture au public.

2.3. De nombreuses politiques de rationalisation ont été mises en place sous l'impulsion des chefs de cour du BOP

2.3.1. La maitrise des coûts liés à l'affranchissement est une préoccupation constante malgré l'impact du droit local pour les UO de Colmar et de Metz

Des groupes de travail ont été mis en place dans les UO et le BOP s'est appuyé sur les consignes nationales en matière d'impression recto verso et d'affranchissement au tarif économique lorsque les textes le permettent. Cependant, les chefs de cour estiment que les directions législatives doivent aller plus loin pour dégager de réelles économies en suggérant que les nouveaux textes ne prévoient plus de notification et de convocation par lettre recommandée avec accusé de réception. Les acteurs du BOP ont également mis en place une navette sur les quatre ressorts aux fins de transporter les dossiers de procédure et le courrier administratif.

2.3.2. Des efforts sont menés pour supprimer la documentation papier

Malgré de fortes réticences des magistrats, les abonnements à la documentation juridique papier ont été supprimés. Il existe également une politique en matière de dotation en codes qui limite l'achat en fonction du type de contentieux traités par les magistrats.

2.3.3. Les frais de représentation sont mieux encadrés

Ayant constaté des écarts entre les juridictions du ressort, les chefs de cour ont souhaité normaliser les budgets des audiences solennelles de rentrée, et systématiser le recours aux restaurants d'application de la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse, ce qui a eu pour effet de baisser les coûts.

2.3.4. Des économies ont été réalisées suite à la suppression de logements de fonction

Le BOP Grand Est a souligné l'économie importante réalisée par la suppression des logements de fonction des chefs de cour et des chefs de juridiction.

3. L'UO de Metz connait une situation financière particulièrement défavorable, qui se dégrade depuis 2012

3.1. Les crédits de paiement alloués au fonctionnement courant de l'UO de Metz ont diminué de 10 % entre 2012 et 2015

Les crédits de paiement relatifs aux dépenses de fonctionnement de l'unité opérationnelle (UO) de Metz ont diminué de 10 % de 2012 à 2015, en passant de 4,2 M€ à 3,8 M€. Cette diminution impacte de nombreux postes de dépenses :

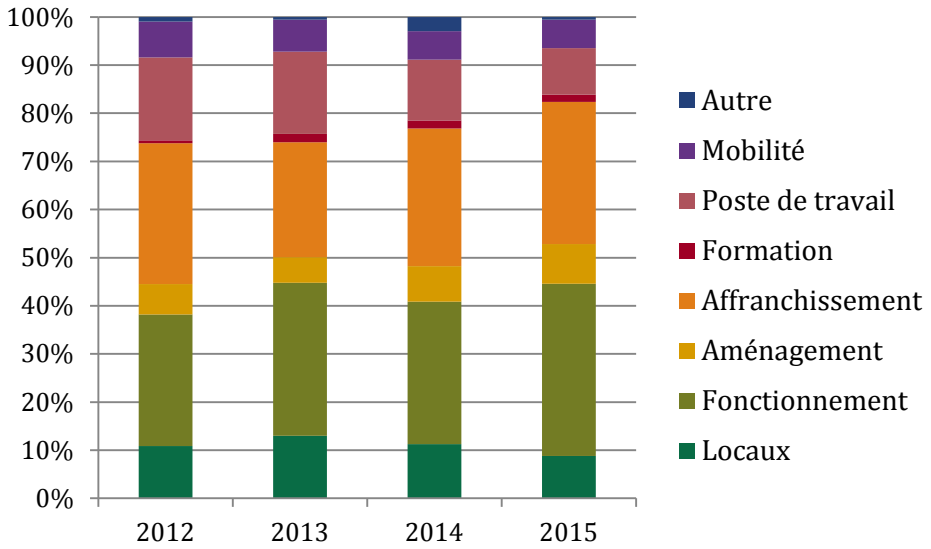
- les dépenses concernant les locaux ont diminué de 27,12 % entre 2012 et 2015 ;
- les dépenses de fonctionnement immobilier ont augmenté de 17,77 % ;
- les dépenses d'affranchissement ont diminué de 9,12 % ;
- les dépenses relatives au poste de travail ont diminué de 49,44 %.

Tableau 3 : Évolution des dépenses de fonctionnement au sein de l'UO de Metz entre 2012 et 2015 en crédits de paiement (en €)

Sous-catégorie de dépense	2012	2013	2014	2015	Évolution de 2012 à 2015 (en %)
Locaux	459 294	487 445	436 965	334 731	- 27,12
Fonctionnement	1 158 443	1 191 051	1 146 651	1 364 293	+ 17,77
Aménagement	268 429	197 675	285 641	312 967	+ 16,59
Affranchissement	1 238 603	896 472	1 108 920	1 125 609	- 9,12
Formation	25 275	63 398	63 989	58 168	+ 130,14
Poste de travail	728 655	640 580	490 865	368 432	- 49,44
Mobilité	315 850	249 091	228 852	223 558	- 29,22
Autre	41 391	20 777	115 215	21 855	- 47,20
Total	**4 235 940**	**3 746 489**	**3 877 098**	**3 809 613**	**- 10,06**

Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 5 : Évolution de la répartition des dépenses de fonctionnement courant dans l'UO de Metz entre 2012 et 2015

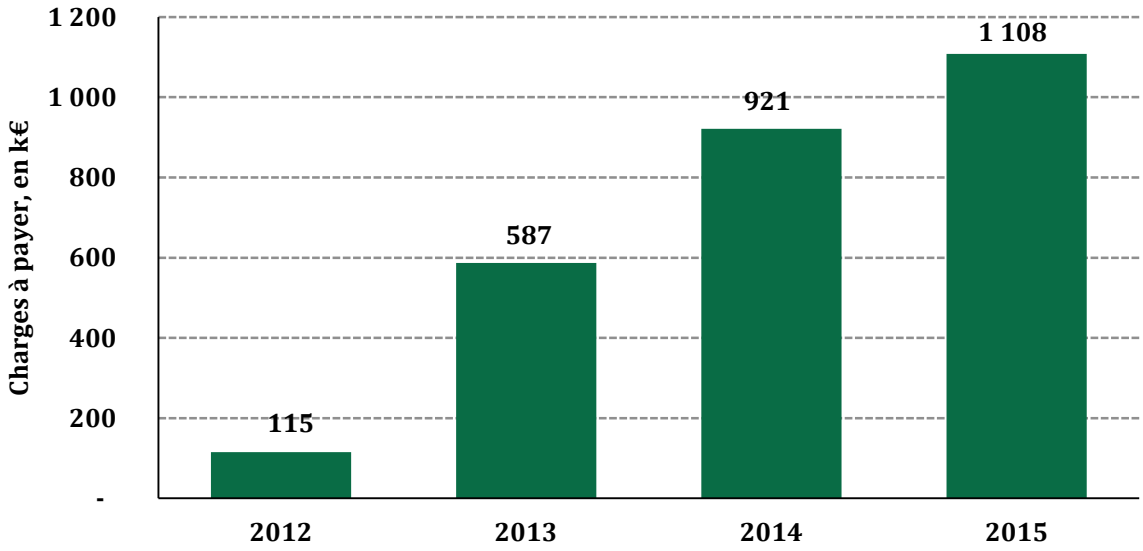


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

3.2. Les charges à payer de l'UO de Metz ont été multipliées par dix depuis 2012

Selon les interlocuteurs de la mission au sein de la cour d'appel de Metz, la diminution générale des crédits de paiements alloués aux dépenses de fonctionnement de l'UO ne permet pas d'assurer le paiement de l'ensemble des prestataires des juridictions du ressort. Les charges à payer de l'UO ont été multipliées par 9,6 entre 2012 et 2015, passant de 115 k€ à 1,1 M€.

Graphique 6 : Évolution des charges à payer de l'UO de Metz, de 2012 à 2015 (en milliers d'euros)



Source : Cour d'appel de Metz ; mission.

Les charges à payer sont essentiellement constituées de dépenses liées à :

- l'affranchissement, à hauteur de 440 k€ en 2016, soit 29 % du total des dépenses en frais postaux pour l'année[12] ;
- au gardiennage, à hauteur de 257 k€ en 2016, soit 35 % du total des dépenses de l'année pour cette activité ;
- au nettoyage, à hauteur de 213 k€ en 2016, soit 33 % du total des dépenses de l'année pour cette activité ;
- aux fluides, à hauteur de 184 k€ en 2016, soit 34 % du total des dépenses de l'année pour cette activité.

Les chefs de cours du ressort veillent à ne pas pénaliser les artisans et les entreprises locales. De ce fait, les principaux créanciers sont La Poste, l'UGAP (en ce qui concerne le gardiennage notamment), ainsi que deux sociétés titulaires du marché de nettoyage.

Tableau 4 : CAP 2015 et dépenses globales pour 2016 de l'UO de Metz, par activité (en €)

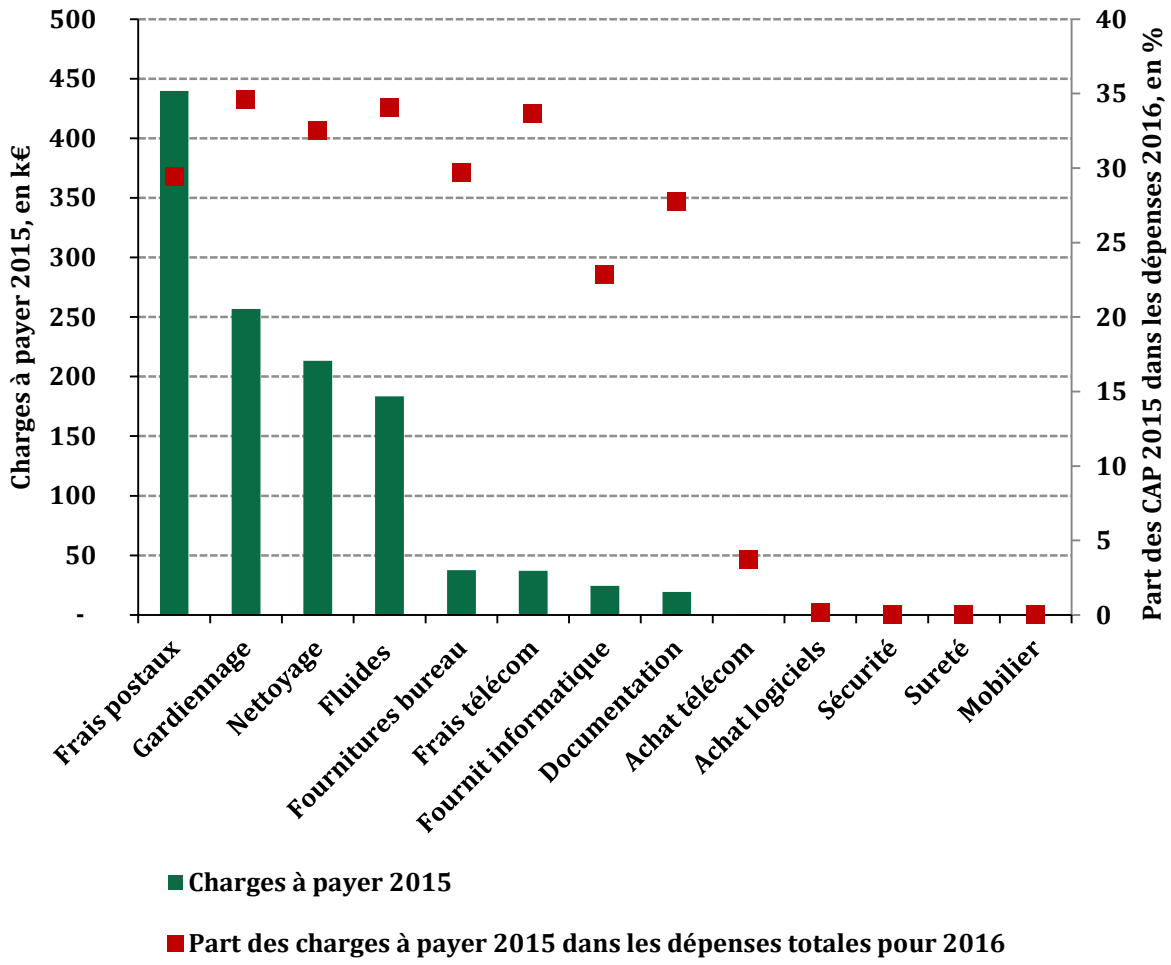
Activité	Charges à payer 2015 (en €)	Dépenses propres 2016 (en €)	Total des dépenses pour 2016[13] (en €)	Part des charges à payer 2015 dans le total des dépenses 2016 (en %)
Frais postaux	439 808	1 055 278	1 495 086	29,42
Gardiennage	256 672	485 191	741 863	34,60
Nettoyage	213 208	442 179	655 387	32,53
Sécurité	0	92 116	92 116	0,00
Sureté	0	44 240	84 402	0,00
Fluides	183 439	354 544	537 983	34,10
Fournitures bureau	37 438	88 439	125 877	29,74
Fourniture informatique	24 505	82 712	107 217	22,86
Mobilier	0	79 758	79 758	0,00
Achat télécom	617	15 869	16 486	3,74
Frais télécom	37 057	72 977	110 034	33,68
Documentation	19 419	50 468	69 887	27,79
Achat logiciels	265	150 368	150 633	0,18

Source : Cour d'appel de Metz ; mission.

[12] C'est-à-dire la somme des dépenses prévues pour 2016, les charges à payer issus de l'exercice 2015 et les besoins non couverts en 2015 (reports).

[13] Dépenses, charges à payer 2015 et besoins non couverts en 2015.

Graphique 7 : Part des charges à payer 2015 dans les dépenses globales 2016 de l'UO de Metz, par activité

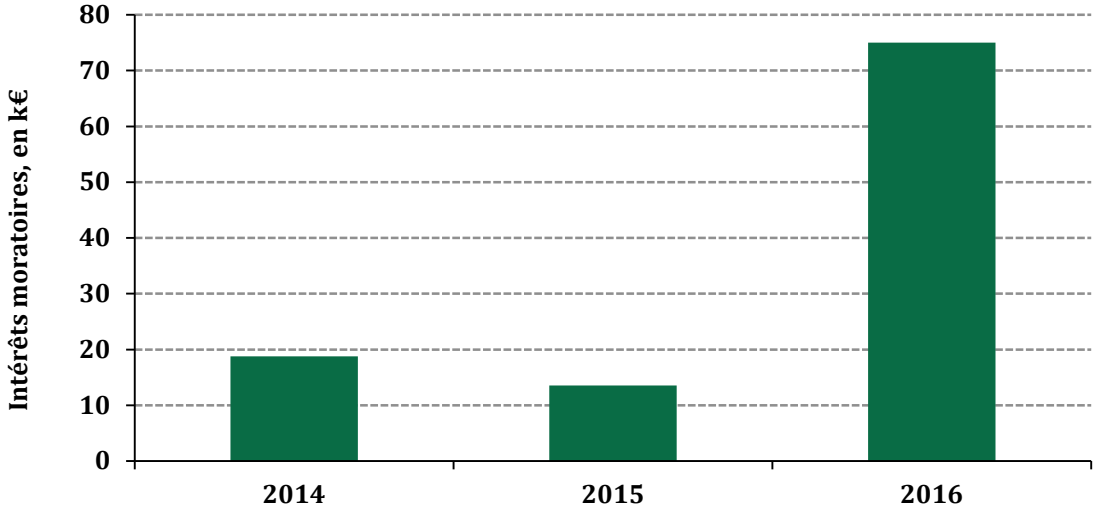


Source : Cour d'appel de Metz ; mission.

3.3. Les intérêts moratoires renforcent l'effet d'entraînement de l'insuffisance des crédits

Les charges à payer et les intérêts moratoires diminuent la capacité de paiement des factures l'année suivante.

Graphique 8 : Montant des intérêts moratoires à payer par l'UO de Metz, en k€



Source : Cour d'appel de Metz ; mission.

3.4. Les réallocations d'AE et de CP entre les dépenses de fonctionnement et les frais de justice n'ont eu qu'une influence négligeable sur cette dégradation

En ce qui concerne l'UO de Metz, les transferts d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont rares entre les frais de justice et les autres postes de dépenses du titre III du programme 166. Deux réallocations sont à noter entre 2012 et 2015 :

- 142 € de crédits de paiement pour des frais de justice ont été imputés sur des dépenses de fonctionnement courant en 2015 [14] ;
- 185 916 € d'autorisations d'engagement pour des dépenses de fonctionnement courant ont été imputés à des frais de justice en 2013.

Tableau 5 : Montants des crédits transférés entre frais de justice et autres dépenses du titre 3 entre 2012 et 2016 (fongibilité) (en €)

Type de réallocation	2012	2013	2014	2015	2016
Montant des frais de justice imputés sur les dépenses de fonctionnement courant (en €)	0	0	0	142 [15]	0
Montant des dépenses de fonctionnement courant imputées sur les frais de justice (en €)	0	185 916 [16]	0	0	0

Source : Cour d'appel de Metz ; mission.

[14] Fongibilité accordée par la DDFIP afin de consommer des CP non utilisés en fin d'année, selon la cour d'appel de Metz.

[15] En crédits de paiement.

[16] En autorisations d'engagement.

3.5. La cour d'appel de Metz met en place de nombreuses stratégies d'économie

3.5.1. La mise en place de mesures de rationalisation de l'affranchissement pour répondre au surcout lié au droit local

Le coût de l'affranchissement constitue une source d'attention pour le ressort du BOP. Une analyse a permis d'établir que le surcoût lié au droit local est de 22% pour la cour d'appel de Metz et de 20% pour la cour d'appel de Colmar.

L'existence du droit local propre aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle trouve son origine dans l'histoire : après le retour de ces trois départements à la France en 1918, le législateur a introduit le droit français général par deux lois du 1er juin 1924 tout en maintenant en vigueur certains textes antérieurs.

Si depuis 1924, un mouvement d'unification du droit local et du droit français général s'est opéré, le droit local reste important et se caractérise par la diversité de son domaine. Il couvre des matières comme le régime des cultes, le droit des associations, la publicité foncière, l'exécution forcée immobilière et le traitement de l'activité commerciale incluant la tenue du registre du commerce et des sociétés (RCS). Cette particularité a un impact important sur les frais d'affranchissement en raison des envois recommandés générés par la procédure commerciale. La part du courrier lié à l'application du droit local, toutes procédures confondues, représente 36% sur l'ensemble des affranchissements mensuels des TI et TGI de Metz rencontrés par la mission, dont 68% du fait des procédures commerciales.

Plusieurs mesures ont néanmoins été impulsées :

- des conventions passées avec des personnes morales pour la mise en place de la communication par voie dématérialisée ;
- des convocations devant les juges aux affaires familiales par lettre simple et par lettre recommandée seulement en cas d'absence du justiciable ;
- l'application de l'article 803-1 du code de procédure pénale avec convocation par mail après accord du justiciable (TGI Thionville et TGI Metz en cours).

3.5.2. La numérisation de l'archivage

Un projet commun à la cour d'appel de Colmar et de Metz a été transmis à la direction des services judiciaires concernant le transfert des annexes du livre foncier dans un centre d'archivage alsacien (en lien avec l'Établissement Public d'Exploitation du Livre Foncier), qui prendrait en charge la mission de numérisation de ces données. D'après les chefs de cour, les économies attendues pour la Cour d'appel de Metz seraient les suivantes :

- loyer : 58 507 € par an ;
- fluides : 3 530 € par an.

Ce projet est en cours d'examen par la direction des services judiciaires.

3.5.3. L'achat de matériel informatique de qualité supérieure

Les chefs de cour font le choix de tenir une politique d'investissement régulière en matière de matériel informatique : le parc est renouvelé tous les cinq ans pour un budget annuel de 150 000 €, et le budget de formation informatique est préservé (3 000 € par an). D'après les chefs de cour, cette politique est source d'économie puisque le taux de panne est le plus bas du ressort du BOP. Par ailleurs, ils soulignent que les relations de travail avec la plateforme informatique du secrétariat général se sont récemment améliorées, grâce à l'organisation de nombreuses réunions. Les délais restent contraints en raison du manque de moyens de l'équipe informatique locale, à savoir 1 ETP par UO.

4. Le TGI de Metz et le TI de Nancy ont fait état d'une démarche volontariste de rationalisation de leurs dépenses, malgré une autonomie budgétaire fortement réduite

4.1. Les juridictions ont développé des actions de rationalisation

En accord avec les consignes des chefs de cour, des efforts de rationalisation ont lieu sur les postes suivants :

- l'affranchissement : consignes sur le recours à l'écopli, mise en place d'un protocole au niveau de la cour d'appel avec l'UDAF pour l'envoi des convocations par voie dématérialisée en matière familiale, expérimentation en cours en matière familiale avec suppression des LRAR au profit de mails ;
- les fournitures de bureau : le papier (l'économie est d'environ 25 000 feuilles de papier par semaine grâce à la numérisation des copies aux avocats et aux compagnies d'assurances), les consommables informatiques, la documentation (une baisse de dépenses de 50 % entre 2013 et 2016 suite à la résiliation de la quasi-intégralité des abonnements en format papier et l'achat de codes à prix réduits) ;
- le mobilier : les achats se font uniquement en fonction des préconisations du DUERP.

4.2. Les deux juridictions interrogées par la mission ont cependant souligné leur faible autonomie budgétaire

Il faut souligner que les juridictions ne couvrent pas leurs dépenses fondamentales pour assurer le fonctionnement de la juridiction et déplorent de ne pouvoir développer des projets de service destinés à moderniser leur fonctionnement ou mener des actions utiles pour le rayonnement de la justice dans leur département. Elles considèrent que leur autonomie est extrêmement réduite (exemple du TI de Nancy qui a dû solliciter l'accord des chefs de cour pour l'achat des 30 codes à hauteur de 800 €, pour un dépassement de 7 € par rapport à l'enveloppe prévue).

4.3. Les juridictions déplorent le manque de visibilité et sont réservées sur le mode de suivi de leurs dépenses

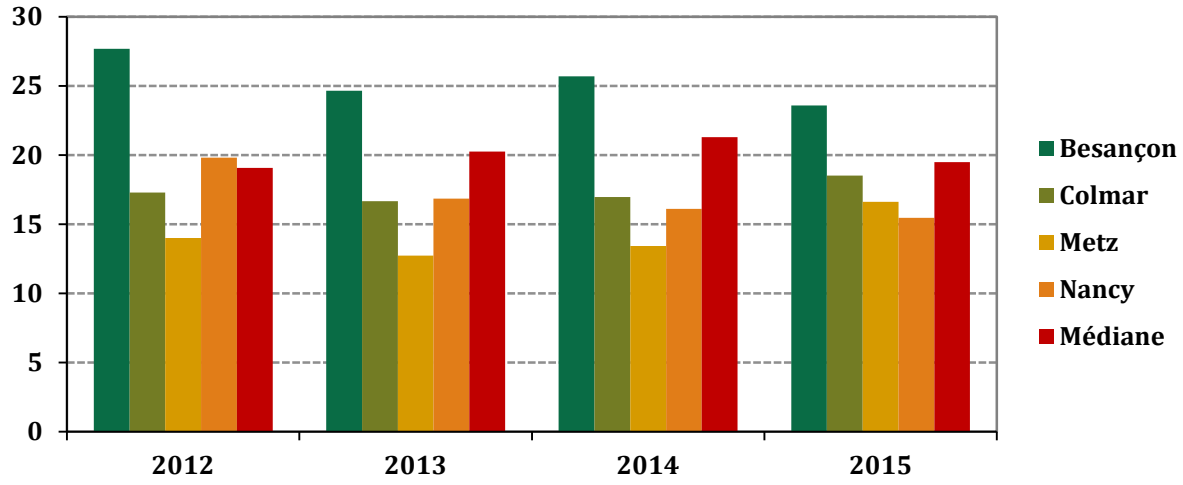
Des réunions d'harmonisation budgétaire existent au sein de la cour d'appel. Les échanges et le travail de préparation et de suivi budgétaire se font en bonne harmonie avec les services administratifs régionaux (bureau budgétaire, service ressources humaines) et les pôles Chorus. Cependant, le suivi des dépenses est jugé très chronophage : fait sur tableau Excel, il consiste à un pointage mensuel des dépenses entre le tableau de suivi diffusé par le SAR et celui tenu par la juridiction. Les juridictions soulignent qu'elles reçoivent les relances des fournisseurs non payés mais qu'elles n'ont pas la visibilité sur les retards de paiement ni le moment où les factures pourront être payées. Les marchés publics nationaux font l'objet de critiques concernant la qualité des produits et les prix pratiqués. Ceci leur donne l'image d'une mauvaise gestion de l'État (l'exemple le plus souvent cité est celui des consommables informatiques). Le ressenti porte également sur le fait que la règle annoncée du recours obligatoire aux marchés nationaux n'est pas respectée de la même manière par toutes les juridictions.

5. Synthèse des dépenses par poste du BOP Grand Est

5.1. Gardiennage

Le BOP Grand Est a des dépenses de gardiennage inférieures à la médiane nationale dans trois unités opérationnelles sur quatre. En effet, seule l'UO de Besançon se situe au-dessus de la médiane nationale – mis à part l'UO de Nancy en 2012 – et ceci quatre années de suite.

Graphique 9 : Dépenses de gardiennage par m² de surface brute utile par UO du BOP Grand Est de 2012 à 2015

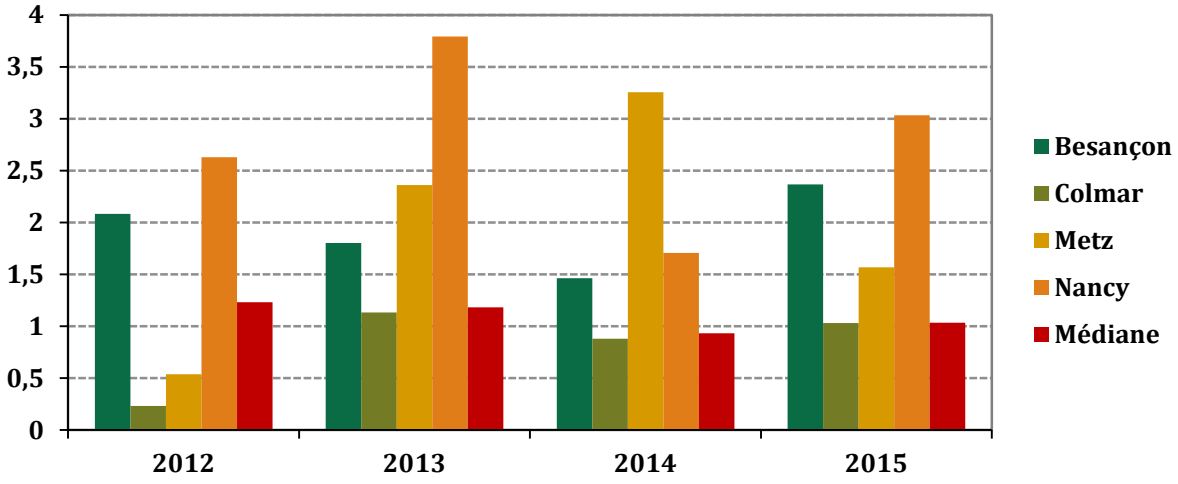


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.2. Sureté et Sécurité

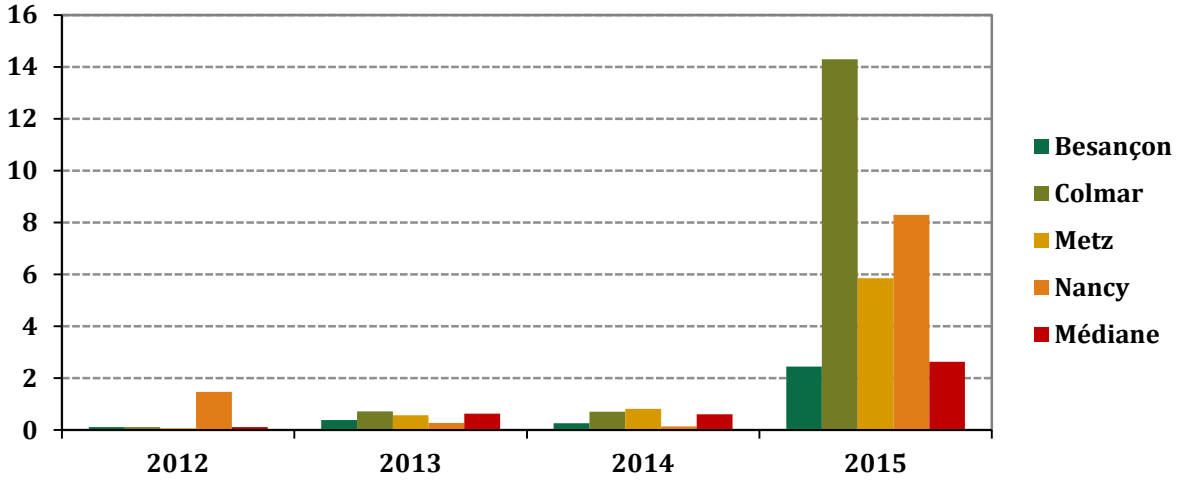
Le BOP Grand Est a des dépenses de sécurité supérieures à la médiane nationale depuis 2012. Les ressorts de Metz et de Nancy sont les unités opérationnelles qui consomment le plus, et seule l'UO de Colmar se situe en dessous de la médiane nationale (quatre années de suite). Les dépenses de sûreté ont quant à elles fortement augmenté en 2015 suite à l'obtention des crédits PLAT.

Graphique 10 : Dépenses de sécurité par m² de surface brute utile par UO du BOP Grand Est de 2012 à 2015



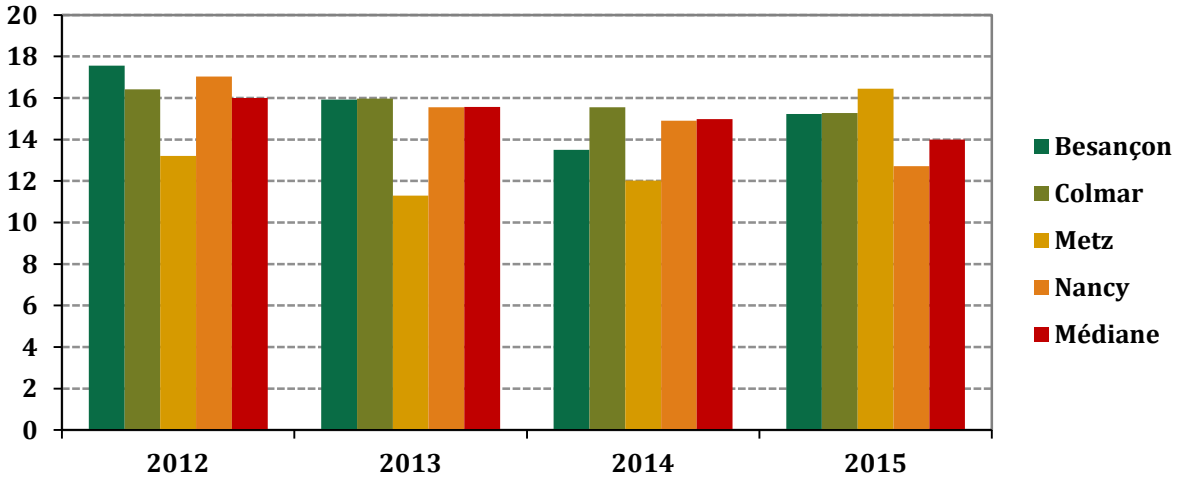
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 11 : Dépenses de sûreté par m² de surface brute utile par UO du BOP Grand Est de 2012 à 2015



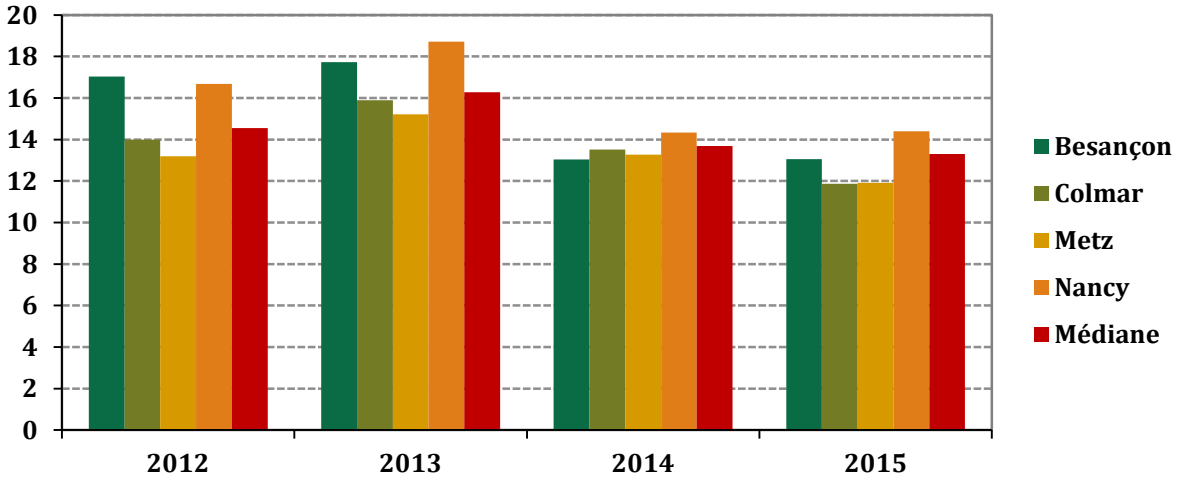
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 12 : Dépenses de nettoyage par m² de surface brute utile par UO du BOP Grand Est de 2012 à 2015



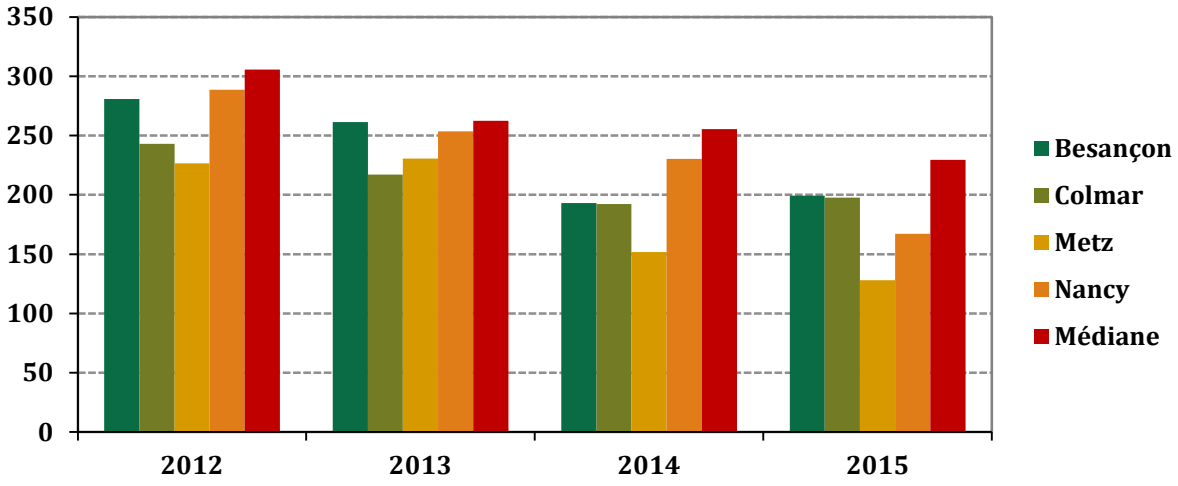
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 13 : Dépenses de fluides par m² de surface brute utile par UO du BOP Grand Est de 2012 à 2015



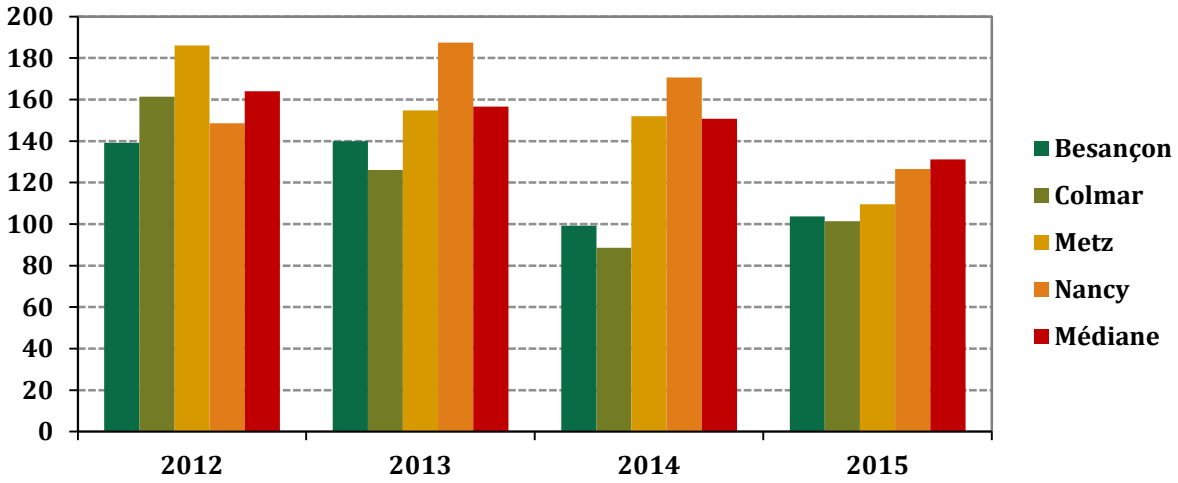
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 14 : Dépenses de fournitures de bureau par ETP, par UO du BOP Grand Est de 2012 à 2015



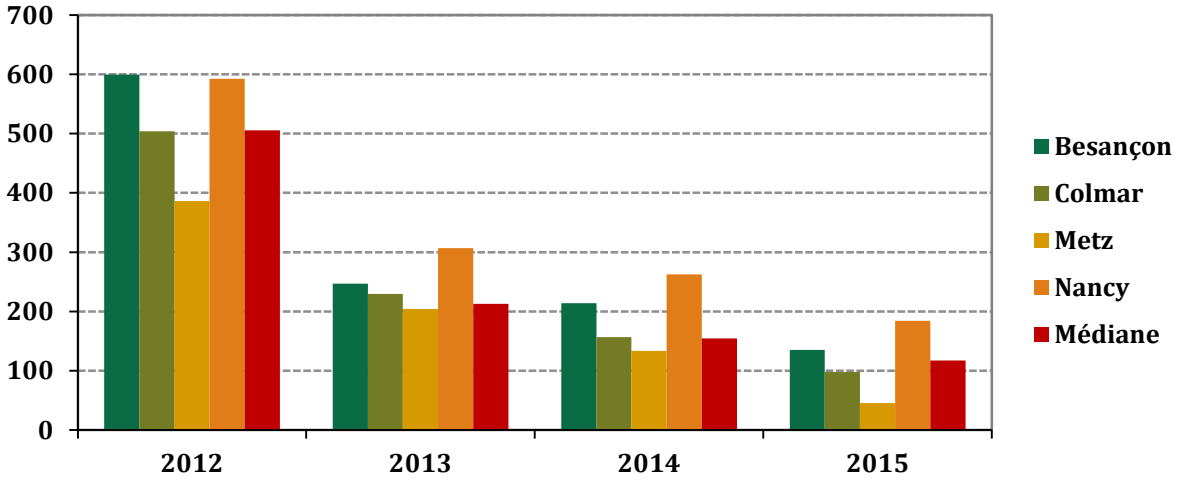
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 15 : Dépenses de fournitures informatiques par ETP, par UO du BOP Grand Est de 2012 à 2015



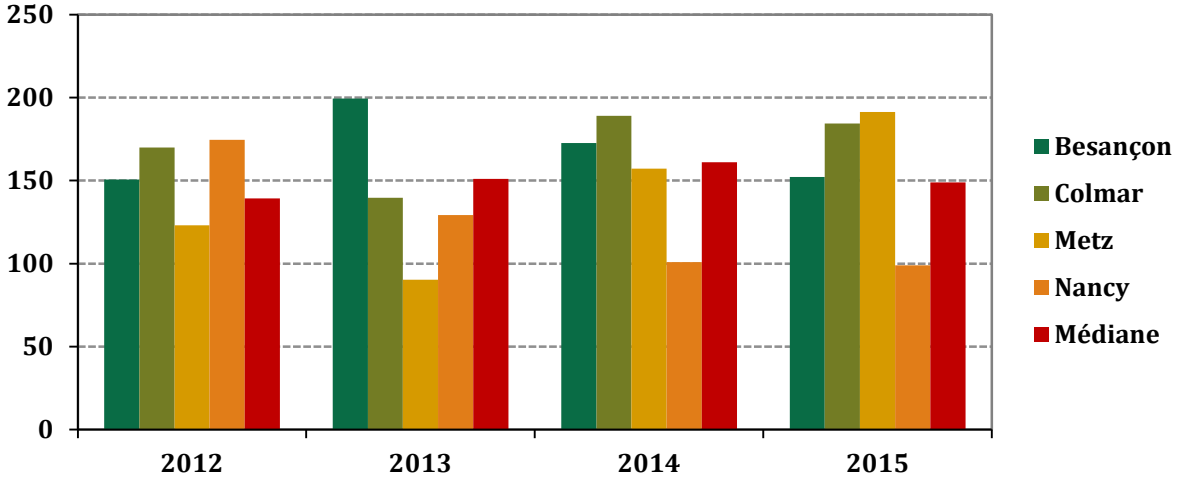
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 16 : Dépenses de documentation par ETP, par UO du BOP Grand Est de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 17 : Dépenses d'achats de matériel logiciel par ETP, par UO du BOP Grand Est de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

BOP Sud

Encadré 4 : Fiche d'identité du BOP

Chefs de cour BOP : Guy Pasquier de Franclieu, premier président et Monique Ollivier, procureure générale

UO : Agen, Montpellier, Nîmes, Toulouse

Nombre de juridictions : 85[17]

Budget 2015 : 24 817 352,36 €

Effectifs 2015 : 2 427 ETPT

Nombre d'affaires civiles et pénales en 2015 : 389 386

Le ressort du budget opérationnel de programme (BOP) Sud comprend quatre cours d'appel, unités opérationnelles de programme (UO) : Agen, Montpellier, Nîmes et Toulouse, vingt-et-un tribunaux de grande instance, trente-cinq tribunaux d'instance, et vingt-cinq conseils de prud'hommes outre les tribunaux de commerce. Ses activités s'étendent sur quinze départements : le Lot-et-Garonne, le Gers, la Haute-Garonne, l'Ariège, les Pyrénées-Orientales, l'Aude, le Tarn, le Tarn-et-Garonne, le Lot, l'Aveyron, l'Hérault, le Gard, la Lozère, l'Ardèche et le Vaucluse.

Le BOP Sud, dont les RBOP sont les chefs de la cour d'appel de Toulouse, se caractérise par la présence de deux cours plus importantes, celle de Toulouse dont l'activité est moindre que celle de la cour d'appel de Montpellier, la cour d'appel de Nîmes qui se rapproche de leur niveau d'activité et celle d'Agen plus modeste. En 2015, 138 674 affaires ont été traitées dans le ressort de l'UO de Montpellier, contre 117 156 dans le ressort de l'UO de Toulouse, 98 893 dans l'UO de Nîmes et 34 663 dans l'UO Agen. L'UO de Montpellier comprend également des effectifs plus importants, 843 équivalents temps plein (ETP) en 2015 contre 713 ETP dans l'UO de Toulouse, 623 dans l'UO de Nîmes et 248 dans l'UO d'Agen.

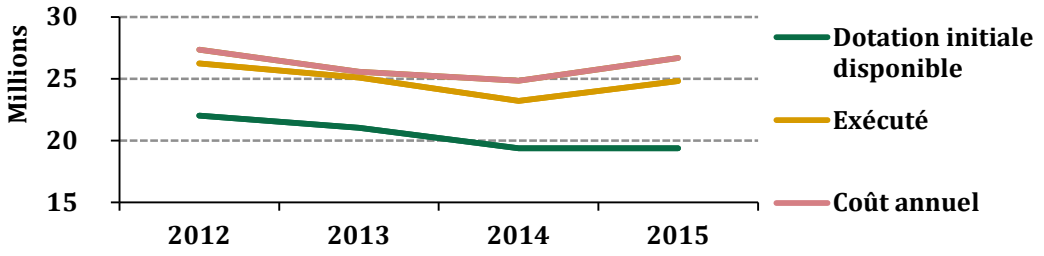
En 2015, le BOP Sud a bénéficié d'une dotation de 24 817 352,36 € en crédits de paiement (CP), ce qui représente 9,60 % de la dotation totale et une augmentation de 6,91 % sur l'exercice 2014. Toujours en 2015, la sélection d'un échantillon de dépenses de fonctionnement courant permet de construire un aperçu comparatif:

- des dépenses de location de 1 586 799,57 € (soit 6,39 % de la dotation total) ;
- des dépenses de fonctionnement de 8 141 139,37 € (soit 32,8 % de la dotation totale) ;
- des dépenses d'aménagement de 4 003 426,48 € (soit 16,13 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de postes de travail de 2 564 067,33 € (soit 10,33 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de mobilité de 2 044 299,54 € (soit 8,24 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de formation de 79 878,95 € (soit 5,42 % de la dotation totale) ;
- des dépenses d'affranchissement de 6 009 913,95 € (soit 10,77 % de la dotation totale).

La dotation finale du BOP Sud est supérieure à sa dotation initiale : il a en effet bénéficié de crédits complémentaires en cours d'année. Ceci crée un décalage important entre sa stratégie et son exécution. Par ailleurs, l'exécution du BOP est inférieure à son cout annuel : ce qui augmente structurellement le montant des charges à payer et crée une situation budgétaire insoutenable (cf. graphique 1).

[17] Sans les tribunaux de commerce.

Graphique 1 : Évolution de la dotation, de l'exécuté et du cout annuel BOP 2012-2015 (en €)



Source : DSJ, Mission.

1. Le BOP Sud connaît une situation financière délicate

1.1. Le budget du BOP Sud a globalement diminué depuis 2012

Les données de la direction des services judiciaires (DSJ) montrent une forte diminution des crédits de fonctionnement, de 26 228 942,30 € en 2012 à 24 817 352,36 € en 2015 (-5,69 %). Il faut souligner que l'évolution de la dotation suit cette tendance à la baisse depuis 2012, à l'exception de la dotation 2015 qui connaît une légère hausse. Tous les postes de dépenses ont sensiblement baissé depuis 2012, mises à part les dépenses immobilières (augmentation de 5,75 %) et les dépenses d'affranchissement qui ont diminuées jusqu'en 2014 et augmenté en 2015 de 2,11 % (cf. tableau 1).

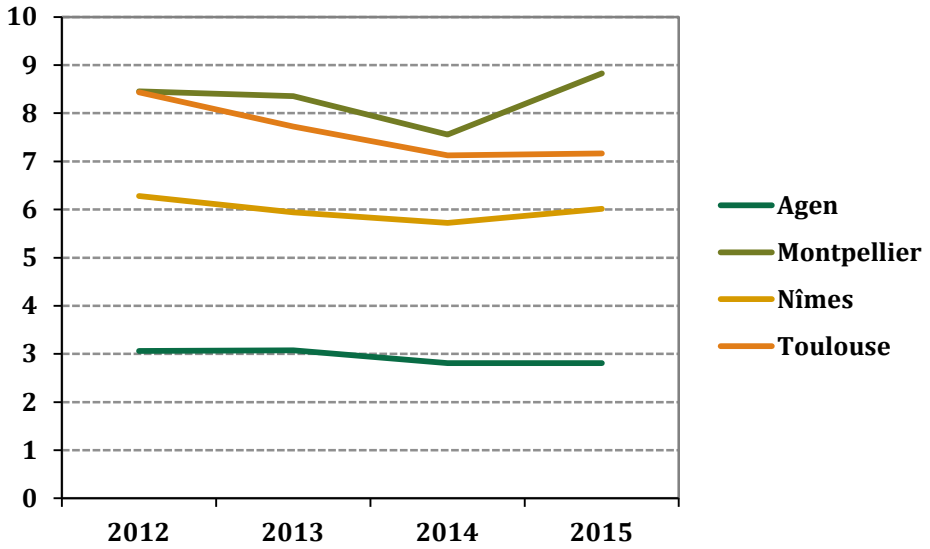
Tableau 1 : Évolution des crédits de fonctionnement du Grand Nord depuis 2012 (en €)

	2012	2013	2014	2015
Immobilier	12 985 290,17	13 432 286,44	12 849 036,65	13 731 365,42
Affranchissement	6 139 692,53	5 688 621,98	4 694 616,59	6 009 913,95
Environnement de travail	6 331 388,66	5 544 638,65	5 250 083,37	4 688 245,82
Autre	772 570,94	422 926,39	418 766,53	387 827,17
TOTAL	**26 228 942,3**	**25 088 473,46**	**23 212 503,14**	**24 817 352,36**

Source : DSJ, Mission.

La décomposition du BOP par unité opérationnelle souligne l'inégale évolution de la dotation entre les UO. En effet, les données de la DSJ indiquent que l'exécuté de l'UO d'Agen n'a que faiblement baissé de 2012 à 2015, alors que les exécutés des UO de Toulouse et Nîmes ont fortement diminué durant cette période. L'UO de Montpellier a quant à lui diminué de 2012 à 2014, avant de connaître une forte augmentation de sa dotation en 2015 (cf. graphique 2).

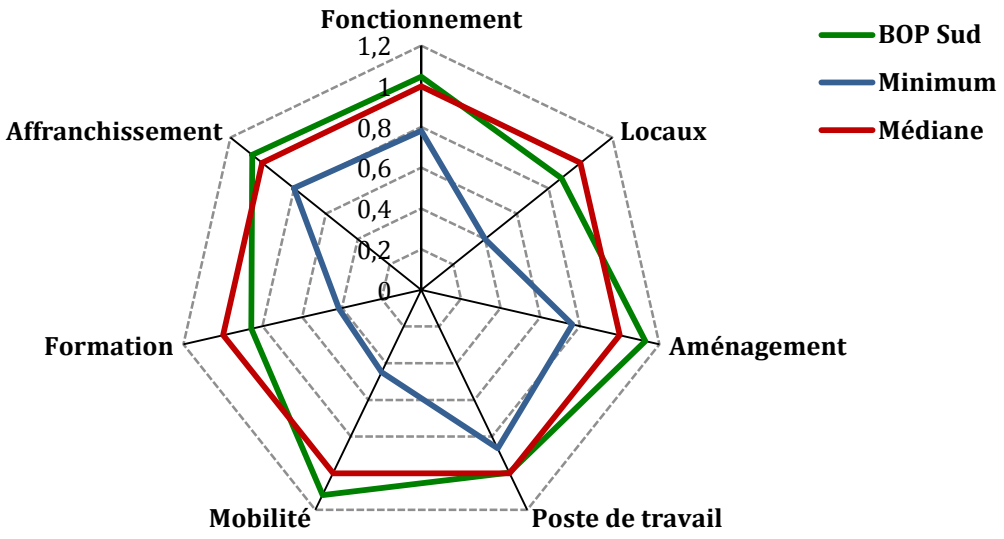
Graphique 2 : Décomposition du BOP Sud en 2015 par unité opérationnelle (en millions d'euros)



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Malgré des efforts de rationalisation, les dépenses du BOP Sud sont supérieures à la médiane nationale dans quatre des sept catégories de dépenses : les frais de fonctionnement, l'aménagement, la mobilité et l'affranchissement. Les dépenses de postes de travail sont très poches de la médiane nationale et seules les dépenses de location et de formation sont inférieures à cette médiane (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Comparaison des ratios de gestion du BOP Sud, par catégories de dépenses



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

1.2. Le BOP se caractérise par une hausse des charges à payer de 120 % entre 2013 et 2015

La mission a constaté une importante croissance des charges à payer (CAP) entre les exercices 2014 et 2015 : une croissance de 120 % sur l'ensemble du BOP Sud. Il faut toutefois noter que les CAP ont évolué de manière très inégale entre les différentes UO du BOP. En effet, passant de 807 956 € à 2 877 411 €, l'UO de Nîmes a vu ses CAP augmenter de plus de 151 % en l'espace de trois ans, alors que l'UO de d'Agen a vu ses CAP augmenter de 51 % sur la même période. Malgré ces divergences, il faut souligner que toutes les UO du ressort ont augmenté leurs charges à payer depuis l'exercice 2012 (cf. tableau 2).

Le BOP précise qu'en 2015, les charges à payer ont augmenté de manière significative en raison de la sous-dotation des crédits mis à disposition pour l'ensemble des dépenses à l'exception des crédits d'entretien immobilier. En 2015, des dépenses de maintenance immobilière ont été reportées pour une part non négligeable sur l'exercice n+1 en raison de travaux engagés sur les mois d'octobre et novembre pour lesquels l'exécution et la facturation ont été tardives. Les chefs de cour ont été contraints de définir des axes de consommation de crédits orientés vers le désintéressement des créanciers fragiles. Par ailleurs, il est indiqué que le critère de répartition retenu lors du comité de pilotage stratégique du 28 janvier 2015, ayant fait masse des charges à payer 2014 s'agissant des frais d'affranchissement pour l'ensemble des UO du BOP Sud, a été particulièrement défavorable à l'UO de Toulouse qui avait maitrisé ses charges à payer jusqu'en 2014.

Tableau 2 : Évolution du montant des charges à payer des unités opérationnelles du BOP Sud entre 2013 et 2016 (en euros)

UO	2013	2014	2015	2016 (prévision)	Évolution 2013-2015 (en %)
Toulouse	876 071	974 348	1 901 808	2 131 933	+ 117
Agen	122 394	204 042	185 105	758 719	+ 51
Montpellier	1 295 634	2 143 866	2 711 368	2 758 557	+ 109
Nîmes	807 956	1 726 770	2 027 413	2 877 411	+ 151
BOP Sud	**3 102 055**	**5 049 026**	**6 825 694**	**8 566 620**	**+ 120**

Source : Cour d'appel de Toulouse ; Mission.

1.3. Les UO du BOP Sud, dont chacune déploie librement sa stratégie d'achats, collaborent de plus en plus afin de réaliser des économies d'échelle

Les chefs des quatre cours UO sont ordonnateurs secondaires délégués et représentants du pouvoir adjudicateur. Certaines UO recourent uniquement aux accords-cadres et aux marchés publics négociés par l'UGAP, mandatée par la direction des achats de l'État (DAE), ou par les plateformes d'achat des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR). D'autres négocient et signent également des marchés publics locaux sur certains segments d'achats, dans le cadre d'appels d'offres ou de marchés à procédure adaptée[18].

Depuis deux ans, la cour BOP tente d'uniformiser les pratiques d'achat entre les UO et de standardiser les prestations. Des négociations sont actuellement en cours en vue de la signature d'un marché public d'accès à la documentation dématérialisée éditée par Berger Levrault et de l'acquisition d'un logiciel de gestion du temps. Ces consultations sont menées par le service des marchés publics du RBOP, en concertation avec les UO. Les UO de Toulouse et de Nîmes travaillent conjointement au renouvellement de marchés de maintenance multi techniques et de gardiennage. L'objectif de ce travail commun est de parvenir à une homogénéité du cadre contractuel et des prestations fournies.

[18] Cas par exemple du déménagement du tribunal d'instance de Sète et des juridictions biterroises.

La cour d'appel de Toulouse estime que des économies pourraient être réalisées grâce à une mutualisation de l'achat de certaines prestations à l'échelle du BOP, notamment pour les activités de transfert de mobilier ou d'archives, de destruction d'archives ou d'élimination des déchets d'équipements électriques et électroniques.

À l'inverse, le BOP estime que les marchés multi techniques ont vocation à être négociés localement, dans la mesure où les accords-cadres proposés par l'UGAP ne couvrent pas l'intégralité des prestations nécessaires.

1.4. La visite de plusieurs juridictions du BOP Sud révèle l'hétérogénéité du parc immobilier

Après une baisse des dépenses d'entretien immobilier entre 2011 et 2013, les dépenses relatives à l'immobilier occupant ont augmenté à partir de 2014, en raison :

- de la nécessité de remplacer ou de réparer des installations techniques vieillissantes ;
- de la livraison de nouveaux palais de justice (Béziers, Foix et Sète notamment), dont les charges d'exploitation sont plus élevées que celles supportées dans les anciens sites[19] ;
- d'opérations de restructuration immobilière (Montauban, Montpellier, Rodez, Toulouse par exemple) pilotées par le département immobilier de la plateforme interrégionale ;
- d'investissements financés dans le cadre d'un plan de soutien immobilier de la direction des services judiciaires et des deux plans de lutte antiterroriste.

Si le palais de justice de Toulouse a fait l'objet de travaux déclinés en trois phases, il est l'un des bâtiments judiciaires les plus énergivores de France. Dans ce contexte, les chefs de cour et le département immobilier de la plateforme interrégionale s'apprêtent à signer un contrat de performance énergétique, actuellement en cours de montage juridique et financier. Les chefs de la cour d'appel de Montpellier estiment que, dans leur ressort, l'état technique et réglementaire des bâtiments est globalement bon, à l'exception du palais de justice de Perpignan (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Un exemple de palais de justice très dégradé, le TGI de Perpignan

Le tribunal de grande instance de Perpignan est particulièrement délabré et manque d'équipements de base. L'absence de toilettes ouvertes au public contraint ainsi les agents à recommander au public et aux prévenus de se rendre dans les toilettes publiques du parking Arago, situé à proximité. En l'absence de système de climatisation fonctionnel, le tribunal achète chaque année des climatiseurs mobiles, pour un montant total de 2 000 €, fortement consommateurs d'eau[20] et d'électricité. Ces appareils ne peuvent être allumés dans la salle des assises pendant plus de quinze minutes en raison du bruit qu'ils génèrent[21], ce qui ne permet pas aux juges et aux justiciables de communiquer dans des conditions normales. Selon les chefs de la juridiction, les policiers chargés des escortes ont menacé, au cours de l'été 2016 et alors que la température était de 35 degrés dans la salle des assises, de faire valoir leur droit de retrait. Selon les chefs de juridiction, le tribunal présente en outre des problèmes d'humidité – qui empêchent par exemple la constitution de stocks de papier –, de sécurité et de sûreté. Aucun équipement de la salle des assises n'est, selon la présidente, conforme aux normes de sécurité (la porte par laquelle entrent les accusés est trop petite, le box n'est pas sécurisé, l'espace entre les bancs du public ne permettrait pas d'évacuer la salle dans des conditions satisfaisantes en cas d'incendie, verrières opaques, etc.). L'espace dédié aux permanences du parquet comprend un couloir dans lequel sont disposés deux bureaux pour les avocats des prévenus, par manque de place, ainsi

[19] À titre d'exemple, le coût du contrat de maintenance multi techniques pour le nouveau palais de justice de Foix est de 71 119 € par an, à comparer à un coût annuel de 16 200 € pour l'ancien palais de justice.

[20] Les climatiseurs « à eau perdue » du tribunal de grande instance de Perpignan ont consommé, en 2015, 1 600 m^3 d'eau, selon les informations communiquées par le directeur de greffe.

[21] 60 décibels par appareil.

qu'une dizaine de places assises (chaises et bancs) pour leurs clients, parfois accompagnés de policiers. L'étroitesse des lieux est peu propice à l'application sereine des procédures judiciaires. Ce tribunal bénéficie depuis 2013 d'un plan d'accompagnement triennal de 70 000 € par an financé par la DSJ, renouvelé en 2016 à la suite d'une mission de l'Inspection générale des services judiciaires, mais ceci ne permet, selon le directeur de greffe, que d'effectuer « *des petites dépenses d'amélioration* ». Si la SDI a indiqué à la mission que la reconstruction du tribunal de grande instance de Perpignan constituait une priorité et qu'elle envisageait la constitution de la maîtrise d'œuvre en 2017, le début des travaux en 2020 et leur achèvement à la fin de l'année 2022, le tout sous la coordination de l'APIJ, les agents du palais de justice de Perpignan sont résignés en raison du report ou de l'annulation des travaux promis depuis 30 ans. Ce projet doit de toute évidence constituer une priorité absolue pour l'APIJ, la SDI et la DSJ. En 2001, le ministère de la justice a acheté, pour un montant de 200 000 €, l'ancien office du tourisme de Perpignan qui, au lieu d'avoir été investi par le tribunal d'instance en vue de son rapatriement à proximité du tribunal de grande instance, menace désormais ruine. En 2008, un autre bâtiment situé à proximité de la gare de Perpignan a fait l'objet d'une acquisition pour un montant de 740 000 € dans la perspective de la signature d'un contrat de partenariat portant sur la construction d'une nouvelle cité judiciaire. Ces deux achats réalisés par le ministère de la justice conduisent à s'interroger sur la qualité du pilotage du projet de reconstruction du tribunal de grande instance de Perpignan.

2. Les chefs de cour ont présenté leur stratégie de gestion du BOP et souligné plusieurs difficultés

2.1. Les chefs de cour ont présenté leur stratégie de gestion

2.1.1. Le BOP agrège les documents issus d'un dialogue correct et structuré entre les UO et juridictions

Dans la phase d'élaboration des demandes budgétaires, les unités opérationnelles (UO) organisent des conférences budgétaires d'arrondissement, au cours desquelles les juridictions présentent leurs demandes et leurs projets. À l'issue de ces réunions, organisées chaque année en mai et juin, les chefs de cours organisent une réunion centrale d'harmonisation budgétaire, au cours de laquelle sont présentés les arbitrages. Les demandes budgétaires des UO sont ensuite transmises à la cour BOP, qui les agrège avant de la transmettre à la direction des services judiciaires avant le 15 septembre, accompagnées le cas échéant des projets communs autre UO qui composent le BOP.

Le DRICE initial est réparti entre les UO composant le BOP Sud selon un critère défini annuellement lors d'un comité de pilotage opérationnel (CPO) précédant un comité de pilotage stratégique (CPS), au mois de janvier. À l'issue, les unités UO répartissent leur dotation entre les cellules budgétaires d'arrondissement ou les juridictions, selon les critères arrêtés par les chefs de cours.

Dans l'UO de Toulouse, la gestion d'une grande partie de la dotation est régionalisée, avec néanmoins une délégation de trois enveloppes déconcentrées auprès des cellules départementales de gestion, pour l'acquisition du papier, des fournitures de bureau et des consommables informatiques. Une quatrième enveloppe est déléguée pour les autres achats de proximité.

Sur le ressort de la cour d'appel de Montpellier, chaque poste de dépense fait l'objet d'une analyse du SAR lequel, après pondération éventuelle de certains postes, définit le montant de l'enveloppe de proximité des juridictions à partir de la moyenne de consommation des trois dernières années. Lorsque le responsable du programme (RPROG) accorde une dotation complémentaire, le RBOP propose un critère de répartition de cette dotation auprès des UO puis met à disposition les crédits correspondant après accord.

2.1.2. La gestion budgétaire et comptable peut varier d'une UO à l'autre

Les services budgétaires des UO établissent une programmation initiale des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, actualisée après chaque délégation de crédits complémentaire. Les dépenses de flux 1 donnent lieu à l'établissement d'une demande d'achat dans Chorus formulaire, progiciel dans lequel est également constaté le service fait. Les services budgétaires, les cellules budgétaires et les juridictions suivent leur consommation de crédits à l'aide de restitutions Chorus ou de tableaux de suivis constitués par les SAR. En début d'exercice budgétaire, l'apurement des charges à payer constitue une priorité dans toutes les UO. Par la suite, dans le cadre de la programmation des crédits, les chefs de la cour d'appel de Toulouse priorisent certaines dépenses, parmi lesquelles les dépenses d'entretien immobilier (crédits fléchés), les frais de déplacement, les dépenses informatiques et celles de formation. Dans le ressort de la cour d'appel de Montpellier, les factures sont mises en paiement au fil de l'eau, sans priorisation, sauf en fin de gestion, période au cours de laquelle le paiement des frais de déplacement est sanctuarisé. Dans l'UO de Toulouse, les dépenses considérées comme non obligatoires sont, quel que soit leur montant, soumises à l'accord des chefs de cour. Dans celles de Montpellier, les dépenses non incluses dans l'enveloppe de proximité des juridictions doivent faire l'objet d'une demande formalisée auprès des chefs de cour en vue de leur arbitrage.

2.2. Les chefs de cour ont mis en évidence trois difficultés principales

2.2.1. Les chefs de cour ne disposent pas des ressources nécessaires pour mettre en place d'un réel contrôle de gestion, notamment en raison d'une configuration particulière du BOP

Les chefs de la cour d'appel de Toulouse considèrent qu'ils ne sont pas en mesure d'exercer leurs responsabilités de RBOP, notamment parce qu'ils ne disposent pas des ressources nécessaires à la mise en place d'un réel contrôle de gestion :

- ils ne disposent pas de certaines données utiles au calcul de ratios[22] ;
- les effectifs du SAR de la cour BOP ne permettent pas d'effectuer le contrôle de gestion pour les quatre UO ;

S'ajoute à cela les particularités de la configuration du BOP Sud : la cour d'appel BOP est moins importante, en terme d'activité, que certaines des cours d'appels UO du ressort BOP (notamment de celle de Montpellier). De ce fait, la capacité de négociation entre les RBOP et les chefs de cours UO s'avère limitée, et cette situation génère des insatisfactions face à un périmètre de BOP considéré comme inadapté.

Dans ces conditions, le BOP agrège les demandes budgétaires des UO mais n'est pour l'instant pas en mesure d'animer l'activité des juridictions qui le composent, en dépit de tentatives parfois heureuses pour élaborer des projets communs

[22] Les chefs de cour ont évoqué en particulier les données de surface, la structure exacte des patrimoines immobiliers ou encore le nombre d'ETP par juridiction du BOP.

2.2.2. Un manque de visibilité sur le budget du BOP

Les chefs de cours rencontrés par la mission soulignent les difficultés générées par l'existence d'un document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) suivi d'une succession de dotations complémentaires, octroyées tout au long de l'année et ayant pour objet :

- la mise en œuvre d'opérations ou de politiques particulières rendant nécessaire l'allocation de ressources complémentaires, ce cas étant le plus fréquent ;
- la poursuite de la mise en paiement des dépenses en raison d'une insuffisance de ressources budgétaires.

Tableau 3 : Évolution des crédits délégués au BOP Sud entre 2013 et 2014 en début et en fin d'exercice budgétaire, en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP)

Exercice budgétaire	Variation des AE en M€	Variation des CP en M€	Variation des AE en %	Variation des CP en %
2013	4,6	4,1	20,16	19,71
2014	9,5	3,8	49,76	19,73
2015	8,1	5,5	38,67	28,58
2016 (au 30/09)	5,5	4,8	20,28	23,52
Moyenne	7,4	4,5	35,35	22,58

Source : Cour d'appel de Toulouse ; Mission.

Le tableau 3 montre que la variation entre le DRICE initial et la dotation finale a atteint 9,5 M€ en AE en 2014 et 5,5 M€ en CP[23] en 2015. Selon la cour d'appel de Toulouse, ces nombreuses dotations complémentaires ne permettent pas aux UO d'avoir une bonne lisibilité des ressources budgétaires effectivement mises à leur disposition et les contraignent à procéder à plusieurs modifications de la programmation des AE et CP. En outre, les chefs de cour indiquent que « *ces crédits supplémentaires, qui sont accordés pour la conduite de projets nationaux ou d'opérations immobilières, sont souvent délégués aux BOP tardivement, à des moments de la gestion qui ne permettent pas d'engager sereinement les procédures d'achat public (début du second semestre)* » Dans cette hypothèse, les délégations tardives peuvent générer des charges à payer si la réalisation des travaux n'est pas achevée avant la date de fin de gestion.

2.2.3. La difficulté d'associer dépenses et performance

La cour d'appel de Toulouse a indiqué à la mission ne pas disposer des données qui lui permettraient d'effectuer un réel contrôle de gestion pour l'ensemble du BOP sud (cf. *supra*). La cour d'appel de Montpellier et son service administratif régional souhaiteraient élaborer des ratios locaux, portant sur les fournitures et le niveau d'activité en particulier. Les outils informatiques à leur disposition, en particulier Chorus formulaire et Chorus, ainsi que le manque de moyens humains, ne permettent pas d'envisager le déploiement et l'utilisation de ces outils pour mettre en œuvre un pilotage budgétaire par la performance avant 2017. Des outils internes ont déjà été mis en place afin de permettre au SAR de suivre l'évolution des frais d'affranchissement et les dépenses de fluides dans les juridictions, qui représentent des coûts importants déduits de l'enveloppe régionalisée.

[23] L'écart entre le montant des AE et celui des CP s'explique, selon la cour, par la mise en œuvre de l'engagement des marchés publics et des baux.

3. Les deux cours d'appel visitées, Toulouse et Montpellier, ont engagé plusieurs projets de rationalisation, qu'elles tentent de diffuser aux juridictions de leur ressort

3.1. La cour d'appel de Toulouse

3.1.1. Les chefs de cour ont mis en place de nombreuses mesures pour réduire les dépenses d'affranchissement

Les juridictions implantées à Toulouse ont mis en commun leur courrier afin que son traitement soit mutualisé. Les machines à affranchir sont partagées par plusieurs juridictions lorsque les configurations géographiques le permettent. Les contrats de remise ont été supprimés et des démarches sont actuellement en cours afin de bénéficier des tarifs industriels de La Poste. Les efforts déployés dans le ressort de la cour d'appel afin de réduire le nombre de plis se heurtent aux textes législatifs et réglementaires qui décrivent les procédures à suivre ainsi qu'à l'incompatibilité des applications judiciaires avec la dématérialisation des échanges entre l'administration et les justiciables. Les économies observées sont encore atténuées par les hausses des tarifs de La Poste.

3.1.2. La cour d'appel promeut la dématérialisation

La cour d'appel promeut la modernisation des méthodes de travail par un recours accru aux nouvelles technologies :

- numérisation des procédures pénales ;
- dématérialisation des échanges grâce au portail internet ComCI e-barreau, ouvert depuis 2009 et destiné à faciliter le partage de documents. Cette plateforme permet aux avocats de consulter leurs dossiers, le registre des audiences, d'envoyer des courriers électroniques au greffe ainsi que des actes et des pièces de procédure ;
- utilisation de la visioconférence ;
- développement de la communication interne par l'intermédiaire du site intranet de la cour d'appel.

3.1.3. La documentation est au cœur de nombreuses évolutions

En matière de documentation, poste de dépense générant des coûts en baisse de 37 % entre 2014 et 2015, plusieurs démarches ont été entreprises par la cour d'appel :

- réduction du portefeuille des abonnements papier LexisNexis, de 127 à 28 abonnements entre 2014 et 2015, ayant permis de réaliser une économie d'environ 19 500 € ;
- soumission des nouvelles acquisitions de codes juridiques à l'arbitrage des chefs de cour. Les dépenses de codes sont passées de 52 188 € en 2014 à 38 946 € en 2015 ;
- utilisation des ressources documentaires en ligne de Dalloz et LexisNexis : l'abonnement à Dalloz a été totalement dématérialisé, celui à LexisNexis comprend un nombre croissant de ressources numériques ;
- discussion en cours avec les prestataires Berger Levrault et Wolters Kluwer afin de dématérialiser les supports achetés et de les mettre à la disposition de l'ensemble des juridictions du ressort de la cour d'appel.

3.1.4. Les dépenses liées à l'environnement de travail sont rationalisées

Le montant des enveloppes destinées à l'achat de fournitures dans les juridictions est déterminé à partir d'un critère de répartition, qui correspond au coût moyen par agent au regard des consommations constatées en 2015. Le suivi précis des achats a permis de réduire les dépenses de fournitures de 6,1 % entre 2014 et 2015. En ce qui concerne les frais de représentation, dont le montant a baissé de 46,5 % entre 2014 et 2015, les prestataires sont systématiquement mis en concurrence avant l'organisation des audiences solennelles et un ratio maximum par convive a été fixé par les chefs de cour. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord cadre SOLIMP 2, la cour a procédé à la réduction du nombre de copieurs et à leur mutualisation, ce qui a permis une économie de 23 % entre 2014 et 2015. Afin de maîtriser le montant des frais de déplacement, qui ont crû de 60 % entre 2014 et 2015, les cours de cour ont énoncé plusieurs conditions autorisant l'utilisation de l'avion plutôt que du train :

- tarifs moins élevés ;
- mission effectuée au cours d'une journée et durée de déplacement plus courte en avion qu'en train ;
- absence de liaison TGV et temps de transport par le train supérieur à quatre heures ;
- urgence de la mission.

Les chefs de cour « maintiennent une politique de vérification scrupuleuse des conditions de remboursement ou d'avance des frais de déplacements imposés par les textes ». En particulier, ils insistent sur la nécessité d'utiliser les véhicules de service pour les réunions, sessions de formation ou toute autre mission à l'intérieur du ressort de la cour d'appel.

3.1.5. La cour d'appel de Toulouse met en place des indicateurs de performance pour mesurer la qualité des marchés

Les marchés publics de prestation de services font l'objet d'un suivi à partir d'indicateurs de performance, permettant d'objectiver la qualité des prestations réalisées et de déclencher rapidement, le cas échéant, l'infliction de pénalités. L'UO de Toulouse a par ailleurs adhéré à un marché de travaux proposé par le SGAR de la région Occitanie en 2016.

3.2. La cour d'appel de Montpellier

3.2.1. La cour d'appel promeut de nombreuses mesures de rationalisation sur l'affranchissement

Les juridictions montpelliéraines ont procédé à la mutualisation de leur courrier et des machines à affranchir. Le service courrier du tribunal de grande instance affranchit désormais le courrier du tribunal d'instance et du conseil des prud'hommes. Une navette – il s'agit par ailleurs d'un véhicule électrique – circule deux fois par jour entre les deux sites. Une étude de faisabilité de l'extension de cette démarche de mutualisation à l'arrondissement de Perpignan est en cours, afin de déterminer si le nombre de plis quotidiens justifie les investissements qu'elle implique. L'ouverture de la cité judiciaire de Béziers en juillet 2016, qui regroupe le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance, le conseil des prud'hommes et le tribunal de commerce, a permis de mutualiser la machine à affranchir. La résiliation des contrats de collecte du courrier du tribunal d'instance et du conseil des prud'hommes au profit d'un contrat unique pour la cité a permis de réduire le coût total de 30 %.

La cour d'appel de Montpellier a demandé à toutes les juridictions de son ressort de paramétrer les machines à affranchir sur le tarif le plus économique (lettre verte). Selon la cour d'appel, la stabilité de la dépense nette d'affranchissement en 2016, à analyser dans le contexte d'une hausse du tarif postal de 3,6 % depuis le 1er janvier 2016, traduit la maîtrise des coûts d'affranchissement dans l'UO de Montpellier.

3.2.2. La cour d'appel incite ses partenaires à dématérialiser leurs échanges

Selon les chefs de cour, « *la cour d'appel de Montpellier mène une politique volontaire en matière de dématérialisation et de numérisation* ». Les domaines concernés sont :

- les échanges avec les avocats, par l'intermédiaire du portail internet ComCI e-barreau ;
- la communication avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- les convocations aux formations ;
- la transmission des ordres de mission ;
- l'aide juridictionnelle.

Ces procédures sont mises en œuvre « *dans le strict respect des dispositions légales, de la sécurité informatique et des règles imposées par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)* ».

3.2.3. La cour d'appel a résilié et renégocié de nombreux baux

Le poids des locations immobilières a diminué par l'effet de la suppression des logements de fonction des chefs de cour et des chefs de juridiction de Montpellier et Perpignan. L'ouverture d'un nouveau tribunal à Béziers en juillet 2016 a permis la résiliation des baux de l'ancien tribunal de commerce et de l'ancien conseil des prud'hommes. Le bail de l'annexe du palais de justice de Perpignan a été renégocié en juillet 2014, avec l'appui des services de France Domaine, devenu direction de l'immobilier de l'État. Selon les chefs de cour, « *tout renouvellement de bail fait l'objet d'une évaluation locative préalable par les services de France Domaine et d'une validation de la chancellerie avant négociation avec le propriétaire bailleur* ».

3.2.4. L'UO a fait des économies lors du renouvellement de ses marchés

L'adhésion de la cour d'appel au marché du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) de la région Occitanie relatif à la maintenance des ascenseurs a permis d'économiser en 2014 près de 39 000 €. La cour participe également aux marchés SGAR qui portent sur la maintenance des autocoms, le second œuvre et la maintenance des équipements des systèmes de sécurité incendie, lorsqu'il existe des juridictions non couvertes par les marchés multi techniques pour ces prestations. Ces marchés répondent aux besoins de l'UO. Le renouvellement du parc obsolète des photocopieurs, qui n'étaient plus sous contrat de maintenance, devrait permettre de générer des économies estimées à 15 %, à la fois sur le poste des réparations que sur celui des consommables. Enfin, les juridictions du ressort de la cour d'appel de Montpellier ont adhéré aux marchés interministériels de fluides, sauf le conseil de prud'hommes de Narbonne, le tribunal d'instance et le conseil des prud'hommes de Sète, en raison de leurs faibles consommations. La cour espère économiser ainsi de 10 à 25 % du montant de ces dépenses.

3.2.5. La cour a réduit le cout du marché de nettoyage après une révision des prestations

La révision de l'ensemble des prestations de nettoyage en 2015 a permis de réduire le coût du marché de 6,27 %. La passation, en 2016, d'un nouveau marché a généré une nouvelle baisse de son coût de 24 %. Selon la cour d'appel de Montpellier, cette baisse s'est accompagnée d'une dégradation de la qualité des prestations, qui nécessite un investissement accru du service budgétaire du service administratif régional et des directeurs de greffe, afin notamment de rédiger des rapports d'anomalie dans la perspective d'appliquer des pénalités au titulaire du contrat.

3.2.6. Le recours aux réservistes a permis de réduire les dépenses de gardiennage

Le recours accru à des réservistes a permis de réduire les coûts de gardiennage sur le titre 3. Ainsi, le filtrage du public se rendant au tribunal de grande instance de Montpellier est assuré par des réservistes, le gardiennage de jour s'occupant de la seule sécurité incendie. Un protocole de sûreté est en cours d'élaboration dans l'arrondissement de Perpignan afin d'étendre les possibilités de recours aux réservistes. Son entrée en application a été retardée par l'état d'urgence, qui entraîne selon la cour d'appel des difficultés de recrutement. Il existe enfin un protocole de sécurisation du palais de justice de Rodez, qui permet la mobilisation d'un réserviste pour assurer une partie du filtrage.

4. Les juridictions visitées

4.1. Le tribunal de grande instance de Perpignan

Le tribunal de grande instance de Perpignan comprend 40 magistrats du siège et du parquet et 80 fonctionnaires de greffe. Il se situe à la 25ème place en terme d'activité sur 160 tribunaux. Les dépenses de proximité de la juridiction ont évolué de 90 383 € en 2013 à 70 400 € en 2015. Le directeur de greffe assiste les chefs de juridiction dans l'expression des besoins. Dans l'exécution du budget, il est assisté d'une secrétaire administrative.

L'expression des besoins est élaborée dans le cadre d'une stratégie de modernisation déclinée en trois axes :

- Remise à niveau du patrimoine immobilier et mobilier (*Cf.* § 1.4)
- Les mises aux normes, la sûreté, la sécurité et les conditions de travail
- Le développement du recours aux nouvelles technologies.

La juridiction fait état d'une marge de manœuvre en gestion très limitée. La maîtrise de la dépense porte à titre principal sur l'optimisation des moyens (notamment le suivi des coûts copie, les impressions recto-verso, limitation des achats de code). Par ailleurs, un travail a été engagé dès 2014 pour renforcer le suivi et le contrôle de l'exécution des marchés publics de prestations de service (nettoyage, multi technique et gardiennage).

La juridiction effectue un suivi scrupuleux de ses dépenses d'affranchissement et un plan de réduction a été établi dès 2014. Après une relative maîtrise en 2014, leur coût a augmenté en 2015 (+ 14%) dans un contexte d'augmentation tarifaire de La Poste. Des fiches techniques rappellent aux utilisateurs les points de vigilance et de contrôle.

Les juridictions de l'arrondissement judiciaire sont localisées sur trois sites et les fonctions supports sont assurées au sein de chaque juridiction. Un projet de service portant sur la mutualisation des fonctions support a été présenté par la juridiction dans le cadre des demandes budgétaires 2017 et se décline en quatre actions :

- Mise en place d'une cellule de gestion d'arrondissement et création d'un BIC ;
- Mutualisation des fonctions courrier, archives, reprographie et numérisation ;
- Mutualisation des fonctions d'assistant de prévention, de correspondant local informatique et de correspondant sûreté ;
- Mise en place d'un accueil mutualisé dans la perspective d'un SAUJ.

Des comités de juridiction et d'arrondissement trimestriels et des comités de gestion structurels mensuels assureront la gouvernance et un conseil des directeurs de greffe assurera la fonction de comité opérationnel.

4.2. Le tribunal de grande instance de Montauban

Le tribunal de grande instance de Montauban comprend 21 magistrats du siège et du parquet et 41 fonctionnaires de greffe. Il se situe à la 94ème place en terme d'activité sur 160 tribunaux. Les dépenses de proximité de la juridiction ont évolué de 76 439 € en 2013 à 58 711 € en 2015. La directrice de greffe assiste les chefs de juridiction dans l'expression des besoins. Dans l'exécution du budget, elle est assistée d'une cellule de gestion qui consolide également les demandes budgétaires de l'arrondissement.

Les dépenses de flux 4 sont régionalisées (les fluides) et la juridiction bénéficie de deux dotations, l'une en février et la seconde en juillet. Pour les dépenses urgentes et imprévisibles, des demandes aux chefs de cour sont faites en cours d'année. Les juridictions de l'arrondissement font leur expression de besoin par courriel à la cellule budgétaire qui effectue les demandes d'achat sur chorus. Des comités de gestion d'arrondissement regroupant les chefs de juridiction, les vice-présidents chargés de tribunaux d'instance et les directeurs de greffe sont constitués. Les demandes budgétaires et les statistiques y sont notamment évoquées.

Depuis 10 ans, le TGI précise que ses dotations ont baissé progressivement et le bâtiment s'est dégradé dans l'attente du projet de restructuration immobilière.

Ce projet se décompose comme suit :

- Une 1ère tranche de travaux est commencée avec la mise en place d'un badgeage, d'un accueil, d'une restructuration du TPE, d'une alarme anti intrusion, d'un système de vidéoprotection, et d'un accès sécurisé pour les fourgons de détenus ;
- La priorité prochaine portera sur la rénovation des salles d'audience et notamment celle des assises. La fin des travaux est prévue dans trois ans.

Des comités de pilotage réguliers réunissent les différents acteurs tous les deux mois et les contacts avec de département immobilier de la plateforme sont bons.

La juridiction s'est engagée depuis plusieurs années dans des actions de rationalisation de certaines dépenses et des instructions ont été prises pour :

- l'impression recto verso de tous les documents,
- la mutualisation des machines à affranchir sur le site,
- la limitation du courrier postal par la mise en place d'une régularité des navettes y compris dans les échanges avec les institutionnels,
- l'envoi en éco pli,
- la limitation des doubles envois de lettres de convocations

- la réduction du nombre de code.

Des tableaux de suivi sont établis **pour** les dépenses d'affranchissement et**,** suite aux mesures de rationalisation, la juridiction précise qu'une baisse de 12 000 euros **a** été constatée sur un an.

Par ailleurs, le TGI a engagé un travail de résiliation des abonnements papier qui a permis une économie de 4 830 euros. Sur l'arrondissement, le développement de la dématérialisation des échanges est engagé :

- Dans les TI : convocation des pacs, communication avec les mandataires judiciaires, par courriel ;
- Au TGI, l'utilisation du RPVA est mise en œuvre ; les échanges avec les experts sont dématérialisés ; mise en œuvre des possibilités offertes par l'article 803-1 du code de procédure pénale ;

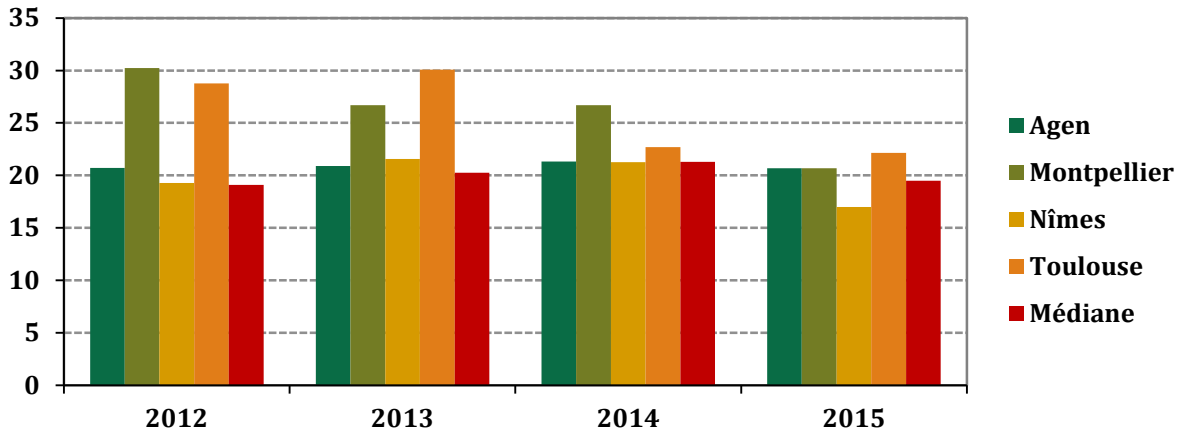
  En matière pénale, la dématérialisation se développe progressivement par la réception des procédures à date (CRPC, COPJ).

5. Synthèse des dépenses par poste du BOP Sud

5.1. Gardiennage

Le BOP Sud a réduit ses dépenses de gardiennage entre 2012 et 2015, alors que la médiane nationale n'a que très peu varié durant cette période. Les dépenses des UO de Montpellier et de Toulouse, de 30 % supérieures à la médiane nationale en 2012, ont particulièrement baissé pour s'aligner avec la moyenne du BOP en 2015, elle-même proche de la médiane nationale. Ceci est expliqué par un plus grand recours aux réservistes : un protocole de sûreté est en cours d'élaboration sur l'arrondissement de Perpignan, cependant le contexte d'état d'urgence entraine des difficultés de recrutement. Il existe également un protocole de sécurisation de palais de justice de Rodez permettant qu'une partie du filtrage soit assuré par un réserviste.

Graphique 4 : Dépenses de gardiennage par m² de surface brute utile par UO du BOP Sud de 2012 à 2015

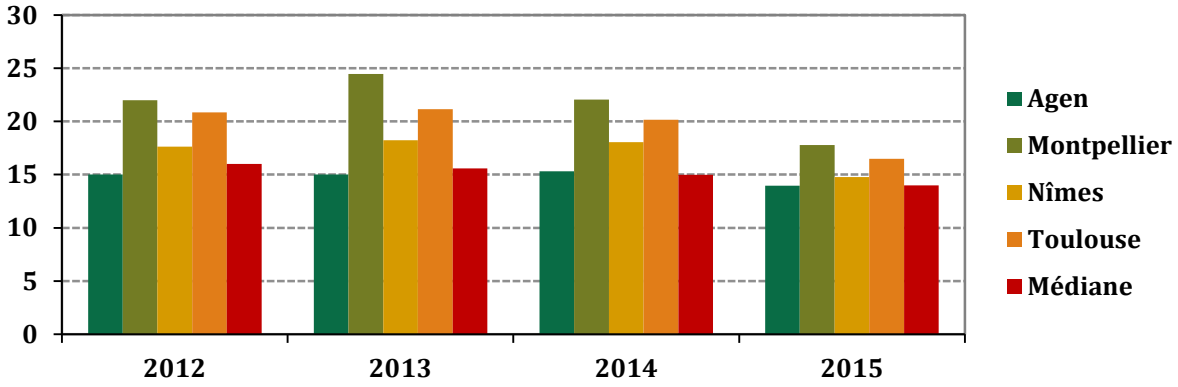


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.2. Nettoyage

Les dépenses de nettoyage du BOP Sud sont systématiquement supérieures à la médiane nationale, mais diminuent depuis 2013. Le poids de ces dépenses varie d'un BOP à l'autre, et les UO de Montpelier et de Toulouse sont systématiquement supérieures à celles d'Agen et de Nîmes, malgré de forts efforts de rationalisation. En 2015, l'UO de Montpellier a revu toute les prestations du ressort, ce qui a permis une baisse globale de 6,27 % du cout du marché. En 2016, l'UO a passé un nouveau marché qui a généré une nouvelle baisse à hauteur de 24 %, même si les chefs de cour soulignent que ces économies entrainent une dégradation des prestations. Cette situation génère des complications et une surcharge pour les services budgétaires du SAR et les DG des juridictions qui, au quotidien, sont obligés de rédiger des rapports d'anomalie.

Graphique 5 : Dépenses de nettoyage par m² de surface brute utile par UO du BOP Sud de 2012 à 2015

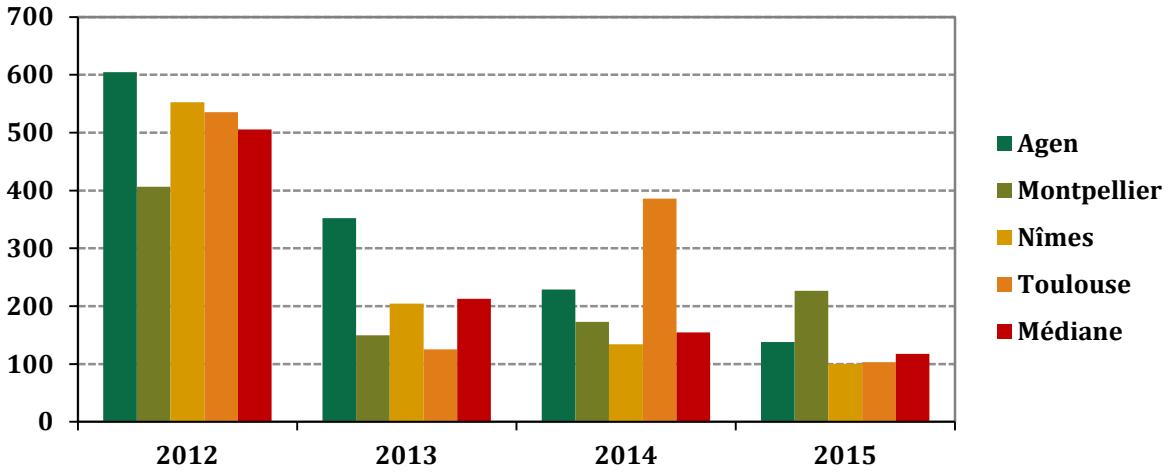


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.3. Documentation

Les dépenses de documentation ont fortement diminué depuis 2012, en ligne avec la médiane nationale. Il faut toutefois souligner que les dépenses de l'UO de Montpellier augmentent depuis 2013. Les chefs de cour de l'UO, au regard de la dépense constatée en 2014, ont initié une réflexion sur l'ensemble de ce poste, en concertation avec l'ensemble des juridictions du ressort de la cour d'appel. Cette réflexion a permis de réduire le portefeuille des abonnements papier Lexis Nexis pour passer de 127 abonnements en 2014 à 28 abonnements en 2015.

Graphique 6 : Dépenses de documentation par ETP, par UO du BOP Sud de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

BOP Aix-en-Provence

Encadré 5 : Fiche d'identité du BOP

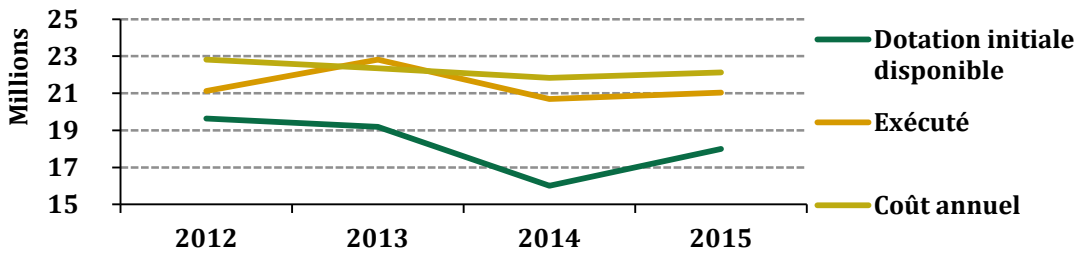
Chefs de cour BOP : Chantal Bussière, premier président et Jean-Marie Huet, procureur général
UO : Aix-en-Provence et Bastia
Nombre de juridictions : 45
Somme de l'exécution 2015 : 21 036 695,39 M€
Effectifs 2015 : 2191 ETPT
Nombre d'affaires civiles et pénales en 2015 : 358.146

Le ressort du BOP d'Aix-en-Provence comprend deux cours d'appel, dix tribunaux de grande instance, vingt tribunaux d'instance, treize conseils de prud'hommes outre les tribunaux de commerce. Ses activités s'étendent sur six départements : les Alpes de Haute-Provence, les Alpes Maritimes, les Bouches du Rhône, le Var, la Corse du Sud et la Haute-Corse. En 2015, le BOP a bénéficié d'une dotation de 21 036 695,39 € en crédits de paiement (CP), ce qui représente 6,9 % des crédits de paiement en fonctionnement courant des juridictions disponibles fin 2015 et une augmentation de 1,67 % sur l'exercice 2014. Toujours en 2015, la sélection d'un échantillon de dépenses de fonctionnement courant permet de construire un aperçu comparatif:

- des dépenses de location de 1 738 687,66 € (soit 8.26 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de fonctionnement de 7 121 687,85 € (soit 33,8 % de la dotation totale) ;
- des dépenses d'aménagement de 2 975 267,28 € (soit 14,1% % de la dotation totale) ;
- des dépenses de postes de travail de 2 700 856,82 € (soit 12,8 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de mobilité de 1 669 064,70 € (soit 7,9 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de formation de 82 199,50 € (soit 0,4 % de la dotation totale) ;
- des dépenses d'affranchissement de 4 165 089,33 € (soit 19,8 % de la dotation totale).

La dotation finale du BOP Sud-Est est supérieure à sa dotation initiale : le BOP a en effet bénéficié de crédits complémentaires en cours d'année. Ceci crée un décalage important entre sa stratégie et son exécution. Il faut toutefois noter que l'exécution du BOP est inférieure à son coût annuel ce qui augmente structurellement le montant des charges à payer et crée une situation budgétaire insoutenable selon le CBR (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Évolution de la dotation, de l'exécuté et du cout annuel BOP 2012-2015 (en €)



Source : DSJ, Mission.

1. Le BOP Sud-Est se caractérise par une situation financière délicate

1.1. Le budget du BOP a légèrement diminué depuis 2012

Les données de la direction des services judiciaires (DSJ) démontrent une très légère diminution de crédits de fonctionnement, de 21 123 919,90 € en 2012 à 21 036 695,40 € en 2015 (- 0,04%). Il faut noter que l'évolution de la dotation a été stable depuis 2012, se situant entre 20 690 548,11 € (2014) et 22 821 210,18 € (2013). On observe que les dépenses d'affranchissement et d'environnement de travail ont sensiblement baissé de 16,1 % et 12,89 % respectivement depuis 2012, alors que les dépenses liées à l'immobilier et la catégorie « autre » ont respectivement augmenté de 9,8 % et de 64.6 % (cf. tableau 1 et graphique 1).

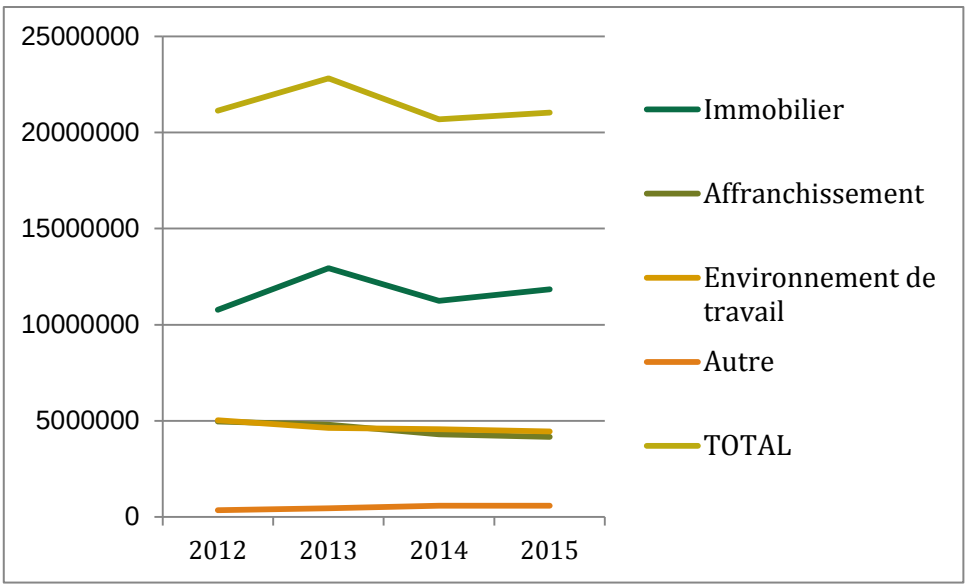
Tableau 1 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP d'Aix depuis 2012

	2012	2013	2014	2015
Immobilier	10 780 638,17	12 942 724,51	11 244 747,33	11 835 642,8
Affranchissement	4 962 303,42	4 794 596,72	4 296 948,84	4 165 089,33
Environnement de travail	5 026 386,71	4 627 173,36	4 565 508,42	4 452 121,02
Autre	354 591,6	456 715,59	583 343,52	583 842,25
TOTAL	**21 123 919,9**	**22 821 210,18**	**20 690 548,11**	**21 036 695,4**

Source : DSJ, mission.

Les responsables du BOP d'Aix-en-Provence estiment que la dotation ne permet pas de faire face au besoin de financement total du ressort malgré une rationalisation importante des dépenses. Ils indiquent que certaines dotations sont sous-dimensionnées, notamment les dépenses de fournitures. Par ailleurs le BOP doit gérer des charges à payer en nette augmentation (cf. 1.2.).

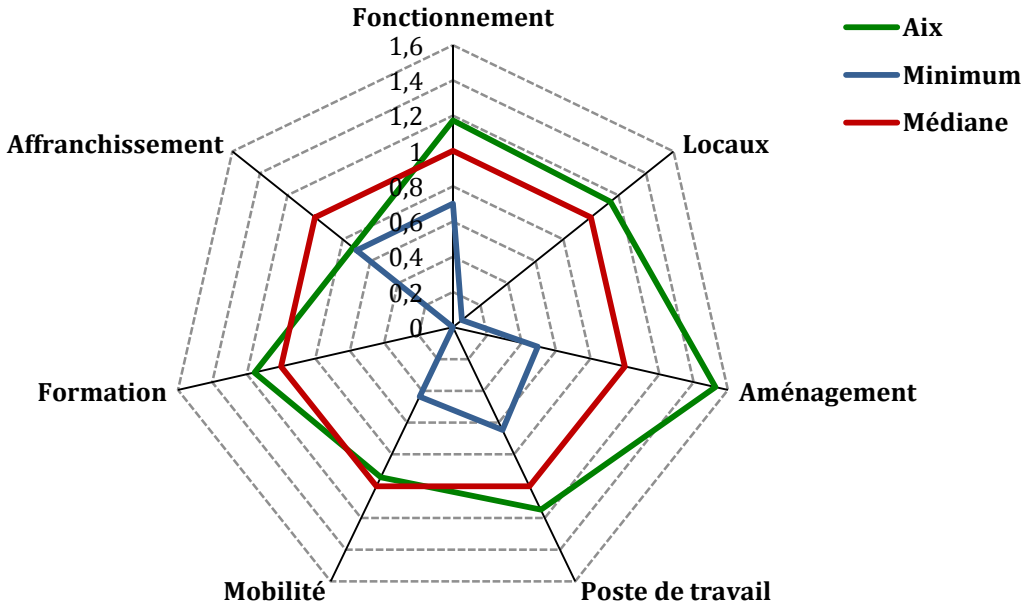
Graphique 2 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP d'Aix depuis 2012 (en €)



Source : DSJ, Mission.

Les ratios du BOP Aix sont supérieurs à la médiane nationale dans cinq des sept catégories de dépenses : les frais de fonctionnement, les frais de location, l'aménagement, les dépenses liées aux postes de travail et la formation. Seuls les ratios de dépenses d'affranchissement et de mobilité sont inférieurs à la médiane nationale. La cour d'appel d'Aix souligne que sa gestion des crédits de fonctionnement est rationalisée et rigoureuse, et que les augmentations les plus marquées concernent les dépenses d'entretien lourd ainsi que les dépenses d'aménagement : ces affirmations correspondent aux données de la DSJ (cf. graphique 3 et partie 6).

Graphique 3 : Comparaison des ratios de gestion du BOP d'Aix, par catégories de dépenses



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

1.2. Le BOP Sud-Est se caractérise par des charges à payer (CAP) élevées

Les données communiquées par le SAR du BOP d'Aix-en-Provence montrent une importante évolution des charges à payer entre 2012 et 2015. D'après ces données, les CAP ont progressé de 70,6 % durant cette période (cf. tableau 3). La cour a également voulu rappeler la taille du BOP, qui couvre un territoire de plus de 22 000 kilomètres et compte de nombreuses juridictions, dont celles situées en Corse. Les postes de dépenses les plus importants concernent les frais d'affranchissement, les fluides et les dépenses liées aux baux du ressort : gardiennage, maintenance immobilière et nettoyage. Les principaux créanciers du BOP d'Aix-en-Provence sont donc La Poste, EDF, GDF et les sociétés de gardiennage et de nettoyage. La Poste procède généralement à plusieurs rappels en début d'exercice et des contacts réguliers ont lieu pour l'informer des échéances de paiement.

Tableau 2 : Évolution des charges à payer, BOP Aix-en-Provence (en €)

UO	RAP 2012	RAP 2013	RAP 2014	RAP 2015
UO d'Aix	2 353 711,81	1 874 105,83	2 957 751,00	3 979 962,00
UO de Bastia	167 679,00	187 312,00	230 192,00	322 187,00
Total	**2 521 390,81**	**2 061 417,83**	**3 187 943,00**	**4 302 149,00**

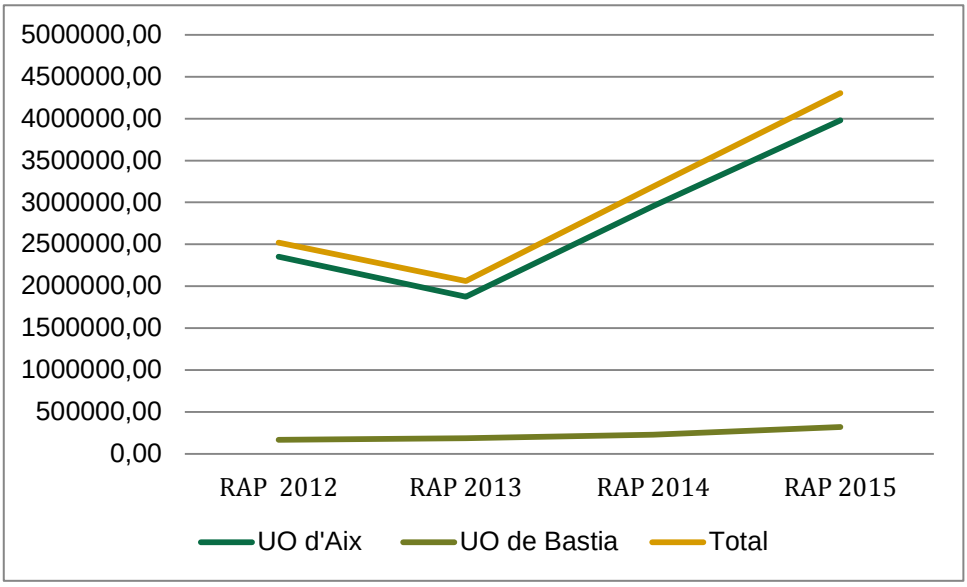
Source : SAR BOP d'Aix-en-Provence, Réponses questionnaire entretien.

Tableau 3 : Évolution des charges à payer (pourcentages), BOP Aix-en-Provence

UO	Évolution 2013	Évolution 2014	Évolution 2015	Évolution 2012-2015
UO d'Aix	-20,4	57,8	34,6	69,1
UO de Bastia	11,7	22,9	40,0	92,1
Total	**-18,2**	**54,6**	**35,0**	**70,6**

Source : SAR BOP d'Aix-en-Provence, Réponses questionnaire entretien.

Graphique 4 : Évolution des charges à payer, BOP Aix-en-Provence



Source : SAR BOP d'Aix-en-Provence, Réponses questionnaire entretien.

1.3. Le BOP Sud-Est doit composer avec une configuration géographique particulière

Avec 11.835.643 € de CP en 2015 sur le poste immobilier, le BOP d'Aix consacre 56 % de son budget de fonctionnement courant aux dépenses liées aux locaux, à leur fonctionnement et aménagement.

Il peut être observé par ailleurs que le TGI d'Aix et la cour de Bastia étaient tous deux en travaux lors de la visite.

Outre le prix du foncier et la valeur locative élevés sur la région PACA, la spécificité des juridictions corses[24] et le nombre de juridictions établies sur des sites multiples impactent nécessairement les dépenses de gardiennage et de nettoyage.

La cour d'appel d'Aix-en-Provence est implantée sur 3 sites, outre un quatrième bâtiment pour le SAR. Les TGI de Marseille et de Toulon sont installés sur 4 sites, le TGI de Nice sur deux. De même, le TGI d'Aix-en-Provence est divisé en deux sites, distants de 5 km, outre un site pour ses archives, ce qui implique :

- deux marchés publics de maintenance multi technique (49 200 € par an pour le site Pratési et 81 000 € pour le site Carnot-Les Milles) ;
- un doublement du nombre d'agents de sécurité (181 146 € par an pour les trois agents de sécurité du site Pratési et 245 900 € pour les quatre agents du site Carnot) ;

[24] Les chefs de cour et de juridictions disposent de logements de fonctions.

- le doublement des équipements et équipes de nettoyage (94 521 € par an pour le site Pratési et 86 667 € par an pour le site Carnot) ;
- un contrat de navette courrier (18 000 € par an) ;
- une multiplication des équipements (faxes, copieurs et véhicules).

Il est certain que la division de la juridiction en deux sites empêche toute mutualisation des services et des équipements, ce qui pèse sur le budget du BOP. Pour le seul TGI d'Aix, la juridiction évalue l'économie potentielle d'un regroupement à l'équivalent d'une année de ses charges à payer.

2. Les chefs de cour ont présenté leur stratégie de gestion du BOP et ont souligné le manque de prévisibilité budgétaire

2.1. Les chefs de cour souhaitent améliorer le dialogue budgétaire entre le BOP et l'administration centrale

Plusieurs pistes de réflexion sont mises en avant pour améliorer le dialogue budgétaire avec la Chancellerie.

Les chefs de cour estiment que les dialogues de gestion pourraient être améliorés en instaurant un pilotage « harmonisé et prévisionnel de la dépense ». Ils mettent en avant plusieurs pistes de réflexion : le déploiement d'un meilleur outil de gestion de la dépense, la détermination d'un socle de la dépense notifiée en AE dès le début de la période budgétaire et l'augmentation de la visibilité et de la lisibilité budgétaire (cf. encadré 3).

Encadré 2 : Comment améliorer le dialogue de gestion ?

1. Mise au point et déploiement d'un outil de gestion prévisionnel de la dépense, lequel serait partagé entre les centre de coûts (TGI, TI, CPH, TC), les cellules budgétaires, les SAR et le ministère ; la programmation Chorus n'est plus utilisée.

- Les juridictions ont utilisé le logiciel GIBUS jusqu'en 2010 avant la généralisation de Chorus. Même si cet outil n'était pas parfait, rien ne l'a remplacé.
- Le bureau FIP3 a tenté de mettre en place un outil de budgétisation, qui ne remplit pas un rôle de pilotage de la dépense, mais plutôt de suivi des enveloppes déléguées et d'évaluation des impasses budgétaires. Il est trop synthétique pour ne pas dire schématique ; ce tableau est mis à jour ponctuellement au fur et à mesure de l'exécution de la dépense : lors de la dotation initiale, au 15 mai puis au 15 septembre de l'exercice en cours. Cet outil sert de base à l'évaluation des besoins des BOP en matière de crédits complémentaires.
- Le bureau FIP3 a essayé, pour la gestion 2016, de raisonner en dépense nette annuelle afin de mieux évaluer les crédits nécessaires à consacrer à l'exercice en cours, tout en faisant ressortir, les évènements de gestion notables qui justifieraient un financement exceptionnel ou supplémentaire.

2. Déterminer un socle de la dépense, en base annuelle, incontournable, notifié en AE dans sa globalité dès le début de l'année, même si les délégations de crédits, en AE comme en CP, pour des raisons de calendrier budgétaire (discussions budgétaires avec Bercy) pourraient continuer à être réalisées en plusieurs fois. Le pilotage serait amélioré si les Chefs de Cour disposaient d'une meilleur visibilité sur l'année complète, plutôt que d'être contraints de réajuster les enveloppes constamment, au fil des délégations successives de crédits ;

3. Isoler les éléments notables de la gestion annuelle courante pour améliorer la visibilité budgétaire en les identifiant de manière beaucoup plus lisible et évidente.

Source : Questionnaire de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence.

D'après les chefs de cour, ces mesures permettraient :

- d'être plus efficace et moins dispersé lors de la gestion prévisionnelle de la dépense ;
- d'intégrer le pilotage par les ratios de manière plus automatisé (outil adapté) ;
- d'améliorer le contrôle interne financier (rapprochement entre outils de pilotage) ;
- de créer une culture financière et budgétaire commune ;
- de professionnaliser les gestionnaires à tous les niveaux de la chaine de la dépense.

2.2. Le dialogue avec les UO et juridictions est bon malgré la distance

Le BOP Sud-Est est particulier car il est composé de deux UO qui n'ont pas les mêmes enjeux financiers, d'activité ou de gestion. L'UO de Bastia représente un peu moins de 10 % des ressources du BOP, ce qui implique des relations moins formalisées et plus souples que dans la plupart des BOP qui comprennent plusieurs UO de taille égale. La question de la hiérarchie entre les deux cours ne se pose pas compte tenu de ce déséquilibre important. Un comité de pilotage opérationnel est tenu lors de la première quinzaine de février (avant la réunion avec le contrôleur financier qui a lieu lors de la deuxième quinzaine de février à la Cour d'appel d'Aix). Les chefs de cour de Bastia y participent avec leurs équipes en visioconférence.

Encadré 3 : Dialogue avec les UO

À chaque avenant ou délégation de crédit des projets de répartition sont présentés aux chefs de cour, responsables de BOP, puis arbitrés après échanges préalables avec le SAR de Bastia. Un comité de pilotage stratégique est encore prévu pour préparer le dialogue de gestion avec le ministère. Toutes les échéances du calendrier budgétaire sont l'occasion d'échanges entre le BOP et l'UO de Bastia.

Source : Questionnaire de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence.

Des échanges réguliers ont également lieu entre le BOP et l'UO de Bastia de façon informelle à l'occasion de l'examen de problématiques communes aux UO. Il faut toutefois souligner l'insularité de l'UO de Bastia, qui limite les déplacements physiques et privilégie les échanges dématérialisés. Au sein du SAR, le pilotage budgétaire des dépenses de fonctionnement courant est assuré par trois personnes sous la direction du DDARJ, qui y consacre beaucoup de temps. Le Pôle Chorus est composé de huit personnes, en plus du RGB, responsable de pôle. Il y a par ailleurs neuf cellules de gestion sur le ressort de la cour d'Aix : une à la cour d'appel et huit dans chacun des TGI. Le pilotage budgétaire est effectué grâce à l'analyse des restitutions Chorus, ainsi que par le suivi d'un outil budgétaire local (tableau de bord du service de la gestion budgétaire) qui permet de suivre les dotations notifiées aux juridictions, ainsi que leur consommation.

La Cour d'appel s'appuie aussi sur des ratios, diffusés avant le dialogue de gestion. Les points budgétaires sont par ailleurs ponctuels, quand un arbitrage est nécessaire sur une nouvelle délégation de crédits ou tout autre point. La consommation des crédits est abordée de manière systématique et les juridictions sont régulièrement alertées sur la nécessité d'établir les services faits le plus rapidement possible, pour maintenir le taux de consommation exigé.

Enfin, il a été souligné que les maladies et les vacances de postes au sein du SAR BOP ont affecté sa capacité à partir de 2015 et tout au long de l'année 2016. Les effectifs du SAR ont été diminués (notamment 2 postes de RGB vacants sur trois) ce qui a contraint l'équipe, aidée par un RGB adjoint assurant l'intérim, à gérer plusieurs postes de dépenses et a mis la gestion du BOP d'Aix sous pression.

3. Le BOP a mis en place de nombreuses stratégies d'économie

3.1. La stratégie de marchés est partagée entre l'interministériel et le local

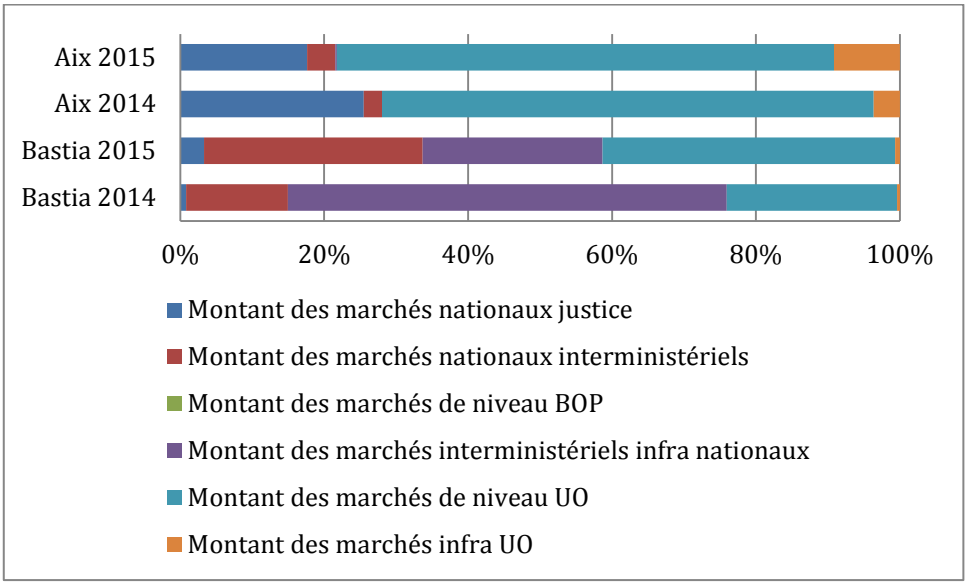
La cour d'appel d'Aix-en-Provence s'inscrit dans la stratégie globale d'achat de l'Etat en ayant recours aux marchés existants au plan national, interministériels ou ministériels. Elle privilégie cependant la passation de marchés publics régionaux qui permet un suivi plus rigoureux et une collaboration plus étroite avec les partenaires choisis, notamment pour les contrôles, les réunions de suivi, les réfactions de prix pour défaut d'exécution et les pénalités pour mauvaise exécution.

Les responsables du BOP indiquent que certains marchés publics ne peuvent pas être mutualisés avec d'autres administrations : les marchés publics de gardiennage en raison du niveau de sécurité dans les juridictions et la spécificité des audiences tardives, les marchés publics de travaux ponctuels en raison de l'étendue du ressort et les marchés de déménagements en raison de la nécessité d'une grande souplesse d'exécution par exemple.

Par ailleurs, ils soulignent que le BOP a peu de supports concernant les marchés interministériels.

La cour de Bastia, compte tenu de la plus faible taille de son ressort et du moins grand nombre de prestataires, s'inscrit dans une démarche résolument interministérielle régionale qui permet une diminution de la dépense de 10 à 15 % et donne satisfaction au prix d'une qualité de prestation un peu moindre et d'un suivi accru de l'exécution (cf. graphique 6).

Graphique 5 : Ventilation des dépenses (marchés)



Source : Documents remis à la mission, BOP d'Aix-en-Provence

Il faut aussi souligner que le BOP a moins fait appel aux marchés en 2015 qu'en 2014 : ses dépenses sont passées de 11 364 630,98 € (10 114 398,98 € pour Aix et 1 25 232,00 € pour Bastia) à 10 130 711,80 € (9 409 692,80 € pour Aix et 721 019,00 € pour Bastia), ce qui représente une diminution de 10,86 % sur l'année.

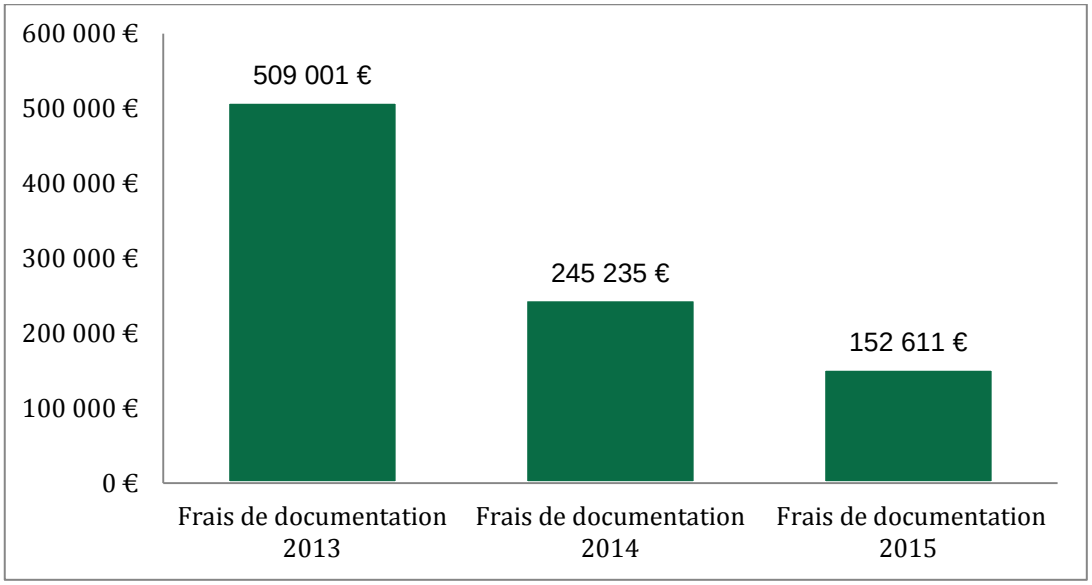
D'après les chefs de cour, des économies sont régulièrement réalisées lors du renouvellement des marchés. L'exemple du marché de nettoyage a été mentionné, qui a permis de faire baisser les dépenses de 2,22 % par rapport au marché précédent. De la même manière, un nouveau marché public de tri des archives externalisées va permettre d'économiser plus de 85 000 € par année par rapport à un stockage d'archives auprès de prestataires extérieurs auparavant.

L'expression des besoins, renouvelés ou nouveaux, est toujours faite par les juridictions du ressort par saisine du service des marchés publics ou des autres services du SAR (informatique, immobilier, formation). Les modalités de passation suivent scrupuleusement la procédure des marchés publics. Le service des marchés publics centralise le recensement des différents arrondissements judiciaires et échafaude un cahier des charges répondant au maximum aux besoins. La qualité d'exécution est souvent évaluée par la mise en place de fiches de contrôles imposées et le service des marchés publics suit de très près l'exécution de tous les marchés.

3.2. Les efforts importants pour la documentation en ligne

Les dépenses de documentation ont été nettement réduites depuis 2013 (70,1 % sur trois ans). Ceci est le résultat d'une incitation à consulter des abonnements en ligne (cf. graphique 5). La cour d'appel a par ailleurs rationalisé le parc de copieurs pour réduire le nombre d'impressions.

Graphique 6 : Évolution des dépenses de documentation du BOP d'Aix-en-Provence (en €)



Source : Questionnaire de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence

3.3. La diffusion de bonnes pratique pour réduire les frais d'affranchissement

Les dépenses d'affranchissement ont également été nettement réduites suite à une note de service sur les actions à mener en faveur d'une réduction des dépenses. Cette note encourage les juridictions du ressort à échanger électroniquement sur les boites structurelles et à affranchir en écopli, voir en lettre verte en cas d'urgence. La cour s'inscrit également dans une démarche de dématérialisation en matière juridictionnelle mais souligne l'existence de freins textuels et techniques.

3.4. Renégocier les baux pour en dégager des bénéfices

La cour d'appel d'Aix procède régulièrement à des renégociations de baux. Par exemple, le bail des locaux abritant les chambres sociales a été renégocié à la baisse en 2011 et le sera encore en 2017. De même, des renégociations ont lieu à chaque renouvellement des baux du TGI d'Aix-en-Provence et du conseil de prud'hommes, ce malgré une tendance à la hausse des prix.

4. Les juridictions visitées

4.1. L'UO de Bastia

L'UO de Bastia couvre une cour d'appel, deux tribunaux de grande instance, deux tribunaux d'instance et deux conseils de prud'hommes. Sa dotation correspond globalement à 10 % du BOP Sud-Est (1.589.758 € de CP dépensés en 2015). Les charges à payer pour 2015 sont en hausse de 40 % après une hausse 23 % en 2014, et représentent 322.187 €, soit environ deux mois de fonctionnement. Les chefs de cour notent toutefois qu'il n'existe aucune difficulté avec les principaux créanciers (La Poste pour 16 % du budget et les bailleurs pour 15 %). Il n'existe pas de politique de priorisation des dépenses.

Des politiques de rationalisation ont été conduites en matière d'affranchissement, de nettoyage, de maintenance multi technique et de gardiennage. Sur ce dernier point, la fin d'un marché faisant appel à des sociétés privées de sécurité situées sur l'île au profit d'agents réservistes de la police ou de l'administration pénitentiaire permet une économie nette sur le fonctionnement courant mais une charge plus importante sur le titre 2.

La petite taille du ressort et le faible nombre de juridictions permet un échange aisé des bonnes pratiques et une harmonisation des méthodes de gestion. Pour les mêmes raisons, il n'existe pas de cellules budgétaires dans les arrondissements. Les fonctions budgétaires sont donc principalement exercées par les directeurs de greffe.

Le dialogue de gestion entre l'UO de Bastia et les juridictions est régulier mais également construit autour d'une définition des besoins par les juridictions dans un rapport détaillé et débattu en conférence budgétaire d'arrondissement, en présence du SAR, puis en conférence régionale présidée par les chefs de cour. Les débats portent sur les différents postes de dépenses, les stratégies d'économies mais aussi les méthodes de gestion, notamment le délai global de paiement et les outils de suivi (taux de consommation, intérêts moratoires…).

Une attention particulière a été portée aux dépenses d'affranchissement depuis 2010. Le niveau de dépense est désormais stabilisé (hors période de contentieux électoral) et situé en 2015 à un niveau inférieur de 14 % au ratio national. Outre la sensibilisation faite lors des réunions régionales, plusieurs actions ont été impulsées, ayant permis de réduire la dépense de 7 % depuis 2012, malgré l'augmentation des tarifs : mise en place d'un transfert des courriers inter-juridictions par le biais de navettes deux fois par mois, centralisation des opérations d'affranchissement au sein des deux TGI afin de garantir l'application de la politique tarifaire et commande d'une étude détaillée auprès d'un stagiaire de l'IRA fin 2014. Suite à cette étude, une note de service a été diffusée qui demande la tenue d'un tableau de suivi au cours de l'année 2015 afin de vérifier l'application des consignes tarifaires.

4.2. Le TGI d'Aix-en-Provence

Le tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence comprend 66 magistrats du siège et du parquet et 129 fonctionnaires. Il se situe à la 18ème place en termes d'activité sur 160 tribunaux. Son budget de fonctionnement courant exécuté en 2015 a été de 1.611.588 €. Il est géré, comme celui de l'ensemble de l'arrondissement, par la directrice de greffe assistée d'une directrice des services de greffe judiciaire et d'un greffier (1,4 ETP).

La juridiction fait état de dotations en baisse les années passées mais plus favorables en 2016, ce qui lui permet de fonctionner de manière satisfaisante. La juridiction a en outre bénéficié de crédits spécifiques pour la sûreté (PLAT II) et d'un intéressement (18.500 €) pour des économies réalisées sur les frais de justice qui a permis d'améliorer les conditions de travail des agents. Toutes les mesures d'économies décidées au niveau du BOP ont été déclinées au sein de la juridiction : réduction de la documentation, réduction des horaires de gardiennage et travail d'identification et de tri d'archives actuellement stockées de manière externalisée notamment.

La juridiction présente la difficulté d'être répartie sur deux sites. Cette situation est très contraignante en matière d'organisation et très onéreuse en coûts (voir *supra*). Elle a par exemple du mettre en place un outil spécifique de gestion des fournitures.

La juridiction observe que l'attention portée aux dépenses d'affranchissement se heurte à des contraintes de logiciels métier et procédurales.

4.3. Le CPH de Bastia

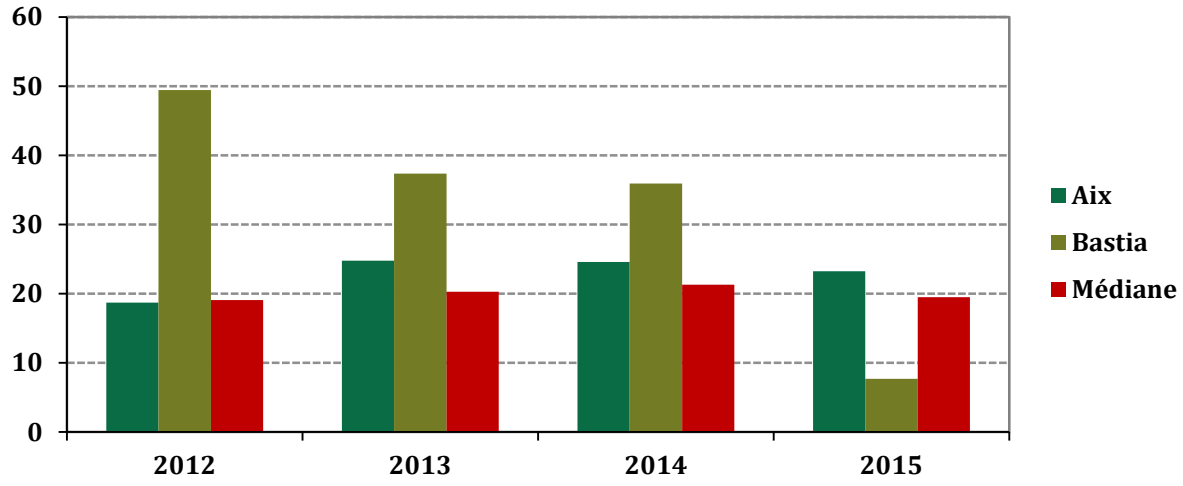
La juridiction comprend 38 conseillers et 4 agents dont un greffier, chef de greffe. Le budget exécuté en 2015 était de 60.000 € dont 22.000 € annuels de loyer et 20.000 € pour les autres dépenses liées au fonctionnement du bâtiment. Des économies ont été réalisées en matière de documentation, réduite au maximum et d'affranchissement à la suite de l'audit de la stagiaire de l'IRA (budget d'un peu plus de 10.000 €). Sur ce dernier point toutefois, la juridiction note l'impact de la réforme dite Loi Macron qui impose depuis le 1er août 2016 la communication au défendeur d'une copie de la requête ce qui alourdit le poids des courriers recommandés et donc leur coût. Le conseil note que depuis plusieurs années, il forme les mêmes demandes de dépenses nouvelles toujours refusées jusqu'à présent (climatiseur, photocopieur).

5. Synthèse des dépenses par poste du BOP d'Aix-en-Provence

5.1. Gardiennage

Le BOP d'Aix-en-Provence est très proche de la médiane nationale. Pour le TGI d'Aix-en-Provence, les dépenses relatives au gardiennage ont sensiblement augmenté en 2015. Une étude a été menée par la juridiction afin d'en déterminer la raison. Cette hausse est expliquée par la multiplication des heures supplémentaires pour audiences tardives, notamment sur la plage horaire méridienne. C'est la raison pour laquelle le TGI, dans le cadre de la préparation d'un nouveau marché public de gardiennage, a demandé la modification de la plage d'intervention des agents de filtrage. L'UO de Bastia a vu ses dépenses diminuer en 2015 suite à la décision d'avoir recours à des réservistes pour éviter les sociétés locales de gardiennage, qui sont plus onéreuses.

Graphique 7 : Dépenses de gardiennage par m² de surface brute utile par UO du BOP d'Aix-en-Provence de 2012 à 2015

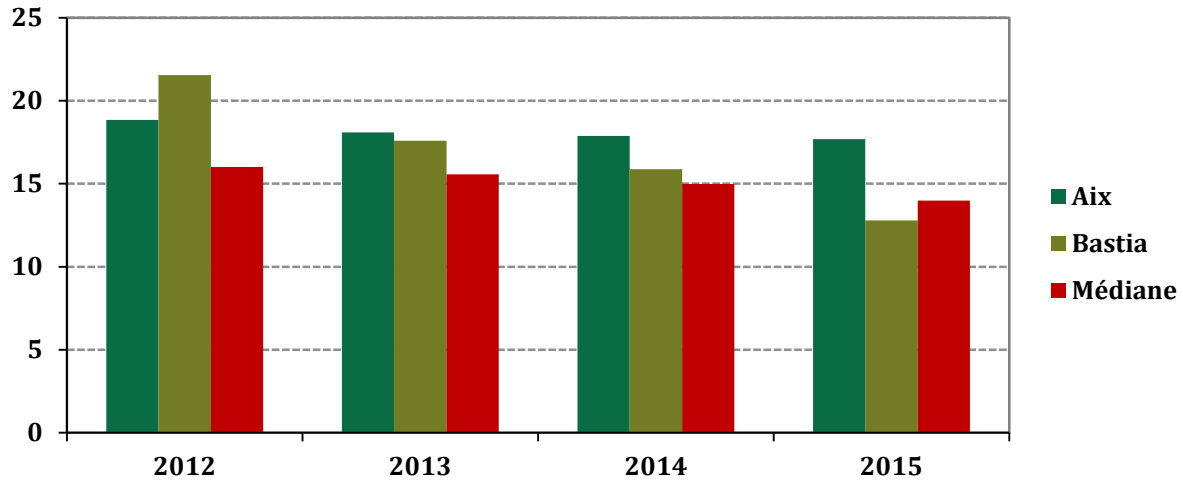


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.2. Nettoyage

Les dépenses de nettoyage du BOP d'Aix-en-Provence sont supérieures à la médiane nationale. Les marchés sont statiques d'une année à l'autre et les écarts sont liés aux prestations extraordinaires. Il faut aussi souligner que le TI de Marseille a déménagé en 2015, ce qui a entrainé une augmentation des dépenses de nettoyage (déménagement, installation, etc.).

Graphique 8 : Dépenses de nettoyage par m² de surface brute utile par UO du BOP d'Aix-en-Provence de 2012 à 2015

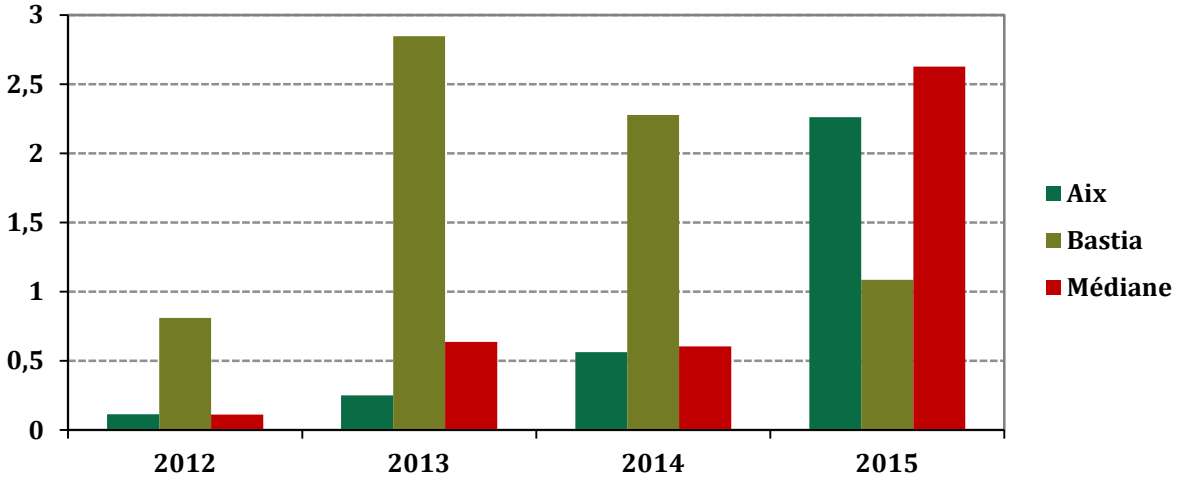


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.3. Sûreté

Les dépenses de sûreté de l'UO d'Aix-en-Provence sont inférieures de la médiane nationale. Celles de l'UO de Bastia sont supérieures à la médiane nationale, niveau expliqué par le contexte politique de la Corse. En 2015 l'UO a moins dépensé dans le cadre du PLAT car ses juridictions étaient déjà à un niveau plus élevé que sur le continent.

Graphique 9 : Dépenses de sûreté par m² de surface brute utile par UO du BOP Sud-Est de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

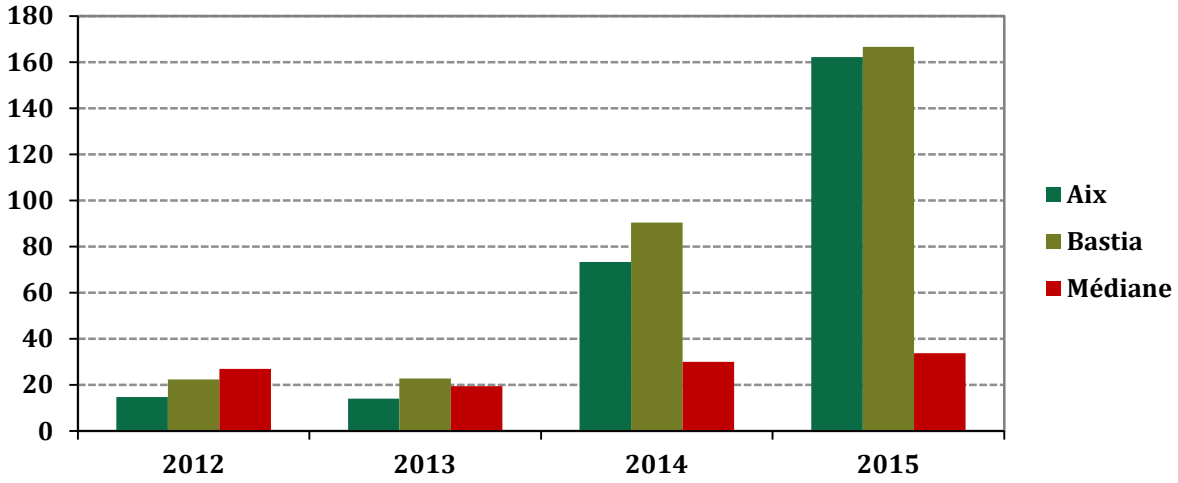
5.4. Mobilier de bureau

Les dépenses de mobilier ont augmenté en 2014 et en 2015 (cf. graphique 10). Pour l'UO d'Aix-en-Provence, cette augmentation est expliquée par deux investissements particuliers :

- 2014 : le relogement du SAR ;
- 2015 : la modification de la solution d'archivage (Les Milles).

En ce qui concerne l'UO de Bastia, il y a une constante progression des dépenses de mobilier de bureau suite au retour financier consécutif au plan d'intéressement sur les scellés biologiques : en fonction des économies faites en frais de justice l'année précédente, des crédits de fonctionnement courant ont été alloués qui ont été employés à l'acquisition de mobilier.

Graphique 10 : Dépenses de mobilier de bureau par ETP, par UO du BOP Sud-Est de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

BOP Sud-Ouest

Encadré 6 : Fiche d'identité du BOP

Chefs de la cour d'appel BOP: Dominique Ferrière, premier président et Catherine Pignon, procureure général

UO : Bordeaux, Limoges, Pau et Poitiers

Nombre de juridictions : 97

Somme de l'exécution 2015 : 22 120 318,85 M€

Effectifs 2015 : 2192,67 ETPT

Nombre d'affaires civiles et pénales en 2015 : 351 178

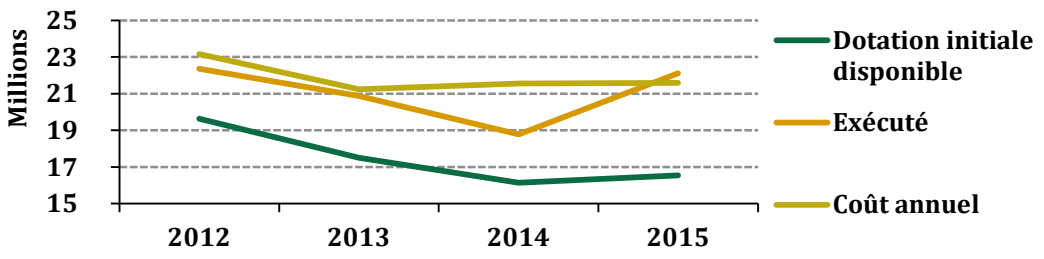
Le BOP Sud-Ouest regroupe quatre cours d'appel, vingt-six tribunaux de grande instance, vingt-huit tribunaux d'instance, vingt-et-un conseils de prud'hommes outre dix-huit tribunaux de commerce. Ses activités s'étendent sur treize départements : la Charente, la Dordogne, la Gironde, les Landes, les Pyrénées-Atlantiques, les Hautes-Pyrénées, la Haute-Vienne, la Creuse, la Corrèze, la Vendée, la Charente-Maritime, les Deux-Sèvres et la Vienne.

En 2015, la Cour d'appel a bénéficié d'une dotation de 22 120 318,85 € en crédits de paiement (CP), ce qui représente 7,2% de la dotation totale nationale et une augmentation de 17,77 % sur l'exercice 2014.

Toujours en 2015, la dépense se répartit entre plusieurs postes de dépenses :

- des dépenses de location de 1 876 493,59 € (soit 8,48%% de la dotation totale)
- des dépenses de fonctionnement de 6 874 047,32 € (soit 31% de la dotation totale)
- des dépenses d'aménagement de 2 012 127,52 € (soit 9 % de la dotation totale)
- des dépenses de postes de travail de 2 330 647,85 € (soit 10,52 % de la dotation totale)
- des dépenses de mobilité de 2 044 207,90 € (soit 9,24% de la dotation totale)
- des dépenses de formation de 34 317,12 € (soit 0,15% de la dotation totale)
- des dépenses d'affranchissement de 6 559 763,03 € (soit 29,65% de la dotation totale)

Graphique 1 : Évolution de la dotation, de l'exécuté et du cout annuel BOP 2012-2015 (en €)



Source : DSJ, Mission.

1. Le BOP Sud-Ouest souligne l'insuffisance des dotations pour couvrir l'intégralité des dépenses inéluctables

1.1. Le budget du BOP Sud-Ouest a connu une forte diminution de sa dotation en 2013 et 2014, puis une augmentation en 2015 qui rapproche la dotation du niveau de 2012

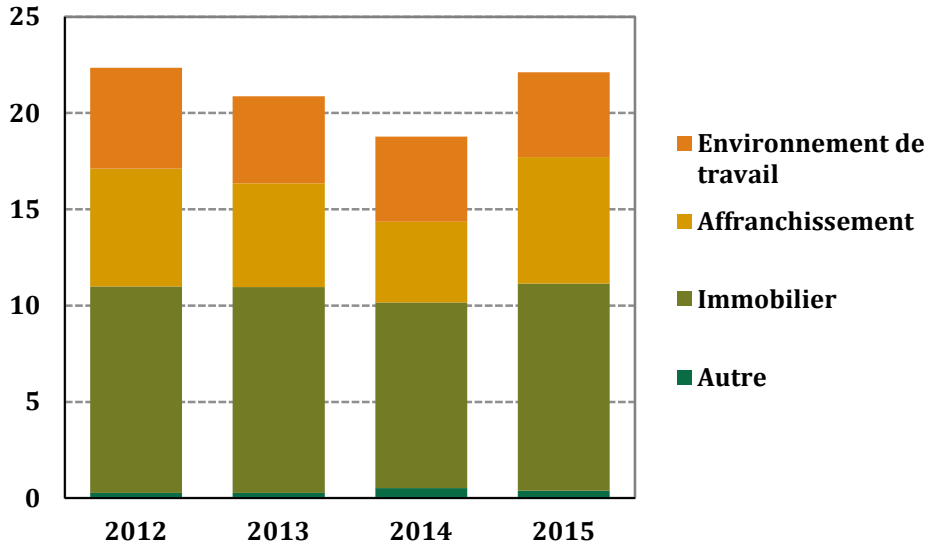
Les données de la direction des services judiciaires (DSJ) montrent une relative stabilité de la dotation de crédits de fonctionnement de 22 351 310,48 € en 2012 à 22 120 318,85 € en 2015 : ceci représente tout de même une légère diminution de 1,03 %. Il faut toutefois noter que cette évolution n'est pas constante : les exercices 2013 et 2014 ont vu une forte diminution des crédits de fonctionnement de 6,61 % et 10,02 %, avant de voir une forte augmentation de 17,77 % en 2015 (cf. tableau 1). Une comparaison des exercices 2012 et 2015 montre que les postes de dépense immobilière et d'affranchissement ont très peu évolué (+ 0,42 % et + 7,21 %) alors que l'environnement de travail et le poste de dépenses « autre » a subi de fortes variations, de -15,92 % et + 43,54 % respectivement (cf. Graphique 2).

Tableau 1 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP Sud-Ouest depuis 2012 (en €)

	2012	2013	2014	2015
Immobilier	10 717 718,02	10 690 797,43	9 648 337,64	10 762 668,43
Affranchissement	6 118 489,40	5 384 782,74	4 183 060,16	6 559 763,03
Environnement de travail	5 244 294,84	4 532 229,03	4 429 300,16	4 409 172,87
Autre	270 808,22	266 104,51	521 403,97	388 714,52
TOTAL	**22 351 310,48**	**20 873 913,71**	**18 782 101,93**	**22 120 318,85**

Source : DSJ, mission.

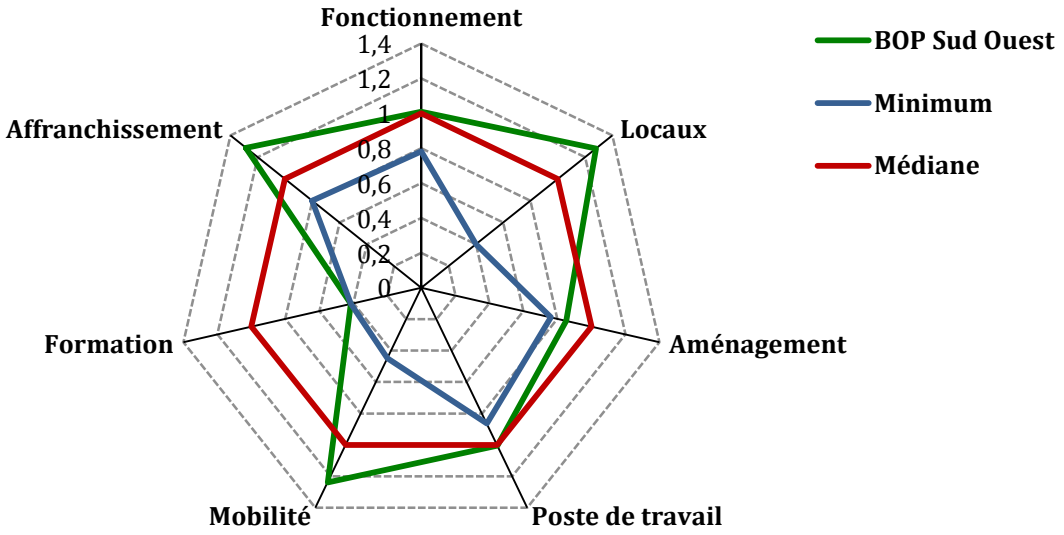
Graphique 2 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP Sud-Ouest 2012-2015 (en €)



Source : DSJ, mission.

Par ailleurs, il faut noter que le BOP Sud-Ouest a effectué des dépenses supérieures à la médiane nationale dans trois des sept catégories de dépenses : les locations, la mobilité et l'affranchissement. Seules les dépenses de formation et d'aménagement sont inférieures à la médiane nationale (cf. graphique 3). Malgré les efforts de rationalisation et les économies réalisées, le BOP souligne l'insuffisance des dotations déléguées chaque année pour permettre la couverture de l'intégralité des dépenses inéluctables. Le compte rendu de gestion au 31 août 2015 précise que les factures d'affranchissement ne sont plus réglées depuis avril et que la programmation couvre en priorité la part forfaitaire des marchés publics, les baux et les contrats. De même, le compte rendu de gestion au 31 août 2016 fait état de ce qu'en l'absence de crédits complémentaires, il est probable que les baux du dernier trimestre ainsi que les factures de marchés publics de novembre et décembre ne soient pas honorés.

Graphique 3 : Comparaison des ratios de gestion de l'UO Sud-Ouest, par catégories de dépenses



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

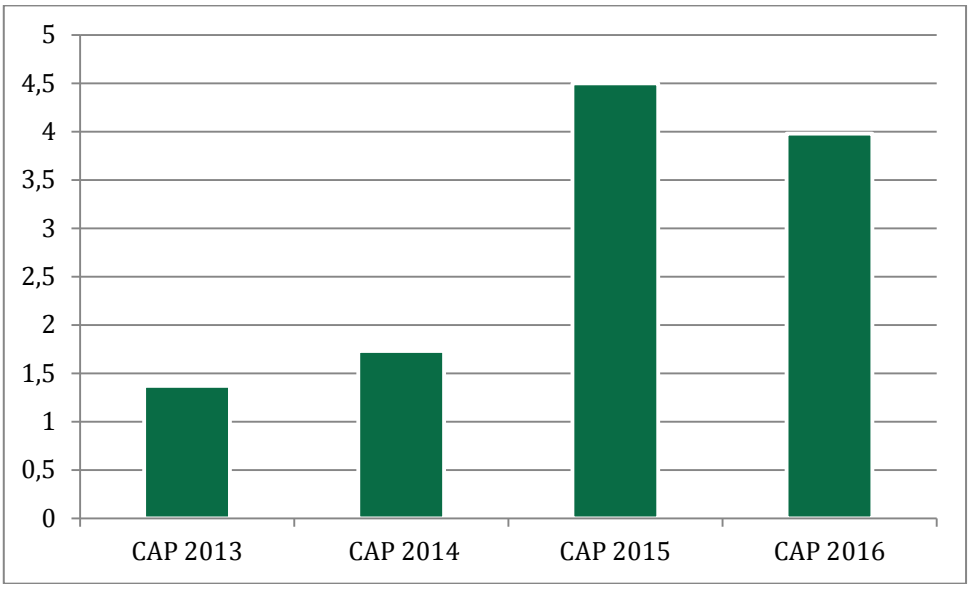
1.2. Le BOP Sud-Ouest se caractérise par des charges à payer (CAP) importantes, depuis 2015 en particulier

En 2014, la baisse importante de la dotation a été génératrice d'importantes CAP en fonctionnement courant (cf. graphique 4) :

- 1,37 M€ en 2013 ;
- 1,73 M€ en 2014 ;
- 4,50 M€ en 2015 ;
- 3,98 M€ pour 2016 (prévision).

La cause avancée par le BOP Sud-Ouest réside dans la contrainte budgétaire. En effet, le transfert de l'affranchissement des frais de justice vers la brique de fonctionnement courant ne peut-être la seule explication de CAP si élevées, même si l'abondement sur le fonctionnement courant suite à ce transfert n'a pas été suffisant. Il est souligné que les délais de paiement concernant l'affranchissement étaient encore plus importants au titre des frais de justice (6 mois).

Graphique 4 : Évolution des charges à payer du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2016 (en €)



Source : Questionnaire, BOP Sud-Ouest.

2. Les chefs de cour ont présenté leur stratégie de gestion

2.1. Le dialogue entre les différents échelons du pilotage pourrait être amélioré et simplifié

2.1.1. Les responsables de BOP font valoir une nette amélioration du dialogue de gestion avec l'administration centrale

Depuis 2015, le BOP souligne l'amélioration des dialogues de gestion qui sont le résultat d'une réelle préparation et d'échanges réguliers : avoir un correspondant attitré à l'administration centrale pour chaque BOP est apprécié. Des progrès sont notables car la transparence et l'évaluation étaient auparavant absentes, même si la situation économique était plus favorable. Cependant, il est souligné que le mécanisme des dialogues de gestion crée encore beaucoup de frustrations. Les projets de juridiction, présentés jusqu'en 2014 à l'administration centrale, ont été supprimés alors que cette possibilité motivait et responsabilisait les juridictions. Les quatre nomenclatures budgétaires différentes qui se sont succédé constituent un problème pour le suivi et l'évolution des dépenses. Il en est de même des briques de budgétisation qui semblent aujourd'hui stabilisées.

2.1.2. Et une architecture budgétaire complexe

Selon les chefs de cour la structuration BOP/UO n'apporte pas de réelle plus-value, et peut engendrer une déperdition d'énergie, y compris dans la vie budgétaire quotidienne. Même si les transmissions d'informations sont permanentes entre le BOP et les UO, une architecture simplifiée est souhaitée ainsi qu'un rôle mieux défini du BOP, en particulier dans sa capacité d'arbitrage. Actuellement, le BOP n'est pas en situation de décider et d'arbitrer ce qui crée une situation parfois confuse.

Par ailleurs, l'éloignement des fonctions soutien dans les plateformes, fonctions pourtant indispensables au cœur de métier, est mal vécu, notamment la fonction informatique.

Enfin, une réflexion territoriale est à mener, d'après les chefs de cour, afin de retrouver une cohérence avec la carte administrative.

2.1.3. La communication entre le BOP et les UO est bonne et régulière

Selon les chefs de cour, la plus-value du BOP réside dans l'harmonisation de la gestion et dans le soutien de certaines UO en difficulté. Pour l'UO de Bordeaux, les chefs de cour ont créé une conférence régionale d'administration judiciaire, qui va se réunir pour la première fois en décembre 2016, en présence du SAR et des arrondissements. Toutes les questions d'ordre administratif et transversal sont alors passées en revue. Cette conférence existe déjà à Limoges, Poitiers et Pau. En outre, une réunion des directeurs de greffe de toutes les juridictions du ressort est organisée avec le SAR, une à deux fois par an, pour échanger sur le budget, les ressources humaines et la formation. Un compte-rendu est ensuite élaboré. Des dialogues de gestion sont aussi organisés avec les arrondissements dans le cadre des demandes budgétaires.

2.1.4. La répartition des dotations du budget est fondée sur de nombreux critères objectifs

Le BOP communique aux UO les ratios fournis par la DSJ dans la perspective du dialogue de gestion. Chaque UO est alors invitée à s'expliquer sur les écarts constatés par rapport aux ratios médians et moyens à partir d'éléments de contexte (une fiche sur les éléments notables est demandée). Les UO participent aux dialogues de gestion budgétaire avec le RPROG, ce qui contribue à la transparence selon le RBOP car chaque UO peut prendre la parole et exprimer les points saillants de sa demande budgétaire et de l'exécution de son budget. La répartition de la dotation entre UO se fonde sur l'exécuté de l'année précédente et sur le poids de chaque UO dans la consommation globale du BOP, en prenant en compte les CAP et les crédits fléchés. Ces critères de répartition ont été validés en comité de pilotage stratégique (CPS). Les budgets sont ensuite alloués par chaque UO aux arrondissements avec une répartition indicative entre juridictions. De plus en plus de dépenses font l'objet d'une gestion régionalisée ce qui limite la gestion directe du budget par les arrondissements. Le SAR a souhaité que le budget d'intérêt régional soit indentifiable en tant que tel dans Chorus mais l'administration centrale a rappelé que l'intérêt du progiciel Chorus est de pouvoir faire de la comptabilité analytique par juridiction. Les juridictions peuvent visualiser leurs factures lesquelles sont scannées et placées dans une application locale, « Mercure ». Sans observation de la juridiction dans les 5 jours, le SAR certifie dans chorus le service fait. En outre, une restitution Chorus de la consommation est communiquée tous les mois aux juridictions.

2.1.5. Le manque de visibilité sur la dotation finale est un problème récurrent

Même si le calendrier budgétaire est mieux respecté qu'auparavant, il est fréquemment constaté des avances sur DRICE, anticipations et délégations complémentaires : il arrive que des délégations de crédits arrivent dans Chorus sans que les gestionnaires soient en capacité de comprendre leur affectation. Les chefs de cour regrettent le manque de visibilité sur la dotation disponible même hors aléa. A titre d'illustration, en 2015, le BOP a reçu le 10 décembre soit le dernier jour de gestion, à 19h, une délégation de crédits de 1,3 M€ : le pôle Chorus a dû dépenser ces crédits le plus rapidement possible avant minuit. Cela complique la programmation et le pilotage du budget et de la dépense. Pour établir une programmation fiable, l'ensemble des marchés, les baux et les dépenses inéluctables devraient être couverts.

2.1.6. Les chefs de cour souhaitent davantage de mécanismes incitatifs

D'après les chefs de cour, la LOLF est entrée en vigueur au plus mauvais moment, en raison de la crise économique et des contraintes budgétaires qui ont suivies. L'idée de fixer de fixation d'objectifs et de donner les moyens pour les atteindre n'a jamais pu être appliquée.

Enfin, les chefs de cour déplorent le manque de mécanismes incitatifs aux économies : la rationalisation des dépenses mobilise beaucoup d'énergie, mais le fait que ce soit sans retour ni avantage est décourageant.

2.1.7. Les crédits fléchés sont trop importants

Le BOP souligne les difficultés de gestion engendrées par les crédits fléchés compte tenu du manque de souplesse qu'ils génèrent. En effet, le périmètre des crédits fléchés évolue tous les ans, les crédits PLAT qui sont délégués depuis deux ans en sont l'illustration. Par ailleurs, des ajustements de la programmation budgétaire sont nécessaires en permanence.

2.1.8. Les chefs de cour déplorent l'absence de dotation dite « sac à dos »

Les moyens alloués ne tiennent pas compte de l'évolution des effectifs alors que les besoins d'un nouvel arrivant sont évalués à environ 5 000 € par le BOP. Ces moyens, proposés par la centrale lors de la création du pôle Chorus, ne le sont plus actuellement.

2.2. Le BOP Sud-Ouest conclut majoritairement des marchés régionaux

Le BOP Sud-Ouest a opté pour la souplesse dans les choix de marchés (cf. tableaux 2 et 3). D'après les responsables du BOP, la préservation d'une souplesse dans le choix de l'échelon – national, interministériel ou régional – est grandement nécessaire. Les marchés au niveau national ou interministériel doivent être réservés aux marchés complexes et correspondants à un volume important. Les marchés régionaux sont bien construits et permettent une gestion pertinente des matériels techniques. Par ailleurs, les marchés doivent prendre en compte les besoins précis des utilisateurs : les critiques sur les marchés nationaux interministériels sont suscitées par le sentiment que la prestation qui a été prévue est éloignée de l'attente légitime de la communauté de travail. C'est le cas pour des prestations de gardiennage et de nettoyage. L'exemple du marché SOLIMP a aussi été cité : ce marché, mal exécuté, a engendré des coûts plus importants que le marché local.

Tableau 2 : Montant des marchés passés par activité et par nature de marché en 2014 (en €)

Activité	Montant des marchés nationaux justice	Montant des marchés nationaux interministériels	Montant des marchés de niveau BOP	Montant des marchés interministériels infra nationaux	Montant des marchés de niveau UO	Montant des marchés infra UO	TOTAL
Total 2014	778 089	1 597 909	0	170 580	4 548 631	0	7 095 209
Pourcentage	11%	23%	0	2%	64%	0	100%

Source : Questionnaire BOP Sud-Ouest.

Tableau 3 : Montant des marchés passés par activité et par nature de marché en 2015 (en €)

Activité	Montant des marchés nationaux justice	Montant des marchés nationaux interministériels	Montant des marchés de niveau BOP	Montant des marchés interministériels infra nationaux	Montant des marchés de niveau UO	Montant des marchés infra UO	TOTAL
Total 2015	929 157	847 590	62 586	194 943	4 950 918	0	6 985 193
Pourcentage	13%	12%	1%	3%	71%	0	100%

Source : Questionnaire BOP Sud-Ouest.

2.3. Un SAIR disponible pour les UO

Le BOP dispose d'un SAIR opérationnel. Chargé d'assister les chefs de cour dans les domaines du budget, de l'informatique, de la gestion des ressources humaines, de l'immobilier et de la formation, il comprend 56 ETP (dont 14 agents placés affectés en renfort dans les juridictions) dont trois responsables de gestion budgétaire et un responsable des marchés publics.

Le pôle moyen, divisé en trois services : budgétaire, informatique et immobilier, est composé de 12 agents dont 4 responsables de service et un technicien immobilier. Le pôle chorus compte 15 agents dont le responsable de service. Les agents sont spécialisés par nature de dépenses : frais de justice, fonctionnement et marchés publics et aide juridictionnelle et ressources humaines.

Le SAR BOP soutient les UO notamment dans les procédures de marchés : son action peut aller de la rédaction complète des pièces contractuelles à l'analyse des offres et la notification du marché au prestataire attributaire. L'expression des besoins est faite au niveau local et le SAR BOP assiste aux réunions de la conférence des acheteurs au niveau régional, deux ou trois fois par an.

2.4. Les délais de réalisation des opérations dans le domaine immobilier engendrent des surcoûts en maintenance et en fluides

Depuis 5 ans, des opérations d'entretien nécessaires sur les grosses installations techniques n'ont pas été réalisées, ce qui engendre des surcoûts en maintenance, pièces et fluides. Les chefs de cour soulignent que les conditions de travail se sont dégradées au TGI de Bordeaux malgré l'intervention sur le site de la société de maintenance multi technique, mobilisée par la maintenance corrective plutôt que par la maintenance préventive.

Les opérations sont de la compétence du département immobilier de la plateforme de Bordeaux et la satisfaction du RBOP est relative à cet égard compte tenu notamment des délais de réalisation.

3. Les chefs de cour mettent en place de nombreuses stratégies d'économie

3.1. La dématérialisation est une priorité du ressort

L'UO de Bordeaux connait actuellement les projets de dématérialisation suivants :

- la dématérialisation intégrale de toutes les procédures pénales qui vont à l'audience : des expérimentations sont en cours dans différents secteurs d'activité ;

- la dématérialisation du traitement des dossiers de tutelle des majeurs au TI de Bordeaux : entre 15 000 et 16 000 dossiers actuellement – ce projet, piloté par un comité, est suivi par l'administration centrale ;
- un partenariat existe entre le TI de Bordeaux et la chambre nationale des huissiers pour procéder à des notifications des états de répartition dans les saisies des rémunérations au format dématérialisé par le biais d'une plateforme mise à disposition par les huissiers : ce dispositif permet aux huissiers de renseigner leurs clients au jour le jour sur les sommes qui sont réparties.

Ces types de projets nécessitent beaucoup de volontarisme, mais seront étendus aux autres juridictions du ressort s'ils fonctionnent.

3.2. L'affranchissement est la cible de nombreuses actions de rationalisation

L'affranchissement constitue le plus gros poste de dépense, hors immobilier, sur le BOP de Bordeaux. Beaucoup d'actions de rationalisation ont été réalisées et sont toujours en cours, ces actions comprennent :

- les impressions recto-verso : les imprimantes individuelles ne permettent pas toujours de faire du recto verso, mais une politique de développement de d'imprimantes en réseau permettant le recto-verso est en cours ;
- des actions pour des communications dématérialisés : des avancées textuelles sont attendues et une intervention auprès de la DACS est nécessaire pour lever les verrous en ce qui concerne les double convocations et les recommandés ;
- la réduction des lettres recommandées avec avis de réception (AR) : des réunions ont eu lieu avec les auxiliaires de justice pour envisager la réduction des lettres avec AR, et des conventions avec des institutionnels ont été conclus par le TI de Bordeaux en matière de saisie des rémunérations ;
- les envois de précaution par lettre simple sont supprimés quand ils ne sont pas obligatoires.

3.3. Les chefs de cour ont fait le choix de la documentation en ligne

La documentation pour l'ensemble des magistrats est assurée en ligne (Lexis Nexis, Dalloz, Lamy, Légifrance, etc.). Le passage au tout numérique a un coût, mais le prix des abonnements baisse car les volumes augmentent. Par ailleurs, la Cour d'appel a fixé un quota de codes papier par juridiction, laquelle fixe sa propre répartition : il s'agit essentiellement de codes d'audience car l'utilisation du « Dalloz en ligne » est préconisée. Le recensement des revues papier reste à effectuer pour s'assurer de leur utilisation. D'après les chefs de cour, des efforts restent à faire dans le déploiement des outils de mobilité : en effet, les magistrats doivent avoir la possibilité de télécharger sur une tablette ou un autre outil les codes usuels dont ils ont besoin.

4. Les juridictions visitées :

4.1. L'UO de Limoges évoque des problèmes de budgétisation et un manque de responsabilisation dans la gestion de projet

4.1.1. La dotation annuelle est insuffisante pour couvrir les besoins du ressort

L'UO évoque une tension liée à une insuffisance de dotation (baisse de dotation en 2014 a été de 27 % en AE et de 18 % en CP) à la réouverture du TGI de Tulle en 2014 et à la mise en service du nouveau palais de justice de Limoges en 2016. Les crédits concernant ces deux opérations n'ont pas tous été fléchés et des crédits complémentaires ont été demandés par la cour pour faire face aux dépenses inéluctables. Des dotations complémentaires sont intervenues : 40% en AE et 27% en CP en 2014, entre 25 % et 28 % en 2015 et entre 17 % et 18 % en 2016. Cependant ces crédits alloués au cas par cas et sans calendrier prévisible ont rendu impossible l'établissement d'un budget prévisionnel. Par ailleurs, la nécessité d'ajuster en permanence crée une charge de travail importante pour le SAR et n'incite pas les juridictions à avoir une réelle politique de gestion.

Les chefs de cour souhaitent qu'une capacité de prévision soit retrouvée et que les moyens alloués servent à l'exercice des missions et à la conduite d'une politique de juridiction. La gestion budgétaire ne peut être dissociée de l'exercice des missions. En effet, aucune DNO n'est actuellement possible : même les dotations complémentaires allouées dans le cadre du plan d'apurement des scellés n'ont pas permis de faire des DNO, mais ont été utilisées, notamment, pour le paiement de factures de La Poste.

Il faut par ailleurs noter que le taux de consommation n'est pas évocateur car les besoins sont supérieurs à la consommation affichée. Les postes principaux sous tension sont l'affranchissement, le nettoyage et le gardiennage (cf. tableau 4). Sur un autre sujet, les créations de poste ne donnent pas lieu à dotations complémentaires, ce qui impacte le budget.

Tableau 4 : Évolution des dépenses de fonctionnement au sein de l'UO de Limoges entre 2012 et 2015 (en €)

Évolution des dépenses de fonctionnement (Limoges)	2 012	2 013	2 014	2 015
Locaux	352 045	362 965	352 029	283 700
Fonctionnement	865 200	895 714	822 975	825 193
Aménagement	171 886	189 388	262 827	228 603
Affranchissement	762 591	740 799	526 435	855 191
Formation	5 203	743	4 860	0
Poste de travail	634 664	513 623	569 648	441 832
Mobilité	245 364	204 454	257 192	226 647
Autre	21 667	21 186	41 757	22 716

Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

4.2. Le ressort fait des efforts notables en matière d'affranchissement

Une politique de maîtrise des frais d'affranchissement est menée et une baisse de 3,8 % a été constatée malgré l'augmentation des tarifs. Des directives ont été communiquées, particulièrement dans la pratique du double envoi de précaution et la massification du courrier. La cour souhaite s'inscrire dans l'expérimentation de l'affranchissement externalisé menée actuellement sur l'UO de Reims. Des actions concrètes supplémentaires sont cependant nécessaires : les chefs de cour soulignent le besoin de réformer les textes pour réaliser des économies.

5. Les juridictions de l'UO de Bordeaux regrettent le manque de visibilité sur leur dotation

5.1. Les TI et TGI de Bordeaux estiment ne pas avoir d'autonomie

Une conférence budgétaire se tient une fois par an, au cours de laquelle les demandes budgétaires sont présentées. La cour d'appel UO est réceptive et soutient les projets : les arbitrages effectués par les chefs de cour sont appréciés. Cependant, les juridictions estiment être *« sous tutelle »* et de nombreuses dépenses nécessitent une autorisation préalable du SAR. En outre, en fin de gestion, des dépenses d'autres juridictions du ressort peuvent être imputées sur leur budget. Il est également souligné que les économies réalisées ne donnent lieu à aucune contrepartie ou intéressement. Le décalage entre les initiatives prises par la juridiction et la gestion comptable déresponsabilisante est regretté. Les juridictions s'interrogent sur l'intérêt de garder une gestion de leur budget compte tenu de l'absence de vision et de marge de manœuvre.

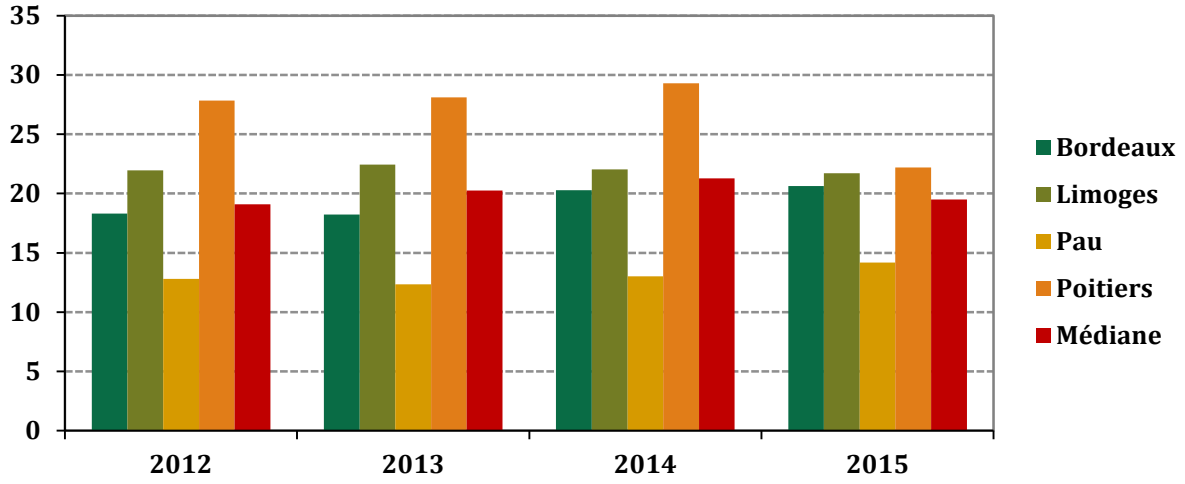
5.2. La perte de maitrise du budget est évoquée par les TGI et TI de Limoges

Les responsables des TGI et TI de Limoges constatent une baisse régulière de leur dotation (de 5 % à 8 % par an) depuis 2013.

Ils soutiennent qu'il faudrait environ 1,3 M€ pour une gestion saine de l'arrondissement, or leur dotation est de 950 000 €, ce qui implique que seules les dépenses inéluctables sont possibles. Ceci entraîne une perte de maitrise du budget, renforcée par les difficultés de suivi de la consommation : en effet, les restitutions Chorus communiquées par le SAR révèlent des écarts avec le suivi effectué par la juridiction.

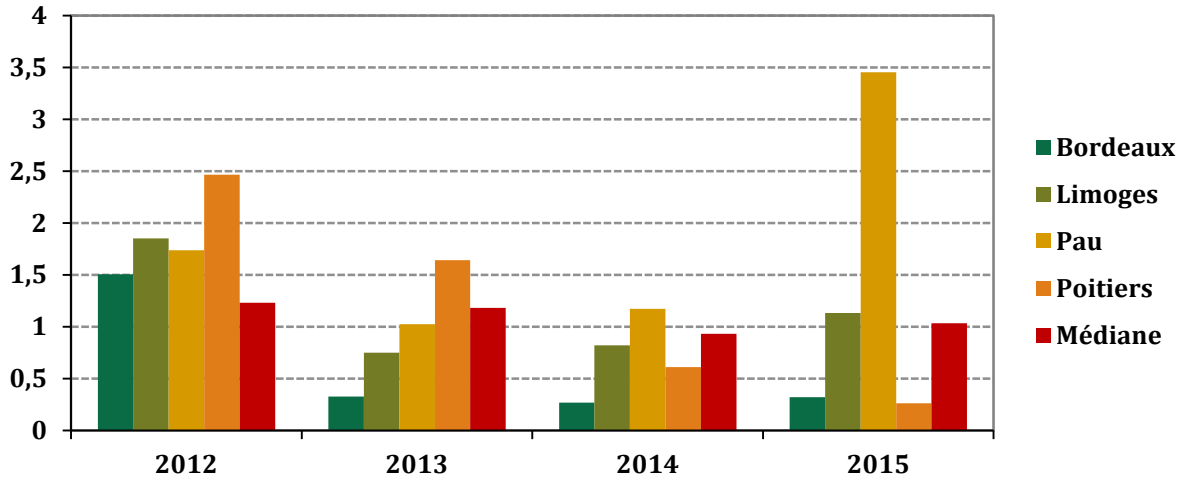
6. Synthèse des dépenses du BOP Sud-Ouest par poste

Graphique 5 : Dépenses de gardiennage par m² de surface brute utile par UO du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2015



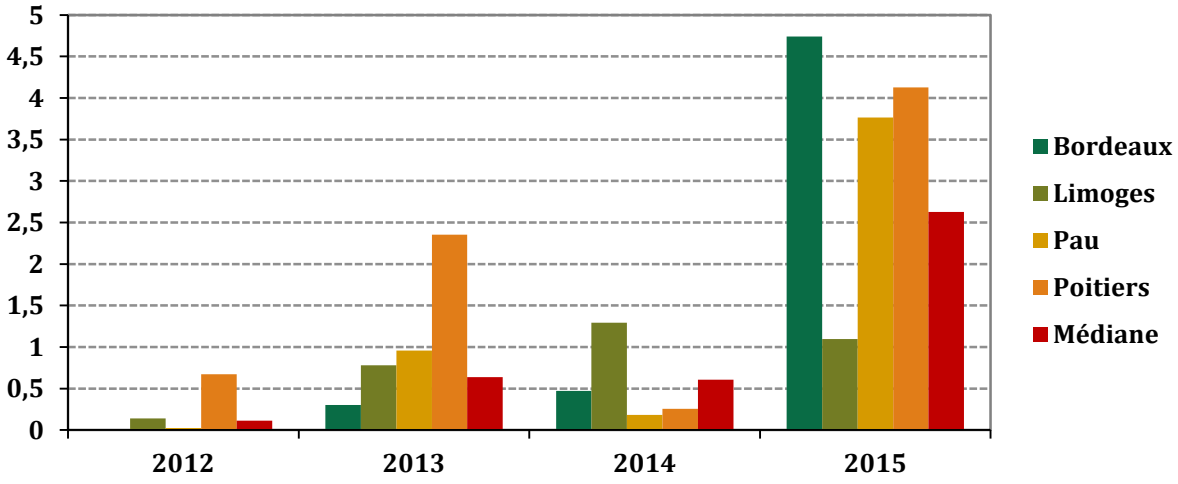
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 6 : Dépenses de sécurité par m² de surface brute utile par UO du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2015



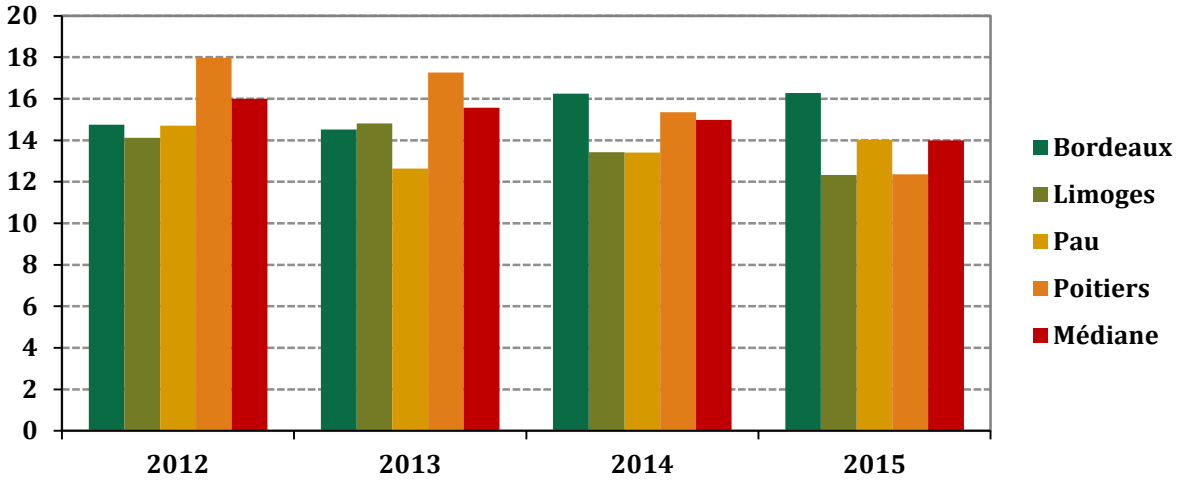
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 7 : Dépenses de sûreté par m² de surface brute utile par UO du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2015



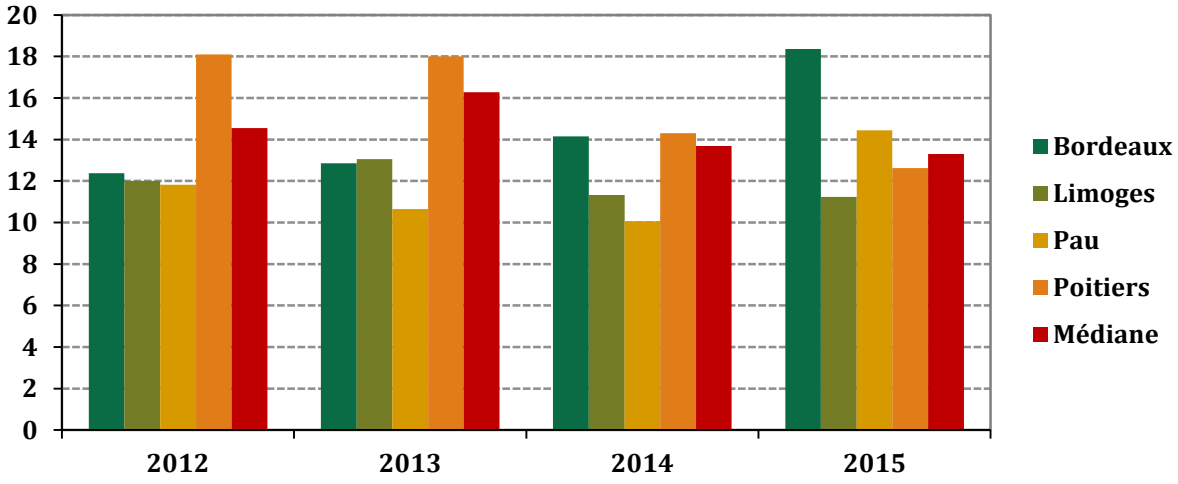
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 8 : Dépenses de nettoyage par m² de surface brute utile par UO du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2015



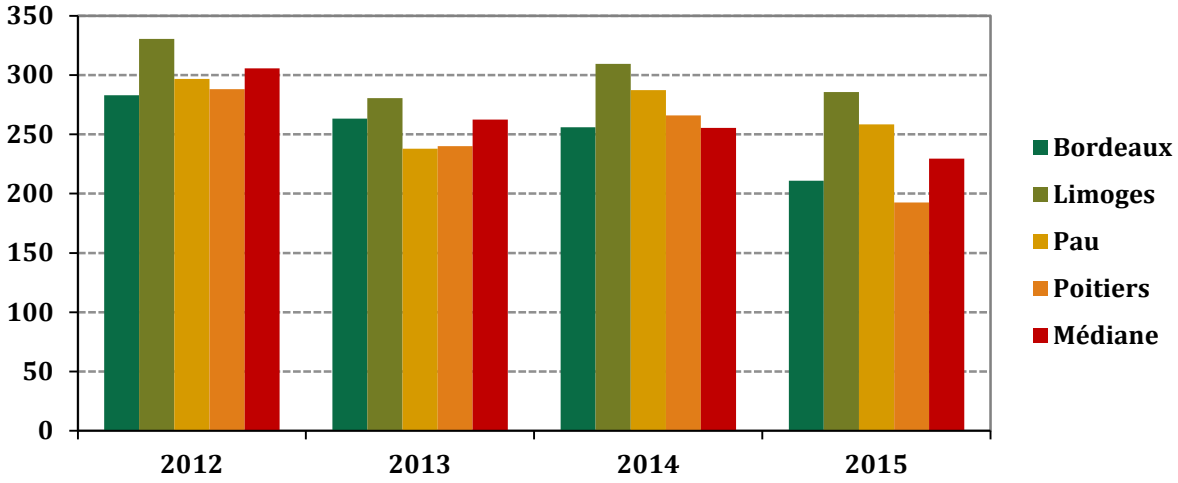
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 9 : Dépenses de fluides par m² de surface brute utile par UO du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2015



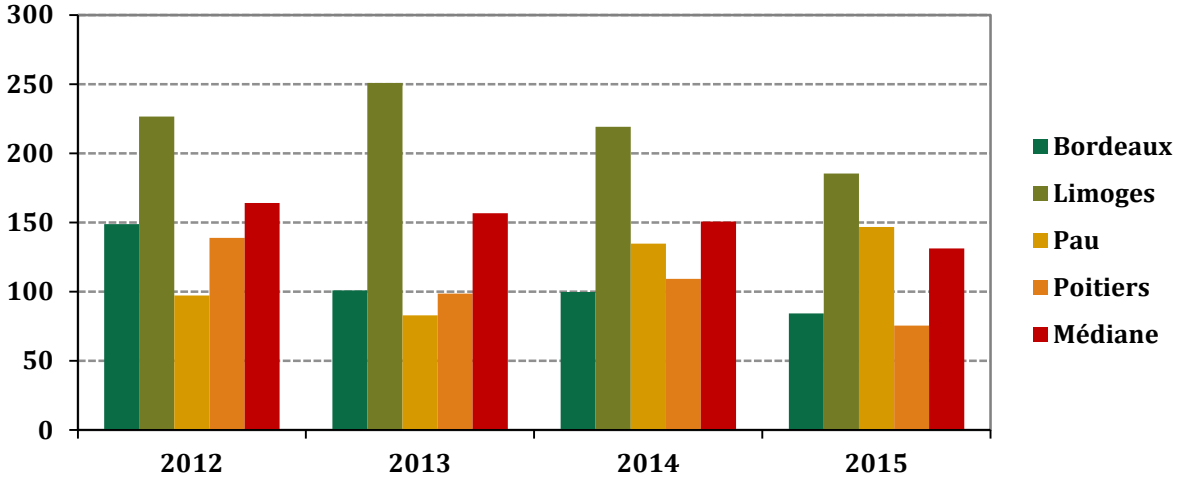
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 10 : Dépenses de fournitures de bureau par ETP, par UO du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

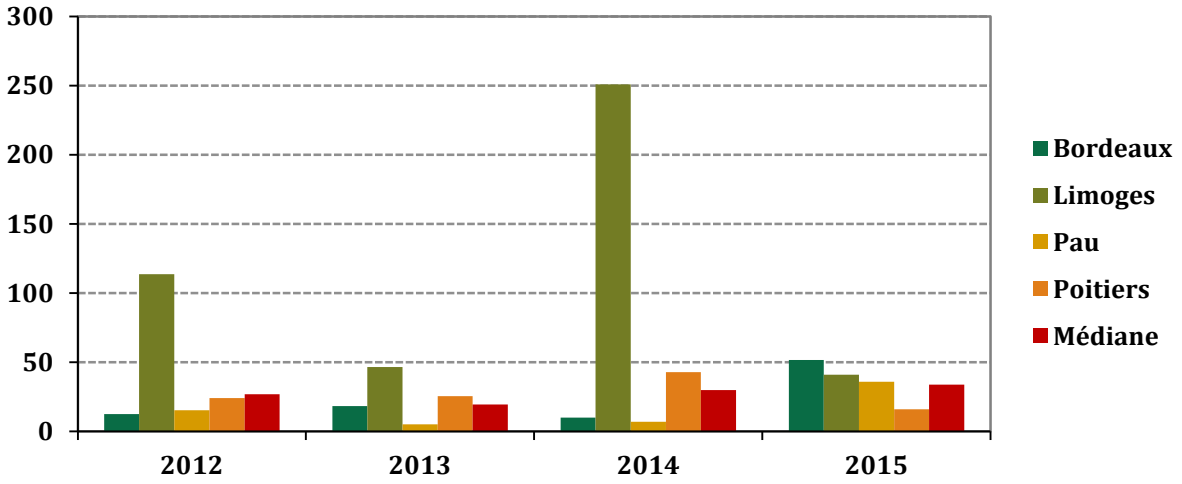
Graphique 11 : Dépenses de fournitures informatiques par ETP, par UO du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

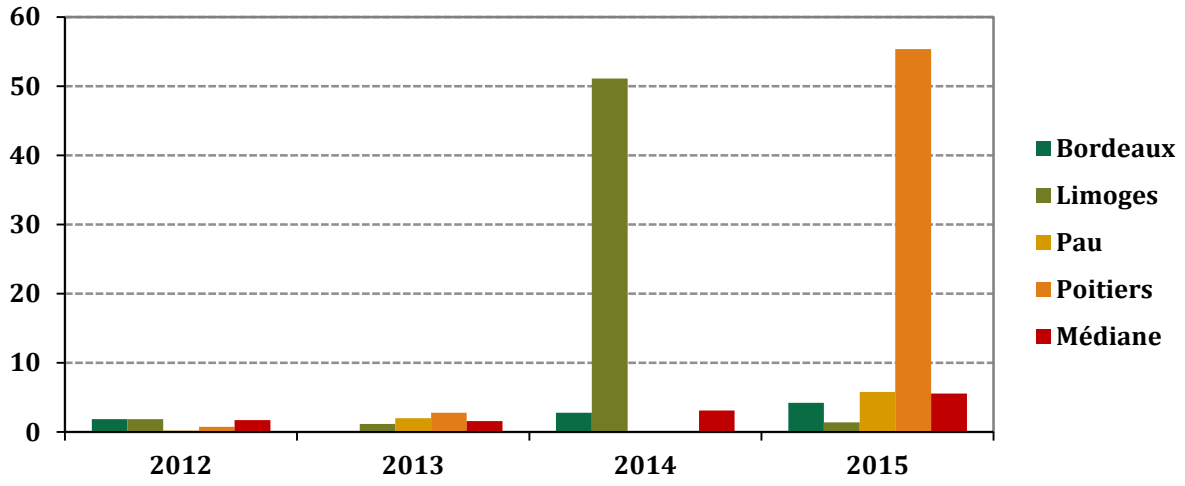
La forte augmentation de dépenses de mobilier pour l'UO de Limoges est liée à la réouverture du TGI de Tulle en 2014

Graphique 12 : Dépenses de mobilier de bureau par ETP, par UO du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2015



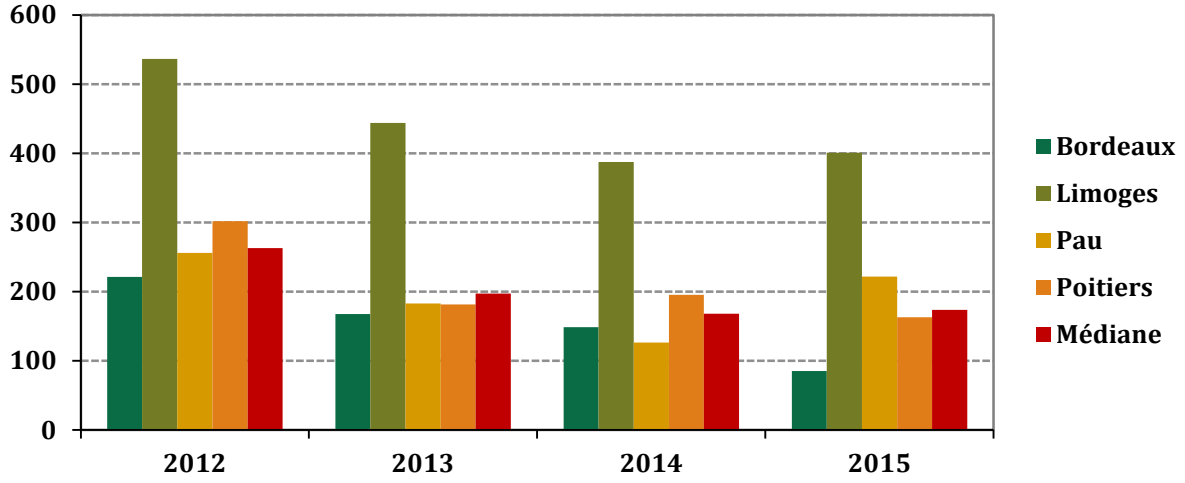
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 13 : Dépenses des achats de matériel télécom par ETP, par UO du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2015



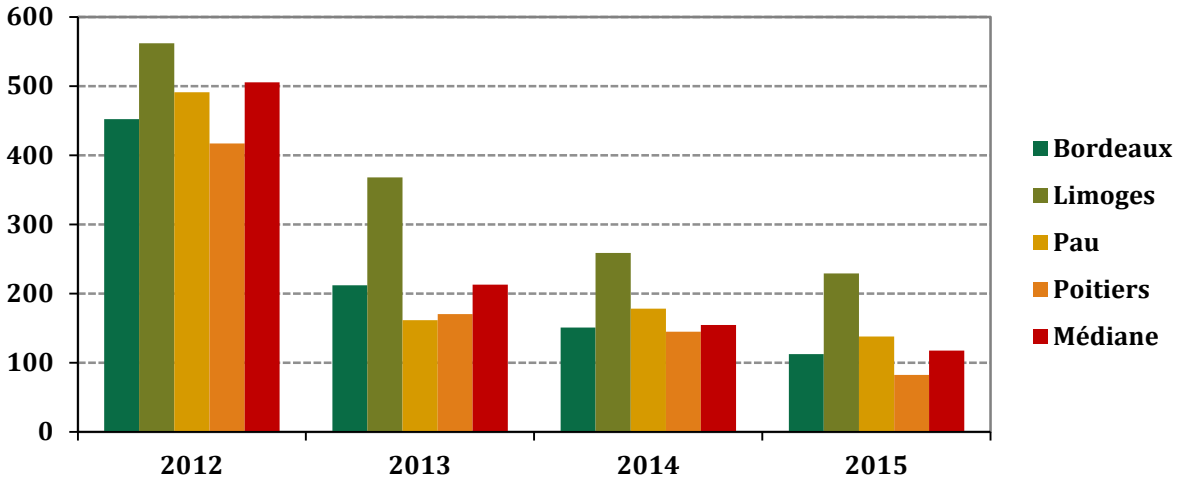
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 14 : Frais télécom par ETP, par UO du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2015



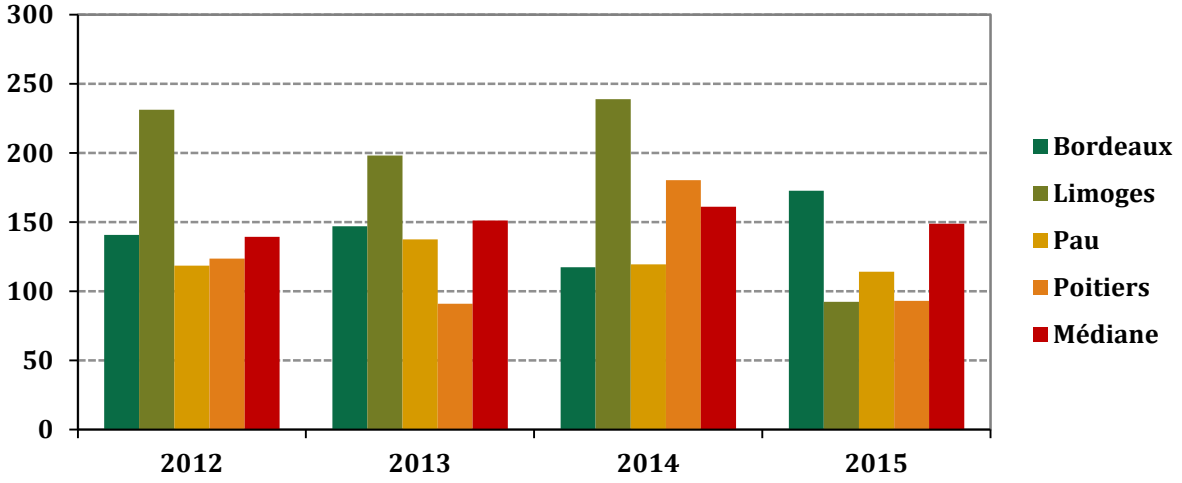
Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 15 : Dépenses de documentation par ETP, par UO du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 16 : Dépenses d'achats de matériel logiciel par ETP, par UO du BOP Sud-Ouest de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

BOP Grand Nord

Encadré 7 : Fiche d'identité du BOP

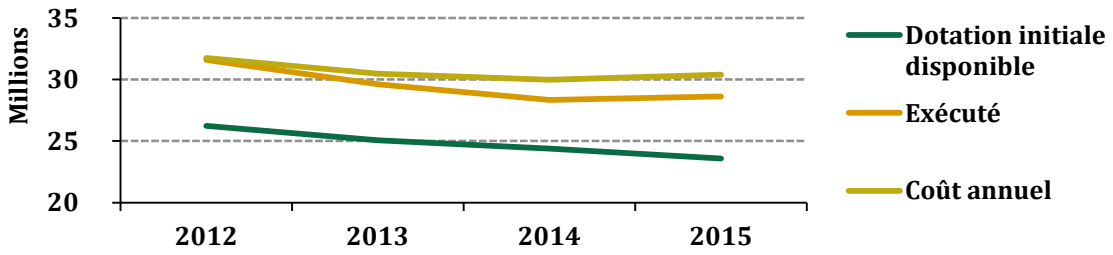
Chefs de cour BOP : Bruno Cathala, premier président et Suzanne Le Quéau, procureur général
UO : Amiens, Douai et Rouen
Nombre de juridictions : 87[25]
Somme de l'exécution 2015 : 28 633 337,42 M€
Effectifs 2015 : 2955,28 ETPT
Nombre d'affaires civiles et pénales en 2015 : 457 749

Le ressort du BOP Grand Nord comprend trois cours d'appel, vingt-et-un tribunaux de grande instance, trente-deux tribunaux d'instance, et trente-et-un conseils de prud'hommes, outre les tribunaux de commerce. Ses activités s'étendent sur sept départements : le Nord, l'Aisne, la Somme, l'Oise, l'Eure, la Seine-Maritime et le Pas-de-Calais. En 2015, le BOP a bénéficié d'une dotation de 28.633.337,42 € en crédits de paiement (CP), ce qui représente 11,08 % de la dotation totale nationale. Toujours en 2015, la sélection d'un échantillon de dépenses de fonctionnement courant permet de construire cet aperçu comparatif :

- des dépenses de location de 2 679 638,18 € (soit 9,35% du montant total de crédits de paiement consommés au sein du BOP)
- des dépenses de fonctionnement de 9 978 357,20 € (soit 34,84%du montant total de crédits de paiement consommés au sein du BOP)
- des dépenses d'aménagement de 3 186 083,84 € (soit 11,12% du montant total de crédits de paiement consommés au sein du BOP)
- des dépenses de postes de travail de 3 691 089,59 € (soit 12,89 % du montant total de crédits de paiement consommés au sein du BOP)
- des dépenses de mobilité de 2 208 847,66 € (soit 7,71 % du montant total de crédits de paiement consommés au sein du BOP)
- des dépenses de formation de 133 548,25 € (soit 9,05 % de la dotation totale du montant total de crédits de paiement consommés au sein du BOP)
- des dépenses d'affranchissement de 6 192 163,48 € (soit 0,46% du montant total de crédits de paiement consommés au sein du BOP).

Malgré les crédits complémentaires obtenus en cours d'année, les dotations versées au BOP Grand Nord sont inférieures au coût annuel (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Évolution de la dotation, de l'exécuté et du cout annuel BOP 2012-2015 (en €)



Source : DSJ, Mission.

[25] Hors tribunaux de commerce.

1. Le BOP Grand Nord se caractérise par une situation financière défavorable avec une diminution de sa dotation et une augmentation des CAP

1.1. Le budget du BOP Grand Nord a diminué de 9,38 % depuis 2012

Les données de la direction des services judiciaires (DSJ) montrent une forte diminution des crédits de fonctionnement, de 31 598 209,46 € en 2012 à 28 633 337,42 € en 2015 (- 8.12%). Il faut souligner que l'évolution de la dotation est en tendance descendante depuis 2012, à l'exception de la dotation 2015 qui voit une légère hausse.

Les dotations ont sensiblement baissé depuis 2012 sur tous les postes de dépenses : les dépenses immobilières de 2,03 %, les dépenses d'affranchissement de 19,18 %, l'environnement de travail de 13,23 % et la catégorie « autres » de 20,45 %, pour une réduction totale de 9,38 % (cf. tableau 1 et graphique 1).

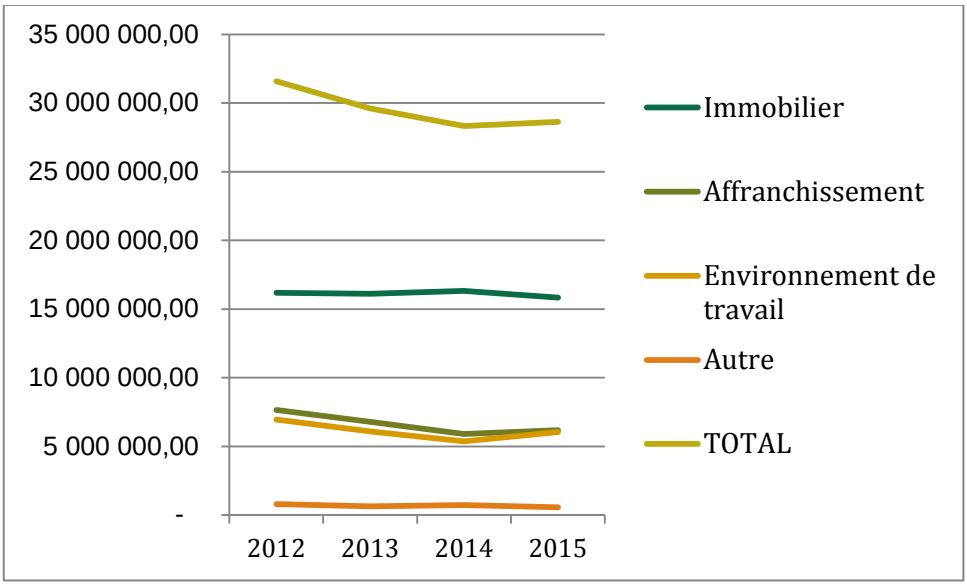
Tableau 1 : Évolution des crédits de fonctionnement du Grand Nord depuis 2012 (en €)

	2012	2013	2014	2015
Immobilier	16 172 779,56	16 106 467,84	16 326 065,12	15 844 079,22
Affranchissement	7 661 765,09	6 793 894,21	5 913 775,29	6 192 163,48
Environnement de travail	6 953 330,05	6 083 547,69	5 356 755,7	6 033 485,5
Autre	810 334,76	630 256,83	736 409,41	563 609,22
TOTAL	**31 598 209,46**	**2 961 4166,57**	**28333005,52**	**28 633 337,42**

Source : DSJ, mission.

Les chefs de cour considèrent que la situation de la cour d'appel est « fragile » et s'estiment défavorisés par rapport à d'autres cours d'appel – notamment en cas de contrats d'objectifs – alors que tout est fait au sein de la cour d'appel de Douai pour maintenir un équilibre au niveau de l'activité et du budget.

Graphique 2 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP Grand Nord depuis 2012 (en €)

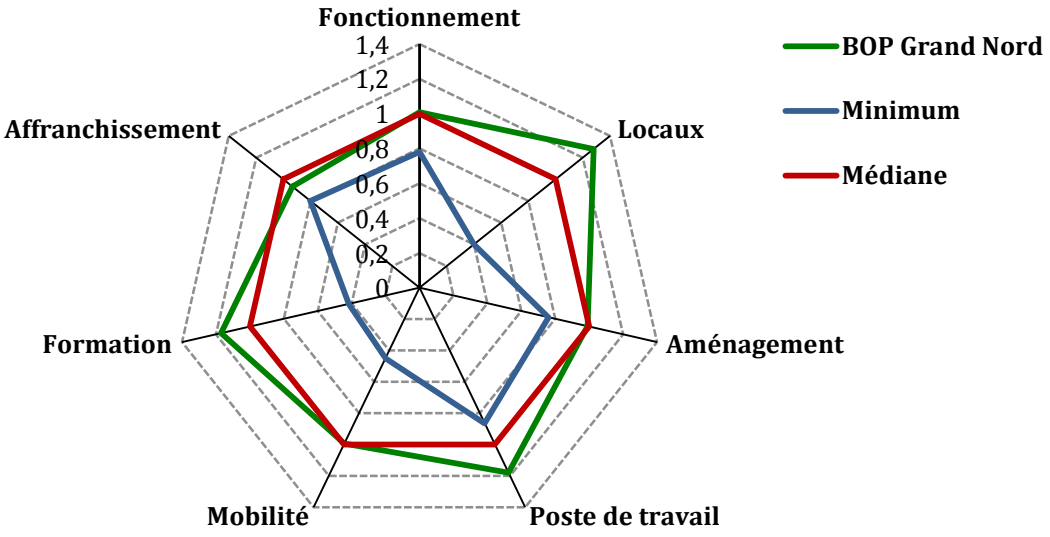


Source : DSJ, Mission.

Les dépenses du BOP Grand Nord sont fortement obérées par le coût des loyers, des relogements et de la maintenance des nombreuses implantations immobilières

Les ratios du BOP Grand Nord sont très proches de la médiane nationale. Ils ne sont supérieurs à cette médiane qu'à trois reprises : pour les dépenses de location, de poste de travail et de formation. En effet, les autres postes de dépenses (le fonctionnement, l'aménagement et la mobilité) se situent sur la médiane et seules les dépenses d'affranchissement sont inférieures à cette médiane (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Comparaison des ratios de gestion du BOP Grand Nord, par catégories de dépenses



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

1.3. Le BOP Grand Nord se caractérise par des charges à payer élevées

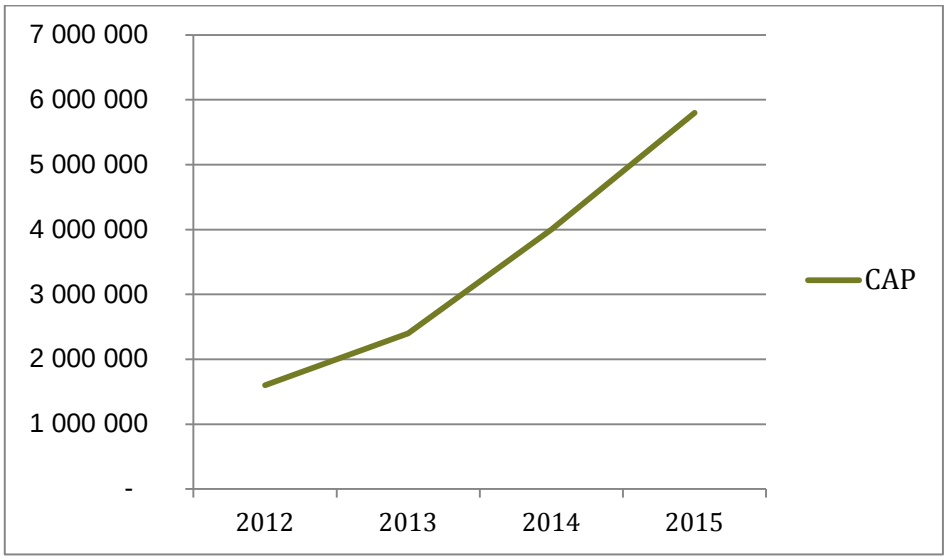
Bien qu'ayant bénéficié, en octobre 2016, d'une dotation complémentaire de 1,1 M€ grâce à un taux d'exécution très important (93%), la situation du BOP est en dégradation constante, avec un montant de charges à payer (CAP) en augmentation importante (cf. graphique 4) :

Tableau 2 : Évolution des CAP du BOP Grand Nord depuis 2012

	2012	2013	2014	2015
CAP	**1,6 M€**	**2,4 M€**	**4 M€**	**5,8 M€**

Source : DSJ, mission.

Graphique 4 : Évolution des charges à payer du BOP Grand Nord (en €)



Source : DSJ, Mission.

Selon les chefs de cours, la situation ne cesse de se dégrader depuis 2011 et a notamment basculé suite au transfert des frais d'affranchissement sur le budget de fonctionnement.

Au total, les charges à payer du BOP Grand Nord ont augmenté de + 269,1 % entre 2012 et 2015, alors qu'elles ont augmenté en moyenne de 109,2% pour les BOP métropolitains sur la même période.

1.2. Le BOP Grand Nord, qui recourait traditionnellement à des marchés locaux, développe les marchés régionaux interministériels et les marchés nationaux justice depuis 2015

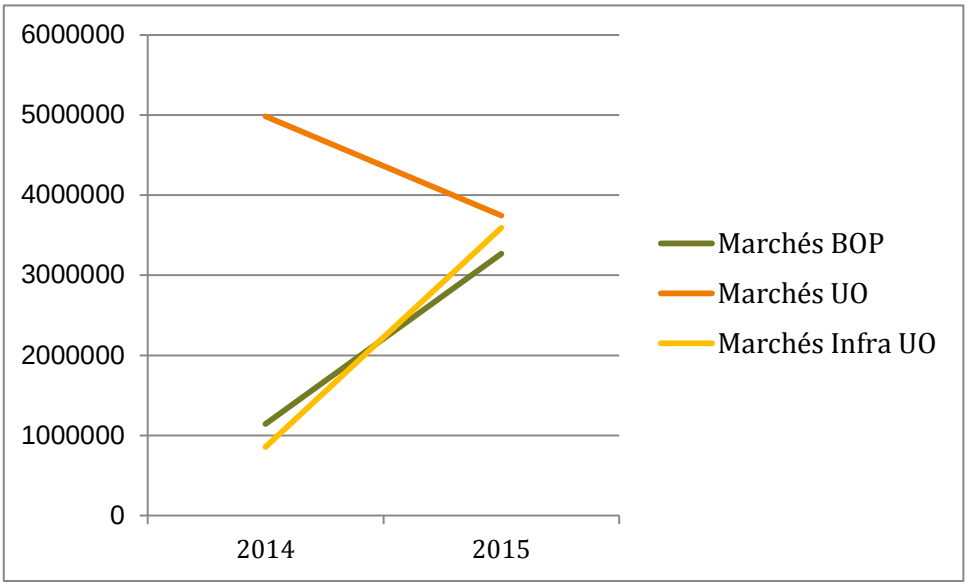
Les marchés restent à dominante « locale » au sein du BOP Grand Nord, avec des marchés au niveau du BOP (avec une progression de 186 % en 2015), au niveau UO (avec une réduction de 25 % en 2015), et des marchés infra UO (avec une forte progression de 320 % en 2015, liée notamment aux marchés de maintenance multi technique et à l'affranchissement) :

Tableau 3 : Évolution des marchés, BOP Grand Nord (en €)

	2014	2015
Marchés BOP	1 143 068	3 271 320
Marchés UO	4 983 661	3 745 049
Marchés infra UO	855 899	3 592 354

Source : Questionnaire de la Cour d'appel de Douai

Graphique 5 : Évolution des marchés, BOP Grand Nord (en €)



Source : Questionnaire de la Cour d'appel de Douai

Depuis 2015, le BOP Grand Nord participe activement aux commissions interministérielles régionales présidées par le Préfet : il adhère par ce biais de plus en plus à des marchés interministériels, tels celui de l'entretien des ascenseurs, de l'entretien immobilier, du nettoyage. Il considère que ces participations lui ont permis de faire de nombreuses économies : 50 % pour la maintenance des ascenseurs, par exemple.

Parallèlement, le SAR de Douai a mis en place – par l'intermédiaire du RGBMP – une structure permettant d'intégrer l'ensemble des UO du BOP à la politique d'adhésion aux marchés régionaux interministériels : c'est ainsi que deux marchés ont été signés pour toutes les UO. Il faut souligner qu'un soutien est apporté aux UO à leur demande pour rechercher les meilleures offres, mais les UO restent évidemment responsables de leurs marchés. C'est en raison de cette politique de marchés régionaux interministériels que le BOP Grand Nord n'adhère que peu aux marchés interministériels nationaux. Il explique ce choix par le fait qu'ils entendent conserver ainsi la capacité d'exprimer les besoins et priorités des juridictions (recours aux marchés locaux, prise en compte d'un objectif de développement durable - exemple des poubelles de tri installées dans les juridictions) et de suivre de près le déroulement du marché.

Par ailleurs, le BOP de Douai adhère à un marché multi technique, qui lui semble essentiel pour assurer une véritable maintenance dans les juridictions.

2. Les chefs de cour mettent en place des stratégies d'économie mais demandent une clarification des responsabilités du BOP

2.1. Au sein du BOP, un dialogue régulier, fondé notamment sur des ratios élaborés en commun

2.1.1. Les cours d'appel du BOP Grand Nord souhaiteraient un meilleur dialogue avec l'administration centrale pour mettre en place des projets de juridiction

Les chefs de cours des UO composant le BOP de Douai ont le sentiment que le dialogue budgétaire avec l'administration centrale est essentiellement consacré à la notification d'une dotation correspondant à celle de l'année précédente (diminuée d'un certain pourcentage), et à l'examen des projets d'économie. Un soutien plus important est attendu, notamment pour développer des axes de progrès dans les juridictions tel la dématérialisation, qui nécessiterait une implication de l'administration centrale pour fournir des logiciels adaptés et conclure des conventions nationales avec les partenaires de la justice. Les chefs de cour et le chef de greffe souhaitent dialoguer au sujet de projets de juridiction.

2.1.2. Une bonne entente avec les UO, malgré une cartographie jugée inadaptée

L'entente est bonne au sein du BOP, après des années de dialogue complexe, même si le rattachement de Rouen au BOP Grand Nord est mal compris. En effet, la cour d'appel de Rouen se sent plus proche de l'autre UO normande que des UO du Nord. Cependant, dans l'attente d'une éventuelle refonte de la cartographie, les chefs de cours des UO du Grand Nord veillent à faire des CPS des lieux efficaces de dialogue budgétaire. Ces réunions permettent des échanges sur des problématiques communes telles que les actions dans le cadre du contrôle interne comptable et les pratiques relatives au pôle Chorus.

Les CPS permettent aussi de définir des ratios pour la répartition des dotations de manière concertée. Une impulsion est donnée par le BOP aux priorités à mettre en œuvre au sein du ressort. Ainsi, pour 2016, priorité a été donnée au taux d'exécution. Il existe par ailleurs un séminaire des chefs de cour et des regroupements de SAR. Enfin, avec l'aide du SAR de Douai, une politique commune de recours aux marchés publics est mise en œuvre.

Les chefs de cour de Douai ont néanmoins exprimé une véritable difficulté à mettre en œuvre des stratégies de gestion au niveau du BOP, et ce pour deux raisons :

- Le rôle du BOP n'est pas clarifié ;
- La pénurie des moyens ne permet pas d'envisager des projets de juridiction.

2.1.3. Un budget BOP particulièrement obéré par les dépenses immobilières.

Les dépenses immobilières représentent une proportion très importante des dépenses du BOP Grand Nord, qui est le BOP possédant le plus grand nombre d'implantations différentes. Il faut toutefois noter que le BOP Grand Nord a vu ses dépenses de location et d'aménagement diminuer de 2014 à 2015 (de 19,07 % et 12,26 % respectivement). Les dépenses de poste de travail ont cependant augmenté de 13,42 % sur le même période, notamment en raison de multiples opérations de réaménagement et relogements.

3. L'UO Douai : une gestion du budget très professionnalisée, des stratégies d'économie certaines

3.1. Un SAR très opérationnel, qui travaille en collaboration étroite avec les chefs de cours

Le budget est géré par le SAR, organisé de manière extrêmement professionnelle, et qui travaille en concertation étroite avec les chefs de cour. Le montant du budget ne permet aucune dépense autre que les dépenses inéluctables. Le choix a été fait de payer les factures « au fil de l'eau » pour répondre à l'objectif du taux de consommation fixé par le ministère de la justice. Il en résulte que les créanciers locaux ne sont plus payés de manière privilégiée, sauf s'ils sont capables de fournir leurs factures rapidement.

3.2. La cour d'appel a mis en place de nombreuses stratégies d'économie

3.2.1. Un budget très impacté par les dépenses liées aux structures immobilières

Le budget de l'UO Douai a été particulièrement impacté par plusieurs opérations immobilières lourdes en 2015, telles que le déménagement du TI de Saint-Omer et le projet « Halle aux sucres » de Lille destiné à l'hébergement du tribunal d'instance qui a permis l'économie d'un loyer important (résiliation au 17 juillet 2016 : 784.831 € en 2015 contre 218.950 € pour la Halle aux sucres). Des travaux ont dû être pris en charge sur le budget de fonctionnement, et les postes de dépense « locaux », « aménagement » et « poste de travail » sont donc, pour cette année, particulièrement lourds.

3.2.2. La dématérialisation par le biais « d'E-Juridiction »

L'expérimentation « d'E-Juridiction » a été initiée sur la juridiction pilote de Béthune. Tous les dossiers pénaux sont dématérialisés dès leur arrivée au tribunal. Toute la procédure se poursuit ensuite sous forme dématérialisée, y compris le travail à l'audience et l'envoi à la DGFIP des condamnations pour amende. Il faut toutefois noter que, faute de convention avec les services d'enquête, un important travail de dématérialisation en amont est nécessaire. De nombreux autres projets sont en cours, mais butent sur :

- l'absence de plate-forme sécurisée pour l'échange de pièces ;
- l'absence d'adaptation des logiciels métiers ;
- l'absence de signature électronique.

Les chefs de cour indiquent qu'ils sont réticents au développement de l'application de partage « Plin and Plex », qui d'après eux est moins opérationnelle que la plate-forme « Atlas Share ».

3.2.3. La mise en œuvre de diverses mesures pour réduire les frais d'affranchissement

Le BOP a fait effectuer un audit du courrier par une société de conseil en 2011 : il en est résulté un certain nombre de préconisations, qui ont été mises en œuvre. Ainsi notamment la massification du courrier à Douai et à Lille, la mutualisation des machines à affranchir et des contrats de collecte et de remise du courrier. Des consignes ont également été données de limiter l'envoi des lettres recommandées (LRAR) aux seuls cas où les textes le rendent obligatoires. Il faut cependant souligner que les chefs de cour ne savent pas si ces mesures ont produit les économies escomptées, d'autant que les tarifs de La Poste augmentent.

Parmi les autres stratégies d'économie en matière d'affranchissement, un projet d'externalisation de l'envoi des courriers a été soumis à la chancellerie, mais n'a pas reçu encore de réponse.

3.2.4. Des économies réalisées lors du renouvellement des marchés

D'après les chefs de cour, des économies sont régulièrement réalisées lors du renouvellement des marchés. L'exemple du marché de nettoyage a été notamment mis en exergue : en effet, au moment de son renouvellement, et après l'analyse des offres, la cour d'appel a réussi à faire baisser ses dépenses de 2,22 % par rapport au marché précédent. De la même manière, un nouveau marché public de tri des archives externalisé va permettre d'économiser plus de 85 000 €.

3.2.5. Une forte réduction de la documentation papier

Toute la documentation papier a été supprimée, à l'exception des codes dont le nombre est cependant restreint. Les magistrats consultent la documentation numérique.

3.2.6. La mise en place d'un système de pré archivage mutualisé

La cour d'appel de Douai a mis en œuvre un système de pré archivage mutualisé extrêmement efficace. Profitant de la libération de l'espace occupé par le TGI d'Hazebrouck lors des opérations de carte judiciaire, il a été décidé de convertir les locaux en espace de pré-archivage pour l'ensemble des juridictions de la cour. Un logiciel spécial de gestion de ces archives mutualisées a été demandé à une société informatique privée. Par ailleurs, les chefs de greffe des juridictions ont signé une convention de décharge au profit du greffier en chef responsable du centre commun de pré archivage. Cette opération est triplement efficace car :

- elle libère des locaux dans les juridictions ;
- elle a permis de maintenir sur place les agents d'Hazebrouck ;
- elle permet une gestion saine et rationnelle des archives, qui peuvent être très facilement identifiées et récupérées.

Un projet similaire portant sur les scellés est à l'étude. Il demanderait un financement de l'ordre de 500 000 €. Un dossier a été transmis à la DSJ.

4. Les autres juridictions visitées

4.1. La cour d'appel de Rouen, une UO peu satisfaite de l'organisation budgétaire actuelle, et au budget obéré.

4.1.1. La cour d'appel de Rouen considère que le ressort du BOP n'est pas opérationnel

Les chefs de cour indiquent avoir de très bonnes relations avec le BOP : la détermination des ratios de répartition se faisant dans une concertation générale très appréciée. Cependant, la cour d'appel de Rouen est rattachée au BOP Grand Nord, tout en dépendant de la plateforme de Rennes. Elle estime que ce rattachement est culturellement et géographiquement absurde, et qu'il est nécessaire de revoir la carte pour créer un BOP Normandie autour des cours d'appel de Rouen et de Caen. Ils déplorent par ailleurs que la configuration du BOP empêche d'envisager des projets de service communs aux cours d'appel de la même région, notamment avec les interlocuteurs préfectoraux et administratifs.

4.1.2. Des dépenses de fonctionnement globalement en baisse, des CAP en augmentation

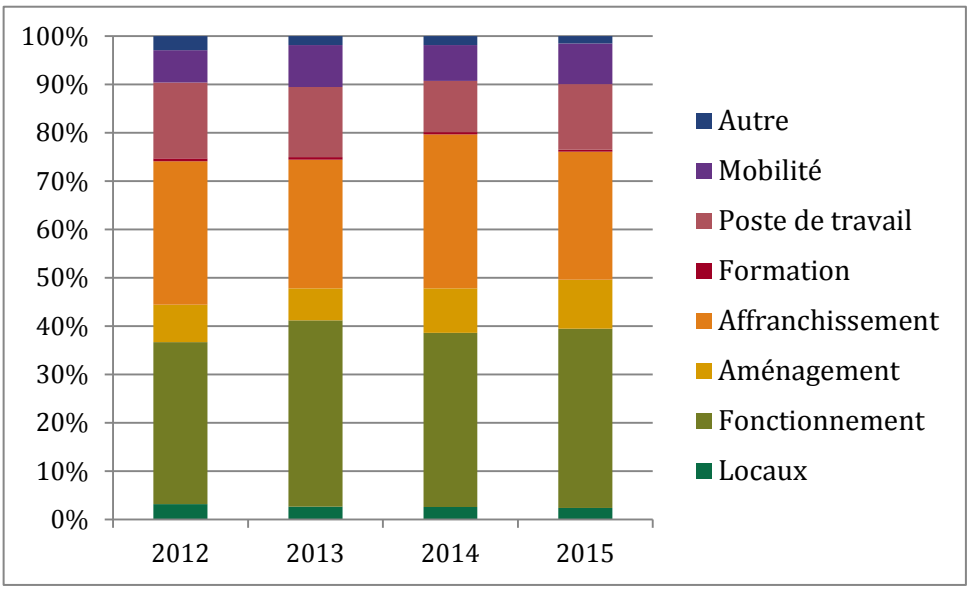
4.1.2.1. La cour d'appel de Rouen a réduit ses dépenses sur la plupart des postes de son budget de fonctionnement

Tableau 4 : Évolution des dépenses de fonctionnement au sein de l'UO de Rouen entre 2012 et 2015 (en euros)

	2012	2013	2014	2015
Locaux	200 304	152 542	143 543	135 764
Fonctionnement	2 147 711	2 254 473	2 028 893	2 148 042
Aménagement	497 062	390 059	520 430	588 995
Affranchissement	1 898 487	1 556 766	1 793 370	1 535 030
Formation	38 682	29 691	26 662	24 346
Poste de travail	1 006 212	850 460	598 452	784 941
Mobilité	428 532	504 971	418 837	486 762
Autre	188 785	111 319	104 504	90 226

Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

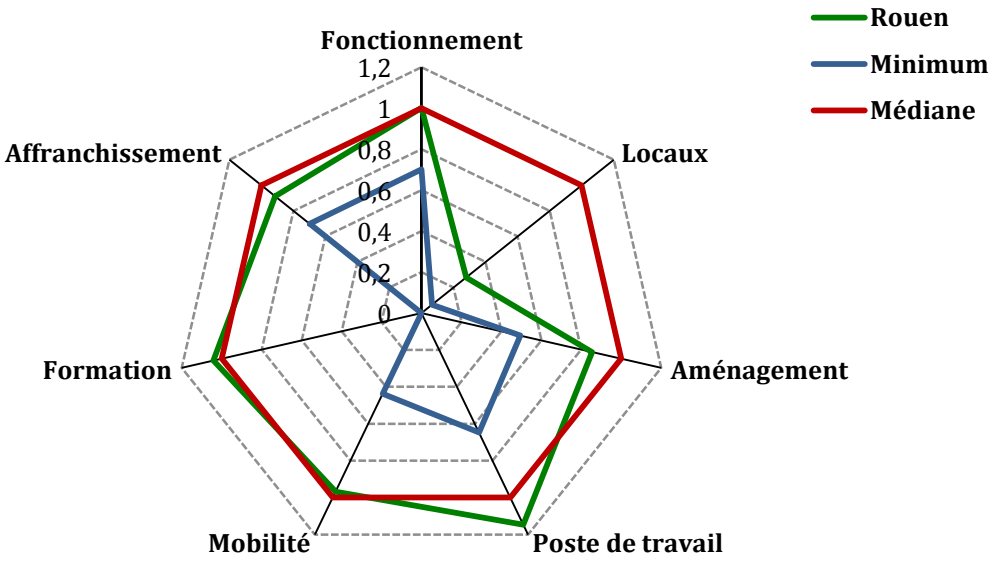
Graphique 6 : Évolution de la répartition des dépenses de fonctionnement courant dans l'UO de Rouen entre 2012 et 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

La cour d'appel de Rouen est en dessous de la moyenne nationale pour la plupart des postes de dépense. Seule la dépense « aménagement de bureaux « se situe légèrement au dessus de la moyenne nationale, en raison des opérations de relogement qui ont été effectuées sur l'année 2015.

Graphique 7 : Comparaison des ratios de gestion de l'UO de Rouen, par catégories de dépenses



- *Source : Mission ; Direction des services judiciaires.*

4.1.2.2. Les CAP sont en augmentation constante

L'estimation des CAP 2017 faite dans l'outil de budgétisation en septembre 2016 s'élève à 1.729.773 €. Compte tenu de la dernière délégation de crédits complémentaires reçue le 07 octobre 2016, la nouvelle estimation des CAP s'élèverait à la somme de 1.467.649 €. Par ailleurs, certaines dépenses projetées d'un total de 290 394€ seront abandonnées, compte tenu des contraintes :

- - maintenance immobilières : 77 717€,
- - autres dépenses d'entretien courant : 81 295€
- - rénovation agencement : 77 517€
- - fournitures de bureau : 40 532€
- - mobilier de bureau : 13 333€

La nouvelle estimation des CAP 2016 serait de 1.177.255 €, soit l'équivalent de deux mois de fonctionnement courant.

4.1.3. La cour d'appel de Rouen a engagé plusieurs projets de rationalisation qu'elle diffuse aux juridictions de son ressort

4.1.3.1. Des efforts particuliers en matière d'affranchissement

La cour d'appel a mis en place une série de mesures pour réduire le coût de l'affranchissement :

- la suppression de lettres recommandées non obligatoires ;
- l'impression recto verso ;
- l'envoi des courriers administratifs par mail ;
- une navette courrier entre les juridictions de l'arrondissement.

Un suivi très régulier de la consommation des différentes juridictions a aussi été mis en place.

4.1.3.2. Ainsi que des efforts pour réduire les dépenses d'archivage

La cour d'appel a conclu une convention avec la société privée Paprec, aux termes de laquelle l'entreprise prend en charge la récupération des documents gratuitement, en échange du droit de conserver le papier recyclé. Le gain généré par ce système par rapport au marché public interministériel est d'environ 1.500 euros (coût 2011 avant recours au système Paprec).

4.1.4. Un dialogue annuel avec les juridictions de l'arrondissement a été instauré

Une réunion est organisée une fois par an avec l'ensemble des chefs de juridictions et directeurs de greffe des TGI, TI et CPH de l'arrondissement pour rendre transparents les critères d'attribution et de répartition des dotations. Un dialogue plus permanent avec les juridictions sur les questions budgétaires est en voie de réactivation.

4.2. Les TGI et TI de Valenciennes ont fait état d'une démarche volontariste de rationalisation des dépenses malgré une autonomie budgétaire et comptable réduite

4.2.1. Les deux juridictions gèrent des budgets restreints qui leur permettent toutefois de faire face aux dépenses dites de proximité

Les interlocuteurs de la mission ont souligné la faible marge de manœuvre budgétaire dont ils disposent : ils mentionnent non seulement la régionalisation croissante des postes de dépenses, mais aussi la suppression de toute réserve constituée au niveau de l'arrondissement en 2015. Ainsi, le budget de fonctionnement courant géré par le TGI de Valenciennes a enregistré une réduction importante passant de 106 647 € (outre 20 930 € de réserve en 2012) à 52 548 € en 2015. Quant au budget administré par le TI, il est désormais de 13 310 €. Il faut souligner qu'aucune DNO ne peut être engagée. Par ailleurs, cette évolution a un impact sur le temps consacré à la gestion budgétaire qui devient résiduel : ainsi, la directrice de greffe du TGI y affecte 0,1 ETPT. Pour autant, ces budgets dits de proximité et nets de toute charge à payer permettent à ces deux juridictions de faire face à leurs dépenses de petites réparations, d'achats de fourniture et de remplacement de mobilier de bureau. Aucune rupture en matière de consommables, tels le papier et le toner, n'est enregistrée.

4.2.2. Les juridictions déplorent le manque de visibilité sur le coût global de leur fonctionnement courant en cours d'exercice

Les interlocuteurs de la mission soulignent ne pas avoir de connaissance du coût global du fonctionnement de leurs juridictions en temps réel. Ce suivi est effectué par le service administratif régional qui demande aux fournisseurs de produire une facture groupée au stade de l'UO. Les chefs de greffe des TGI et TI opèrent uniquement la certification du service fait des commandes passées par leur tribunal respectif et ne disposent pas d'information sur les sous comptes afférents à leur propre centre de coût. Ils ne peuvent donc procéder, en cours d'exercice, à un contrôle des dépenses dorénavant régionalisées.

4.2.3. Les juridictions assument leurs missions dans un cadre immobilier en cours de rationalisation

L'État est désormais propriétaire de l'immeuble occupé conjointement par le TI et le CPH depuis décembre de l'an 2000. Les locaux ont été réaménagés en septembre 2011 suite à la réforme de la carte judiciaire et la suppression du TI de Denain. Quant au TGI (actuellement éclaté entre trois sites), depuis fin 2014 il fait l'objet d'une restructuration qui permettra, à l'horizon de mars 2019, non seulement un regroupement de tous les services sur un site unique, mais aussi la résiliation de trois baux actuellement en cours, générant ainsi une économie substantielle.

4.2.4. Les juridictions ont par ailleurs développé des actions de réduction des dépenses portant sur de nombreux postes d'activités

4.2.4.1. Les TGI et TI de Valenciennes

Les TGI et TI de Valenciennes souhaitent réduire leurs dépenses en ciblant les postes suivants :

- la documentation : grâce à la suppression de la bibliothèque du tribunal, la résiliation de la quasi-intégralité des abonnements en format papier et l'achat de codes à prix réduits ;
- les fournitures de bureau : par la généralisation du recto-verso (conformément à la note de la DSJ du 07/07/2015), par les économies de papier suite à la numérisation en matières civile et pénale (3 600 ramettes en 2015 contre 4 400 en 2012), la communication électronique entre le parquet et les services d'investigations (réduisant la consommation des toners de télécopieurs) et finalement le recours, au sein du tribunal d'instance, à une taille réduite de police de caractère (typographie corps 11 et non 12) ;
- l'affranchissement : outre l'usage de la navette pour les échanges de dossiers entre juridictions, la communication électronique se développe dans trois directions : les relations avec le barreau (par l'utilisation de l'application COMCI–TGI et d'un logiciel de cryptage pour la transmission de copies numériques de procédures pénales), les relations avec les autres partenaires de la justice (par la signature d'accords avec la CPAM et l'ASE permettant des échanges électroniques ainsi que la démarche initiée en vue de la transmission dématérialisée au parquet des procédures des services d'investigations), et les relations avec les justifiables, par le recours au courriel pour la mise en état des dossiers dans le domaine de la liquidation des dommages-intérêts.

Les interlocuteurs de la mission ont cependant déploré les écueils auxquels ils se heurtent dans leurs efforts de rationalisation des dépenses :

- Sur le plan technique, les chefs de juridiction ont ainsi regretté l'inadaptation des logiciels métiers aux mesures arrêtées par le décret n° 2015-282 du 11/03/2015 relatif à la simplification de la procédure civile, ainsi que l'arrêt du déploiement de la signature électronique alors que le tribunal a d'ores et déjà été doté du matériel requis. Ils ont également fait état de la transmission persistante de procès-verbaux par télécopieur, consommateur de papier et de toner, en raison de l'insuffisante dotation des services de police en matériels de numérisation faciles d'emploi ;
- Sur le plan managérial, il est déploré de ne pas tirer profit des économies qui y ont été réalisées et qui bénéficient au BOP sans intéressement pour la juridiction qui s'est pourtant montrée vertueuse. Antérieurement, dans une gestion globalisées au niveau de l'arrondissement, les sommes ainsi dégagées pouvaient être converties dans le financement de DNO en fin de gestion.

4.2.4.2. Le TGI de Beauvais expérimente le rappel de convocation par SMS

Encadré 2 : Cas d'étude : Le rappel par SMS de convocations en matière correctionnelle

Le TGI de Beauvais a initié, début 2015, une expérimentation de rappel par SMS des convocations des prévenus aux audiences fixées dans le cadre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. L'objectif est de réduire le taux de renvoi des dossiers provoqué par l'absence à l'audience, aux côtés de la personne mise en cause, d'un avocat dont l'assistance est requise, sans possibilité de renonciation, par l'article 495-8 du code de procédure pénale. Le choix d'une

communication par bref message téléphonique plutôt que par courriel s'explique non seulement par un nombre d'abonnés à la téléphonie mobile en France, supérieur à celui des abonnés à internet[26], mais aussi par le fait qu'il demeure possible de recevoir de tels messages sans crédit. En amont, les numéros de téléphone mobile sont communiqués par les prévenus après avoir été informés par l'officier de police judiciaire de la finalité de cette communication. Peu de personnes refusent de donner cette information. Quatre semaines avant la date de l'audience - délai optimal observé de préavis - le greffe forme directement les numéros de téléphone aux fins de rappel par un message n'appelant pas de réponse. Le directeur de greffe du tribunal de grande instance de Beauvais a observé, depuis la mise en place de ce dispositif, une réduction significative des renvois de procédures pour défaut d'assistance d'un conseil au jour de l'audience. Il a chiffré le coût de l'opération à un montant mensuel maximum de 20 euros pour 100 rappels effectués. Le temps requis de la part du greffe pour procéder aux rappels afférents à une audience est évalué à un maximum d'une heure. Ce dispositif a été accompagné de deux mesures destinées à en optimiser les effets. En premier lieu, le prévenu est informé, le jour même de la remise de la convocation, de l'identité de l'avocat, commis d'office, susceptible d'assumer sa défense lors de l'audience sauf désignation d'un conseil par ses soins. En second lieu, les effectifs du bureau d'aide juridictionnelle ont été renforcés en vue de réduire les délais de traitement des demandes de prise en charge des frais de conseil.

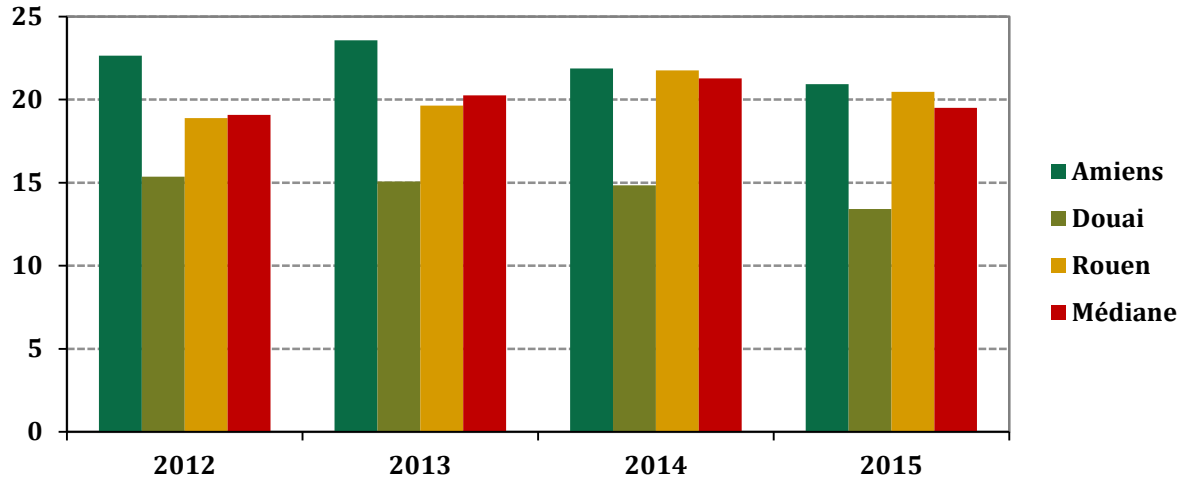
5. Synthèse des dépenses par poste du BOP Grand Nord

Il faut souligner que les ratios qui suivent ont été calculés à partir d'une surface de de 97 770,85 m² SUB. Cette surface est erronée, car elle ne tient pas compte de la surface du TI de Lille[27]. Les ratios peuvent cependant mettre en évidence des tendances importantes.

5.1. Gardiennage

La cour d'appel de Douai a désormais recours à une société de gardiennage privé à cause du retrait progressif des renforts de la police nationale et d'un vivier insuffisant de réservistes. La cour d'appel de Rouen tente de réguler les dépenses de gardiennage notamment en limitant les audiences tardives (légère diminution des dépenses de l'UO de 2014 à 2015).

Graphique 8 : Dépenses de gardiennage par m² de surface brute utile par UO du BOP Grand Nord de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

[26] Nombre de cartes Sim en service en France au 30/09/16 : 72,5 M€ contre un nombre d'abonnements internet à haut et très hauts débits sur réseaux fixes de 27,22 M€ au 30/06/16 (Source : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes)

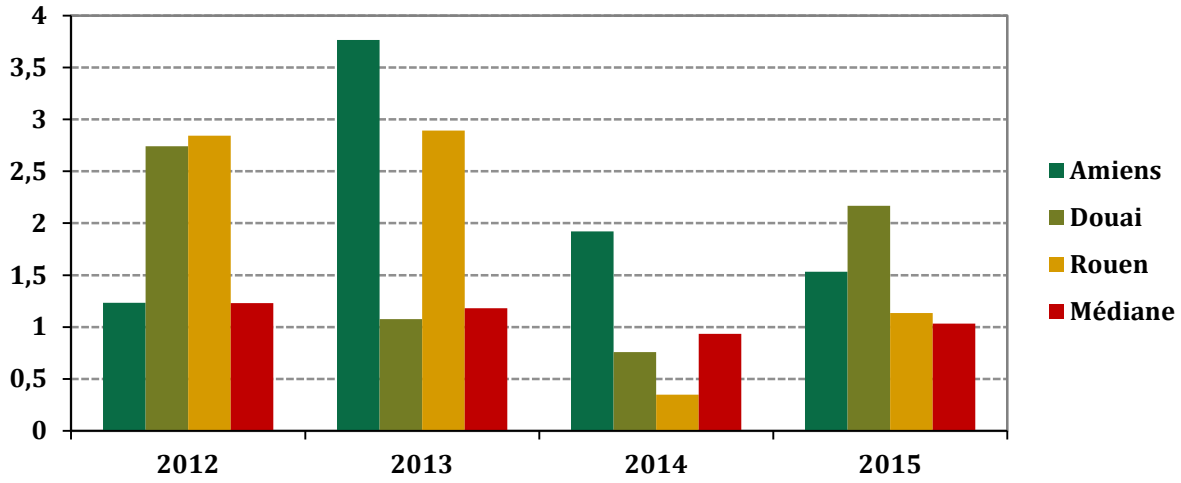
[27] La surface réelle, fin 2016, occupée par l'UO Douai est de 101 024,64 m².

5.2. Sécurité et sûreté

Les dépenses de sûreté et de sécurité augmentent fortement. Cette augmentation est liée à plusieurs phénomènes :

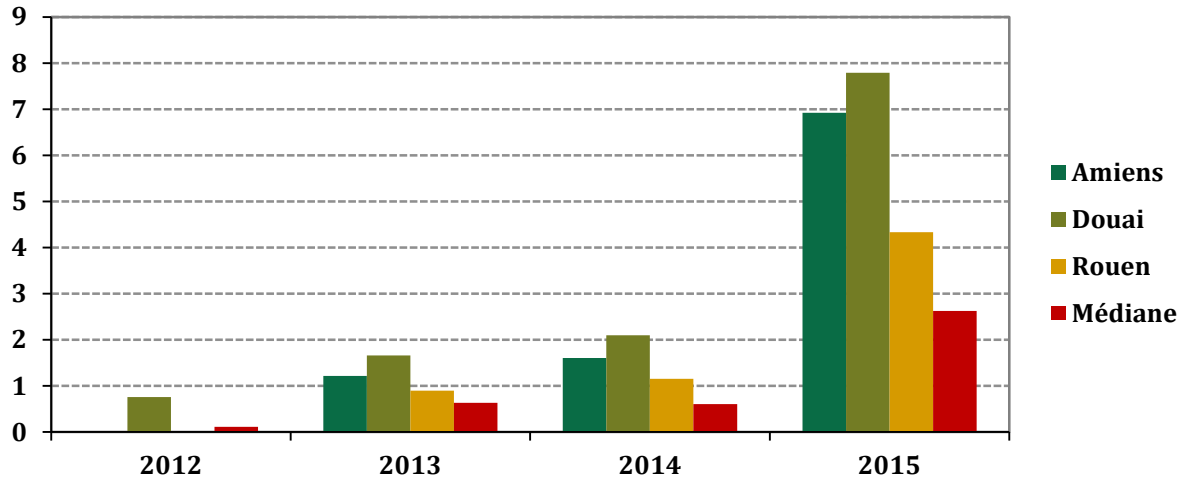
- la décision d'équiper l'ensemble des juridictions (y compris les plus isolées) de dispositifs de sécurité minimums, tels que des outils de vidéo-surveillance, de sécurisation des portes, des boutons anti-agression et des portiques) ;
- le recours à des équipes de sécurité d'entreprises privées compte tenu du retrait progressif des effectifs de la police nationale, et de la pénurie de réservistes (UO de Douai) ;
- l'entretien et la maintenance des dispositifs de sécurité.

Graphique 9 : Dépenses de sécurité par m² de surface brute utile par UO du BOP grand nord de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 10 : Dépenses de sûreté par m² de surface brute utile par UO du BOP Grand Nord de 2012 à 2015

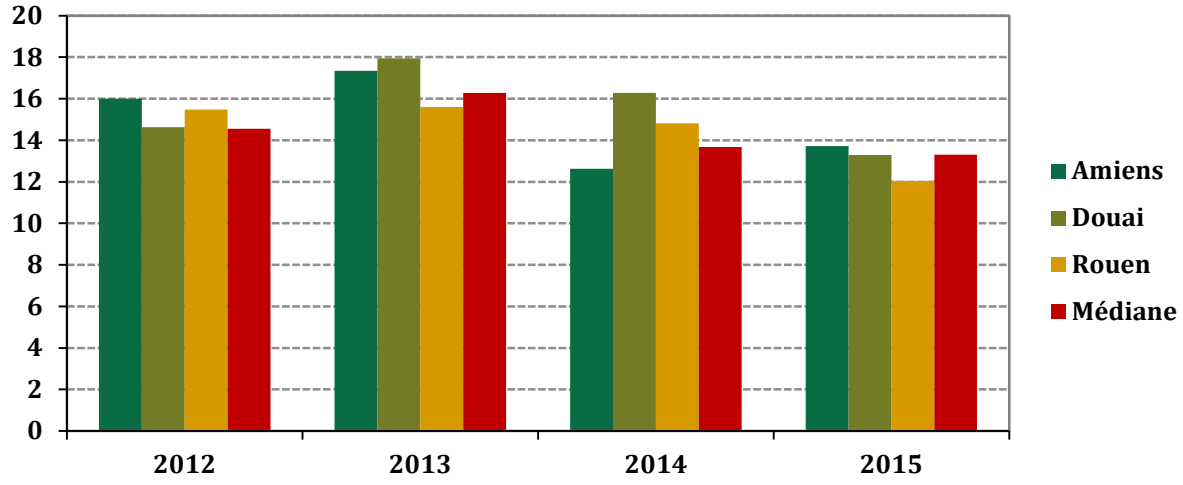


Source : Mission ; Direction des services judiciaires

5.3. Fluides

Les dépenses de fluide sont en diminution dans toutes les UO du BOP Grand Nord. Néanmoins, la configuration de certains palais de justice rend la maitrise de ce poste de dépense parfois difficile. Ainsi, la cour d'appel de Rouen, installée dans l'ancien Parlement, a une salle des pas perdus de très grande taille, très haute sous plafond, avec une déperdition d'énergie inévitable.

Graphique 11 : Dépenses de fluides par m² de surface brute utile par UO du BOP grand nord de 2012 à 2015

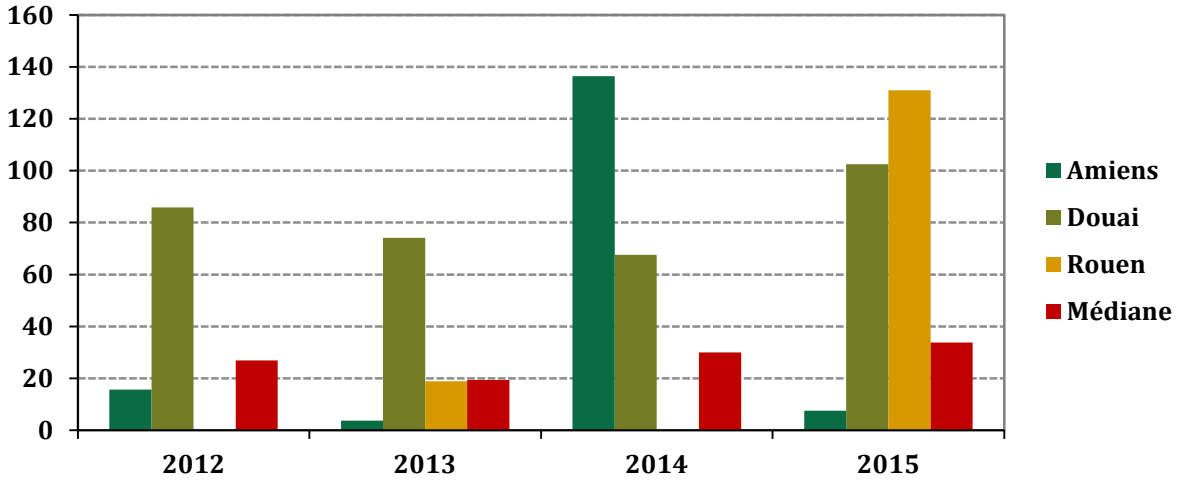


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.4. Mobilier de bureau

Les dépenses en mobilier de bureau ont augmenté à Rouen et Douai en raison de déménagements et de relogements qui ont nécessité l'acquisition de nouveaux mobiliers, même si, à chaque déménagement, les SAR ont organisé dans la mesure du possible la récupération de l'ancien mobilier. Aucun renouvellement mobilier « de confort » n'a été effectué par les juridictions visitées au cours des cinq dernières années. Seuls les aménagements particuliers pour raison médicale sont pris en charge, quand cela est possible.

Graphique 12 : Dépenses de mobilier de bureau par ETP, par UO du BOP Grand Nord de 2012 à 2015

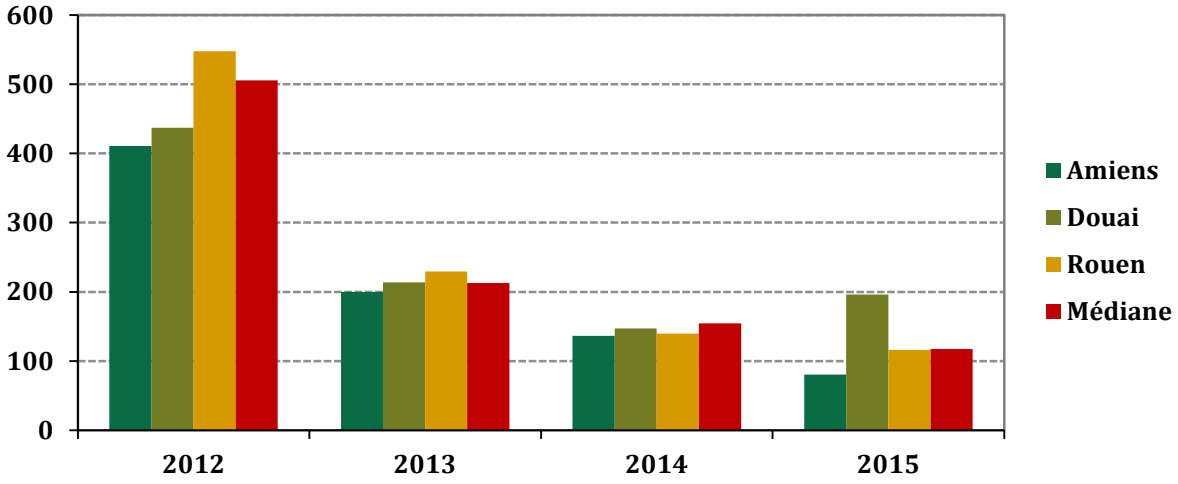


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.5. Documentation

Le poste documentation a subi une chute continue entre 2012 et 2015. Toutes les cours d'appel du ressort ont supprimé la quasi-intégralité des abonnements papiers, remplacés par l'utilisation de la documentation numérique. Les cours d'appel n'ont conservé que quelques ouvrages qui ne peuvent pas se trouver en ligne. L'achat de codes a été préservé, jugé comme indispensable à l'exercice des fonctions juridictionnelles, mais leur nombre est très limité, avec des mutualisations pour les codes spécialisés. Au sein de la cour d'appel de Rouen, le choix a été fait d'acquérir des codes à couverture souple normalement destinés aux étudiants.

Graphique 13 : Dépenses de documentation par ETP, par UO du BOP Grand-Nord de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

BOP Grand Ouest

Encadré 8 : Fiche d'identité du BOP

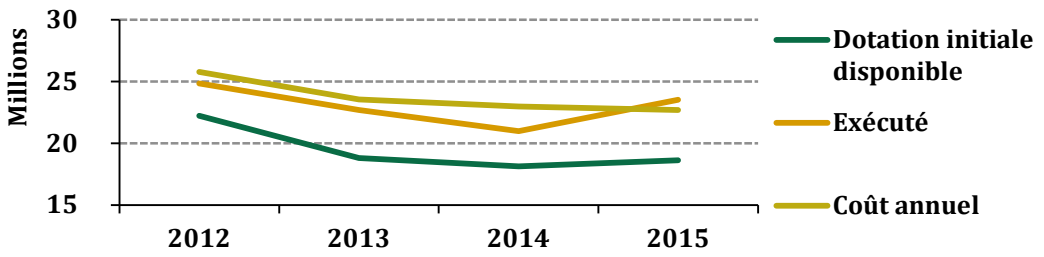
Chefs de cour BOP: Xavier Ronsin, premier président et Véronique Malbec, procureure générale
UO : Angers, Caen et Rennes
Nombre de juridictions : 74[28]
Somme de l'exécution 2015 : 23 522 290,70 M€
Effectifs 2015 : 2301,21 ETPT
Nombre d'affaires civiles et pénales en 2015 : 356 450

Le ressort du BOP Grand Ouest comprend trois cours d'appel, dix-neuf tribunaux de grande d'instance, vingt-neuf tribunaux d'instance et vingt-trois conseils de prud'hommes outre les tribunaux de commerce. Ses activités s'étendent sur onze départements : le Finistère, le Morbihan, l'Ille-et-Vilaine, la Loire-Atlantique, les Côtes d'Armor, la Manche, la Mayenne, le Maine-et-Loire, le Calvados, l'Orne et la Sarthe. En 2015, le BOP a bénéficié d'une dotation de 23.522.290,70 € en crédits de paiement (CP), ce qui représente 7,4 % des crédits de paiement en fonctionnement courant des juridictions disponibles fin 2015 et une augmentation de 12,17 % sur l'exercice 2014. Toujours en 2015, la sélection d'un échantillon de dépenses de fonctionnement courant permet de construire un aperçu :

- des dépenses de location de 2 260 662,54 € (soit 9,61 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de fonctionnement de 7 618 368,16 € (soit 32.38 % de la dotation totale) ;
- des dépenses d'aménagement de 2 382 971,07 € (soit 10,13 % de la dotation) ;
- des dépenses de postes de travail de 2 489 817,86 € (soit 10,58 % de la dotation) ;
- des dépenses de mobilité de 1 862 086,75 € (soit 7,91 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de formation de 89 098,00 € (soit 0,37 % de la dotation totale) ;
- des dépenses d'affranchissement de 6 035 495,30 € (soit 25,65 % de la dotation totale).

La dotation finale du BOP Grand-Ouest est supérieure à sa dotation initiale : le BOP a en effet bénéficié de crédits complémentaires en cours d'année. Ceci crée un décalage important entre sa stratégie et son exécution. Il faut toutefois noter que l'exécution du BOP est supérieure à son cout annuel depuis 2015 ce qui diminue structurellement le montant des charges à payer (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Évolution de la dotation, de l'exécuté et du cout annuel BOP 2012-2015 (en €)



Source : DSJ, Mission.

[28] Hors tribunaux de commerce.

1. Le BOP Grand Ouest connait une situation financière dégradée

1.1. Le budget du BOP Grand Ouest a légèrement diminué depuis 2012

Les données de la Direction des services judiciaires (DSJ) démontrent une légère diminution des crédits de fonctionnement, de 24 831 408,28 € en 2012 à 23 522 290,70 € en 2015 (-5,27%). Il faut tout de même noter que le montant de la dotation exécutée s'est très nettement amélioré en 2015 : passant de 20 970 818,90 € en 2014 à 23 522 290,70 €, soit une augmentation de 12,17 %. L'exercice 2015 marque un arrêt de la chute des dotations de crédits de fonctionnement observée en 2013 et 2014 (cf. graphique 1). Il faut souligner que les dépenses immobilières sont relativement stables entre 2012 et 2015 (-3,85 %), alors que les dépenses d'affranchissement et le poste de dépense « autre » ont significativement augmenté (9,09 % et 25,10 % respectivement). Quant aux dépenses concernant l'environnement de travail, elles ont significativement diminué en l'espace de quatre ans : passant de 5 919 589,13 € à 4 441 002,61 € (-24,98 %).

Tableau 1 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP Grand Ouest depuis 2012 (en €)

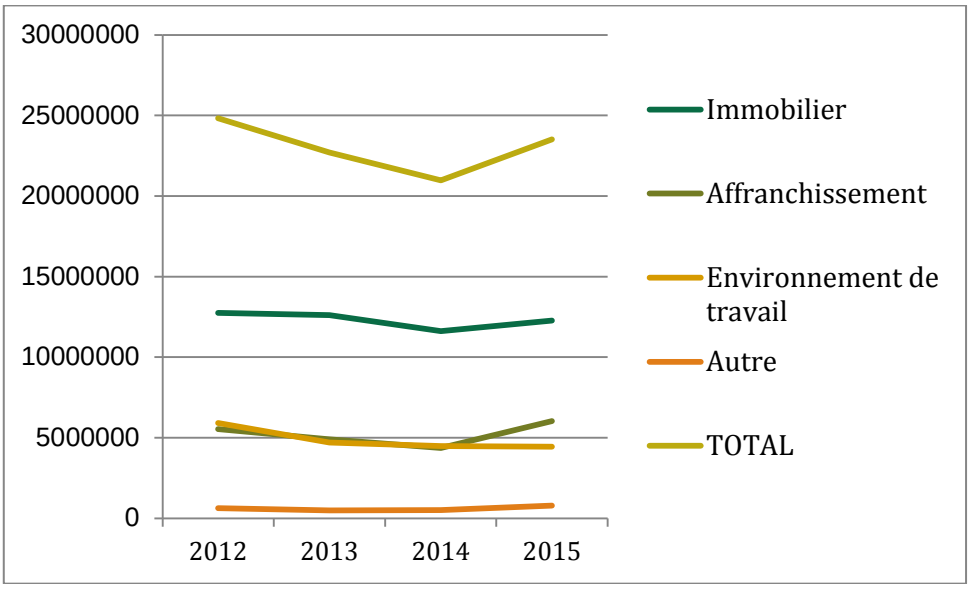
	2012	2013	2014	2015
Immobilier	12 752 670,47	12 601 877,78	11 613 962,25	12 262 001,77
Affranchissement	5 532 606,31	4 906 675,23	4 373 427,5	6 035 495,3
Environnement de travail	5 919 589,13	4 700 413,29	4 479 375,05	4 441 002,61
Autre	626 542,37	485 568,24	504 054,1	783 791,02
TOTAL	**24 831 408,28**	**22 694 534,54**	**20 970 818,9**	**23 522 290,7**

Source : DSJ, mission.

Après avoir connu une forte baisse entre 2012 et 2014, en particulier sur les postes de l'affranchissement et ceux liés à l'environnement de travail, la hausse du budget exécuté s'explique par la prise en compte des loyers du nouveau palais de justice de Caen (PPP pour 557 773 € pour la moitié de l'année 2015), l'affectation de crédits pour le plan de lutte anti-terrorisme (359 659 €) et un plan de soutien pour l'immobilier (246 371 €).

Au 30 septembre 2016, le budget présentait une stabilité dans son montant global. Le paiement des dépenses liées à l'immobilier est en nette augmentation en raison du loyer PPP du palais de justice de Caen (1 270 382 € sur une année) et de dépenses en matière de sûreté (+ 463 093 €). Le poste environnement de travail est également en augmentation (+ 925 612 €) en raison du renouvellement de véhicules (+ 195 000 €), de logiciels informatiques (+ 342 000 €), de mobilier (+ 189 000 €) et de location de matériels (+ 167 000 €).

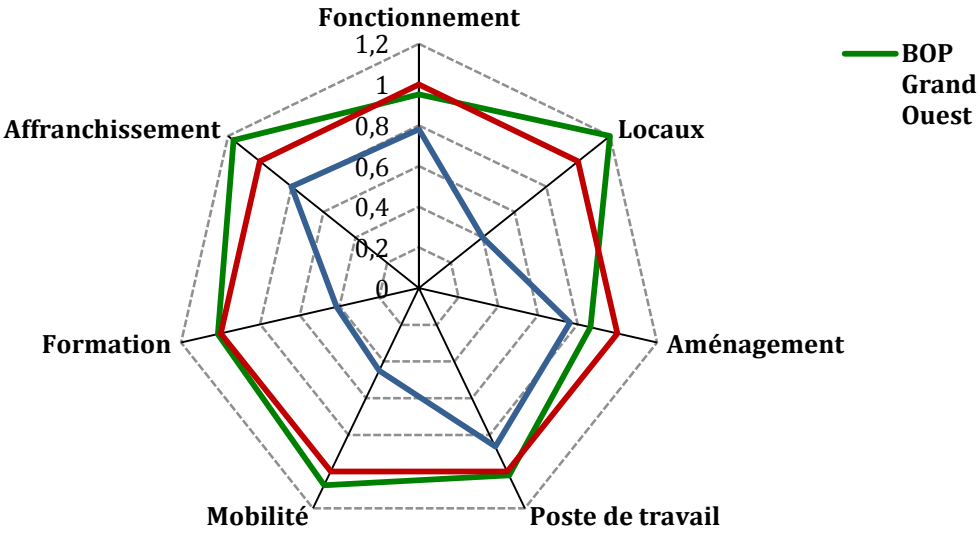
Graphique 2 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP Grand Ouest depuis 2012 (en €)



Source : DSJ, Mission.

Il est important de noter que les ratios du BOP sont très proches de la médiane nationale. En effet, les dépenses de fonctionnement, d'aménagement de postes de travail et de formation sont quasi égales à la médiane ; trois catégories de dépenses sur sept sont légèrement supérieures à la médiane nationale : les frais de location, les frais de mobilité et les frais d'affranchissement. Seules les dépenses d'aménagement sont inférieures à la médiane nationale (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Comparaison des ratios de gestion du BOP Grand Ouest, par catégories de dépenses



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

1.2. Le BOP Grand Ouest se caractérise par des restes à payer (RAP) et charges à payer (CAP) importantes

Les charges à payer (CAP), essentiellement automatiques ou complémentaires, sont en baisse pour l'exercice 2015 après une très forte augmentation en 2013 et 2014. La raison principale réside en l'allocation d'une ressource plus importante, notamment la délégation d'1 M€ le dernier jour de la gestion 2015, affecté immédiatement au paiement de factures de frais postaux en attente depuis plusieurs mois. En dehors des frais d'affranchissement, les CAP correspondent à des reports techniques liés au calendrier de fin de gestion. Les CAP génèrent des intérêts moratoires de plus en plus importants (124 079 € en 2015, représentant une hausse de 55 % par rapport à 2014). Les restes à payer (7 902 594 € en 2015) sont principalement constitués d'engagements de loyers pour l'ensemble de la période et sont couverts par l'apurement des dépenses inéluctables de début de gestion annuelle.

Tableau 2 : Évolution des charges à payer du BOP Grand Ouest depuis 2013

	2013	2014	Évolution 2013-14	2015	Évolution 2014-15
UO RENNES	1 168 869,18	2 438 481,49	108,62%	2 028 390,03	-16,82%
UO CAEN	857 838,77	1 136 263,70	32,46%	974 222,51	-14,26%
UO ANGERS	612 997,85	1 063 144,40	73,43%	789 973,06	-25,69%
BOP GRAND OUEST	2 639 705,80	4 637 889,59	75,70%	3 792 585,60	-18,23%

Source : Questionnaire, BOP Grand Ouest

1.3. La visite des locaux de la CA de Rennes, de celle d'Angers, des TGI de Vannes et Angers et du CPH de Vannes ne révèlent pas des difficultés d'entretien immobilier

Les sites visités par la mission ont fait l'objet de travaux de rénovation récents (CA Angers, TGI Vannes) ou un peu plus anciens (CA Rennes), qui leur permettent d'offrir de bonnes conditions de travail. Cette situation très favorable n'est pas représentative de l'ensemble des juridictions du BOP, dont certaines souffrent de problèmes structurels conséquents qui génèrent une forte dégradation des conditions de travail et d'accueil du public. Des opérations immobilières sont envisagées (TGI Lorient), programmées (TGI Saint-Malo) ou en cours d'achèvement (TGI Quimper) tandis que des solutions restent à trouver ailleurs (TGI Nantes, TGI Lisieux, TI Vire).

2. Les chefs de cour ont présenté leur stratégie de gestion du BOP

2.1. Les chefs de cour souhaitent améliorer le dialogue budgétaire entre le BOP et la centrale

L'interlocuteur privilégié des responsables du BOP est le directeur des services judiciaires, responsable du programme 166. Des échanges entre leurs services respectifs ont lieu très fréquemment par tous moyens et le calendrier budgétaire, lié à la programmation et aux comptes rendus d'exécution, offre des rencontres spécifiques en cours d'année.

Le dialogue de gestion intervient chaque année au mois d'octobre ou de novembre. Il est l'occasion d'évoquer l'exécution budgétaire de l'année précédente et celle de l'année en cours et d'envisager l'année à venir. Découpé en deux temps distincts, examen de la performance et des ressources humaines d'une part et examen du budget d'autre part, il ne permet pas de véritable lien entre le budget et l'activité des juridictions qui est envisagée principalement sous l'angle des ressources humaines.

Les responsables du BOP ne participent qu'au dialogue de gestion « performance » qui concerne leur UO et ne retrouvent leur qualité de responsable de BOP qu'à l'occasion du dialogue budgétaire portant sur l'ensemble des UO de leur ressort. Toutefois, la présence des responsables de ces UO à ce même temps de dialogue place tous les chefs de cour en situation équivalente.

Il est encore souligné par tous les interlocuteurs de la mission que le dialogue est assez descendant, basé sur des informations prédéfinies par la DSJ communiquées tardivement aux participants ce qui ne favorise pas un échange véritable. En outre, en période de budgets contraints et de DRICE initial très insuffisant pour couvrir les besoins exprimés, le dialogue de gestion est jugé insatisfaisant car ne permettant pas de prendre suffisamment en compte des projets de service ou de juridiction.

La DSJ organise également un autre temps de rencontre, le plus souvent au mois de juin, avec les DDARJ et responsables de gestion budgétaire des BOP et des UO, hors la présence des RBOP et des RUO, pour évoquer des aspects pratiques et techniques. L'échange d'informations entre les services au cours d'une journée complète est riche et précieux. Les responsables de BOP et d'UO expriment cependant un certain étonnement d'obtenir par ce biais des informations qui ne leur sont pas toujours communiquées par ailleurs.

Les chefs de cour BOP et leurs services expriment un fort sentiment de manque de visibilité dans l'élaboration et l'exécution de leur budget. La notification d'un DRICE insuffisant, l'absence de connaissance du montant exact de leur enveloppe finale avant un stade très avancé de l'exécution budgétaire de l'année et la délégation de nombreux crédits affectés, ou jugés comme tels, en particulier en fin de gestion, leur laisse le sentiment d'une faible part d'autonomie pourtant au cœur de l'architecture de la LOLF.

Les relations des responsables de BOP avec les services du Secrétariat général se résument au dialogue avec les services en charge de l'immobilier à Paris, sous-direction de l'immobilier, ou en région, au sein du département immobilier de la PFI. La grande qualité du dialogue est cette fois soulignée, comme la connaissance par ces services des contraintes et projets du ressort et la définition partagée des objectifs à atteindre. L'intervention des départements informatiques et d'action sociale de ces plateformes est en revanche jugée peu satisfaisante.

2.2. Un dialogue permanent avec les UO mais une absence de pouvoir hiérarchique du BOP

2.2.1. Un dialogue équilibré entre chefs de cour

Les responsables du BOP inscrivent leurs relations avec les UO dans un dialogue entre chefs de cour exerçant également des attributions de gestion, sans pourvoir hiérarchique des uns sur les autres.

Ce dialogue se construit en permanence mais se trouve plus formalisé à l'occasion des comités de pilotage stratégiques réunis trois fois par an où sont examinées les analyses des demandes et de l'exécution des dépenses, définies les grandes orientations et les clés de répartition ainsi que dans les comités de pilotage opérationnels, quatre fois par an.

Ils organisent par ailleurs un dialogue de gestion entre le BOP et les UO au mois de juillet de chaque année. En amont de ce rendez-vous, des instructions sont communiquées aux UO pour la présentation de leurs différentes demandes et en permettre l'analyse comparative. Des ratios sont établis par le BOP pour chaque UO, afin de faciliter le pilotage des demandes. L'exécution budgétaire est facilitée par la désignation d'interlocuteurs attitrés au sein du SAR BOP.

L'absence de pouvoir hiérarchique et l'existence de budgets contraints conduit le plus souvent les responsables du BOP à présenter les demandes à l'administration centrale telles que formulées et à répartir le budget alloué en fonction des critères établis par le ministère lors du dialogue de gestion en tenant compte d'éventuelles spécificités (loyers PPP, crédits PLAT, déploiement de SAUJ…). Les responsables du BOP se trouvent ainsi rarement placés en situation de devoir arbitrer entre UO.

2.2.2. Un SAR disponible pour les UO et les juridictions et des outils développés localement

Le service budgétaire du SAR de Rennes comprend dix-huit personnes dont cinq ne travaillent pas exclusivement au pôle Chorus mais assurent des fonctions de pilotage des crédits des programmes 101 et 166. La répartition des tâches est effectuée selon des critères géographiques permettant une bonne connaissance des ressorts et des interlocuteurs. Le service budgétaire travaille en étroite collaboration avec le service des frais de déplacement comprenant deux personnes (dont un régisseur) et le service des marchés publics comprenant quatre personnes. Trois autres personnes du SAR ont en charge le suivi d'un budget (informatique, formation régionale et centre d'archivage du Grand-Fougeray).

La cour d'appel anime dix cellules de gestion rattachées aux neuf tribunaux de grande instance et à la cour d'appel juridiction. Les cellules de gestion des TGI sont compétentes pour l'ensemble des juridictions du ressort géographique du TGI (TGI, TI, CPH, présidence du T Com). Au total, 22 personnes travaillent dans les cellules de gestion du ressort dont les directeurs de greffe.

Pour le suivi des dépenses de fonctionnement courant, les UO de Rennes et Angers utilisent un applicatif local dénommé GeODe (outil webisé) pour permettre aux juridictions du ressort de suivre leur budget. Il offre à chacune des juridictions et au service budgétaire de chaque SAR une vision globale et instantanée de la consommation des crédits par juridiction et pour l'ensemble de l'unité opérationnelle.

3. Le BOP a mis en place de nombreuses stratégies d'économie

3.1. Le développement d'une politique volontariste

3.1.1. Le BOP porte une grande attention aux ratios nationaux

Les responsables du BOP soulignent l'attention qu'ils portent aux ratios nationaux et à leur position par rapport à ceux-ci. Ces ratios montrent une situation très favorable s'agissant des dépenses de fluides, d'entretien courant, de nettoyage, en matière informatique et de télécommunication et concernant le mobilier et le matériel. Le BOP se trouve dans la moyenne ou s'en approche pour le gardiennage, les frais de représentation et de déplacement. Il se situe en revanche au-dessus des ratios nationaux pour l'affranchissement, les fournitures et la documentation.

La cour d'appel de Rennes a décliné, au plan du BOP et au niveau régional, les ratios mis en œuvre par l'administration centrale. Ces ratios calculés par juridiction sont communiqués annuellement aux juridictions du ressort lors des dialogues de gestion. Cette diffusion permet de sensibiliser les juridictions sur l'évolution de leurs dépenses.

Les chefs de la cour d'appel de Rennes exposent une politique volontariste depuis plusieurs années pour réduire la dépense concernant les postes les plus importants représentés par l'affranchissement, le gardiennage, la documentation et le parc d'imprimantes.

Par ailleurs, en application d'instructions écrites du ministre de la justice, les responsables du BOP exécutent la dépense 2016 sans priorisation en payant les factures au fur et à mesure de leur présentation. Cette méthode qui permet d'afficher un taux d'exécution très élevé et de diminuer le délai global de paiement rompt les habitudes de priorisation des créanciers les plus fragiles, ceux offrant des prestations requérant beaucoup de main d'œuvre ou de proximité.

3.1.2. L'affranchissement, une préoccupation permanente

Les dépenses d'affranchissement représentent 24 % du poids des dépenses inéluctables du BOP Grand-Ouest en 2015. Cette nature de dépense fait l'objet d'une analyse spécifique par l'administration centrale qui calcule un ratio par affaire traitée (cf. tableau 4).

Tableau 3 : Ratios 2015 en matière d'affranchissement (€ par affaire traitée)

Ratio									Dépense 2015		
2013	2014		2015					Seuil significatif retenu (- / +)	Exécution (en M€)	Dépense nette (en M€)	Poids de la dépense nette
exécution	exécution	Évolution	exécution	Dépense nette	Évolution	Groupe	Écart groupe				
13,8	12,7	↘	16,9	15,5	↗	14,7	6 %	-/+ 10%	6,04	5,54	24 %

Source : DSJ, mission.

Sur ce modèle, la cour d'appel de Rennes a mis en place un tableau de suivi des dépenses d'affranchissement des juridictions des années 2012 à 2016 dont l'analyse des dépenses nettes fait apparaître une diminution de 2,12 % entre 2014 et 2015.

Les trois unités opérationnelles continuent de mener une politique de limitation des frais postaux qui s'appuie sur les consignes nationales en matière d'impression recto/verso, d'envois électroniques, d'affranchissement au tarif économique quand les textes ne prévoient pas l'envoi d'une lettre recommandée et de recours aux services Chronopost de manière très exceptionnelle. Le BOP a mis en place une navette sur les trois ressorts aux fins de transporter les dossiers de procédure et le courrier administratif entre les cours d'appel et les tribunaux de grande instance.

Par ailleurs, les UO poursuivent leurs réflexions susceptibles d'engendrer des économies. Ainsi, la cour d'appel de Rennes a procédé à une analyse des modalités optimales d'affranchissement des juridictions et a diffusé les bonnes pratiques au cours de l'année 2015.

Tableau 4 : Ratios 2015 en matière d'affranchissement par UO (€ par affaire traitée)

Angers			Caen			Rennes		
2014	DN 2015	Écart/groupe	2014	DN 2015	Écart/groupe	2014	DN 2015	Écart/groupe
11,7	15,1	3%	19,3	18,6	26%	10,7	14,6	-1%

Source : DSJ, mission.

Des protocoles ont été signés au cours du 1er semestre 2016 avec les principales personnes morales pour les convocations par voie électronique en matière civile. En matière pénale, les services de police et gendarmerie ont intégré dans leurs imprimés, la possibilité nouvelle de convoquer les personnes concernées par une affaire, par voie électronique si elle manifeste son accord.

La cour d'appel d'Angers a participé à une expérimentation nationale relative à l'allègement des modes de convocation des parties dans certaines procédures civiles par l'envoi de courriers simples. Une économie globale de 9 % a été constatée sur l'espace du premier quadrimestre 2014.

Malgré l'apurement significatif de factures impayées le jour de la fin de gestion 2015 grâce à la délégation ce jour-là d'1 M € et le paiement de 4 075 442 € sur les crédits 2016, le montant des factures d'affranchissement en attente de paiement, qui représentent la majeure partie des factures en attente, s'élevait à 1 497 555 € au 31 août 2016, hors intérêts moratoires.

Il constitue pour les responsables de BOP et d'UO une source de préoccupation permanente. À l'issue de toutes ces réflexions et expériences, les acteurs du BOP estiment que seule une reprise de cette question par les directions ministérielles en charge des politiques judiciaires (directions législatives et DSJ) est désormais de nature à dégager de nouvelles pistes d'économies, en particulier par une réforme des textes, et sortir d'un système qui génère des CAP très importantes et les intérêts moratoires qui les accompagnent.

3.2. Le BOP Grand Ouest conclut majoritairement des marchés interministériels ou régionaux

Le BOP Grand Ouest recourt très majoritairement à des marchés régionaux justice dont la part a toutefois diminué entre 2014 et 2015. Pour cette dernière année, ces marchés concernaient en particulier le gardiennage (2,8 M€), la maintenance immobilière (639 k€) et le nettoyage (860 k€). Les marchés nationaux interministériels sont respectés pour les fluides (561 k€) et le matériel informatique (394 k€) ; les marchés nationaux justice sont eux utilisés pour l'achat de logiciels (236 k€), la documentation (105 k€) et les frais de téléphonie (400 k€). L'achat de fournitures se fait au moyen d'un marché national. Un marché interministériel régional pour le nettoyage des bâtiments a été utilisé en 2015 (1M€) sans être reconduit en 2016, faute de donner satisfaction quant à la qualité des prestations réalisées.

Tableau 5 : Montant des dépenses par nature de marchés du BOP Grand Ouest (en CP)

	2014		2015	
	Montant	**%**	**Montant**	**%**
Marchés nationaux interministériels	951 140	11%	1 435 051	16%
Marchés nationaux justice	1 154 272	13%	1 277 102	14%
Marchés régionaux interministériels	327 923	4%	1 303 351	14%
Marchés BOP	94 317	1%	215 523	2%
Marchés UO	5 878 043	68%	4 761 493	52%
Marchés infra-UO	237 629	3%	175 514	2%
Total	**8 643 324**	**100%**	**9 168 034**	**100%**

Source : Questionnaire, BOP Grand Ouest

Le découpage des BOP en inter régions a conduit au regroupement à cet échelon des opérations de marchés publics (RGBMP). La stratégie d'achats du BOP est déterminée en concertation avec les UO, les DDARJ et le service des marchés publics selon l'appréciation cumulée de plusieurs critères : le respect des seuils des marchés publics, les opportunités en termes de réalisation d'économies et l'expérience tirée d'un précédent marché.

À ce propos, le BOP souligne la médiocre qualité des marchés interministériels régionaux en termes de coût pour les services judiciaires et de difficultés d'exécution en raison notamment de la mauvaise qualité d'exécution des prestations, d'un suivi très lourd et des difficultés de facturation. Un recensement des besoins imparfaitement pris en compte, l'absence de visite préalable obligatoire des sites et un cahier des charges insuffisamment protecteur des intérêts des utilisateurs sont jugés pénalisants. Certains marchés nationaux inter ministériels font également l'objet de critiques telles le coût élevé des prestations (convention UGAP de fourniture de consommables informatiques).

En revanche, si les marchés nationaux ministériels sont satisfaisants dans leur exécution (marché de fourniture de bureau LYRECO, marché de transport de colis TNT) et dans les prix pratiqués (marché de téléphonie mobile, marché LYRECO), d'autres subissent de fortes critiques (marché VELOCE 21 puis FRAM d'agence de voyage pour les déplacements professionnel, marché ADL de gestion de flotte automobile).

Les marchés passés par le SAR de Rennes systématisent l'allotissement géographique qui favorise l'accès des PME. Le recours à la procédure formalisée est privilégié, elle permet une plus large publicité[29]. Les achats les plus complexes (marchés de maintenance) s'appuient sur l'expertise du responsable immobilier du SAR et/ou de l'assistant en exploitation maintenance (palais de Justice de Nantes).

3.2.1. Le renouvellement des baux et le poids du budget immobilier font l'objet d'un suivi particulier

Pour le BOP Grand Ouest l'impact de la carte judiciaire s'est traduit en matière immobilière par la nécessité d'aménager des locaux existants ou de trouver de nouveaux locaux pour abriter de juridictions dont la dimension évoluait du fait des regroupements. Le plus souvent l'abandon de petites structures mises à disposition à titre gratuit en vertu des dispositions des lois de décentralisation a occasionné la prise à bail, au prix du marché, de nouveaux locaux. En s'appuyant sur un partenariat fructueux avec les services de France Domaine et le soutien de la DSJ, le BOP a conduit une politique de renégociation systématique des baux à leur échéance qui a permis certaines économies significatives telle la diminution de 135 926 € du montant annuel du bail du CPH de Nantes.

Par ailleurs, la résiliation de certains baux du fait de l'achèvement de travaux d'aménagement ou de rénovation pérennes a parfois pu être envisagée (TGI de Caen, Quimper). Il est toutefois nécessaire de mesurer l'impact du coût de fonctionnement de ces nouvelles structures dans les années à venir pour dresser un bilan définitif des économies réalisées.

Enfin, le BOP s'est lancé dans l'utilisation d'un centre régional d'archivage situé sur le ressort de la cour d'appel d'Angers. Son utilisation est effective depuis 2015. Au cours de l'année 2016, la cour et le TGI d'Angers y verseront également leurs archives.

[29] 67% des marchés sont passés selon une procédure formalisée contre 33% en procédure adaptée.

3.3. La politique des chefs de cour se heurte à trois contraintes principales

3.3.1. Une contrainte budgétaire trop importante

Les demandes budgétaires formulées pour le BOP Grand-Ouest au titre du fonctionnement courant augmentent chaque année. D'après les documents remis à la mission, la demande pour 2016 s'élève à 25 240 223 € en AE et 25 630 720 € en CP. Il est important de souligner que ces montants n'incluent pas les charges à payer (estimées à 5 344 122,06 € en AE et 8 727 986,90 € en CP lors de la parution de la note de service) ni les reports 2015 (à hauteur de 1 791 126 € en AE et 1 845 883,69 € en CP), mais représentent tout de même une hausse de 23,55 % en AE et 29,72 % en CP par rapport à la dotation 2014 : il est donc possible de conclure que le besoin de financement et la contrainte budgétaire augmentent indépendamment des charges à payer.

La dotation initiale (22.691.487 € en AE et 20.265.584 € en CP) bien qu'en hausse de 8,88 % en CP fait toujours l'objet de réserves du contrôleur budgétaire régional qui souligne la part importante des besoins qui n'apparaît pas couverte pour le HT2.

Encadré 9 : Insuffisance de la dotation 2016

« La comparaison entre vos besoins estimatifs et la dotation notifiée fait apparaître un décalage qui engendrera une cessation des paiements tôt dans l'année, occasionnant des intérêts moratoires, et qui conduira donc, en l'état des dotations annoncées, à la constitution d'un stock de dettes important à la clôture de l'exercice 2016 ».

Source : Avis du CBR du 29 février 2016, documents remis à la mission, BOP Grand Ouest

3.3.2. La qualité des marchés interministériels régionaux est peu satisfaisante

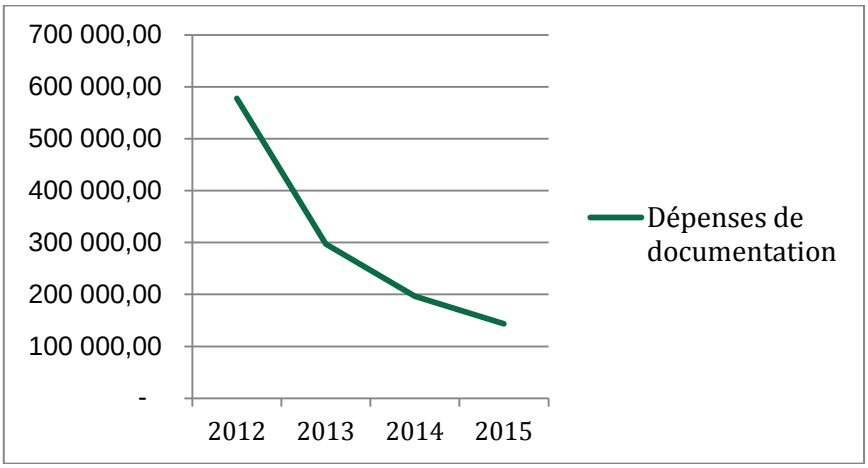
Le BOP souligne la mauvaise qualité des marchés interministériels régionaux : ils sont souvent chers, de mauvaise qualité et difficiles à piloter. Les besoins du ressort ont imparfaitement pris en compte et les intérêts des juridictions sont peu protégés (cf. 3.3.).

3.4. Des efforts de rationalisation importants déjà réalisés depuis 2012

Les stratégies développées ont été évoquées plus avant. Elles donnent le sentiment aux juridictions d'être parvenues au bout de nombreuses économies demandées, notamment concernant l'environnement de travail dont les dépenses de documentation sont emblématiques.

Les dépenses de documentation baissent sensiblement depuis 2012 : en effet, les données de la DSJ indiquent que les frais de documentation ont diminués de 48,62 % entre 2012 et 2013, 33,83 % entre 2013 et 2014 et 26,80 % entre 2014 et 2015 (cf. graphique 3).

Graphique 4 : Évolution de la dépense de documentation, BOP Grand Ouest (en €)



Source : Mission, DSJ.

Malgré un ratio défavorable, une diminution additionnelle des crédits de fonctionnement est difficilement soutenable car des efforts importants ont déjà été faits depuis 2012 dans un domaine sensible qui affecte directement les conditions de travail des magistrats et fonctionnaires.

4. Les juridictions visitées

Comme de nombreuses juridictions visitées par la mission, celles des UO de Rennes ou d'Angers ont souligné la considérable réduction de l'enveloppe budgétaire laissée à leur disposition du fait de la centralisation ou la régionalisation de nombreux budgets.

Elles expriment l'existence d'un fort soutien des SAR dans leurs fonctions de gestion et la qualité du dialogue avec les responsables des UO mais la centralisation ou la régionalisation de nombreux budgets parmi les plus importants réduit considérablement l'enveloppe dont la gestion leur est entièrement dévolue, accroissant d'autant le sentiment d'absence de marge de manœuvre et de dépossession des fonctions managériales.

Ainsi, les juridictions couvrent elles leurs dépenses inéluctables de fonctionnement mais déplorent de ne pouvoir développer des projets de service destinés à moderniser le fonctionnement de leur juridiction, améliorer les conditions de travail ou la qualité du service rendu aux justiciables. Aucune des UO du BOP Grand-Ouest ne pratique la mise à disposition des juridictions d'une part de budget, dit « budget de proximité », leur permettant, pour une faible part, de disposer librement de crédits. Le BOP favorise en revanche l'émergence et la présentation de projets de juridiction ou de services qui pourraient être soutenus auprès du RPROG.

4.1. L'UO de Rennes

L'UO de Rennes couvre une cour d'appel, neuf tribunaux de grande instance, quatorze tribunaux d'instance et douze conseils de prud'hommes. Sa dotation correspond globalement à la moitié du BOP (12.727.031,77 € de CP dépensés en 2015), les cours d'appel d'Angers (5.190.120,32 €) et de Caen (5.605.138,61 €) représentant chacune environ 25 %. Les charges à payer pour 2015 sont en baisse de 18,23 % grâce notamment à une dotation plus importante et représentent 2.028.390,03 €.

Les chefs de cour, RBOP, ne développent pas de stratégie différente pour l'UO de celle qu'ils impulsent pour l'ensemble du BOP.

Le dialogue de gestion entre l'UO de Rennes et ses juridictions s'effectue par l'intermédiaire des arrondissements judiciaires qui communiquent au SAR des demandes priorisées comprenant les éléments susceptibles d'impacter les dépenses inéluctables, les demandes de dépenses non obligatoires, les demandes d'entretien immobilier, les besoins de financement liés à la tenue de procès sensibles, les besoins de matériels informatiques.

Les dépenses inéluctables sont déterminées au niveau régional par le SAR.

L'ensemble est étudié et soumis pour validation lors de conférences d'harmonisation dans les arrondissements auxquelles participent les juridictions et les services du SAR (le DDARJ, le RGB, le RGB marchés publics, le RGI, le RGRH).

Les demandes harmonisées sont ensuite arbitrées par les chefs de cour.

4.1.1. Le TGI de Vannes

Le tribunal de grande instance de Vannes comprend 20 magistrats du siège et du parquet et 38 fonctionnaires. Il se situe à la 88ème place en terme d'activité sur 160 tribunaux. Son budget de fonctionnement courant exécuté en 2015 a été de 237 466,36 €. Il est géré, comme celui de l'ensemble de l'arrondissement, par la directrice de greffe assistée d'une secrétaire administrative (0,6 ETP) en lien avec le SAR de la cour d'appel de Rennes, notamment via les outils Chorus formulaires et GéODe.

La juridiction fait état de dotations en baisse les années passées mais plus favorables en 2016 qui lui permet de faire face aux dépenses courantes inéluctables à l'exception de factures d'affranchissement. Les factures de La Poste représentent la majeure partie des impayés (52.134,73 € en 2015). Toutes les mesures d'économies décidées au niveau du BOP ont été déclinées au sein de la juridiction : recours aux marchés publics, réduction de la documentation, réduction des horaires de gardiennage, bonnes pratiques en matière d'impression, mutualisation des machines à affranchir et optimisation des frais d'affranchissement notamment.

La juridiction observe que l'insuffisance des dotations initiales ne permet pas une visibilité de l'exercice, ni l'élaboration de véritables projets de juridiction du fait du manque de prévisibilité. Le tribunal doit également faire face à des charges nouvelles liées à la rénovation du palais de justice et aux nouveaux équipements ou services (maintenance des installations, télésurveillance, dépenses de sécurité.

4.1.2. Le CPH de Vannes

La juridiction comprend 38 conseillers et 3 agents dont un greffier, chef de greffe. Le budget exécuté en 2015 était de 14 888,40 €. La cheffe de greffe est assistée par la cellule budgétaire de l'arrondissement. Des économies ont été réalisées en matière de documentation, réduite au maximum et d'affranchissement. Sur ce dernier point toutefois, la juridiction note l'impact de la réforme dite Loi Macron qui impose depuis le 1er août 2016 la communication au défendeur d'une copie de la requête ce qui alourdit le poids des courriers recommandés et donc leur coût. Le conseil note que depuis plusieurs années, il ne s'autorise pas à demander de crédits au titre de dépenses nouvelles.

4.2. L'UO d'Angers

L'UO d'Angers couvre une cour d'appel, quatre tribunaux de grande instance, six tribunaux d'instance et quatre conseils de prud'hommes. Le ressort a connu la particularité de la réouverture du TGI de Saumur en septembre 2014 après fermeture en décembre 2010 dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire.

La dotation correspond au quart de celle du BOP (5.190.120,32 €). Elle se révèle insuffisante pour couvrir toutes les dépenses inéluctables et ne permet plus depuis 5 ans la réalisation de dépenses non obligatoires. Cela conduit les chefs de cour à prioriser les paiements. Les charges à payer pour 2015 ont représenté 791.969,19 € entraînant le paiement d'intérêts moratoires de 30 621.51 € notamment au bénéfice de La Poste qui constitue 21 % de la dotation allouée (dépense nette 2015 de 1.065.750 €).

Des efforts particuliers d'économies ont été réalisés outre un recours systématique aux marchés publics, par une rationalisation des dépenses, notamment pour la documentation, le gardiennage (redéfinition des besoins pour une économie de 362.230 €) et l'affranchissement. Le parc de matériel informatique a également fait l'objet d'une attention particulière avec une étude des moyens utilisés confrontés aux besoins réels, occasionnant une mise en réseau de tous les matériels, une stabilisation du nombre de copieurs et une diminution drastique du nombre d'imprimantes individuelles.

L'exécution comptable est rattachée au pôle Chorus situé à Caen avec lequel elle noue un travail quotidien de qualité. Les relations avec la PFI de Rennes sont plus contrastées, de qualité s'agissant des ressources humaines, de l'action sociale et de l'immobilier, les appréciations sont plus défavorables concernant l'informatique et les télécommunications.

La gestion s'opère au SAR qui prépare les documents budgétaires concernant les dépenses inéluctables et les transmet pour validation aux arrondissements qui formulent librement par ailleurs leurs besoins en matière d'entretien immobilier et les dépenses nouvelles (avril). Les chefs de TGI réunissent les juridictions de leur ressort pour harmoniser ces demandes et les transmettre à la cour avant la réunion d'une conférence régionale rassemblant les chefs de cour, le SAR, les chefs des TGI et leurs directeurs de greffe (juin). Les demandes harmonisées sont ensuite arbitrées par les chefs de cour qui transmettent une dépêche détaillée par juridiction. Les relations sont permanentes et jugées utiles entre les différents acteurs de la dépense.

4.2.1. Le TGI d'Angers

Le tribunal de grande instance d'Angers comprend 43 magistrats du siège et du parquet et 91 fonctionnaires. Il se situe à la 28ème place en terme d'activité sur 160 tribunaux. Son budget de fonctionnement courant exécuté en 2015 a été de 349.228,52 €. Il est géré, comme celui de l'ensemble de l'arrondissement, par la directrice de greffe (0,20 ETP) assistée d'une greffière (0,5 ETP) et d'un vacataire (0,15 ETP) en lien avec le SAR de la cour d'appel d'Angers.

La juridiction fait état d'une dégradation de sa situation financière ces dernières années qui a conduit à des priorisations de paiement des créanciers en l'absence de dotations suffisantes pour faire face aux dépenses courantes inéluctables. En l'absence de dépenses de structure, le tribunal étant dans les mêmes locaux que la cour d'appel, les factures de La Poste représentent la majeure partie du budget (61 %). En 2015, les charges à payer se sont élevées à 89.866,23 €. Toutes les mesures d'économies décidées au niveau de la cour ont été déclinées au sein de la juridiction : recours aux marchés publics, réduction de la documentation, achat de consommables génériques, développement de la dématérialisation, bonnes pratiques en matière d'impression et optimisation des frais d'affranchissement notamment.

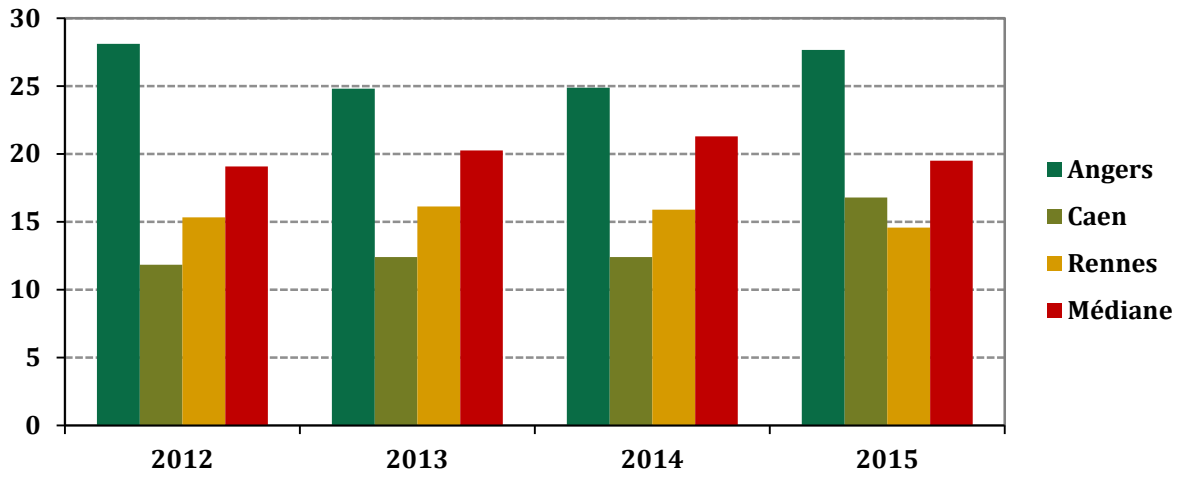
La juridiction observe que la réalisation d'économies supplémentaires passe par la réforme de certains textes en particulier pour les frais d'affranchissement. Elle regrette que l'insuffisance des dotations initiales ne permette pas une bonne visibilité de l'exercice, ni l'élaboration de véritables projets de juridiction.

5. Synthèse des dépenses par poste du BOP Grand Ouest

5.1. Gardiennage

Les bons ratios des UO de Rennes et Caen se trouvaient dégradés par le coût trop élevé du budget de gardiennage de l'UO d'Angers dont les besoins étaient mal évalués conduisant à une surveillance humaine 24h/24h. Depuis le 1er avril 2015, la redéfinition des besoins et la mise en place de nouveaux horaires a entraîné une économie de 362 230 € sur douze mois. L'UO de Rennes a adopté une politique identique de révision des horaires pour les TGI de Brest, Vannes et Lorient et d'affectation de réservistes de la police nationale aux TGI de Saint-Malo et Saint-Brieuc qui a entraîné une économie en fonctionnement courant de près de 150 000 €.

Graphique 5 : Dépenses de gardiennage par m² de surface brute utile par UO du BOP Grand Ouest de 2012 à 2015

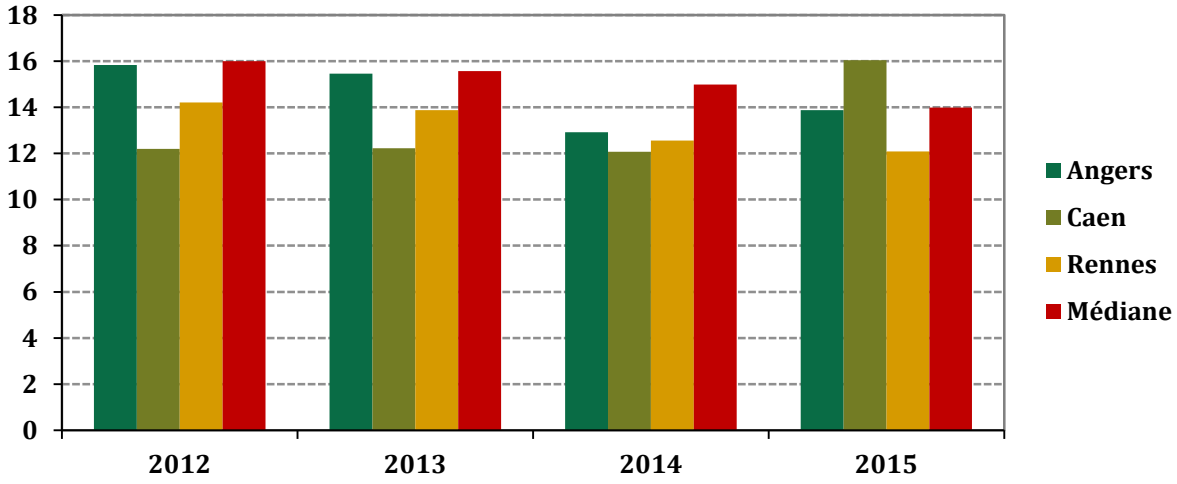


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.2. Nettoyage

Les données concernant l'UO de Caen sont appelées à évoluer en 2016 en raison de l'intégration de ce poste de dépense dans le montant du loyer PPP du TGI et du TI de Caen. Au 31 août 2016, la dépense exécutée sur l'ensemble de l'UO équivalait à la moitié de l'exécution 2015.

Graphique 6 : Dépenses de nettoyage par m² de surface brute utile par UO du BOP Grand Ouest de 2012 à 2015

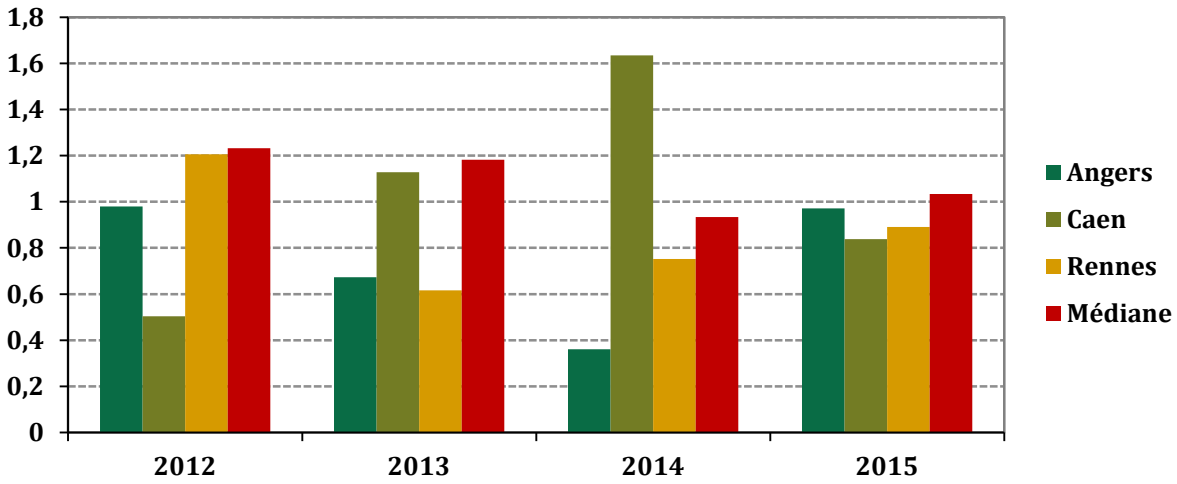


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.3. Sécurité

Le ratio atypique 2014 de l'UO de Caen correspond aux dépenses engagées à la suite d'importantes inondations ayant gravement endommagé le TGI de Caen.

Graphique 7 : Dépenses de sécurité par m² de surface brute utile par UO du BOP Grand Ouest de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires

5.4. Fourniture informatiques

Le marché interministériel national SOLIMP II fait l'objet de critiques pour le coût et la qualité des fournitures. L'UO d'Angers, suivie par celle de Rennes, a procédé à une analyse de l'utilisation des copieurs (examen des compteurs et de la configuration des locaux) pour définir une stratégie d'implantation et de capacité des matériels d'impression permettant de réduire leur nombre et leur coût. Les matériels les moins utilisés ont également vu leur contrat d'entretien prolongé à moindre coût pour éviter leur renouvellement.

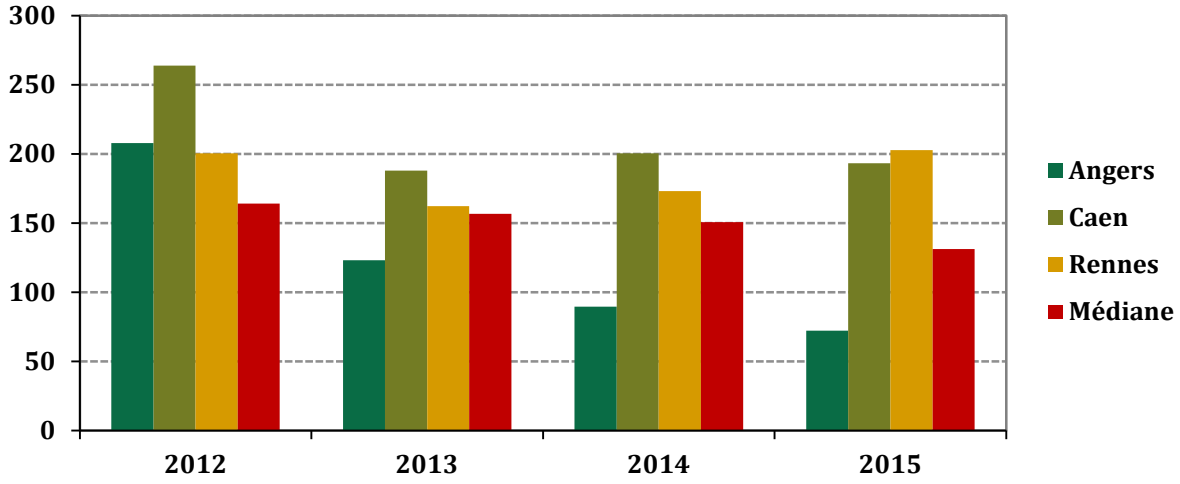
D'après les documents remis à la mission, les dépenses d'informatisation des services (qui comprennent l'achat de matériels et de logiciels ainsi que la maintenance des applications et les prestations de services) ont augmenté de 61,90 % par rapport à la dotation 2015. Cette progression est liée à d'importantes rénovations du parc immobilier auprès des juridictions et la mise en place de la fibre optique.

Encadré 10 : Les dépenses d'informatisation des services

« Cette progression est particulièrement liée au nombre d'équipements à renouveler en 2015 sur les trois cours d'appels, à la prise en compte des nouvelles organisations de travail liées à la communication électronique et une profonde réforme induite des mises en état, au développement de la numérisation pénale et du travail sur écran, ainsi qu'au renforcement des unités de numérisation dans les juridictions. Par ailleurs, une politique de développement des solutions de mobilité est mise en place sur le ressort de la cour d'appel de Rennes : renouvellement des ordinateurs fixes des magistrats par une dotation d'un portable équipé d'une station d'accueil (maintien du principe d'équipement unique). La mise en place de la fibre optique dans les juridictions rennaises et l'installation de la téléphonie sur IP génèrent des économies à hauteur de 40 000 €pour l'unité opérationnelle de Rennes ».

Source : Documents remis à la mission, BOP Grand Ouest

Graphique 8 : Dépenses de fournitures informatiques par ETP, par UO du BOP Grand Ouest de 2012 à 2015

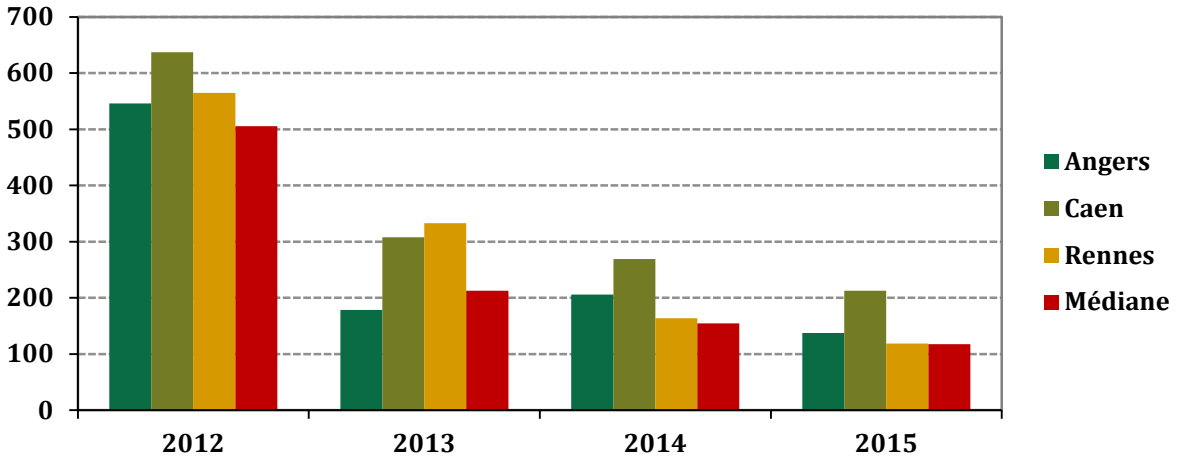


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.5. Documentation

Le BOP Grand-Ouest a entrepris de longue date de réduire ce poste de dépense en réduisant les abonnements « papier » au strict minimum, leur substituant des abonnements en ligne dans le cadre du marché national justice. À ce jour, seuls les codes juridiques utiles sont achetés au format le moins couteux. Les juridictions prud'homales demeurent une exception en ce que les conseillers prud'homaux n'ont pas accès au réseau privé virtuel justice. L'acquisition des ouvrages de référence continue donc d'être effectuée.

Graphique 9 : Dépenses de documentation par ETP, par UO du BOP Grand Ouest de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

BOP Paris

Encadré 1 : Fiche d'identité du BOP

Chefs de cour : Chantal Arens, première présidente, et Catherine Champrenault, procureure générale
Nombre de juridictions : 70[30]
Somme de l'exécution 2015 : 58 729 064,08 €
Effectifs 2015 : 4489 ETPT
Surface utile brute : 285.526 m² (dont 45.033 m² loués)
Nombre d'affaires civiles et pénales en 2015 : 669 276

La cour d'appel de Paris constitue un BOP qui comporte 70 juridictions réparties en dix arrondissements judiciaires. Ses activités s'étendent sur six départements : Paris, le Val-de-Marne, la Seine-Saint-Denis, l'Essonne, la Seine-et-Marne et l'Yonne. Le BOP bénéficie d'un pôle chorus et dépend de la plate-forme inter-régionale de Paris au titre de l'immobilier et de l'action sociale. Le rattachement au département informatique de la plateforme est encore au stade d'une expérimentation qui a débuté fin 2015.

Actuellement, le BOP Paris connait un chantier immobilier d'envergure avec la construction du futur tribunal de Paris, implanté dans le 17ème arrondissement au sein de la zone Clichy-Batignolles. La fin des travaux est prévue pour la fin du 1ier semestre 2017. Ce chantier aura de très forts impacts sur le budget de fonctionnement courant, notamment au titre des frais de déménagement, de la remise en état des sites actuellement loués pour héberger certains services du tribunal de grande instance de Paris et du coût de la redevance liée au partenariat public/privé.

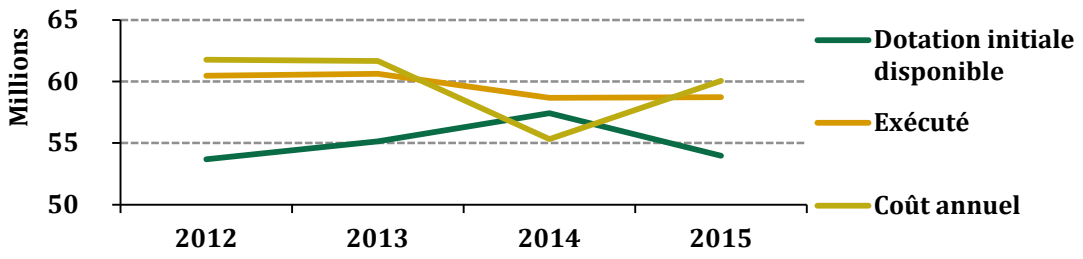
En 2015, le BOP a bénéficié d'une dotation de 58 729 064,08 € en crédits de paiement (CP), ce qui représente 19,22 % de la dotation totale et une augmentation de 6,15 % sur l'exercice précédent. Toujours en 2015, la sélection d'un échantillon de dépenses de fonctionnement courant permet de construire cet aperçu :

- des dépenses de location de 22 399 149,84 € ;
- des dépenses de fonctionnement de 14 026 068,18 €;
- des dépenses d'aménagement de 6 143 943,06 € ;
- des dépenses de postes de travail de 4 633 825,43 €;
- des dépenses de mobilité de 1 497 751,31 €;
- des dépenses de formation de 471 288,27 € ;
- des dépenses d'affranchissement de 8 370 685,43 €.

En 2015, le BOP Paris a eu une dotation finale supérieure à sa dotation initiale : le BOP a en effet bénéficié de crédits complémentaires en cours d'année. Cet état de choses ne permet pas au BOP de disposer en début d'exercice d'une vision claire de son budget Ceci crée un décalage important entre sa stratégie et son exécution. Par ailleurs, l'exécution du BOP est légèrement inférieure à son cout annuel : ce qui augmente structurellement le montant des charges à payer et crée une situation insoutenable (cf. graphique 1).

[30] Hors tribunaux de commerce.

Graphique 1 : Évolution de la dotation, de l'exécuté et du cout annuel BOP 2012-2015 (en €)



Source : DSJ, Mission.

1. Le BOP Paris connaît une situation financière dégradée

1.1. Le budget de fonctionnement courant du BOP Paris, dominé par les dépenses immobilières, a légèrement diminué entre 2012 et 2015

Sur la période de 2012 à 2015, le montant des crédits de paiement exécutés a enregistré une baisse de 3%. Si l'agrégat immobilier, principal poste de dépenses du BOP, a connu une hausse de 2,88 %, les trois autres agrégats (affranchissement, environnement de travail et « autres ») ont enregistré une baisse. En effet, le coût de l'affranchissement, après avoir progressé entre 2012 et 2013 pour atteindre un pic à plus de 10 M€, a baissé de 2,76 % sur toute la période d'observation. La charge de l'environnement de travail a chuté de 23,26 % selon une tendance régulière sur toute la période et les « autres dépenses » ont décru de 36,82 % après avoir présenté une évolution en dents-de-scie (cf. tableau 1).

Les chefs de cour ont souligné cette tendance à la baisse, l'expliquant tout à la fois par la contrainte budgétaire mais aussi par la rationalisation des dépenses. Par ailleurs, ils ont fait état de l'accélération du rythme de paiement des factures décidée, au sein du BOP, au cours du second semestre de 2016, suite au courriel de la DSJ du 26 juillet 2016 demandant de procéder au paiement des factures « au fil de l'eau », soit dès réception de la facture. Ils indiquent que 3,9 M€ ont ainsi été mis en paiement au cours de l'été 2016, portant le taux de consommation à 62% au 1er septembre 2016 : soit une augmentation de 20 % par rapport au début de juillet 2016. Les chefs de cour ont fait état de leurs réticences à ce mode de fonctionnement, alors que leur budget, essentiellement en lien avec des dépenses immobilières souvent trimestrielles, ne peut se prêter de manière efficace à une gestion au fil de l'eau.

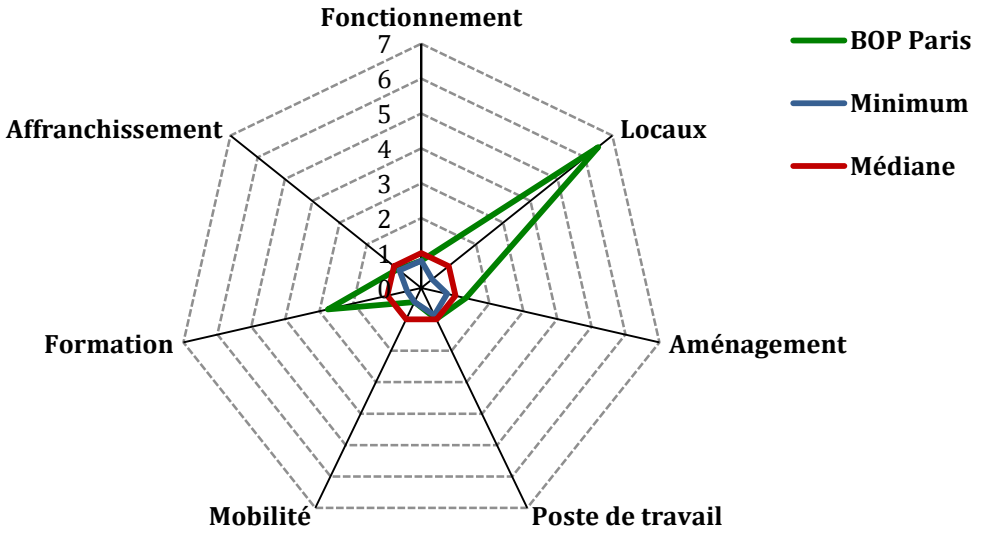
Tableau 1 : Évolution de la dépense exécutée en CP du BOP Paris depuis 2012

	2012	2013	2014	2015
Immobilier	41 378 964,99	42 146 342,36	41 291 611,07	42 569 161,08
Affranchissement	8 608 703,84	10 016 033,47	9 622 758,11	8 370 685,43
Environnement de travail	8 604 745,67	7 205 033,37	6 403 890,82	6 602 865,01
Autre	1 877 645,79	1 265 841,57	1 368 967,69	1 186 352,56
TOTAL	**60 470 060,29**	**60 633 250,77**	**58 687 227,69**	**58 729 064,08**

Source : DSJ, mission.

Le BOP de Paris est unique par la taille de ses juridictions, les surfaces occupées, le volume des affaires traitées et le nombre d'ETP. Le poids de sa dépense représente 1/6ème de la dépense de fonctionnement courant des juridictions France entière. Néanmoins, la direction des services judiciaires communique au BOP de Paris des ratios le comparant aux autres. Cette comparaison montre que les dépenses d'affranchissement, d'environnement de travail et autres charges sont proportionnellement moins importantes sur le BOP Paris qu'au plan national (cf. graphique 2). En revanche, l'agrégat immobilier prend une place nettement plus conséquente sur le ressort de la cour d'appel de Paris. Ce constat s'explique par le poids des loyers et charges qui ont représenté en 2015, en termes de crédits de paiement, une somme de 22 399 149 €, soit 38.14 % de la dépense totale.

Graphique 2 : Comparaison des ratios de gestion du BOP Paris, par catégories de dépenses



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

1.2. Le BOP Paris se caractérise par des charges à payer en voie d'augmentation depuis 2015

Après une importante réduction de 70,66 % des charges à payer en 2014, leur montant a progressé de 42,03 % en 2015. Par ailleurs, le budget prévisionnel de l'exercice 2016 fait état d'une explosion des charges à payer : en effet, les CAP prévisionnelles sont à 8 800 000 € contre 2 374 190 € en 2015, soit une hausse de 6 425 810 € (une augmentation de plus de 73 %). Cette augmentation prévisionnelle très importante des charges à payer en 2016 peut s'expliquer par trois raisons :

Dans sa programmation sur la base de la dotation initiale, la cour prévoit de ne pas couvrir l'intégralité des besoins en fluides et affranchissement : il y a un déficit de 2,9 M€ pour le premier poste et de 7 M€ pour le second. En effet, elle a fait le choix d'affecter une partie de la dotation à des opérations d'entretien immobilier prioritaires (mise en conformité suite à des observations des organismes de contrôle réglementaire, opérations liées à l'archivage, travaux d'entretien lourd) à hauteur de 2 738 151 €.[31]

[31] Document présenté pour le dialogue de gestion 2016- BOP PARIS

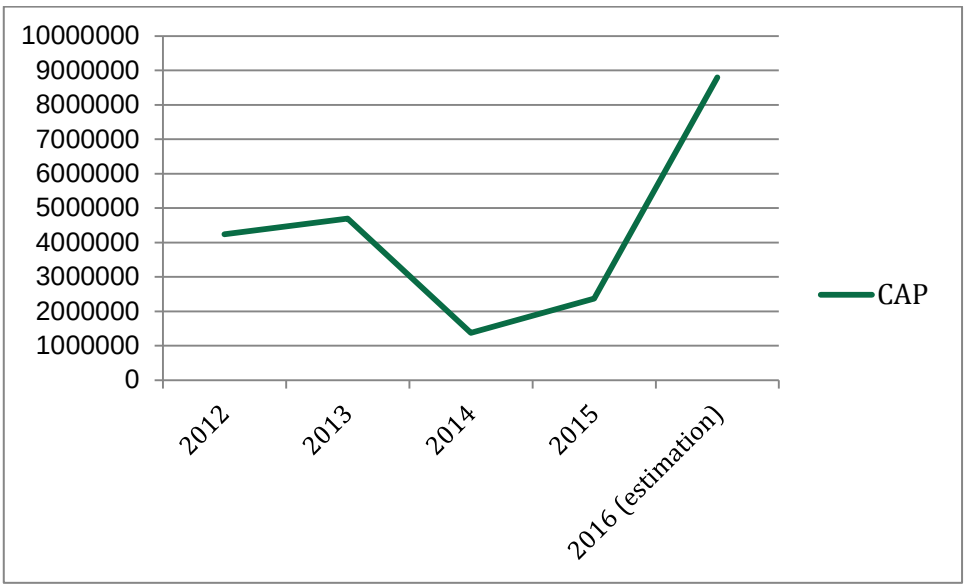
En 2015, le dégel survenu au mois de novembre a permis de mettre en paiement l'ensemble des factures de fluides et d'affranchissement en stock. Or, en 2016, la cour d'appel de Paris a obtenu, début juin 2016, plus de 2 M€ en CP/AE afin de désintéresser la poste et les prestataires de fluides. Contrairement à ce qu'elle escomptait, elle n'a pas obtenu de crédits complémentaires lors du dégel de novembre.

À la suite des attentats de novembre 2015 et de la dotation PLAT 2 déléguée aux BOP, les chefs de cour ont fait le choix d'installer des équipements de sûreté (tunnels X et portiques de détection de métaux) dans des juridictions du ressort qui n'en n'étaient pas équipées. Il faut souligner que le périmètre des marchés de gardiennage du ressort a été revu afin de garantir l'effectivité de ces équipements. Le montant et surtout le caractère annuel de la dotation du PLAT2 n'a pas permis de financer la pérennité de ces mesures. Plus d'1,4 M€ de dépenses de gardiennage ne pourront pas être payées en 2016, et viendront alourdir les charges à payer.

Tableau 3 : Évolution des charges à payer du BOP Paris depuis 2010

BOP/UO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2010/2015
Paris	1 448 585	2 363 966	3 668 471	4 691 932	1 338 345	2 659 966	45,54%

Graphique 3 : Évolution des charges à payer du BOP Paris depuis 2012 (en €)



Source : BOP Paris, mission.

Le contrôleur budgétaire en région (CBR) a, le 22 février 2016, émis un avis défavorable au BOP pour insoutenabilité subie, après avoir notamment constaté que les dotations 2016 pour le fonctionnement courant ne couvraient pas les dépenses annuelles d'affranchissement et des fluides (dépenses inéluctables). Cet avis défavorable vise ainsi, outre la sous-dotation du poste «frais de justice » en AE et CP, les impasses de crédits en fonctionnement courant, générant des reports de charges sur la gestion 2017 qui correspondent, selon son auteur, à de la « cavalerie budgétaire non autorisée ». La DDARJ a rappelé qu'en 2012 le CBR avait d'ores et déjà émis un avis négatif et que la situation avait depuis lors été assainie.

1.3. Le BOP s'inscrit dans le cadre de marchés interministériels ou régionaux

Le BOP Paris souscrit à 248 marchés dont 34 marchés interministériels (données 2015). Ces marchés se répartissent en 4 domaines d'achats :

- services : 84 % ;

- prestations intellectuelles : 7 % ;
- fournitures : 7 % ;
- travaux : 2 %.

Pour la gestion des marchés publics, le SAR est équipé d'un bureau des marchés public (BMP) constitué d'une équipe de cinq personnes (un responsable de bureau contractuel, un adjoint au responsable, deux secrétaires et un adjoint administratif), dont les fonctions sont centrées sur le soutien aux cellules budgétaires d'arrondissement (CBA) pour la définition des besoins et la gestion des procédures de passation des marchés publics. Le service gère le montage technique et administratif des marchés, le suivi de l'exécution de ces marchés, le conseil, l'assistance, la veille juridique et la gestion d'éventuels contentieux.

Le bureau développe des missions de conseil, de production de supports et de contrôle en lien avec la législation des marchés publics, tout en poursuivant la démarche de réduction des périmètres et de rationalisation des coûts compte tenu des contraintes budgétaires.

La cellule budgétaire d'arrondissement, présente dans chaque tribunal de grande instance et à la cour d'appel (service de la questure), est l'interlocutrice privilégiée du département budgétaire et comptable du SAR, auquel appartient le bureau des marchés publics. Elle définit ses besoins, rédige les pièces contractuelles et procède à l'analyse des offres en lien avec le BMP. Presque tous les arrondissements judiciaires bénéficient également de l'assistance d'un conseil pour l'exploitation et la maintenance (ACEM), qui procède à la rédaction des pièces essentielles des marchés, sous le contrôle du directeur de greffe et du BMP. La CBA est également chargée du suivi de l'exécution des marchés (organisation de réunions régulières avec les prestataires, contrôle qualité réguliers, remontées de difficultés et rédaction de courriers de mise en demeure et de pénalités).

S'agissant des marchés ayant une dimension technique, le BMP travaille en étroite collaboration avec le service du magistrat délégué à l'équipement, le service informatique et le service de la formation. Le BMP décline les marchés ministériels et interministériels et veille à leur mise en pratique dans les arrondissements budgétaires. Il faut toutefois noter que l'absence d'informations de la part du secrétariat général et de la DSJ (notamment sur la mise en œuvre de la circulaire du 19 juillet 2016), et les difficultés à obtenir des informations pratiques relatives aux marchés existants ne favorise pas l'adhésion à ces supports. Lors des entretiens menés dans les juridictions, il a été fait état des doléances des personnels formulées à l'encontre du marché national interministériel de fournitures de bureau, auquel adhère le Ministère de la Justice, qui offrirait des prestations de moindre qualité que celle des articles achetés hors marché. Les boîtes d'archives qui ne résistent guère à la manipulation sont plus particulièrement citées et les interlocuteurs de la mission qui s'interrogent sur le degré de prise en compte de leurs observations à ce sujet. Sous l'impulsion des chefs de cour, le BMP travaille depuis plusieurs années à la mutualisation et la régionalisation des marchés pour faire face aux contraintes budgétaires de plus en plus fortes.

2. Les chefs de cour ont présenté leur relation avec l'échelon central et leur stratégie de gestion du BOP

2.1. Un dialogue avec l'administration centrale perfectible

Le dialogue de gestion intervient chaque année au mois de novembre. Il est l'occasion d'évoquer l'exécution budgétaire de l'année précédente et celle de l'année en cours pour envisager l'année à venir. Découpé en deux temps distincts, l'examen de la performance et des ressources humaines d'une part et l'examen du budget d'autre part, il ne permet pas de véritable lien entre l'activité des juridictions (qui n'est envisagée que sous l'angle des ressources humaines) et le budget. Ces dialogues pourraient être améliorés par la communication d'un compte rendu et l'absence de programmation pluri annuelle est regrettée. En outre, la nécessité d'y présenter des projets de service et de juridiction est soulignée. Selon les chefs de cour, la spécificité du BOP de Paris n'est pas suffisamment prise en compte par l'administration centrale, et la difficulté de ne pouvoir comparer les ratios parisiens à ceux de structures similaires est avancée. L'outil de budgétisation, utilisé dans le cadre des échanges avec l'administration centrale a l'intérêt de constituer un support unifié et utile dans le cadre des comptes rendus de gestion.

2.2. Une gestion budgétaire régionale en lien avec les arrondissements

2.2.1. Un SAR organisé et structuré

Le SAR de la cour d'appel de Paris est dirigé par une directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire (DDARJ), magistrate nommée par décision des chefs de cour parmi les magistrats du ressort. Elle est assistée de deux magistrats directeurs adjoints, et de deux directeurs des services de greffe (DSG), chefs de département.

Le SAR est composé de départements qui couvrent les trois principaux secteurs d'activité, dont la gestion budgétaire et comptable. Au 31 décembre 2015, le SAR de Paris comprenait 201 agents, soit 197,30 ETP, dont 50 agents placés affectés en renfort dans les juridictions. Les effectifs du SAR se caractérisent par une diversité de corps et rassemblent, outre des magistrats, des directeurs de service de greffe et des personnels de greffe, des attachés d'administration et un nombre important de contractuels (27, dont des statisticiens, techniciens informatiques et immobiliers ou spécialiste des marchés publics et des archives). Ils se caractérisent également par un taux de rotation important imposant une transmission permanente des savoirs. Le département budgétaire et comptable, sous la responsabilité d'un DSG chef de département et de son adjoint, se compose de trois bureaux :

- le bureau de la gestion budgétaire, divisé en deux pôles : celui du fonctionnement courant (un responsable et deux agents) et celui des frais de justice et de l'accès au droit (un responsable) ;
- le bureau de l'exécution comptable (pôle chorus), sous la responsabilité d'un attaché et divisé en deux pôles : celui du fonctionnement courant (un responsable et 20 agents) et celui des frais de justice et de l'aide juridictionnelle (un responsable et 22 agents) ;
- le bureau des marchés publics composé d'un responsable et de quatre agents.

Le pôle Chorus a pour mission de traiter toutes les dépenses et recettes non fiscales relatives aux budgets opérationnels de la cour d'appel de Paris au titre du programme 166 (justice judiciaire) et du programme 101 (aide juridictionnelle et aide aux victimes).

Il est organisé en deux services : les frais de justice et dépenses d'aide juridictionnelle, et le fonctionnement courant (incluant l'exécution des marchés publics). Il comprend, outre le chef de pôle et ses deux adjoints, un secrétaire, 30 gestionnaires et huit « valideurs » d'engagements juridiques et demandes de paiements, en plus des agents temporaires employés lors du déploiement complet de Chorus Portail Pro.

2.2.2. Une volonté de donner un véritable rôle aux arrondissements

Le BOP de Paris est un BOP à UO unique. La gestion du budget repose sur un réseau de gestionnaires animé par le SAR et particulièrement le département budgétaire et comptable qui est en contact régulier avec les cellules budgétaires des 10 arrondissements du ressort. Ses principales missions sont :

- l'élaboration des demandes budgétaires des arrondissements judiciaires ;
- la préparation de la présentation du BOP pour le contrôleur financier régional ;
- la préparation de la répartition des crédits entre arrondissements judiciaires ;
- le contrôle de l'exécution budgétaire via les suivis de consommation ;
- l'élaboration de comptes rendus trimestriels et annuels de gestion à destination du contrôleur budgétaire régional et du ministère ;
- l'apport d'un soutien aux directeurs de greffe et cellules budgétaires.

Les trois pôles qui le composent (budgétaire, comptable et marchés publics) travaillent en étroite collaboration et ont comme interlocuteurs les cellules budgétaires d'arrondissement, les juridictions, et le département immobilier de Paris. Chaque bureau a en charge la répartition des crédits aux arrondissements judiciaires. Il faut souligner que les frais d'affranchissement et les fluides sont gérés de manière régionalisée au même titre que les baux, afin d'assurer un pilotage resserré de ces dépenses dont le poids total est conséquent pour le ressort (58,50% des CP en moyenne). Même si ces dépenses ont été concentrées au niveau régional compte tenu des budgets contraints, la volonté de donner un véritable rôle aux arrondissements est affirmée.

2.2.3. Un processus budgétaire très structuré

Le processus budgétaire s'organise en trois phases.

La première phase consiste à réunir les chefs de juridiction et le DDARJ, assisté éventuellement de responsables de gestion du SAR, lors d'une conférence organisée par les chefs de cour début mars. Les thématiques juridictionnel, organisationnel, RH et budgétaire sont abordées.

S'agissant du budgétaire, les questions portent essentiellement sur le bilan de l'exécuté n-1, le niveau et la nature des CAP, la répartition des dotations et les priorités retenues. Ces questions font l'objet d'une note préalable explicative adressée aux chefs de juridiction.

Cette conférence régionale est également réunie en septembre : les questions budgétaires qui y sont évoquées portent alors essentiellement sur les demandes budgétaires exprimées et le taux de consommation.

La deuxième phase repose sur un dialogue avec les arrondissements dans le cadre des demandes budgétaires. Cette phase se déroule en juin par échanges de courriels ou par visioconférence entre les arrondissements et le SAR. Les tableaux reprenant l'exécution de l'année n-1 et les demandes concernant les besoins supplémentaires sont communiqués.

La troisième phase consiste à vérifier, consolider et valider les éléments communiqués par les arrondissements avant leur envoi à l'administration centrale en septembre. Les nouvelles mesures ou consignes des chefs de cour sont communiquées aux chefs de juridiction par dépêche. En outre, les tableaux de bord hebdomadaires de suivi de consommation sont envoyés aux arrondissements.

Il faut souligner que des actions de formation à destination des cellules budgétaires d'arrondissement ont été organisées pour garantir l'appropriation des restitutions budgétaires et comptables en vue d'un meilleur pilotage de leur budget et du suivi de l'exécution comptable de leurs dépenses.

S'agissant du circuit de la dépense, les demandes d'achat sont passées par les cellules budgétaires d'arrondissement.

L'allocation des crédits s'effectue dès janvier avec la répartition de 25 % de la dotation avant que la programmation soit effectuée et soumise au CBR. Après avis du CBR, l'information sur le montant des enveloppes allouées est communiquée aux arrondissements. Les arrondissements répartissent ensuite les crédits au sein de leurs juridictions. Des dialogues de gestion ne sont pas organisés par l'ensemble des arrondissements avec leurs juridictions.

En cours de gestion, les demandes complémentaires des juridictions sont examinées par le BOP après l'analyse du taux d'exécution budgétaire de l'ensemble des arrondissements judiciaires et du budget régional. Une réserve régionale de fonctionnement très réduite est constituée.

En 2015, il a été décidé de répartir le déficit essentiellement sur les dépenses de fluide et d'affranchissement, qui sont en gestion régionalisée, pour dynamiser l'exécution du budget et ne pas pénaliser les juridictions. Afin de faciliter la maîtrise du rythme de consommation des crédits, le paiement de certaines dépenses (fluides, affranchissement et baux) est pris en charge au niveau régional.

2.3. Une enveloppe de proximité dont la gestion est confiée aux juridictions

Les juridictions distinguent les dépenses régionalisées (fluides et affranchissement désormais gérés au niveau régional par le SAR) des autres dépenses de fonctionnement courant qu'elles gèrent à leur niveau. L'élaboration du budget annuel repose sur les dépenses exécutées au cours de l'année écoulée et l'évolution prévisible de l'année à venir, liée notamment à l'activité des juridictions.

Les chefs de juridiction du TGI de Meaux soulignent ne pas avoir de visibilité sur les crédits attribués en cours d'exercice budgétaire, ce qui rend la gestion budgétaire difficile et compliquée. Les effectifs affectés à cette gestion y sont considérés comme faibles : 0,70 ETP pour un agent de catégorie A, 0,20 ETP pour un agent de catégorie B, et 0,80 ETP pour un agent de catégorie C. La formation des personnes chargées de cette gestion budgétaire n'est pas toujours suffisante. Des actions de formation continue en ce domaine sont estimées nécessaires.

Par ailleurs, la régionalisation de certains postes de dépense et l'absence de marge de manœuvre des chefs de juridiction dans la programmation et le pilotage budgétaire contribuent, selon la juridiction visitée par la mission, à une certaine déresponsabilisation de l'arrondissement, qui est contradictoire étant donné la nécessité de professionnaliser les personnels en matière de gestion budgétaire.

3. Les juridictions visitées par la mission

La mission s'est rendue sur les sites de Bobigny et Meaux.

3.1. Le TGI de Bobigny

3.1.1. Une cellule budgétaire en difficulté

Le fonctionnement de la cellule budgétaire de l'arrondissement est affecté par une rotation rapide de sa direction. Le directeur de greffe gère, en lien avec les autres juridictions du ressort (huit TI et un CPH), le budget de fonctionnement courant. Il faut souligner qu'un second directeur gère le bâtiment, les marchés qui y sont liés, la sûreté et les crédits PLAT.

Trois directeurs se sont succédés sur le poste en quatre ans, dont deux n'ont été présents que trois et huit mois.

3.1.2. Le palais de justice est inadapté

Construit en 1987, le tribunal de grande instance accueille un nombre croissant de magistrats et fonctionnaires, du fait de l'augmentation conséquente de l'activité ce qui entraine un besoin d'espaces supplémentaires. Les espaces d'archives sont saturés et la situation d'encombrement des bureaux et des couloirs a conduit à l'élaboration d'un projet de service pour l'année 2016. Le tribunal bénéficiera ainsi des locaux de pré-archivage pour l'ensemble de la cour situés à Vitry-Sur-Seine. Par ailleurs, le bâtiment présente des signes de dégradation mis en évidence par différents audits (électricité, plomberie, clos, couvert, et chauffage). Cette dégradation génère un coût d'entretien et de réparation très important (537 K€ en 2014 et 280 K€ en 2015), malgré la mise en place d'un marché multi technique (650 k€ en 2015). La sûreté constitue également un poste de dépense notable tant pour le gardiennage (1,5 M€) qu'en achat et maintenance de matériels et équipements (442 K€ de crédits PLAT en 2015). À ce sujet, les chefs de juridiction soulignent que sur les 6 M€ de budget de fonctionnement courant de la juridiction, la part des crédits non régionalisée est désormais très faible et ne laisse aucune marge de manœuvre pour la conduite de projets de juridiction.

3.2. Le TGI de Meaux

3.2.1. Les juridictions de Meaux sont éclatées entre deux sites

Le palais de justice a été construit il y a trente ans et devait initialement abriter non seulement le TGI mais aussi le TI. Toutefois, par manque de place, ce regroupement n'a pu être réalisé. Par la suite, un projet d'extension du palais de justice a également été écarté. Le TI demeure actuellement occupant d'un immeuble dont le bailleur est la commune de Meaux.

3.2.2. Le mauvais état du palais de justice requiert d'importants travaux

Les chefs de juridiction déclarent que parer « au plus pressé », en priorisant les travaux de mise en conformité avec les normes de sécurité, a été la règle qui a longtemps prévalu compte tenu de la contrainte budgétaire. Ils ajoutent que les besoins de rénovation ont été appréhendés sous l'angle du seul entretien courant (Titre 3), et non sous celui de l'investissement relevant du Titre 5 lorsque le montant de l'investissement est supérieur à 60.000 Euros T.T.C. Toutefois, cet état de choses évolue actuellement suite à l'établissement d'un diagnostic immobilier précis. Ainsi, trois projets centrés sur le TGI de Meaux ont été retenus par le BOP dans la cadre des demandes budgétaires 2016 relevant du Titre 5 :

- la mise en place des garde-corps et de dispositifs d'intervention sur l'immeuble occupé par le TGI en réponse à l'obligation réglementaire ;
- la remise en état des installations électriques, dont la défectuosité a été révélée lors du remplacement du transformateur en octobre 2015 suivi de la reprise en urgence du réseau électrique alimentant les serveurs et prises électriques informatiques ;
- la rénovation des ascenseurs datant de l'origine de l'immeuble faisant suite à une mise aux normes récente menée sans modernisation. Cette opération est proposée en raison de dysfonctionnements récurrents, nécessitant une maintenance de plus en plus complexe.

3.2.3. La mise en sûreté du palais de justice est actuellement en cours

Suite à une étude réalisée en juin 2015, la mise en sûreté du palais de justice est actuellement en cours : elle est financée par des crédits PLAT pour un montant estimé de 900 000 €. La rénovation du dépôt où les personnes déférées sont retenues en l'attente de leur comparution devant les juridictions pénales est incluse dans cette programmation.

4. Synthèse des postes de dépenses

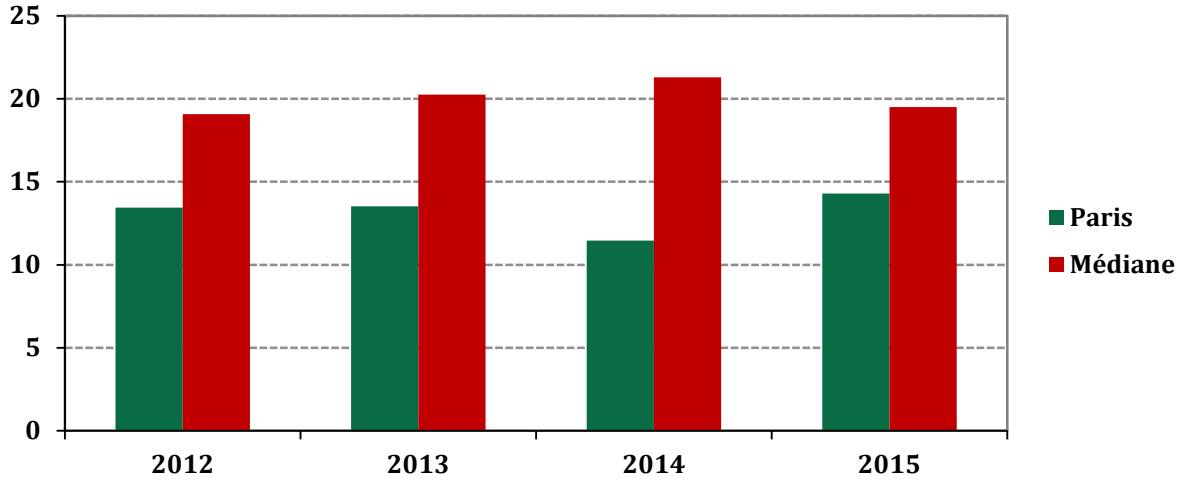
4.1. Affranchissement

Les dépenses d'affranchissement baissent de 3,5 % entre 2012 et 2015, passant de 8,4 M€ à 8,1 M€. Malgré une hausse des tarifs postaux, cette baisse s'explique par une politique de réduction des coûts d'affranchissement. En 2015, le ratio DSJ affranchissement du BOP est de 12,7, soit l'un des plus bas du pays. Il convient de noter qu'après un constat effectué fin 2010 mettant en évidence un mode de traitement du courrier hétérogène et éclaté, l'arrondissement judiciaire de Paris a mis en place un affranchissement industriel pour les lettres simples. Les économies réalisées ont été minimes avant 2014, compte-tenu de la nécessité de modifier les trames et d'assimiler les normes d'adressage. Elles sont cependant devenues significatives après 2014 (27 297 € en 2014 et 44 475€ en 2015, sur un budget de l'ordre de 2,5 M€).

4.2. Gardiennage

Les dépenses de gardiennage ont connu une progression importante entre 2012 et 2015, passant de 3 176 169 € à 4 082 806 € (hausse de 22,2%). Cette augmentation s'explique par le relèvement des exigences de sûreté induites par les événements terroristes survenus depuis janvier 2015. Pour autant, le BOP Paris demeure en deçà de la médiane observée sur le plan métropolitain. Le ratio DSJ 2015 du BOP enregistre un écart de - 25 %, supérieur au seuil significatif retenu de 20%. Ceci peut notamment s'expliquer par le fait que la surveillance du TGI de Paris est confiée à la gendarmerie nationale et non à une entreprise privée.

Graphique 4 : Dépenses de gardiennage, par m² de surface brute utile, du BOP Paris de 2012 à 2015

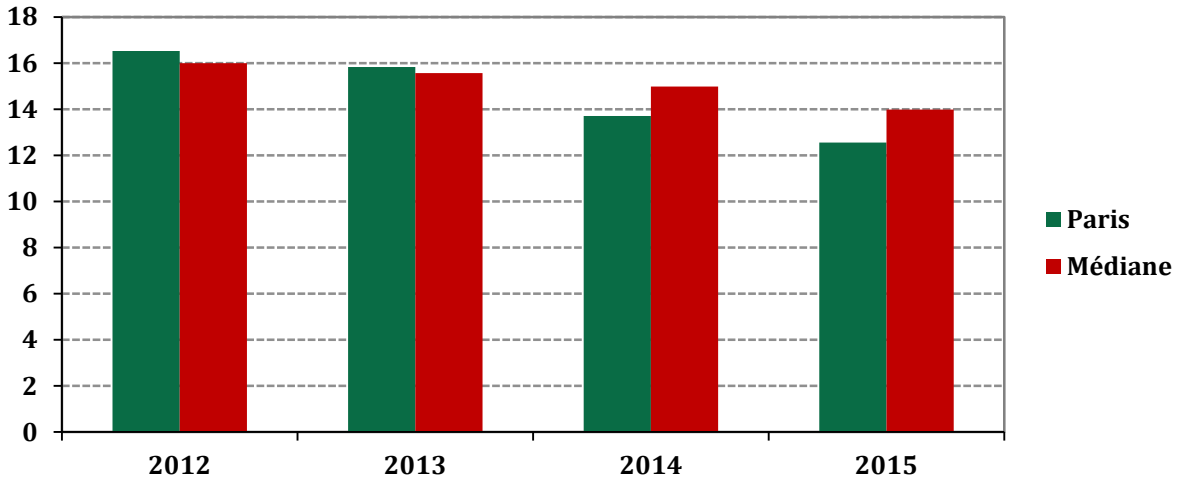


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

4.3. Nettoyage

Les dépenses de nettoyage s'inscrivent à la baisse entre 2012 et 2015, passant de 3 905 942 € à 3 585 802 € (réduction de 8,20%). Cette tendance s'explique par la révision systématique du périmètre des marchés lors de leur renouvellement, avec des restrictions et rationalisations de la fréquence d'interventions du prestataire. De même, une application très stricte des pénalités dues pour mauvaise exécution du contrat, a pour conséquence de faire baisser la dépense. Dans ce domaine, le BOP Paris se situe, depuis 2014, en deçà de la médiane observée sur le plan métropolitain. Le ratio DSJ 2015 du BOP enregistre, par rapport au groupe métropolitain, un écart de - 7%.

Graphique 5 : Dépenses de nettoyage, par m² de surface brute utile, du BOP Paris de 2012 à 2015

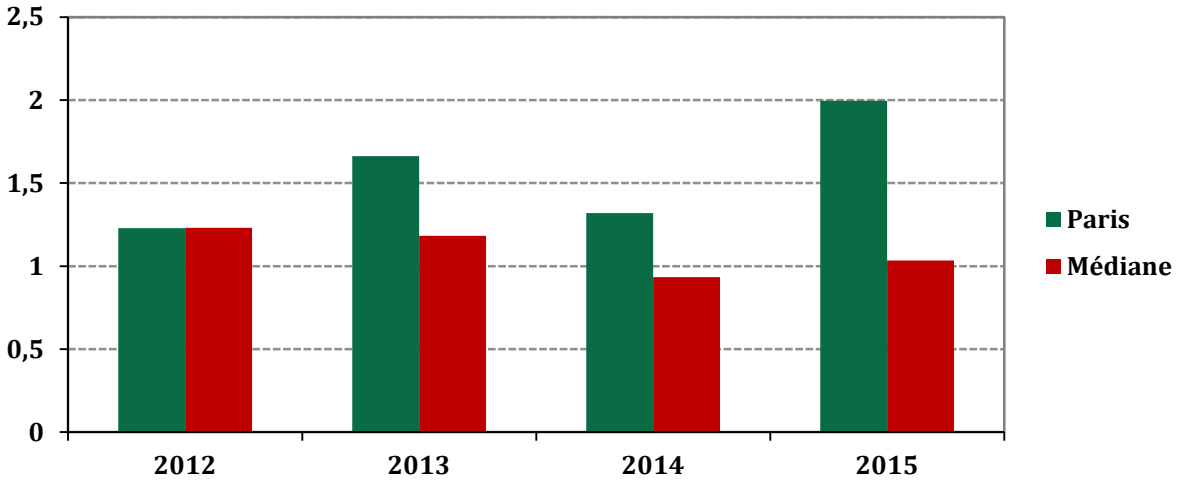


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

4.4. Sécurité et Sureté

Les dépenses de sécurité ont connu une progression importante entre 2012 et 2015, passant de de 290 223 € à 570 088 €, soit une hausse de 49 %. Le BOP Paris, après s'être trouvé au niveau de la médiane métropolitaine en 2012, se situe, depuis lors, nettement au-delà de cette médiane.

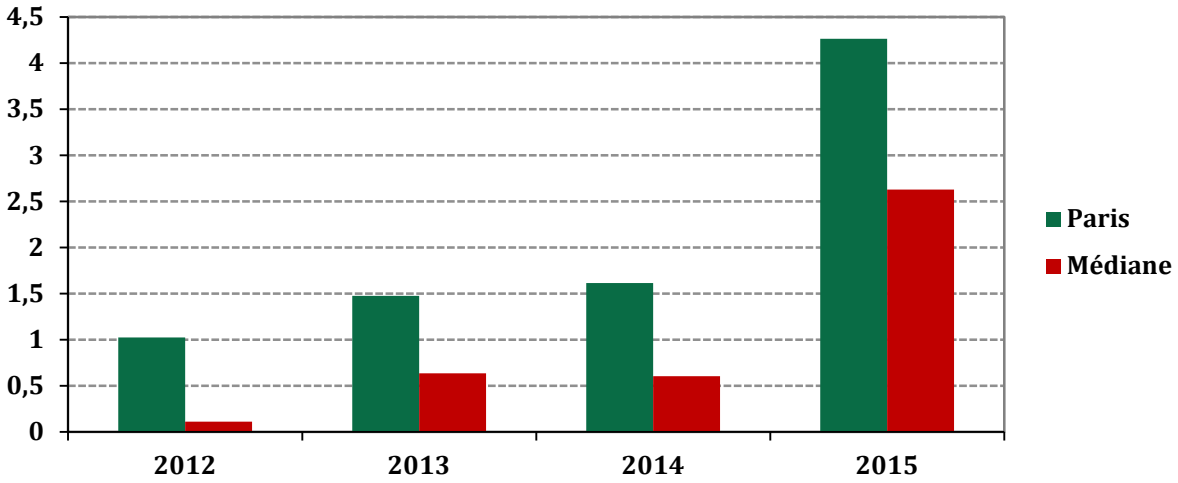
Graphique 6 : Dépenses de sécurité, par m² de surface brute utile, du BOP Paris de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Les dépenses de sûreté ont aussi connu une progression importante entre 2012 et 2015, passant de 242 147 € à 1 217 292 €, soit une hausse de plus de 80%. Cette augmentation s'explique par le relèvement des exigences de sûreté induites par les événements terroristes survenus depuis janvier 2015. Il faut toutefois noter que le BOP s'est toujours situé au-dessus de la médiane.

Graphique 7 : Dépenses de sûreté, par m² de surface brute utile, du BOP Paris de 2012 à 2015

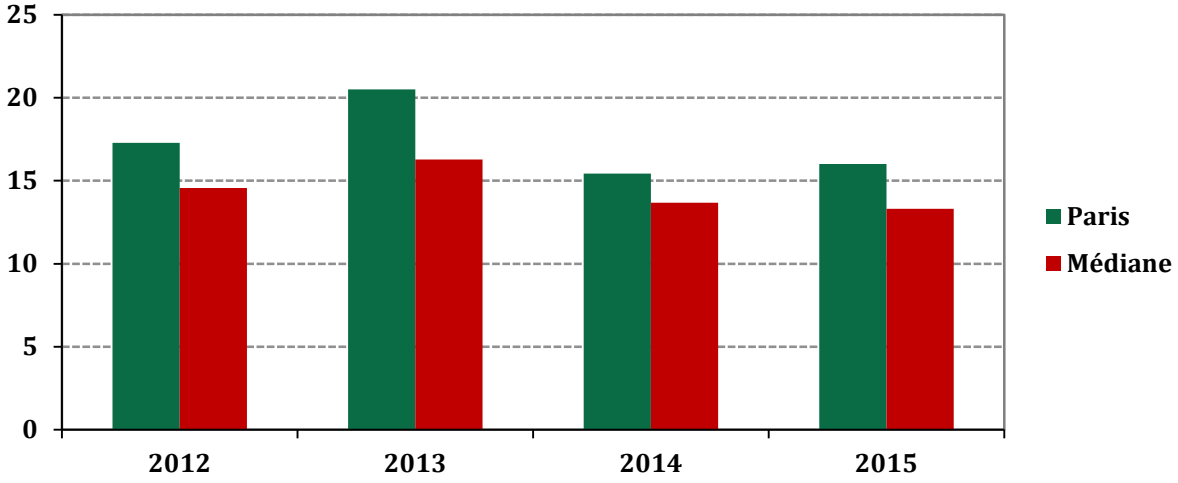


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

4.5. Fluides

Les dépenses de fluides s'inscrivent à la hausse entre 2012 et 2015, passant de 4.085.077 € à 4.570.080 € (augmentation de 10,61%). Toutefois, l'importance de cette augmentation doit être pondérée dans la mesure où la surface desservie a augmenté sur cette même période d'observation, passant de 236.339 m² en 2012 à 285.526 m² en 2015.

Graphique 8 : Dépenses de fluides, par m² de surface brute utile, du BOP Paris de 2012 à 2015

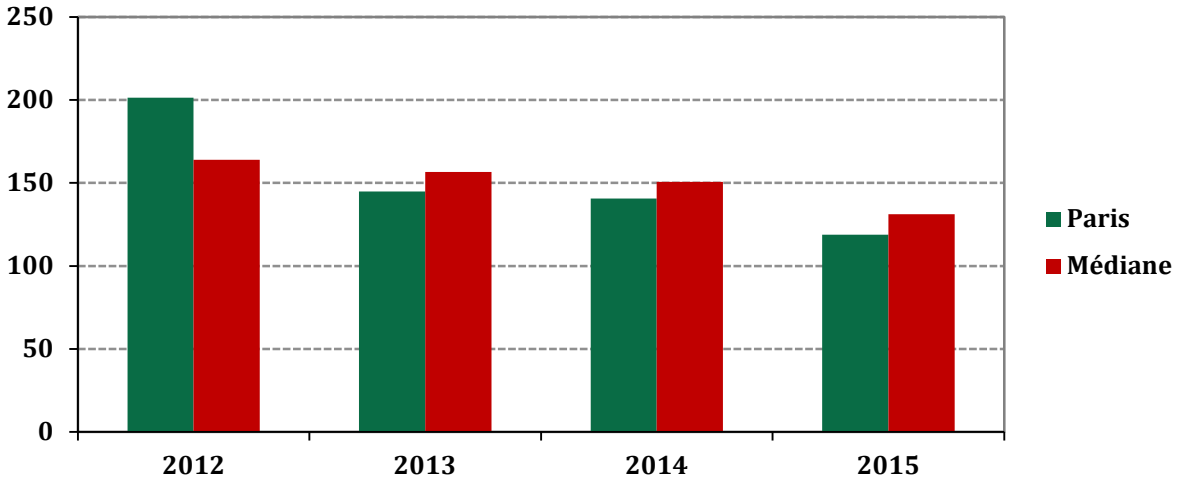


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

4.6. Fournitures de bureau et informatique

Les dépenses de fournitures de bureau et informatiques s'inscrivent à la baisse entre 2012 et 2015, passant de 2 101 659 € à 1 317 965 € (décroissance de 37,29 %). Cette chute s'explique par le recours aux marchés publics LYRECO et SOLIMP, avec le développement, pour ce dernier, de copieurs en réseau. Dans ce domaine, le BOP se situe en dessous de la médiane nationale sur toute la période d'observation au titre des fournitures de bureau, et depuis 2013 au titre des fournitures informatiques. Le ratio DSJ 2015 du BOP enregistre un écart de - 18 %, au-delà du seuil significatif retenu par la DSJ de 10%.

Graphique 9 : Dépenses de fournitures informatiques, par ETP, du BOP Paris de 2012 à 2015

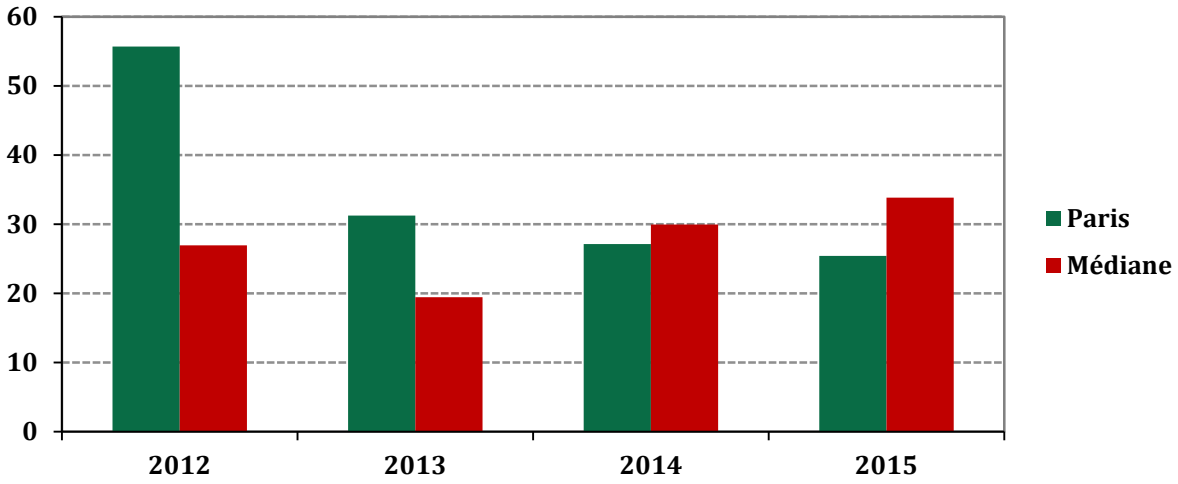


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

4.7. Mobilier de bureau

La dépense de mobilier de bureau s'inscrit à la baisse entre 2012 et 2015, passant de 246 877 € à 114 124 €, soit une chute de 53,77%. Cette baisse s'explique par une politique drastique de maîtrise de la dépense, malgré la création du parquet national financier. Dans ce domaine, le BOP Paris se situe nettement au-dessus de la médiane métropolitaine en 2012 et 2013, avant de se placer en-dessous de ce seuil à compter de 2014. Le ratio DSJ 2015 (matériel et mobilier) du BOP enregistre par rapport au groupe métropolitain un écart de + 8 % pour autant, en deçà du seuil significatif retenu, en cette matière, par la DSJ de 10%.

Graphique 10 : Dépenses de mobilier de bureau, par ETP, du BOP Paris de 2012 à 2015

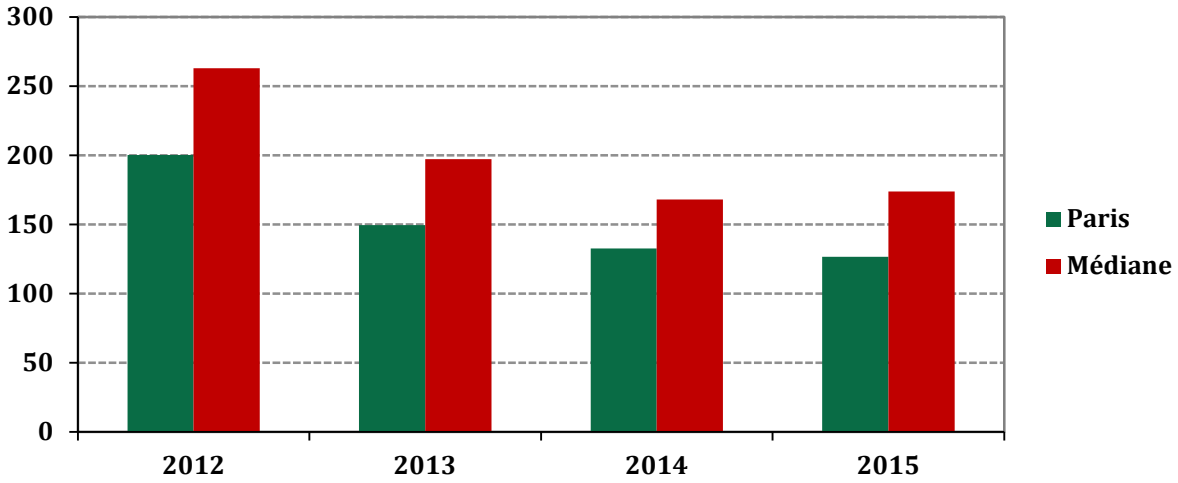


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

4.8. Frais de télécommunication

Les dépenses de télécommunications s'inscrivent à la baisse entre 2012 et 2015, passant de 887.708 € à 568.046 €, ce qui représente une chute de 36 %. De 2012 à 2015, le BOP Paris se situe nettement au-dessous de la médiane métropolitaine.

Graphique 11 : Frais télécom, par ETP, du BOP Paris de 2012 à 2015

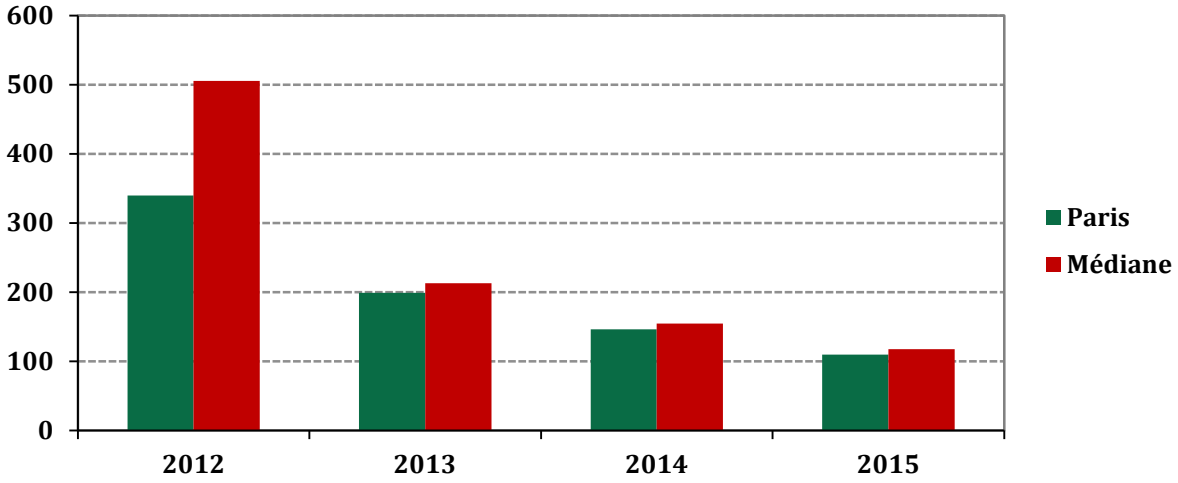


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

4.9. Documentation

La dépense de documentation enregistre une baisse très importante entre 2012 et 2015, passant de 1 506 086 € à 492 371 €, ce qui représente une diminution de 67,3%. Cette réduction trouve son origine dans la politique volontariste des chefs de cour de limitation de la documentation juridique en format-papier. Cette politique bénéficie, par ailleurs, de la prise en charge des abonnements en ligne par le BOP central, souscrits dans le cadre de marchés nationaux. De 2012 à 2015, le BOP se place constamment en deçà de la médiane métropolitaine, qui elle-même décroit en raison de la généralisation de mesures de rationalisation. Le ratio DSJ 2015 du BOP enregistre un écart de - 30%, par rapport au groupe métropolitain.

Graphique 12 : Dépenses de documentation, par ETP, du BOP Paris de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

BOP Versailles

Encadré 1 : Fiche d'identité du BOP

Chefs de cour : Dominique Lottin, première présidente et Marc Robert, procureur général
Nombre de cours d'appel hors la cour d'appel BOP : /
Nombre de juridictions : 40[32]
Somme de l'exécution 2015 : 18 251 762,71 M€
Effectifs 2015 : 1606 ETP
Nombre d'affaires pénales et civiles en 2015 : 275 778

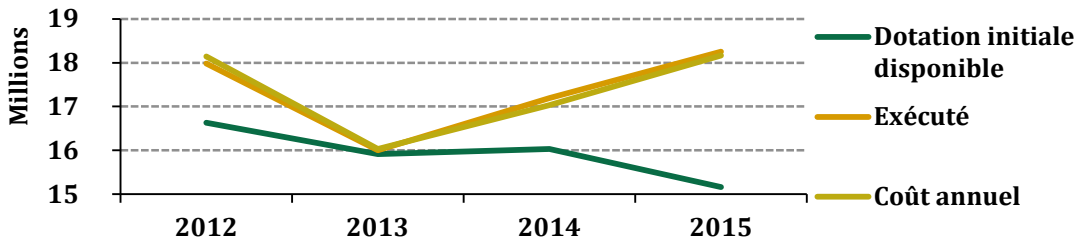
Le BOP de Versailles regroupe une cour d'appel, quatre tribunaux de grande instance, dix-huit tribunaux d'instance, treize conseils de prud'hommes et quatre tribunaux de commerce. Ses activités s'étendent sur quatre départements : l'Eure-et-Loir, les Hauts-de-Seine, le Val d'Oise et les Yvelines.

En 2015, la cour d'appel a consommé 18.251.763€ en crédits de paiement (CP), ce qui représente 6 % des crédits consommés au plan national, en augmentation de 6,15 % par rapport à l'exercice 2014.

Toujours en 2015, la dépense se répartit entre plusieurs postes de dépenses principaux :

- des dépenses de location de 347 205,17 € (soit 1,9 % de la dépense totale)
- des dépenses de fonctionnement de 6 090 051,48 € (soit 33,36 % de la dépense totale) des dépenses d'aménagement de 4 011 433,77 € (soit 22 % de la dépense totale)
- des dépenses de postes de travail de 2 649 725,30 € (soit 14,50% de la dépense totale)
- des dépenses de mobilité de 572 627,93 € (soit 3,13% % de la dépense totale)
- des dépenses de formation de 226 886,45 € (soit 1,24% de la dépense totale
- des dépenses d'affranchissement de 3 749 537,27 € (soit 20,54% de la dépense totale)

Graphique 1 : Évolution de la dotation, de l'exécuté et du cout annuel BOP 2012-2015 (en €)



Source : DSJ, Mission.

[32] Hors tribunaux de commerce.

1. Le BOP Versailles se caractérise par une situation financière favorable par rapport aux autres BOP

1.1. Le budget du BOP Versailles a légèrement augmenté depuis 2012, mais surtout sur le poste immobilier

Les données de la direction des services judiciaires (DSJ) montrent une augmentation de crédits de fonctionnement de 17 979 209,55 € en 2012 à 18 251 762,71 € en 2015 : ceci représente une augmentation de 1,52 %. Il faut toutefois noter que cette évolution n'est pas constante : l'exercice 2013 a vu une forte diminution des crédits de fonctionnement de 17 979 209,55 € à 16 000 450,21 € (soit moins12,4 %), avant une augmentation en 2014 et 2015.

L'immobilier est le poste seul poste de dépenses en augmentation (12,8 % pour la période 2012-2015) : les trois autres postes de dépenses (affranchissement, postes de travail et autres) sont en diminution (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP Versailles depuis 2012 (en €)

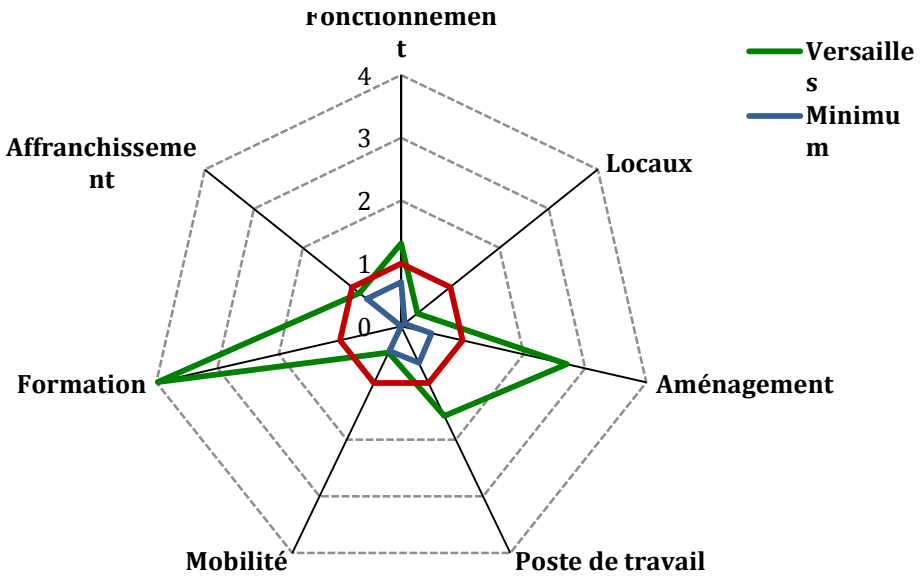
	2012	2013	2014	2015
Immobilier	9 261 537,61	8 445 981,78	9 361 760,81	10 448 690,42
Affranchissement	4 000 594,37	4 068 771,24	3 902 873,36	3 749 537,27
Environnement de travail	3 547 400,37	2 867 240,23	3 249 378,77	3 449 239,68
Autre	1 169 677,20	618 456,96	680 497,93	604 295,34
TOTAL	**17 979 209,55**	**16 000 450,21**	**17 194 510,87**	**18 251 762,71**

Source : DSJ, mission.

La consommation des crédits de paiement, après avoir baissé en 2013, a augmenté à compter de 2014, dépassant en 2015, le niveau de 2012.

Le BOP procède à des dépenses supérieures à la médiane nationale dans quatre des sept catégories de dépenses : les dépenses de fonctionnement, d'aménagement, de formation et de poste de travail. En revanche, les dépenses d'affranchissement, de locaux et de mobilité sont inférieures à la médiane nationale (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Comparaison des ratios de gestion de l'UO de Versailles, par catégories de dépenses



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

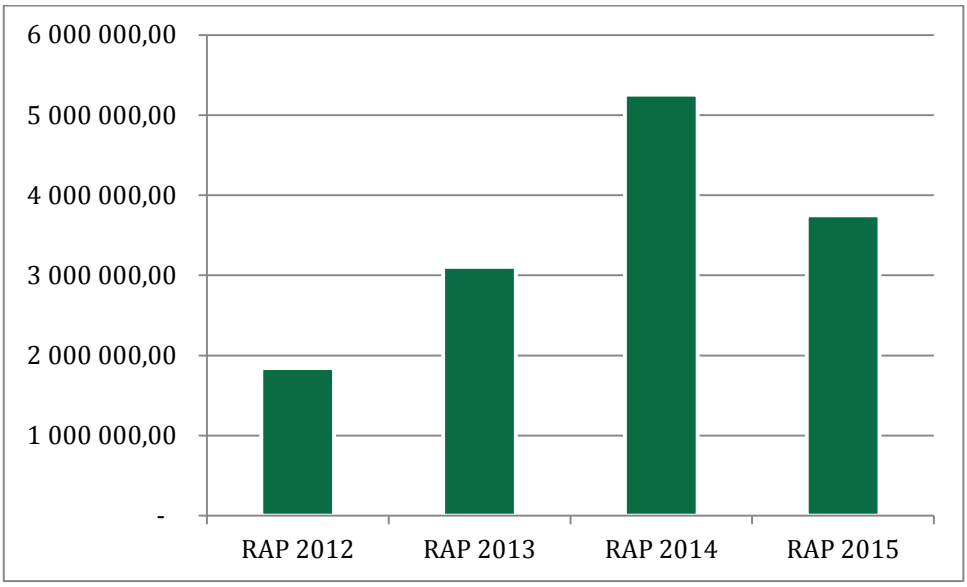
1.2. Le BOP Versailles se caractérise par des restes à payer (RAP) élevés et des charges à payer (CAP) faibles et en diminution depuis 2013.

Les données communiquées par le SAR du BOP de Versailles montrent une importante progression des restes à payer entre 2012 et 2015 qui ont crû de 69 % par an de 2012-2014, avant de subir une légère baisse de 29 % en 2015. Ils sont passés de 1.842.240 € en 2012 à 5.256.095 € en 2014 et à 3.748.363 en 2015.

Les postes de dépenses concernés par les restes à payer, sur quatre ans, sont les suivants : « Maintenance immobilière » (4 074 595 €), « Gardiennage » (2 585 773 €), « Autres dépenses d'entretien courant » (1 368 109 €), « Rénovation-agencement » (887 803 €), « Loyers et charges » (525 700 €) et « Nettoyage » (422 542 €).

Il faut souligner que dans certains cas, des AE sont engagées par anticipation grâce aux délégations de crédits en fin de gestion : cela a été le cas pour quatre postes de dépenses en 2014 : « Maintenance immobilière » (1 549 690 €), « Gardiennage » (1 952 321 €), « Loyers et charges » (309 171 €) et « Taxes » (139 448 €).

Graphique 3 : Évolution des restes à payer CA Versailles 2012-15 (en €)



Source : Document Excel « tableau n°3 évolution RAP 2012 à 2016 »

Après une légère hausse entre 2012 et 2013, les charges à payer sont en revanche en baisse importante entre 2013 et 2014, puis entre 2014 et 2015. En 2015, ces CAP ne représentent que 2,5% des crédits de paiement consommés.

Toutefois, le BOP se caractérise par la présence en 2014 et 2015 de « dettes fournisseurs » : il s'agit de factures imputables à l'année N, non encore parvenues au comptable assignataire, dont le montant est suffisamment connu et évaluable.

Tableau 2: évolution des charges à payer 2012 - 2015 et dettes fournisseurs 2014 -2015 en €

2012 CAP	2013 CAP	Taux évolution 2012/ 2013 (%)	2014 CAP	Taux évolution 2013 /2014 (%)	2014 Dettes fournisseurs (€)	2015 CAP	Taux évolution 2014/2015 (%)	2015 Dettes fournisseurs (€)
693 999	726 984	+5	563 952	-30	743 253	473 686	-16	1 081 562

Source : document analyse budgétaire DSJ

1.3. Le BOP de Versailles souscrit à des marchés interministériels ainsi que des marchés régionaux

Une comparaison entre les activités relevant des marchés en 2014 et 2015 permet de dégager trois tendances importantes (cf. tableau 3) :

- une augmentation des achats effectués dans le cadre des marchés nationaux conclus par le Ministère de la justice, ainsi que dans le cadre des marchés de niveau régional (23 % et 17 % respectivement) ;
- une diminution des achats opérés dans le cadre des marchés nationaux interministériels et des marchés locaux (6 % et 5 % respectivement) ;
- une hausse du nombre de secteurs d'activité relevant des marchés nationaux conclus par le Ministère de la justice (adjonction du poste de dépense lié à la sureté).

Tableau 3 : Marchés du BOP Versailles (2014-15)

		Montant des marchés nationaux justice	Montant des marchés nationaux interministériels	Montant des marchés de niveau BOP (régional)	Montant des marchés interministériels infra nationaux (niveau préfecture)	Montant des marchés de niveau UO (=BOP pour versailles)	Montant des marchés infra UO (locaux)
2014	N° Secteurs d'activité	4	3	16	-	-	19
	Total	900 004,84 €	621 629,00 €	7 732 488,00 €	-	-	7 940 736,16 €
2015	N° Secteurs d'activité	5	3	16	-	-	19
	Total	1 109 958,00 €	581 332,00 €	9 037 639,00 €	-	-	7 522 987,00 €
Variation	N° Secteurs d'activité	1	-	-	-	-	-
	Total	23%	-6%	17%	-	-	-5%

Source : Documents Excel « tableau n°4 montant par marché 2014 » et « tableau n°5 montants par marché 2015 »

Les chefs de cour estiment que les marchés nationaux interministériels (UGAP, SOLIMP), auxquels ils ont peu recours, ne donnent pas satisfaction sur le plan de la qualité des prestations ou des tarifs obtenus. Les chefs de cour ont illustré le propos par le marché de peinture bâtimentaire : la même entreprise est employée pour repeindre toutes les juridictions, ce qui génère des retards importants dans l'exécution des prestations. Le marché de matériel informatique est jugé particulièrement défaillant : les coûts sont élevés pour du matériel de mauvaise qualité et un service après-vente non-existant.

Le BOP fait donc peu appel aux marchés ministériels (matériels et logiciels informatiques, documentation, entretien des véhicules, téléphonie) préférant très nettement les marchés élaborés par leurs soins (49,5 % de la dépense exécutée sous forme de marchés) ou accompagner ceux mis en place localement par les juridictions (41,2 % de la dépense). Les chefs de cour estiment qu'il serait utile qu'un bilan des marchés nationaux soit réalisé et qu'ils soient plus associés à l'expression des besoins pour permettre d'adapter les offres à leurs demandes.

Les chefs de cour indiquent qu'ils s'efforcent de professionnaliser la cellule de gestion des marchés publics au sein du SAR particulièrement pour mieux répondre aux besoins du ressort dans le domaine des contrats multi technique.

1.4. Les locaux de la cour d'appel de Versailles révèlent des difficultés d'entretien immobilier et bâtimentaire.

Le BOP de Versailles se heurte à des problèmes immobiliers dans les deux juridictions visitées. La cour elle-même dont l'entretien immobilier, négligé les années passées, reprend et les juridictions de Chartres où les services du tribunal de grande instance se trouvent répartis dans deux corps de bâtiment dont l'un présente des problèmes de sécurité importants et l'autre, une façade classée, ce qui impacte le coût des travaux à entreprendre. Le projet de création d'une cité judiciaire a été abandonné. A la suite d'un audit en matière d'hygiène et sécurité, qui a mis en évidence des risques d'effondrement d'une partie du bâtiment, des travaux d'extension du bâtiment rendus nécessaires par l'augmentation des affaires nouvelles et donc des ETP sont programmés en 2019.

De manière générale, le BOP investit en matière d'entretien immobilier puisque il dispose du ratio le plus élevé de dépense par mètre carré au regard de la moyenne des BOP. Les chefs de cour indiquent qu'ils souhaitent privilégier les logiques de projet en ce qu'elles permettent de responsabiliser les gestionnaires et de parvenir à de meilleurs résultats, l'entretien immobilier étant partie intégrante de ces projets.

Tableau 4 : Ratio de dépenses d'entretien immobilier (2014 - 2015)

2014						2015 (DN)					
Min		Moyenne	Max		Ecart	Min		Moyenne	Max		Ecart
13,11	GRAND OUEST	18,75	33,69	VERSAILLES	20,58	16,56	GRAND OUEST	25,83	48,12	VERSAILLES	31,55

Source : DSJ- ratios de dépenses par nature d'activité (dépense rapportée au m^2).

La DSJ observe pour sa part qu'il convient d'analyser les ratios hors celui de Versailles, supérieur en 2015 de 22 points par rapport à la moyenne.

La Cour d'appel de Versailles est aussi confrontée à des problèmes d'archivage qui entrainent des coûts élevés : le tri et la mise en boite des archives sont en effet sous-traités (60 000 € pour le tri initial et 20 000 € par an pour les années suivantes). Par ailleurs, un bâtiment entier a récemment été affecté à l'archivage. Ce bâtiment se situe à Chartres. Sa suppression et son remplacement par l'archivage électronique représente de potentielles économies (40.000€ de loyer par an pour le TGI et le TI depuis 2014).

2. Les chefs de cour ont présenté leur stratégie de gestion du BOP et souligné plusieurs difficultés

2.1. Les chefs de cour souhaitent améliorer le dialogue de gestion avec le RPROG

Les chefs de cour estiment que la stratégie d'ensemble du RPROG est peu lisible. Ils évoquent le recours fait en 2014 et 2015 à des questionnaires d'analyse leur permettant de développer des objectifs et de mieux piloter leurs dotations, pratique abandonnée en 2016. Ils soulignent que les baisses de dotations ne s'accompagnent pas d'instructions précises de la part de la DSJ pour absorber le déficit.

Le SAR, qui appuie les chefs de cour dans leur politique d'économie, a indiqué que la communication par l'administration centrale sur la réduction de coûts pourrait être améliorée et que peu de dialogue est instauré entre les différents BOP à ce sujet. L'exemple d'une politique d'achat commune avec des achats groupés a été cité.

2.2. Le SAR entretient de bonnes relations avec les juridictions

D'après les chefs de cour, le dialogue avec les juridictions du ressort est satisfaisant. Ils souhaitent responsabiliser celles-ci pour qu'elles ne perdent pas leur « culture budgétaire » ainsi que le sentiment d'autonomie. Pour ce faire, ils proposent d'instaurer une conférence budgétaire régionale annuelle. Ils ont instauré la création de réserves locales, autrement appelée « budgets de proximité » permettant aux juridictions de mettre en place des projets de juridiction et d'engager les dépenses non-obligatoires (DNO) qui leur semblent importantes.

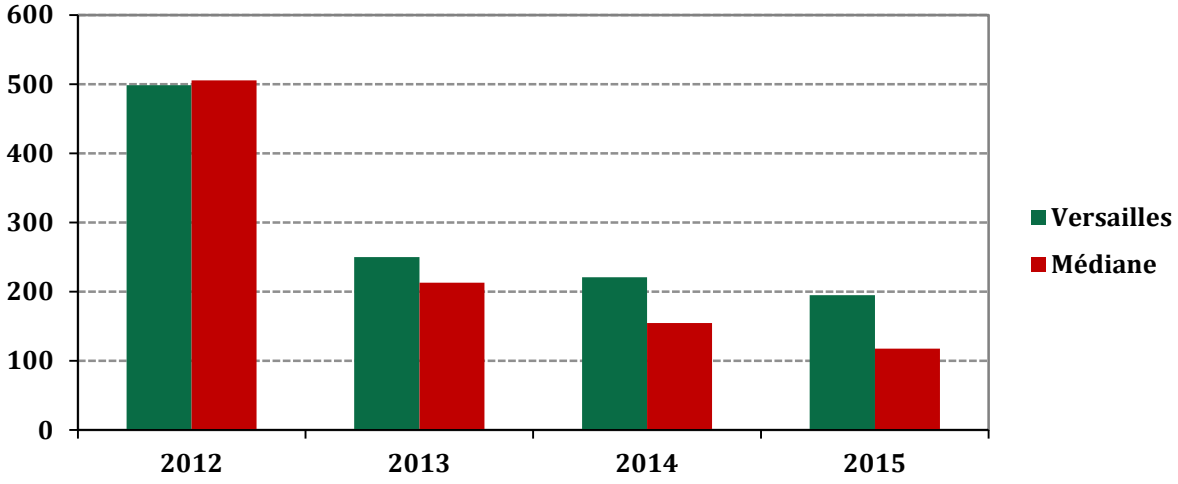
3. La cour d'appel met en place des stratégies d'économie mais est confrontée à des freins juridiques et techniques

3.1.1. La dématérialisation de la documentation

Les dépenses de documentation ont été supérieures à la médiane nationale de 2013 à 2015 (cf. graphique 4). Il faut, toutefois, souligner que d'importantes mesures ont été mises en place pour développer la documentation en ligne.

Le passage de la documentation papier à la documentation dématérialisée, actualisée en permanence, s'est effectué en une seule année, grâce à une volonté forte et une implication de tous. Cependant une connexion insuffisamment efficace et des salles d'audience et de délibéré non câblées freinent une utilisation fluide de l'outil.

Graphique 4 : Dépenses de documentation en euros par ETP, par UO du BOP Versailles de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

3.1.2. Les politiques d'économie en matière d'affranchissement sont soutenues par les chefs de cour

Les stratégies d'économie concernant les frais d'affranchissement sont diffusées aux juridictions du ressort :

- une navette courrier vers la cour d'appel ;
- des affranchissements au tarif écopli.

Ces stratégies permettent d'économiser chaque année 10 % du budget consacré à ce poste. Cependant, une réglementation trop stricte constitue le plus grand obstacle pour les réductions de frais d'affranchissement.

3.1.3. Le développement des nouvelles technologies

Selon les chefs de cour, le développement de nouvelles technologies est très prometteur dans la mesure où ces technologies permettront de réduire les coûts d'impression et d'affranchissement. Cependant, ils soulignent qu'en l'état, des freins techniques entravent ce développement. La mise en place effective de la signature électronique et l'adaptation des logiciels métiers sont des conditions incontournables pour la réalisation d'économies substantielles de fonctionnement courant.

La Cour d'appel a également organisé plus de 135 visioconférences depuis le mois de janvier 2016. Toutefois, cette technologie présente encore des difficultés de fonctionnement. En effet, le défaut d'harmonisation des logiciels de visioconférence provoque des retards lors de la tenue de ces conférences.

Sur ces deux sujets, le lancement d'un plan national en vue d'améliorer les dispositifs techniques est suggéré par les chefs de cour.

4. Les juridictions visitées, TGI, TI et conseil de prud'hommes de Chartres ont adapté leurs dépenses à l'évolution des moyens mais estiment avoir peu de visibilité sur leur budget

Les chefs de juridiction et le directeur de greffe du TGI de Chartres sont satisfaits de ce que la dotation allouée à leur arrondissement soit en augmentation depuis 2014, malgré la part importante qui doit être réservée à la sécurité et aux dépenses de gardiennage.

Ils exposent avoir mis en place la politique d'économies impulsée par les chefs de cour en matière d'affranchissement et de documentation. L'éclatement des juridictions du ressort sur plusieurs sites ne favorise pas les économies sur les postes de fluides, d'entretien immobilier et de gardiennage, outre le fait que l'exiguïté des locaux pèse sur l'efficacité du travail (exemple de la chaine pénale).

Ils apprécient de se voir allouer une enveloppe « réserve budgétaire départementale » pour des dépenses non obligatoires. La liste de ces dépenses est arrêtée par les responsables de l'arrondissement judiciaire en fonction des priorités données par les chefs de cour, en particulier en cas de création de poste (acquisition du mobilier correspondant aux besoins).

Les juridictions visitées indiquent ne pas avoir de visibilité sur leurs dépenses en CP : ils disposent des AE qu'ils engagent le plus tôt possible conformément aux consignes, mais indiquent ne pas avoir de retour sur le niveau annuel de leurs charges à payer et restes à payer au regard de la dotation initiale qui ne constitue pas strictement leur budget pour l'année.

Le CPH de Chartres exprime le fait qu'il souhaiterait connaitre sa dotation totale en début d'année pour assumer son rôle de gestionnaire. De même, il souhaiterait pouvoir disposer de la marge dégagée par les économies qu'il s'attache à faire tout au long de l'année en matière d'affranchissement notamment.

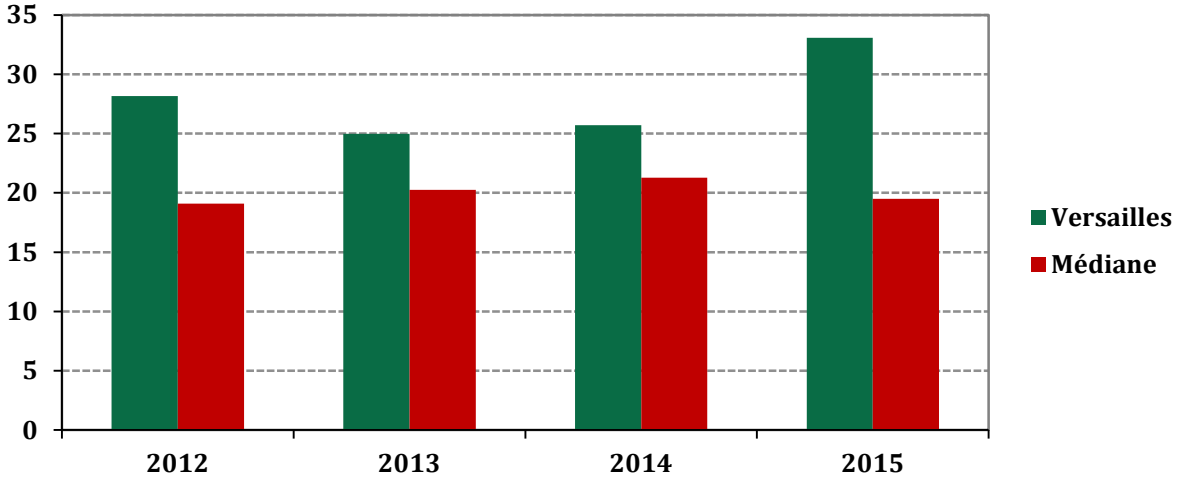
Les responsables de gestion du ressort de Chartres critiquent les marchés nationaux qui ne leur permettent pas de faire appel à des prestataires suffisamment réactifs. A titre d'exemple, ils citent les mois de délai pour la réparation d'un portail défaillant en pleine période de tension sécuritaire.

5. Synthèse des dépenses par poste du BOP Versailles

5.1. Gardiennage

Les dépenses de gardiennage du BOP de Versailles ont été supérieures à la médiane nationale de 2012 à 2015 (cf. graphique 5). Ce niveau de dépenses renvoie à la question débattue de l'amplitude des horaires d'ouverture des palais de justice dans un contexte de menace accrue. En effet, les audiences pénales qui se prolongent en soirée génèrent des couts de gardiennage élevés en raison des heures supplémentaires dues aux entreprises. Il en est d'autant plus ainsi que des juridictions du ressort connaissent un déficit de candidatures de la part des réservistes de la police nationale et de l'administration pénitentiaire.

Graphique 5 : Dépenses de gardiennage en euros par m² de surface brute utile par UO du BOP Versailles de 2012 à 2015

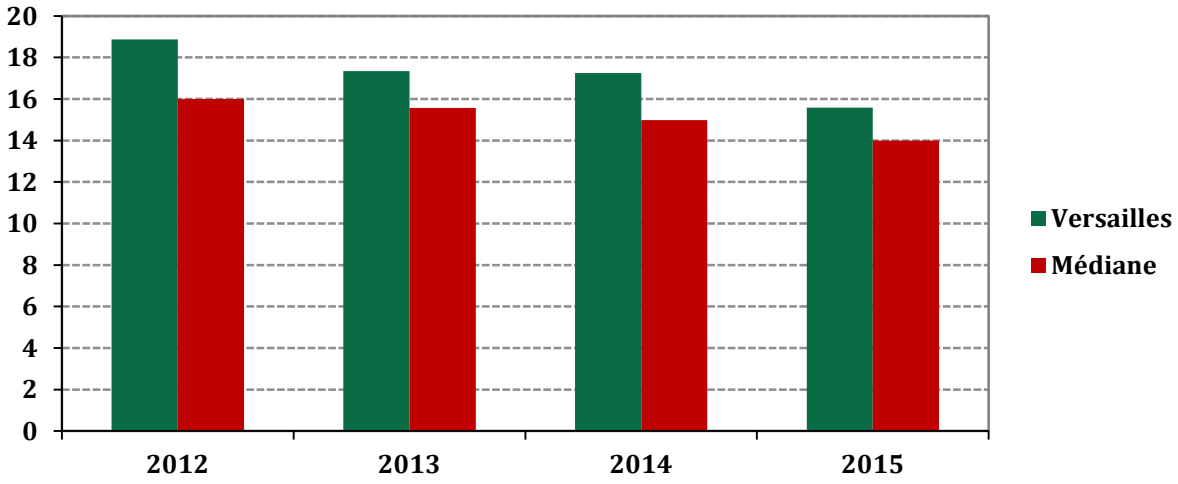


Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.2. Nettoyage

Les dépenses de nettoyage du BOP de Versailles ont été supérieures à la médiane nationale, de 2012 à 2015 malgré des efforts de rationalisation dont les effets sont tangibles : réduction de la fréquence de nettoyage des vitres et de la surface à shampooiner par retrait de la moquette. La Cour d'appel de Versailles soutient que d'importantes dépenses sont liées au prix des marchés publics en Ile-de-France, qui sont supérieurs à la moyenne nationale. Il est souhaité que ce surcoût soit intégré dans le calcul des ratios de dépense.

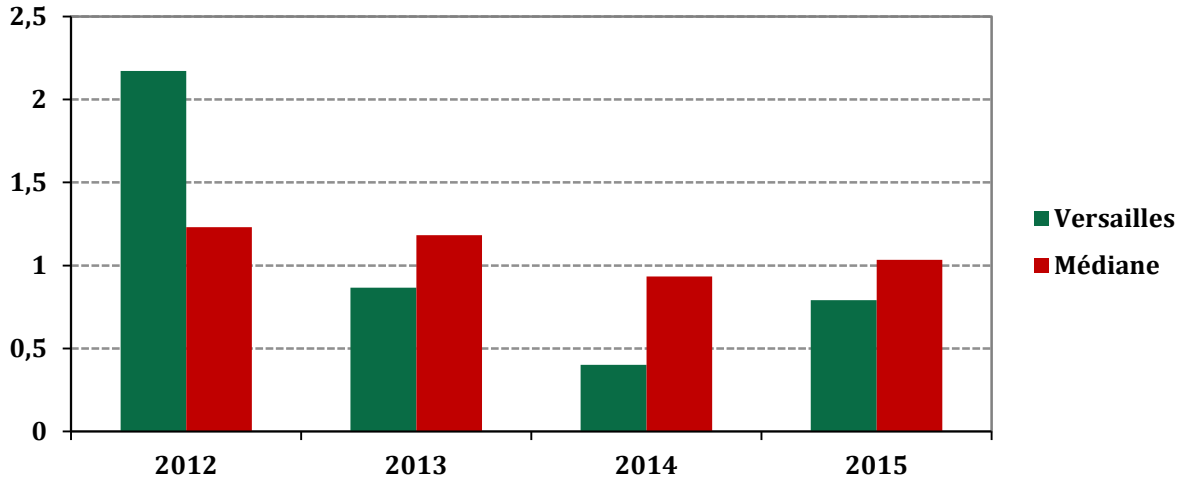
Graphique 6 : Dépenses de nettoyage en euros par m² de surface brute utile par UO du BOP Versailles de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

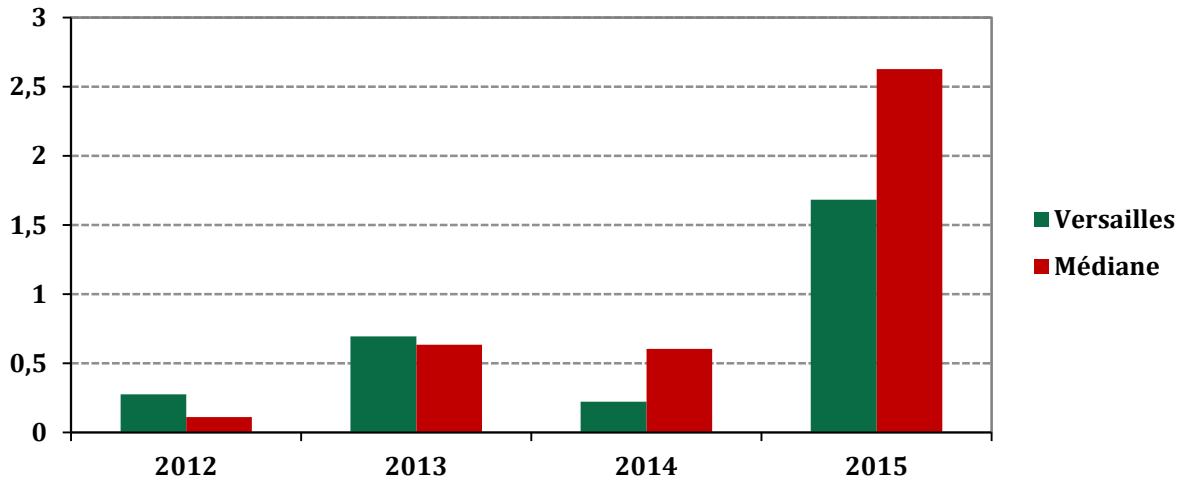
5.3. Sécurité et sûreté

Graphique 7 : Dépenses de sécurité en euros par m² de surface brute utile par UO du BOP Versailles de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

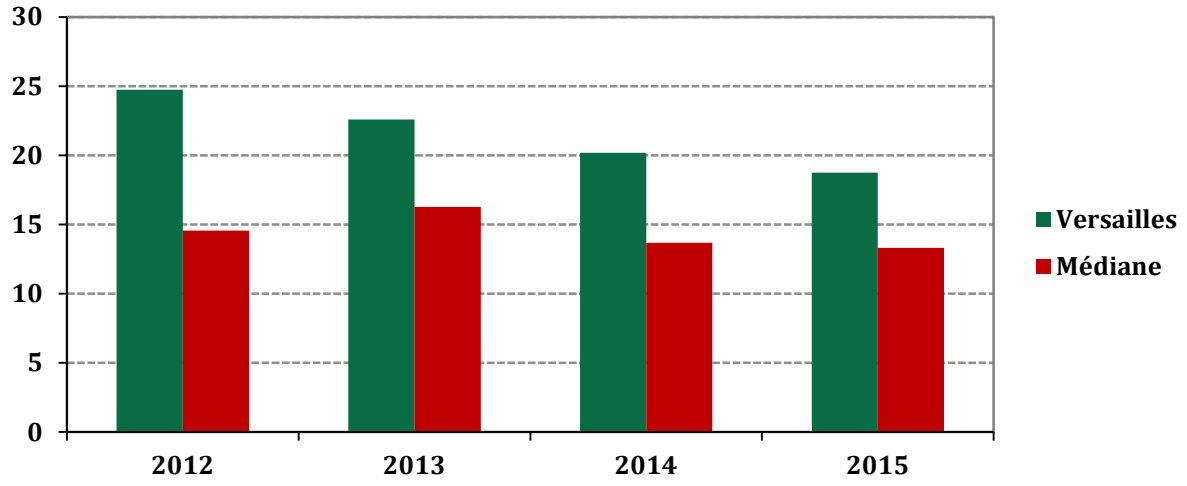
Graphique 8 : Dépenses de sûreté en euros par m² de surface brute utile par UO du BOP Versailles de 2012 à 2015



5.4. Fluides

Les dépenses de fluides sont supérieures, de 2012 à 2015, à la médiane nationale, mais chutent progressivement. Une importante campagne de sensibilisation à la baisse de consommation des fluides a notamment été menée : rappel des préconisations de base, utilisation de détecteurs et efforts pour retarder le jour de démarrage du chauffage.

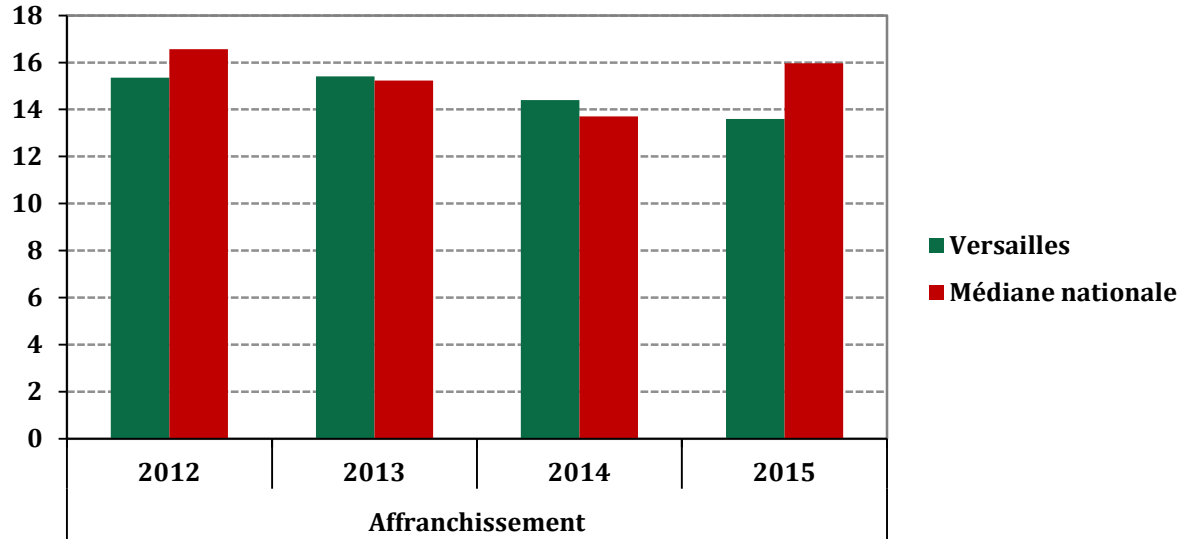
Graphique 9 : Dépenses de fluides en euros par m² de surface brute utile par UO du BOP Versailles de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.5. Affranchissement

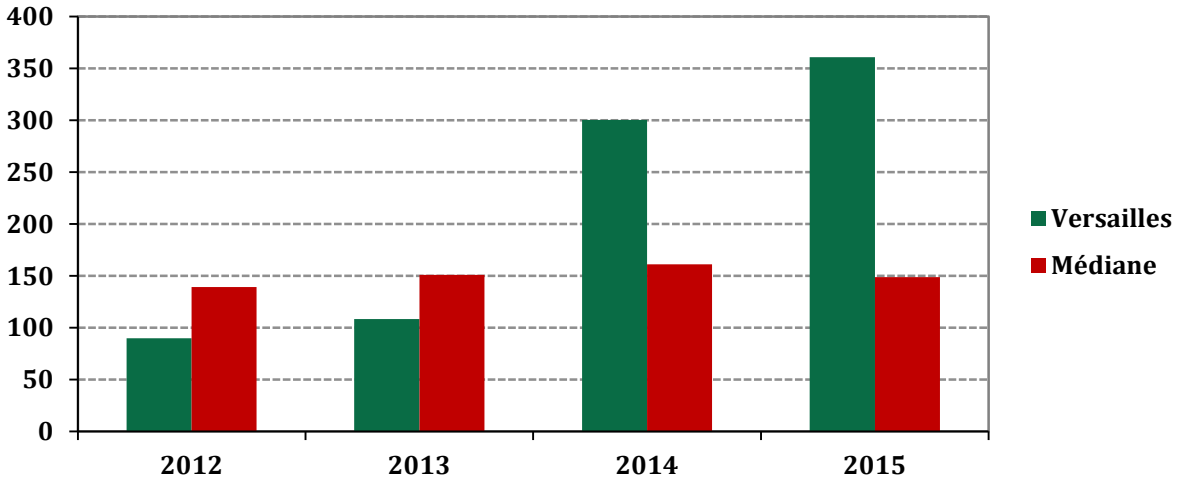
Graphique 10 : Dépenses de fonctionnement rapportées au nombre d'affaires, par UO (en euros par affaire)



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.6. Matériel logiciel

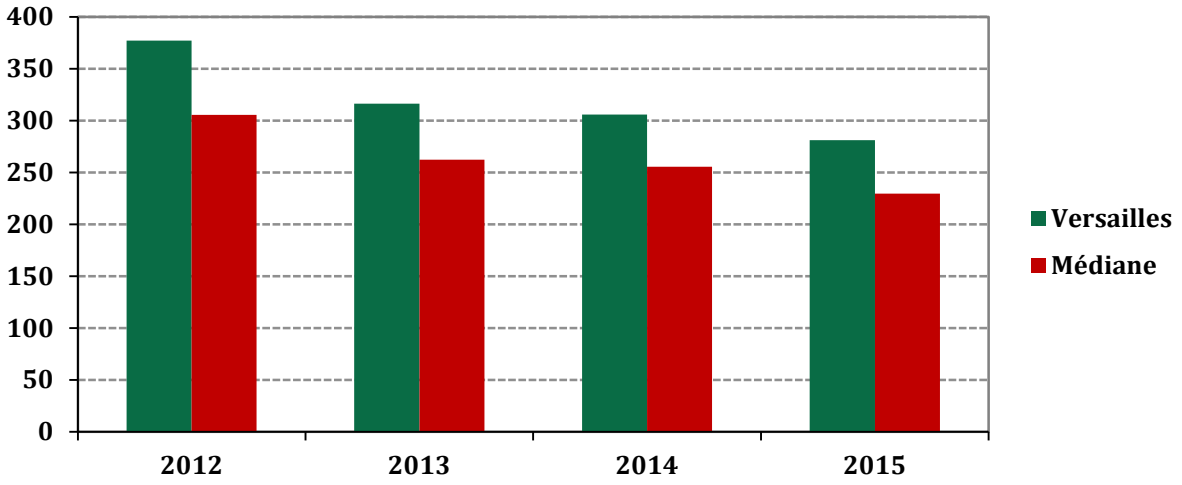
Graphique 11 : Dépenses d'achats de matériel logiciel en euros par ETP, par UO du BOP Versailles de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

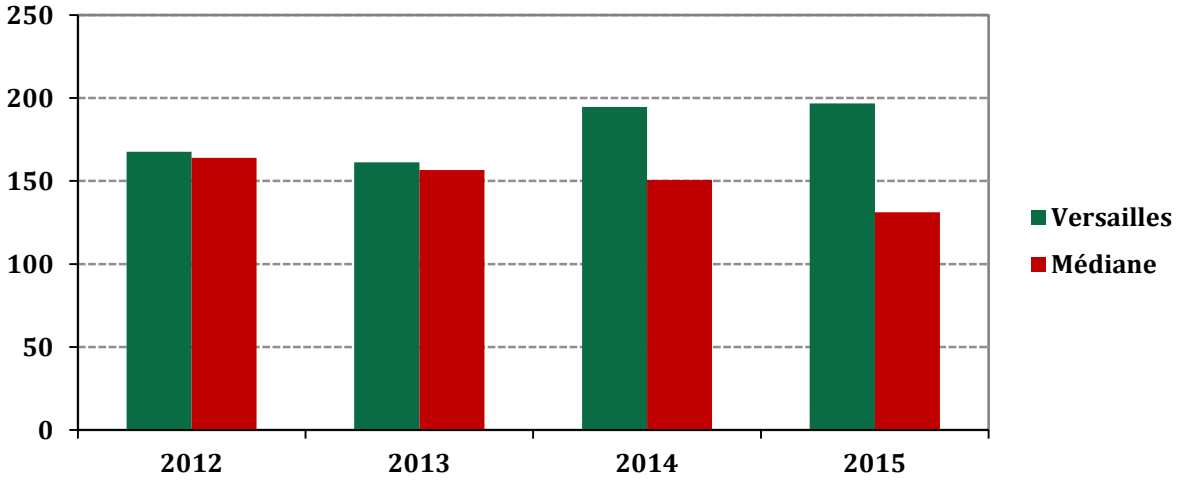
5.7. Fournitures de bureau et informatiques

Graphique 12 : Dépenses de fournitures de bureau en euros par ETP, par UO du BOP Versailles de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

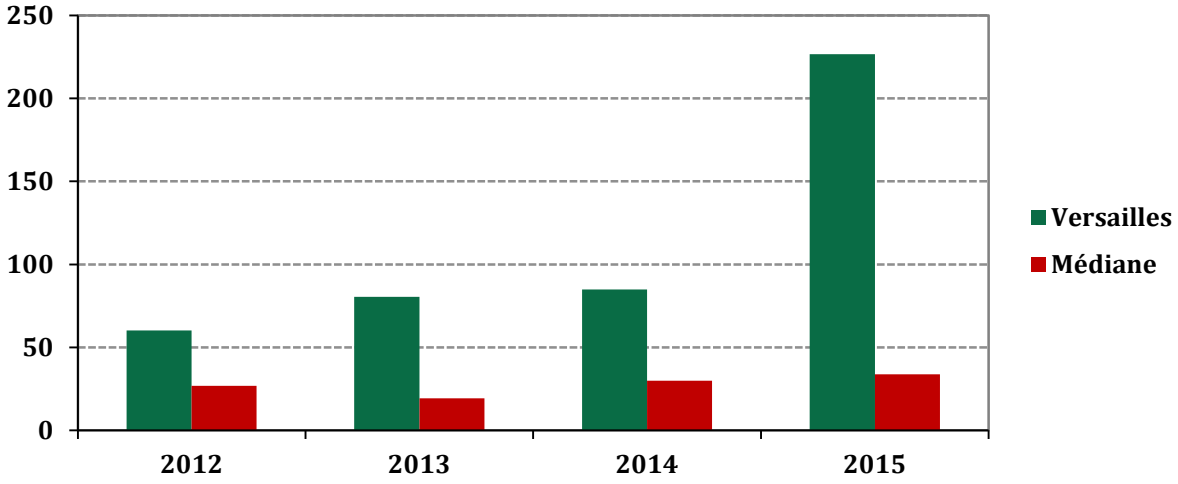
Graphique 13 : Dépenses de fournitures informatiques en euros par ETP, par UO du BOP Versailles de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

5.8. Mobilier de bureau

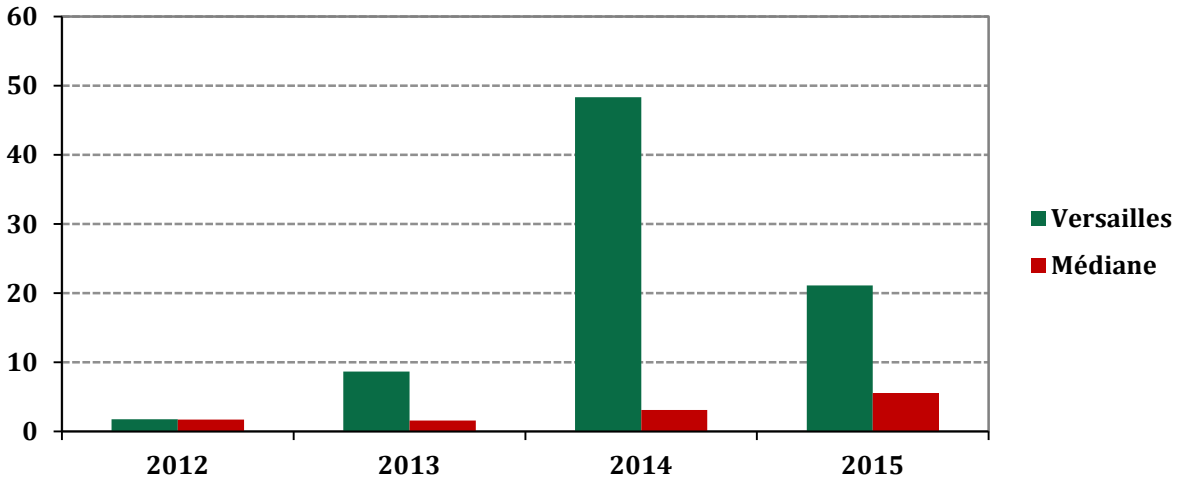
Graphique 14 : Dépenses de mobilier de bureau en euros par ETP, par UO du BOP Versailles de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

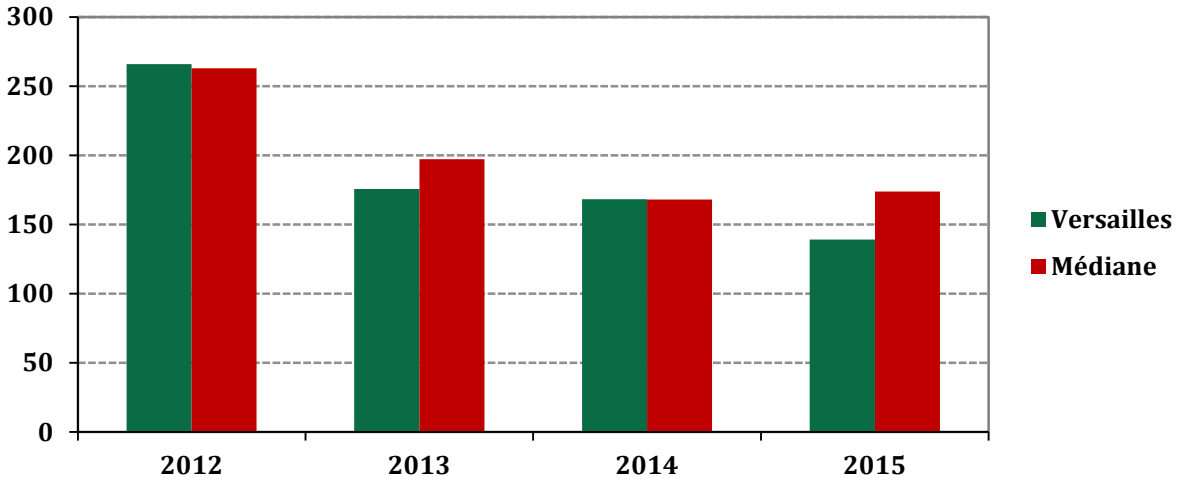
5.9. Télécommunications

Graphique 15 : Dépenses d'achats de matériel télécom en euros par ETP, par UO du BOP Versailles de 2012 à 2015



Source : Mission ; Direction des services judiciaires.

Graphique 16 : Frais télécom par ETP, en euros par UO du BOP Versailles de 2012 à 2015



BOP Saint Denis de La Réunion

Encadré 1 : Fiche d'identité du BOP

Chefs de cour : Gracieuse Lacoste-Etcheverry, premier président et Claude Laplaud, procureur général
UO : St-Denis et Mayotte
Nombre de juridictions : 13
ETPT : 394
Activité civile et pénale :49 837 affaires

Le ressort du BOP Saint Denis de La Réunion comprend une cour d'appel, trois tribunaux de grande instance, cinq tribunaux d'instance et un greffe détaché, deux tribunaux mixtes de commerce et deux conseils de prud'hommes[33]. Ses activités s'étendent sur deux départements : le département de la Réunion et, depuis le 1er avril 2011, le département de Mayotte. En 2015, le BOP a bénéficié d'une dotation de 4 723 037,17 € en crédits de paiement (CP), ce qui représente une réduction de 8,77 % sur l'exercice 2014. Toujours en 2015, la sélection d'un échantillon de dépenses de fonctionnement courant permet de construire un aperçu comparatif:

- des dépenses de location de 367 691,71 € (soit 7,79 % de la dotation totale du BOP) ;
- des dépenses de fonctionnement de 766 675,00 € (soit 16,23 % de la dotation totale) ;
- des dépenses d'aménagement de 789 240,03 € (soit 16,71 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de postes de travail de 1 050 537,75 € (soit 22,24 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de mobilité de 824 358,79 € (soit 17,45 % de la dotation totale) ;
- des dépenses de formation de 611 399,60 € (soit 12,95 % de la dotation totale) ;
- des dépenses d'affranchissement de 17 854,00 € (soit 0,38 % de la dotation totale).

1. Le BOP Saint-Denis-de-La-Réunion connait une situation financière rendue difficile par une forte augmentation des charges à payer et une situation immobilière complexe

1.1. Le budget du BOP a globalement diminué depuis 2012

Les données de la direction des services judiciaires (DSJ) montrent, sur la période d'observation 2012-2015, une diminution du montant des crédits de fonctionnement, passés de 4 979 882,69 € en 2012 à 4 723 037,17 € en 2015 (- 5,16%) après avoir, toutefois, connus une augmentation en 2014 avec la somme de 5.176.807,16 €

Tableau 1 : Évolution des crédits de fonctionnement du BOP depuis 2012 (en €)

BOP Saint Denis	2012	2013	2014	2015
Immobilier	2 048 395,88	2 049 082,62	2 090 489,7	1 923 606,28
Affranchissement	9 008,96	972,5	73 040,23	17 854
Environnement de travail	2 456 311,88	2 282 387,17	2 617 526,69	2 486 296,14
Autre	466 165,91	378 688,5	395 750,54	295 280,75

[33] Décret n° 2011-338 du 29 mars 2011 portant modification de l'organisation judiciaire dans le département de Mayotte.

BOP Saint Denis	2012	2013	2014	2015
TOTAL	**4 979 882,63**	**4 711 130,79**	**5 176 807,16**	**4 723 037,17**

Source : DSJ, mission.

Il a été précisé à la mission que la situation budgétaire du ressort ne permettait d'assurer que la couverture des besoins de base des juridictions et a conduit les chefs de cour à prioriser certaines dépenses au détriment des fluides, des frais de déplacement et de l'affranchissement pour ne pas pénaliser le fonctionnement des juridictions. Malgré des actions de rationalisation des dépenses menées sur le ressort, certains postes sont sous tension :

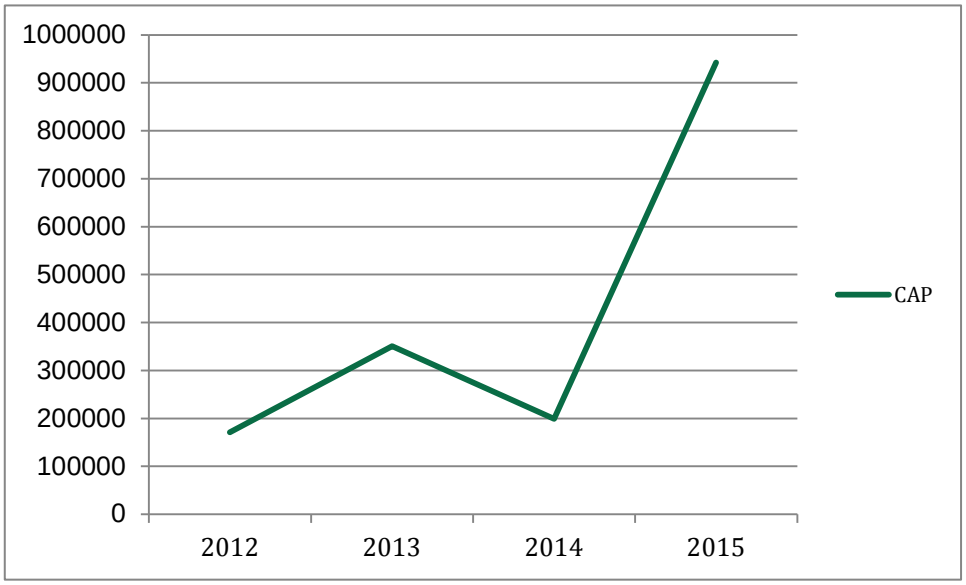
- l'affranchissement ;
- les fluides ;
- les réparations immobilières (parc immobilier ancien) ;
- l'entretien de véhicules (parc automobile vieillissant) ;
- opérations d'archivage.

Au-delà de l'évolution des dotations, la cour constate un déséquilibre systématique entre les AE et les CP : en effet, même en isolant les AE correspondants à des engagements pluriannuels, ces dernières sont toujours inférieures aux autorisations d'engagement depuis 2013. Cet écart AE/CP engendre une augmentation des charges à payer.

1.2. Le budget du BOP connait des charges à payer élevées

Les charges à payer ont été relativement stables entre 2012 et 2015, se situant entre 200 000 € et 350 000 € par exercice. Cependant il y a eu une importante progression des charges à payer en 2015 (cf. graphique 1). La cour évoque, pour expliquer cette progression, l'insuffisance des dotations de base utiles au fonctionnement des juridictions ainsi que les reports de charge de l'exercice 2014 et des années antérieures. Par ailleurs, en 2013 puis en 2014, le différentiel AE/CP des dotations s'est accru en cours d'exercice en raison de l'engagement pluriannuel des loyers du palais de justice de Mamoudzou, du registre du commerce et des sociétés de Mamoudzou et du TI de Saint Paul. Les chefs de cour ont alerté l'administration centrale de cette difficulté en septembre 2015, et ont signalé l'état de cessation de paiement du BOP – après avoir sanctuarisé les crédits relatifs aux marchés de nettoyage et de gardiennage, les baux et les opérations immobilières liées au plan de sûreté. Ils rappelaient à cette occasion une insuffisance de dotation et l'écart entre les AE et les CP, dont le différentiel avait fait l'objet d'une observation du CBR tenant à l'insuffisance des CP et à la couverture des paiements ne pouvant être assurée que jusqu'au mois de septembre.

Graphique 1 : Évolution des charges à payer de 2012 à 2015 (en €)



Source : DSJ, Mission.

Les relations avec les créanciers sont dans l'ensemble satisfaisantes. Cependant des difficultés ont été rencontrées avec EDF qui a menacé le BOP d'une rupture dans le service de ses prestations. La cour privilégie les créanciers titulaires de marchés publics locaux dans les priorisations de paiement, d'autant qu'elle est amenée à leur appliquer des pénalités selon le service rendu ou le non-respect des délais dans la réalisation des prestations.

1.3. Le BOP fait état d'une situation immobilière complexe

Les chefs de cour exposent que dans le département de la Réunion, l'état vieillissant du parc immobilier impose des dépenses de rénovation, de réaménagement, de remises aux normes, et d'adaptation aux nouvelles réformes. La remise aux normes du TI de St Benoit, de l'extension des locaux du palais de justice de St Pierre et les aménagements pour mener à bien le dispositif SAUJ en voie de généralisation illustrent ces dépenses. Par ailleurs, Le TI de St Paul, a été dans l'obligation de restituer des locaux prêtés par la mairie et de procéder à une location. Il faut aussi noter que le greffe détaché est hébergé à titre gratuit par la mairie, mais les locaux ont été totalement aménagés par la cour à hauteur d'environ 150 000 €. Toutefois, la mairie souhaite à présent renégocier les termes contractuels et réinstaller ce greffe, à titre onéreux, dans un autre lieu. France Domaine et le bureau FIP2 de la DSJ assistent le BOP dans le cadre des renégociations.

L'arrondissement judiciaire de Mayotte présente, quant à lui, une structure budgétaire très particulière, marquée par l'importance des dépenses afférentes aux loyers, 51% de la dépense de l'arrondissement soit 630 000 €. Les interlocuteurs de la mission ont ainsi fait état de la dévastation du palais de justice par un cyclone qui a conduit à devoir trouver en urgence un nouveau bâtiment, excentré, ce qui n'a pu se faire que par la voie de la location. Les chefs de cour soulignent toutefois que le ministère est propriétaire d'un terrain de 5.000 m^2 en centre-ville de Mamoudzou, qui pourrait permettre la construction d'un palais de justice dans les quinze années à venir afin de mettre un terme à cette location onéreuse.

2. Les chefs de cour ont présenté leur stratégie de gestion

2.1. Les chefs de cour souhaitent améliorer le dialogue budgétaire entre le BOP et l'administration centrale

Selon les chefs de cour, la DSJ montre une grande écoute aux problématiques du BOP, toutefois, une meilleure connaissance des spécificités du ressort par le RPROG (coût de la vie, absence de maîtrise des frais de déplacements, situation des bâtiments) permettrait de renforcer l'efficacité des dialogues de gestion qui se tiennent par visio-conférence. Les déplacements de représentants de l'administration centrale sur place s'avèrent dès lors souvent particulièrement fructueux.

2.2. Le dialogue avec les juridictions est permanent et l'organisation des services budgétaire et comptable adaptée aux caractéristiques du BOP

Le SAR, dirigé par un DDARJ, comprend vingt-deux agents dont un responsable de la gestion budgétaire assisté d'un adjoint et d'un responsable des marchés public et du patrimoine immobilier. Le département budgétaire et comptable est composé de dix agents. La répartition des tâches est effectuée selon des critères géographiques. Par ailleurs, il existe un service traitant de l'aide juridictionnelle, de son recouvrement et des frais de justice, composé de deux agents. Le SAR est structuré et organisé en soutien des juridictions

Les contacts sont permanents entre les juridictions et le SAR, qui a également mis en place des conférences téléphoniques entre le RGB et les cellules de gestion. Une sensibilisation régulière des cellules de gestion, des juridictions, et des directeurs de greffe est réalisée par l'organisation d'actions de tutorat, de réunions pédagogiques et d'information en début de gestion.

Un courriel du RGB, suivi d'une dépêche officielle des chefs de cour, informe les juridictions que les tableaux de budgétisation sont mis à leur disposition dans un espace informatique partagé au mois de mai de l'année N. Ces tableaux, préparés font mention des budgets exécutés au cours des trois dernières années et permettent aux juridictions de les compléter de leur demande au titre de l'année N+1. Il leur est demandé de joindre un rapport de présentation relatif à leurs demandes.

A l'issue de la conférence budgétaire d'harmonisation, la RGB procède à l'étude de toutes les demandes des juridictions. Les chefs de juridiction, assistés des directeurs de greffe des TGI, sont entendus sur leurs différentes demandes, leurs objectifs et les éléments notables lors de cette réunion d'harmonisation présidée par les chefs de cour en présence des secrétaires généraux, de la DDARJ, des responsables de gestion et de la MDE. Cette réunion, associée au travail en amont de la RGB, permet aux chefs de cour de procéder aux arbitrages et d'adresser l'outil de budgétisation au ministère en vue du dialogue de gestion tenu en visioconférence.

En fonction de la dotation allouée, les propositions de répartition sont réalisées par la RGB entre les différentes juridictions. Un comparatif est fait entre les dépenses exécutées au cours des deux dernières années et une étude des ratios est, par ailleurs, réalisée.

Tous les intervenants de la chaine de dépense ont été regroupés à Saint Denis. Les interlocuteurs de la mission soulignent que cette organisation favorise les choix stratégiques des chefs de cour notamment dans la priorisation des dépenses et le contrôle interne comptable. Ils ajoutent que ce pilotage de proximité permet aussi une fluidité dans la chaine de dépense, une meilleure maîtrise des dépenses et une gestion en temps réel des difficultés rencontrées par les différents acteurs de la dépense.

3. La cour d'appel a mis en place de nombreuses stratégies d'économie

3.1. Le BOP conclut majoritairement des marchés régionaux

Le BOP St Denis recourt très majoritairement à des marchés régionaux car une mutualisation des achats au niveau national ne lui apparaît pas toujours opportune. En effet, selon les chefs de cour, de nombreux éléments ne sont pas pris en compte par des marchés nationaux :

- les particularités du ressort et l'éloignement : aucun demande de recensement des besoins ne leur a été adressée au titre des marchés nationaux applicables actuellement (comme la téléphonie-fixe) ;
- des frais de livraison élevés : la dimension ultramarine du BOP n'est pas toujours prise en compte, notamment dans les modalités de livraison et les droits de douane. Par ailleurs, le marché national pour l'achat des codes a posé des difficultés car il ne prenait pas en charge les frais de livraison en outre-mer.

Tableau 2 : Marchés du BOP Saint-Denis

BOP ST DENIS	Montant des marchés nationaux justice	Montant des marchés nationaux interministériels	Montant des marchés de niveau BOP / UO	Montant des marchés interministériels infra nationaux	Montant des marchés infra UO	Total
TOTAUX	137 797,79 €	46 853,79 €	1 119 749,04 €	- €	270 746,95 €	1 575 147,57 €

Les chefs de cour ont souligné que le marché UGAP n'est pas satisfaisant car il a engendré d'importantes difficultés de livraison pour l'équipement du nouveau palais de justice de Mamoudzou. De plus, le marché national relatif au transport aérien est vécu comme particulièrement contraignant, onéreux, et souvent inadapté aux besoins locaux. L'ancien prestataire local (Air France) offrait des conditions plus favorables, notamment en matière de remboursement en cas d'annulation de vol, et assurait un service de proximité de qualité. L'actuel recours à un agent de voyage éloigné, indifférent aux impératifs locaux, et n'offrant plus de service après-vente efficace, crée, selon les chefs de cour, des difficultés.

Par ailleurs, les chefs de cour ont fait état de leur volonté de faire participer les entreprises locales qui assurent un service de proximité : les achats dans le domaine de l'informatique réalisés localement sont, selon eux, plus avantageux. Pour ce faire, la cour est pleinement associée aux travaux de la plateforme régionale achats de la préfecture en cours de mise en place. Le BOP est, par ailleurs, déjà intégré à un marché de téléphonie mobile via une convention de groupement. Deux marchés interministériels sont actuellement en cours de rédaction : les fournitures de bureau et contrôles réglementaires.

3.2. De nombreuses stratégies de rationalisation sont mises en œuvre

3.2.1. Une stratégie d'achat durable en adéquation avec les besoins du BOP

Les chefs de la cour d'appel exposent une politique volontariste en vue de réduire les postes de dépenses les plus importants à savoir : le gardiennage, la documentation, les frais de déplacement. Ces démarches sont entreprises à plusieurs niveaux :

- la substitution des abonnements papier par des abonnements en ligne ;
- l'appel aux réservistes de la police nationale pour faire baisser le coût des dépenses de fonctionnement dans le domaine du gardiennage ;
- l'obligation de voyager en classe économique ;

- l'obligation pour tout personnel du ressort de régler la différence du prix du billet d'avion, dès lors que l'agent souhaite accoler des congés à sa mission, choix qui peut avoir une incidence sur le prix du billet d'avion ;
- des contrôles exhaustifs pour toutes les dépenses relatives aux frais de déplacement ;
- la signature d'une convention à Mayotte avec une structure hôtelière pour y héberger les personnels en mission et bénéficier d'un logement correct au prix de l'indemnité forfaire de nuitée de 58 euros.

Le BOP donne la possibilité aux juridictions de disposer de leurs économies pour sensibiliser tous les échelons aux impératifs de rationalisation. Il a cependant été précisé à la mission que certaines économies paraissent difficiles, en particulier sur les dépenses « ultramarines » liées à l'éloignement et à la spécificité de certaines juridictions. L'exemple de la formation illustre cette réflexion. Par souci d'éviter l'isolement du BOP et de favoriser les échanges et contacts des personnels avec l'ensemble des juridictions, en vue de maintenir un niveau suffisant de connaissance et de compétence, la participation des personnels du BOP aux regroupements fonctionnels et réunions en métropole requiert des déplacements auxquels la vidéoconférence ne peut être substituée.

3.2.2. Une stratégie de rationalisation des dépenses d'affranchissement

Dès 2012, un groupe de travail, composé des chefs de cour, des deux directeurs de greffe des TGI de la Réunion, du RGB et du RGBMP, s'est engagé sur la voie de la maîtrise des dépenses d'affranchissement. Après avoir établi un état des lieux des pratiques et des organisations en place, ce groupe a conclu à la mise en place de plusieurs actions de rationalisation :

- la mutualisation de l'affranchissement par site et la préparation d'un marché pour l'acquisition de machines à affranchir performantes et adaptées ;
- la généralisation de l'envoi à J+2 pour obtenir un tarif préférentiel ;
- la systématisation de l'écopli ;
- le maintien et le développement des navettes courrier ;
- la suppression des enveloppes pré-imprimées ;
- la sensibilisation du personnel à l'utilisation du recommandé dans les cas strictement prévus par les textes.

De plus, la signature d'une convention avec DHL en avril 2015 a permis de limiter les frais de transport des dossiers entre la Réunion et Mayotte en raison de tarifs inférieurs à ceux pratiqués par Chronopost.

Par ailleurs, depuis mars 2016, les dépenses d'affranchissement sont suivies dans un fichier spécifique qui les recense par centre de coût. Cet outil permettra, à l'avenir, d'observer les évolutions de manière plus fine.

Toutefois, malgré les efforts réalisés, ce poste de dépense ne diminue pas à la hauteur des espérances du BOP et ce, malgré une baisse de 75,56 % en 2015. Les deux principaux écueils rencontrés dans cette démarche de rationalisation sont l'augmentation des tarifs d'affranchissement ainsi que les règles de procédure imposant le recours à la lettre recommandée. En outre, l'éloignement de l'arrondissement judiciaire de Mamoudzou, engendre une augmentation des transmissions par voie postale.

3.3. Trois difficultés principales mises en évidence par les chefs de cour

3.3.1. La sécurisation des juridictions a entrainé des dépenses importantes

Une intervention en urgence a dû être menée à Mayotte en raison de cambriolages et d'incidents répétés commis au préjudice du TGI. Le BOP précise que l'administration centrale a toujours répondu favorablement à ses demandes. C''est ainsi qu'il a été doté :

- de 165 171 € en AE/CP (plan anti-terrorisme, DRICE N° 1 du 18 mars 2015) ;
- de 36 247 € en AE/CP (plan anti-terrorisme, DRICE N° 2 du 30 juillet 2015) ;
- de 89 896 € en 2016.

Ces sommes ont permis de sécuriser l'ensemble des bâtiments du ressort et d'étendre les mesures de gardiennage en faisant appel à des vacations supplémentaires de réservistes. L'enveloppe destinée au gardiennage a également été abondée.

3.3.2. Le nombre élevé de crédits fléchés réduit la marge de manœuvre du BOP

La cour rencontre des difficultés pour gérer les aléas de gestion et dépenses imprévisibles dans la mesure où elle estime ne pas disposer de marge de manœuvre. En effet, le nombre de délégations et de crédits fléchés engendre, selon elle, un manque de visibilité et une gestion compliquée.

3.3.3. L'augmentation des effectifs est peu anticipée et peu accompagnée financièrement

La création du département de Mayotte a fortement impacté le budget du BOP dans tous les domaines : en effet, l'augmentation des effectifs, certes très appréciée, génère des difficultés dans la mesure où le parc immobilier n'est plus adapté. Les chefs de cour ajoutent que des solutions pour accueillir et équiper les nouveaux personnels doivent être trouvées dans l'urgence dans la mesure où leur arrivée ne peut être anticipée car elles ne sont connues qu'au moment des publications de poste ou de la localisation des emplois. De plus, les coûts engendrés par ces arrivées sont lourds car ils représentent à minima :

- 1 000 € pour l'achat de mobilier ;
- 2 000 € pour l'aménagement du local ;
- 5 000 € si la création d'un local est nécessaire ;
- 500 € pour un poste informatique.

Par ailleurs, l'augmentation des effectifs a un impact sur le fonctionnement courant de la juridiction (fluides, frais de déplacement, ICR, fournitures de bureau et documentation).

4. Synthèse des ratios par poste du BOP St Denis

	SAINT DENIS		
Nom des RATIOS	Ratio 2014	Ratio 2015 DN	Ecart DN 2015 UO/Groupe
Fluides (€/m²)	10,9	**8,4**	-54%
Entretien immobilier (€/m²)	25,0	**28,3**	-14%
Loyers (€/m² surfaces louées)	246,3	**132,4**	-27%
Gardiennage (€/m²)	11,7	**12,6**	-34%
Nettoyage (€/m²)	18,4	**16,2**	-23%
Informatique et télécommunication (€/par ETPT)	763,6	**871,3**	-18%
Fourniture (€/par ETPT)	574,3	**559,1**	12%
Affranchissement (€/par affaire traitée)	13,2	**13,0**	13%
Matériel et mobilier (€/par ETPT)	553,4	**344,7**	-1%
Frais de représentation (€/par ETPT)	43,9	**23,3**	-39%
Frais de déplacement (€/par ETPT)	1 714,1	**1 867,5**	17%
Frais de documentation (€/par ETPT)	105,2	**194,3**	63%

Source : ratios DSJ

Quatre ratios présentent des écarts positifs avec ceux du groupe du BOP St Denis. S'agissant des dépenses de fournitures, le BOP précise que cette augmentation peut résulter de différents facteurs : l'opération ciblée tribunal mixte de commerce/registre du commerce et des sociétés engendrant pour le ressort de la Réunion (dont Mayotte) une activité importante, la mise à jour des frais de justice dans les juridictions dans l'objectif du passage à l'expérimentation Chorus ayant entraîné des surcoûts en fournitures courantes, le passage d'une consommation de cartouches d'encre d'imprimantes à des produits originaux (au lieu des cartouches génériques qui ont abimé les matériels).

Pour la documentation, l'augmentation 2015 s'explique par le fait que la cour d'appel a assumé en 2015 deux commandes de codes (celle de 2014 et celle de 2015). Celle de 2014 s'est retrouvée bloquée, car le fournisseur choisi sur le marché national ne voulait pas livrer La Réunion et Mayotte évoquant les coûts trop onéreux de livraison.

En matière d'affranchissement, l'augmentation est expliquée notamment par le contentieux électoral à Mayotte et la tenue d'un procès prud'homal de grande ampleur. Par ailleurs les transports de dossiers entre Mayotte et La Réunion ne sont assurés que depuis avril 2015 par la société DHL pour un tarif moindre que celui de La Poste.

Le poste de dépense « déplacement » ne peut être maîtrisé car il dépend des missions pour lesquelles les personnels sont amenés à effectuer des formations validées et des déplacements liés aux mobilités et aux retraites.

ANNEXE VIII

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. MINISTERE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ..... - 1 -

1.1. Cabinet du ministre des Finances et des Comptes publics et du secrétaire d'État chargé du Budget ..... - 1 -

1.2. Direction des achats de l'État ..... - 1 -

1.3. Direction du budget ..... - 1 -

1.4. Contrôleur budgétaire et comptable du ministère de la justice ..... - 1 -

1.5. Directions régionales des finances publiques, ... - 1 -

2. MINISTERE DE LA JUSTICE ..... - 1 -

2.1. Cabinet du garde des Sceaux, ministre de la Justice ..... - 1 -

2.2. Secrétariat général ..... - 2 -

2.2.1. Plateforme inter régionale de Toulouse ..... - 2 -

2.2.2. Plateforme inter régionale de Lyon ..... - 2 -

2.3. Direction des services judiciaires ..... - 2 -

2.3.1. Sous-direction des finances, de l'immobilier et de la performance (SDFIP) ..... - 2 -

2.3.2. Sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation (SDOJI) ..... - 2 -

2.4. Direction des affaires civiles et du sceau ..... - 3 -

2.5. Direction des affaires criminelles et des grâces ..... - 3 -

2.6. BOP Centre ..... - 3 -

2.6.1. Cour d'appel de Dijon ..... - 3 -

2.6.2. Cour d'appel d'Orléans ..... - 3 -

2.6.3. Cour d'appel de Reims ..... - 4 -

2.7. BOP Centre-Est ..... - 4 -

2.7.1. Cour d'appel de Lyon ..... - 4 -

2.7.2. Cour d'appel de Grenoble ..... - 4 -

2.8. BOP Grand-Est ..... - 5 -

2.8.1. Cour d'appel de Nancy : ..... - 5 -

2.8.2. Cour d'appel de Metz : ..... - 5 -

2.9. BOP Grand-Nord ..... - 6 -

2.9.1. Cour d'appel de Douai ..... - 6 -

2.9.2. Cour d'appel de Rouen ..... - 6 -

2.9.3. Cour d'appel d'Amiens ..... - 7 -

2.10.. BOP Grand Ouest ..... - 7 -

2.10.1. Cour d'appel de Rennes ..... - 7 -

2.10.2. Cour d'appel d'Angers ..... - 7 -

2.11.. BOP de Paris ..... - 8 -

2.11.1. Cour d'appel de Paris ..... - 8 -

2.12.. BOP Saint-Denis-de-la-Réunion ..... - 8 -

2.13.. BOP Sud ..... - 9 -

2.13.1. Cour d'appel de Toulouse ..... - 9 -

2.13.2. Cour d'appel de Montpellier ..... - 9 -

2.14.. BOP Sud-Est ..... - 10 -

2.14.1. Cour d'appel d'Aix-en-Provence ..... - 10 -

2.14.2. Cour d'appel de Bastia ..... *- 10 -*
2.15.. BOP Sud-Ouest ..... - 11 -
2.15.1. Cour d'appel de Bordeaux ..... *- 11 -*
2.15.2. Cour d'appel de Limoges ..... *- 11 -*
2.16.. BOP de Versailles ..... - 12 -
2.16.1. Cour d'appel de Versailles ..... *- 12 -*
2.16.2. Ecole nationale de la magistrature ..... *- 12 -*
2.16.3. Ecole nationale des greffes ..... *- 12 -*

3. AUTRES ..... - 13 -

3.1. Conseil d'Etat ..... - 13 -
3.2. CEPEJ ..... - 13 -
3.3. Conférence nationale des premiers présidents ..... - 13 -
3.4. Conférence nationale des procureurs généraux ..... - 13 -
3.5. Conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance ..... - 13 -
3.6. Conférence nationale des procureurs de la République ..... - 13 -
3.7. Organisations professionnelles de magistrats et fonctionnaires ..... - 13 -

1. Ministère des Finances et des Comptes publics

1.1. Cabinet du ministre des Finances et des Comptes publics et du secrétaire d'État chargé du Budget

- **M. Sébastien Backhouche,** directeur de cabinet adjoint
- **Mme Amélie Lummaux,** conseillère justice

1.2. Direction des achats de l'État

- **M. Michel Grevoul,** directeur
- **Mme Claire Darchy**, directrice du département performance des achats et affaires budgétaires
- **Mme Françoise Tuchman**, sous-directrice des achats de l'état

1.3. Direction du budget

- **M. Philippe Lonne,** sous-directeur
- **Mme Sabine Deligne**, cheffe du bureau justice-média

1.4. Contrôleur budgétaire et comptable du ministère de la justice

- **M. Arnaud Phélep**, contrôleur budgétaire et comptable ministériel

1.5. Directions régionales des finances publiques,

- **M. Marc Alarçon**, contrôleur budgétaire régional de Toulouse
- **M. Olivier Goulet**, contrôleur budgétaire régional de Bordeaux
- **M. Vincent Lecalonnec,** contrôleur budgétaire régional de Lyon
- **M. Jean-François Mariemberg**, contrôleur budgétaire régional de Metz
- **Mme Laurence Noël**, contrôleur budgétaire régional de Dijon
- **Mme Anne Penelaud-Brunet**, contrôleur budgétaire régional de Marseille
- **M. Pierre-Laurent Simoni,** contrôleur budgétaire régional de Lille

2. Ministère de la Justice

2.1. Cabinet du garde des Sceaux, ministre de la Justice

- **M. Thomas Andrieu**, directeur de cabinet
- **M. Romuald Gilet**, conseiller budget, immobilier et modernisation
- **M. Samuel Lainé,** conseiller services judiciaires et réformes statutaires

2.2. Secrétariat général

- **M. Stéphane Verclytte**, secrétaire général
- **Mme Anne Duclos-Grisier**, secrétaire générale adjointe, responsable de la fonction financière ministérielle
- **M. Marc Yolin**, sous-directeur de l'informatique et des télécommunications
- **Mme Marie-Hélène Hurtaud**, sous-directrice de l'immobilier
- **M. Michel Le Bastard**, chef du bureau des études et des opérations immobilières

2.2.1. Plateforme inter régionale de Toulouse

- **Mme Aline Chaix,** coordonnatrice et cheffe du département de l'exécution budgétaire et comptable

2.2.2. Plateforme inter régionale de Lyon

- **Mme Marie Fanet,** coordonnatrice et cheffe du département de l'exécution budgétaire et comptable

2.3. Direction des services judiciaires

- **Mme Marielle Thuau,** directrice
- **M. Thomas Lesueur**, chef de service, adjoint à la directrice

2.3.1. Sous-direction des finances, de l'immobilier et de la performance (SDFIP)

- **M. Hervé Machi**, sous-directeur
- **Mme Francine Albert,** adjointe au sous-directeur

2.3.1.1. Bureau de l'immobilier, de la sûreté des juridictions et de la sécurité des systèmes d'information (FIP 2)

- **M. André Bichwiller**, adjoint au chef de bureau

2.3.1.2. Bureau du budget de la comptabilité et des moyens (FIP 3)

- **Mme Véronique Juillard,** cheffe du bureau
- **Mme Annabelle Buron**, cheffe du pôle HT 2

2.3.1.3. Bureau des frais de justice et de l'optimisation de la dépense (FIP 4)

- **Mme Karine Vermes,** cheffe du bureau

2.3.2. Sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation (SDOJI)

- **Mme Stéphanie Kretowicz**, sous-directrice

2.4. Direction des affaires civiles et du sceau

- **Mme Carole Champalaune**, directrice
- **M. Guillaume Meunier**, sous-directeur du droit civil

2.5. Direction des affaires criminelles et des grâces

- **M. Robert Gelli**, directeur

2.6. BOP Centre

2.6.1. Cour d'appel de Dijon

- **M. Jean-Michel Malatrasi,** premier président
- **M. Jean-Jacques Bosc,** procureur général
- **Mme Michèle Brugère,** secrétaire générale de la première présidence
- **M. Jean-Michel Ezingeard,** secrétaire général du parquet général

2.6.1.1. Service administratif interrégional de Dijon

- **Mme Brigitte Chapuis,** directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Sandrine Bizouard**, responsable de la gestion immobilière
- **Mme Florence Jolly**, responsable gestion budgétaire, frais de justice
- **Mme Clémentine Noël,** responsable gestion budgétaire BOP
- **Mme Séverine Streer**, responsable gestion budgétaire et marchés publics, cheffe du pôle moyens

2.6.2. Cour d'appel d'Orléans

- **M. François Pion**, premier président
- **Mme Martine Ceccaldi**, procureure générale
- **Mme Elise Tamil**, secrétaire générale du parquet général

2.6.2.1. Service administratif régional d'Orléans

- **Mme Anne Anthony-Gerroldt,** directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Thérèse Garcia**, responsable de la gestion budgétaire

2.6.2.2. Tribunal de grande instance d'Orléans

- **Mme Sylvie Mottes**, présidente du tribunal de grande instance
- **Mme Yolande Renzi**, procureure de la République
- **Mme Martine Schweitzer,** directrice de greffe
- **Mme Annie Garnault,** greffière, responsable de la cellule budgétaire

2.6.3. Cour d'appel de Reims

- **M. Jean Seither**, premier président
- **M. Jean-François Bohnert**, procureur général
- **M. Pascal Cernik**, directeur délégué à l'administration régionale judiciaire
- **M Florence Dubois**, directrice de greffe du TGI de Charleville Mézières
- **Mme Mathilde Bardoel,** directrice de services de greffe judiciaire, responsable de gestion budgétaire au SAR
- **Mme Florence Lebon**, directrice de services de greffe judiciaire au tribunal de grande instance de Charleville
- **Mme Annabelle Ayala,** greffière au tribunal de grande instance de Châlons-en-Champagne

2.7. BOP Centre-Est

2.7.1. Cour d'appel de Lyon

- **M. Bruno Pireyre,** premier président
- **Mme Sylvie Moisson,** procureure générale

2.7.1.1. Service administratif régional de Lyon

- **M. Michel Cramet**, directeur délégué à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Sylvie Chapuis,** cheffe du pôle chorus de Lyon
- **M. Hervé Desvignes,** responsable de la gestion budgétaire
- **M. Sylvain Duflos,** responsable de la gestion budgétaire
- **Mme Véronique Gron**, responsable gestion budgétaire Marchés Publics,
- **Mme Amandine Ramos,** responsable de la gestion du patrimoine
- **M. Alberto Gomez,** technicien immobilier

2.7.1.2. Tribunal de grande instance de Lyon

- **M. Thierry Polle,** président
- **M. Marc Cimamonti,** procureur
- **M. Philippe Authier,** directeur de greffe du tribunal de grande instance de Lyon
- **Mme Catherine Levarlet,** adjointe administrative principale

2.7.2. Cour d'appel de Grenoble

- **M. Jean-François Beynel**, premier président
- **M. Jacques Dallest,** procureur général

2.7.2.1. Service administratif régional de Grenoble

- **Mme Françoise Ticozzi,** directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire

2.7.2.2. Tribunal de grande instance de Grenoble

- **Mme Edwige Wittrant**, présidente

2.7.2.3. Tribunal d'instance de Grenoble

- **Mme Françoise Simond,** vice-présidente chargée de l'administration du tribunal d'instance de Grenoble
- **M. Jacques Parra,** directeur de greffe du tribunal d'instance de Grenoble

2.8. BOP Grand-Est

2.8.1. Cour d'appel de Nancy :

- **M. Frédéric Fèvre**, procureur général
- **Mme Sylvette Mizrahi**, présidente de chambre, première présidente par intérim

2.8.1.1. Service administratif interrégional de Nancy

- **Mme Patricia Martin**, directrice déléguée à l'administration régionale
- XXX

2.8.2. Cour d'appel de Metz :

- **Mme Elisabeth Blanc**, première présidente
- **M. Julien Le Gallo**, secrétaire général du procureur général

2.8.2.1. Service administratif régional de Metz

- **M. Thierry Losa**, directeur délégué à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Marie-Laure Tessier**, responsable de gestion budgétaire UO
- **M. Anthony Chomard**, chef du pôle chorus
- **M. Christian Bour**, responsable de gestion informatique

2.8.2.2. Tribunal de grande instance de Metz

- **M. Michel Albagly**, premier vice-président, président par intérim
- **M. Christian Mercuri**, procureur de la République
- **M. Gilles Richard**, directeur de greffe
- **Mme Emilie Rouanet**, cellule budgétaire
- **Mme Emilie Bentz**, directrice de greffe par intérim du tribunal d'instance de Metz

2.9. BOP Grand-Nord

2.9.1. Cour d'appel de Douai

- **M. Bruno Cathala**, premier président
- **Mme Marie-Suzanne Le Quéau**, procureure générale

2.9.1.1. Service administratif régional de Douai

- **M. Philippe Dupriez**, directeur délégué à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Jennifer Gente,** responsable de gestion budgétaire BOP et chef du Pôle CHORUS
- **M. Hugues Pinchedé,** responsable de gestion budgétaire fonctionnement courant
- **Mme Audrey Nagle,** responsable de gestion budgétaire frais de justice
- **Mme Juliette Caron,** responsable de gestion budgétaire marchés publics
- **Mme Bérengère Hasard,** responsable de gestion du patrimoine immobilier

2.9.1.2. Tribunal de grande instance de Valenciennes

- **Mme Florence Peybernes**, présidente
- **M. François Pérain,** procureur
- **Mme Françoise Lepage,** directrice de greffe du tribunal de grande instance de Valenciennes

2.9.1.3. Tribunal d'instance de Valenciennes

- **Mme Caroline Pechter,** vice-présidente chargée de l'administration du tribunal d'instance de Valenciennes
- **M. Bertrand Joachim,** directeur de greffe du tribunal d'instance de Valenciennes

2.9.2. Cour d'appel de Rouen

- **M. Paul-André Breton**, premier président
- **M. Frédéric Benet-Chambellan**, procureur général

2.9.2.1. Service administratif régional de Rouen

- **Mme Catherine Cheneau,** directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Odile Ribeaucourt,** responsable de gestion budgétaire
- **Mme Isabelle Sade,** responsable de gestion budgétaire adjointe
- **Mme Catherine Avisse,** chargée du contrôle de gestion et du suivi dans Chorus

2.9.3. Cour d'appel d'Amiens

2.9.3.1. Tribunal de grande instance de Beauvais

- **Mme Brigitte Brun**, présidente
- **M. Jean-Philippe Vicentini,** procureur
- **M. Thierry Valentin,** directeur de greffe du tribunal de grande instance de Beauvais

2.10. BOP Grand Ouest

2.10.1. Cour d'appel de Rennes

- **M. Xavier Ronsin**, premier président
- **Mme Véronique Malbec**, procureure générale

2.10.1.1. Service administratif régional de Rennes

- **M. Pascal Morere**, directeur délégué à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Emmanuelle Bernier**, responsable de gestion budgétaire
- **Mme Catherine Massardier**, responsable des marchés publics

2.10.1.2. Tribunal de grande instance de Vannes

- **Mme Véronique Marmorat**, présidente
- **M. François Touron**, procureur de la République
- **Mme Micheline Pinon**, directrice de greffe

2.10.1.3. Conseil des prud'hommes de Vannes

- **Mme Odette Lozac'h**, présidente
- **Mme Lydie-Anne Hamon**, directrice de greffe

2.10.2. Cour d'appel d'Angers

- **Mme Patricia Pomonti**, première présidente
- **Mme Brigitte Lamy**, procureure générale
- **M. Brice Partouche**, substitut général, magistrat délégué à l'équipement

2.10.2.1. Service administratif régional d'Angers

- **M. Christian Grasset**, directeur délégué à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Hélène Chusseau**, responsable de la gestion budgétaire

2.10.2.2. Tribunal de grande instance d'Angers

- **Mme Mauricette Danchaud**, présidente
- **M. Yves Gambert**, procureur de la République
- **Mme Fabienne Grasset**, directrice de greffe

2.11. BOP de Paris

2.11.1. Cour d'appel de Paris

- **Mme Chantal Arens**, première présidente
- **Mme Catherine Champrenault**, procureure générale
- **M. Pascal Le Luong,** secrétaire général de la première présidente
- **Mme Véronique Andriollo,** secrétaire générale de la procureure générale
- **Mme Agnès Labreuil,** substitute générale

2.11.1.1. Service administratif régional de Paris

- **Mme Anne Auclair-Rabinovitch**, directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Odile Guilloteau**, cheffe du département budgétaire et comptable
- **M. Julien Béraud,** responsable de la gestion budgétaire

2.11.1.2. Tribunal de grande instance de Bobigny

- **M. Renaud Le-Breton-de-Vannoise**, président
- **Mme Fabienne Klein-Donati**, procureure de la République
- **Mme Françoise Lestrade**, directrice de greffe

2.11.1.3. Tribunal de grande instance de Meaux

- **M. Jean Pierre Menabé,** président
- **Mme Dominique Laurens,** procureure de la république
- **M. Bernard Rosat,** directeur de greffe
- **Mme Sophie Floch,** directrice des services de greffe, responsable de la cellule budgétaire

2.12. BOP Saint-Denis-de-la-Réunion

2.12.1.1. Cour d'appel de Saint-Denis

- **Mme Gracieuse Lacoste**, première présidente
- **M. Claude Laplaud**, procureur général
- **Mme Bérengère Vallée**, secrétaire générale de la première présidente

2.12.1.2. Service administratif régional

- **Mme Muriel Albouy**, directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Eva Talbot**, responsable de la gestion budgétaire
- **Mme Audrey Montel**, responsable des marchés publics et du patrimoine immobilier

2.13. BOP Sud

2.13.1. Cour d'appel de Toulouse

- **M. Guy Pasquier-de-Franclieu**, premier président
- **Mme Monique Ollivier**, procureure générale
- **Mme Giovanna Grafféo,** secrétaire générale du premier président
- **M. Gilles Neyrand,** secrétaire général de la procureure générale

2.13.1.1. Service administratif interrégional de Toulouse

- **M. Rémi Dartiguelongue**, directeurr délégué à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Nadia Manar**, responsable chargé de la gestion budgétaire et des marchés publics
- **M. David Gelsomino**, responsable chargé de la gestion budgétaire
- **Mme Corinne Majorel,** responsable chargée de la gestion budgétaire

2.13.1.2. Tribunal de grande instance de Montauban

- **M. Dominique Lenfantin,** président
- **Mme Alix-Marie Cabot**, procureure de la république
- **Mme Marie-Josée Monteils**, directrice de greffe
- **Mme Christine Soulat**, directrice des services de greffe

2.13.2. Cour d'appel de Montpellier

- **M. Eric Négron**, premier président
- **M. Pierre Valleix**, procureur général

2.13.2.1. Service administratif régional de Montpellier

- **Mme Cécile Favier,** directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire
- **M. Sébastien Ferrer**, responsable chargé de la gestion budgétaire

2.13.2.2. Tribunal de grande instance de Perpignan

- **Mme Chantal Monard,** présidente

- **M. Jean-Jacques Fagni,** procureur de la République
- **M. Laurent Duchemin,** directeur de greffe

2.14. BOP Sud-Est

2.14.1. Cour d'appel d'Aix-en-Provence

- **Mme Chantal Bussière**, première présidente
- **M. Jean-Marie Huet**, procureur général
- **Mme Marie-Elisabeth Bancal**, secrétaire générale de la première présidence

2.14.1.1. Service administratif interrégional d'Aix-en-Provence

- **M. Dominique Leboulleux**, directeur délégué à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Laurence Quinta**, responsable de la gestion budgétaire
- **Mme Marie-José Solari**, responsable du pôle Chorus
- **Mme Nazik Piron**, responsable des marchés publics
- **Mme Agnès Gervasoni**, responsable budgétaire adjointe

2.14.1.2. Tribunal d'instance d'Aix-en-Provence

- **M. Eric Bienko Vel Bienek**, président
- **M. Achille Kiriakides**, procureur de la République
- **Mme Marie-Jeanne Abram**, directrice de greffe
- **Mme Audrey Rapuc**, directrice des services de greffe, cellule budgétaire

2.14.2. Cour d'appel de Bastia

- **M. François Rachou**, premier président
- **M. Franck Rastoul**, procureur général
- **M. Stéphane Javet**, substitut général, magistrat délégué à l'équipement

2.14.2.1. Service administratif interrégional de Bastia

- **Mme Régine Labat Ravon**, directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire
- **M. Thibault Manteau**, responsable de la gestion budgétaire

2.14.2.2. Conseil des prud'hommes de Bastia

- **M. Dominique Biaggi**, président
- **Mme Yvonne Santoni**, directrice de greffe

2.15. BOP Sud-Ouest

2.15.1. Cour d'appel de Bordeaux

- **M. Dominique Ferrière**, premier président
- **Mme Laurence-Anne Michel**, secrétaire générale de la première présidence
- **M. Benjamin Alla**, secrétaire général de la procureure générale

2.15.1.1. Service administratif interrégional de Bordeaux

- **Mme Sylvie Jacolot**, directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Viviane Menguy,** responsable chargée de la gestion budgétaire BOP Sud-Ouest
- **M. Eric Laurent**, responsable chargé de la gestion budgétaire UO Bordeaux
- **Mme Karine Guichon**, responsable chargé de la gestion budgétaire et des marchés publics

2.15.1.2. Tribunal de grande instance de Bordeaux

- **M. Philippe Delarbre**, président du tribunal de grande instance

2.15.1.3. Tribunal d'instance de Bordeaux

- **M. Jean Rovinsky**, vice-président chargé de l'administration du tribunal d'instance
- **Mme Brigitte Dabadie**, directrice de greffe
- **M. Jérôme Boyer**, directeur de greffe adjoint
- **Mme Sandrine Caillava,** secrétaire chargée du service budgétaire

2.15.1.4. Tribunal de grande Instance d'Angoulême

- **M. Marc Fouillard,** président du tribunal de grande instance
- **M. Jean-David Cavaille,** procureur de la République
- **Mme Annabelle Guignard,** directrice de greffe

2.15.2. Cour d'appel de Limoges

- **Mme Annie Antoine,** première présidente
- **Mme Pascale Reitzel,** procureure générale
- **M. Didier de Sequeira,** secrétaire général de la première présidence
- **M. Olivier Kern,** secrétaire général du parquet général
- **Mme Sylvianne Charbonnier,** directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire

2.15.2.1. Tribunal de grande instance de Limoges

- **M. Benoit Giraud**, président du tribunal de grande instance
- **M. Gilbert Emery**, procureur de la République,

- **Mme Lydie Auroux**, directrice de greffe

2.16. BOP de Versailles

2.16.1. Cour d'appel de Versailles

- **Mme Dominique Lottin**, première présidente
- **M. Marc Robert**, procureur général
- **Mme Catherine Sorita-Minard**, secrétaire générale du parquet général
- **M. Loïc Abrial**, substitut général

2.16.1.1. Service administratif régional de Versailles

- **Mme Françoise Mille**, directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire
- **Mme Eurydice Chabant**, responsable de la gestion budgétaire

2.16.1.2. Tribunal de grande instance de Chartres

- **Mme Danièle Churlet-Caillet**, présidente
- **M. Rémi Coutin,** procureur de la République
- **M. Gilles Masia,** directeur de greffe

2.16.1.3. Tribunal d'instance de Chartres

- **Mme Cécile Bertaud**, magistrat chargée de l'administration du tribunal d'instance
- **Mme Marie-Ange Ettori-Natalini**, directrice de greffe du tribunal d'instance

2.16.1.4. Conseil de prud'hommes de Chartres

- président
- **Mme Ingrid Loiseau**, directrice de greffe

2.16.2. Ecole nationale de la magistrature

- **M. Olivier Leurent**, directeur
- **Mme Claire Estevenet**, sous-directrice de la formation continue
- **Mme Delphine Reygrobellet**, animatrice du pôle administration de la justice

2.16.3. Ecole nationale des greffes

- **M. Gérard Sentis**, directeur
- **Mme Linda Cedileau**, directrice adjointe

3. AUTRES

3.1. Conseil d'Etat

- **Mme Catherine Bergeal**, secrétaire générale
- **M. David Moreau**, secrétaire général adjoint

3.2. CEPEJ

- **M. Jean-Paul Jean**, président de chambre à la Cour de cassation, membre du groupe des experts

3.3. Conférence nationale des premiers présidents

- **M. Régis Vanhasbrouck**, premier président de la cour d'appel de Pau, président de la conférence
- **Mme Dominique Lottin**, première présidente de la cour d'appel de Versailles, membre du bureau
- **M. Paul-André Breton**, premier président de la cour d'appel de Rouen, membre du bureau

3.4. Conférence nationale des procureurs généraux

- **Mme Pignon**, procureure générale de la cour d'appel de Bordeaux
- **M. Jean-François Thony,** procureur général de la cour d'appel de Colmar, membre du bureau
- **Mme Jeanne-Marie Vermeulin,** procureure générale de la cour d'appel de Bourges, membre du bureau

3.5. Conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance

- **M. Gilles Accomando**, président du TGI d'Avignon, président de la conférence
- **M. Jean-Pierre Ménabé**, président du TGI de Meaux, membre du bureau

3.6. Conférence nationale des procureurs de la République

- **M. Thomas Pison**, procureur de la République près le TGI de Nancy, président de la conférence

3.7. Organisations professionnelles de magistrats et fonctionnaires

- **Mme Isabelle Besnier-Houben**, Syndicat des greffiers de France-Force Ouvrière
- **M. Henri-Ferréol Billy**, Confédération générale du travail
- **Mme Béatrice Brugère**, Force Ouvrière-magistrats
- **Mme Brigitte Bruneau-Berchère**, UNSA services judiciaires

Annexe VIII

- **Mme Emilie Dumay**, Confédération générale du travail
- **Mme Sophie Grimault**, Syndicat des greffiers de France-Force Ouvrière
- **Mme Lucie Guillon**, C-justice
- **M. Patrick Henriot**, Syndicat de la magistrature
- **Mme Véronique Léger**, Union syndicale des magistrats
- **Mme Pascale Loué-Wuilliaume**, Union syndicale des magistrats
- **M. Jean de Maillard**, Force Ouvrière-magistrats
- **M. Michel Montisci**, C-justice
- **M. Maurice Schreyer**, Confédération française démocratique du travail
- **Mme Clarisse Taron**, Syndicat de la magistrature

L’ensemble des revues de dépenses est disponible sur :
www.performance-publique.budget.gouv.fr/