

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Par M. André REICHARDT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, *vice-présidents* ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, *secrétaires* ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 6) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET RÉVÉLATEUR DE LA SPÉCIFICITÉ DES MISSIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	8
A. UN BUDGET ESSENTIELLEMENT CONSTITUÉ DE DÉPENSES DE PERSONNEL	10
B. LA DÉLICATE MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES.....	11
II. DES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES INCERTAINES EN RAISON DE LA RÉFORME DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES EN COURS	13
A. UNE RÉFORME ATTENDUE MAIS QUI SUSCITE DES INQUIÉTUDES	13
B. UNE RÉFORME MORCELÉE, UN EXAMEN PARLEMENTAIRE TRONQUÉ.....	15
1. <i>L'examen du projet de loi par la commission des lois de l'Assemblée nationale</i>	15
2. <i>L'absence d'inscription du projet de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale</i>	17
3. <i>Le refus sénatorial d'un examen tronqué de la réforme des juridictions financières</i>	17
C. UNE RÉFORME AUX CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES INCERTAINES	18
ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	21

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mardi 22 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. André Reichardt¹, les crédits du **programme « Cour des comptes et autres juridictions financières »** au sein de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* » du **projet de loi de finances pour 2012**.

Après avoir rappelé que la commission des lois consacrait pour la première fois cette année un avis distinct au budget des juridictions financières, le rapporteur a présenté les grandes lignes du programme et exprimé la **satisfaction** des représentants de la Cour des comptes, des chambres régionales des comptes et des syndicats de magistrats concernant **l'adéquation des moyens** qui leur sont alloués à **l'exercice de leurs missions**.

Ayant mentionné la forte proportion des crédits de personnel et la délicate mesure de la performance de l'utilisation de ces crédits, le rapporteur a ensuite évoqué les **incertitudes** qui découlent de la **réforme des juridictions financières** contenue dans le projet de loi relatif à la répartition des contentieux concernant l'évolution du budget de ces juridictions.

Prenant acte des observations formulées par M. André Reichardt, rapporteur pour avis, qui s'est à titre personnel déclaré favorable à l'adoption des crédits du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » inscrits au projet de loi de finances pour 2012, votre commission a donné un avis défavorable à cette adoption.

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111122/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Le budget des juridictions financières contenu dans le programme 164 de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* » fait l'objet pour la première fois cette année d'un rapport pour avis de la commission des lois. La place centrale qu'occupent ces juridictions dans le contrôle de la gestion publique et les évolutions qu'elles connaissent actuellement justifient l'intérêt que votre commission porte au budget alloué à la Cour des comptes et aux autres juridictions.

Ce budget 2012 de la Cour des comptes et des autres juridictions financières est marqué par une continuité et une stabilité au regard du budget 2011. Il s'inscrit en effet dans le cadre de la programmation triennale 2011-2013 qui impose aux juridictions financières d'assumer leurs missions avec une enveloppe budgétaire globale constante.

Votre rapporteur a pu constater que l'exercice des missions des juridictions financières dans le cadre de l'enveloppe budgétaire définie par le programme 164 semble à ce jour satisfaisant, tout en relevant les spécificités de ce programme tant au regard de la nature des dépenses (essentiellement des dépenses de personnel) qu'au regard de la délicate mesure de la performance de l'activité de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Au-delà de ce constat de continuité et d'absence de difficultés majeures, il apparaît que le budget des juridictions financières pour l'exercice 2012 est marqué par son caractère transitoire.

En effet, la réforme des juridictions financières, souhaitée par tous depuis plusieurs années, pourrait connaître après de nombreuses péripéties une étape décisive avec l'adoption mercredi 16 novembre 2011 du projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles après une lecture définitive à l'Assemblée nationale.

La possibilité de regroupement de certaines chambres régionales des comptes contenue dans ce texte annonce en particulier des perspectives budgétaires nouvelles mais incertaines pour le programme 164. Ce sont ces perspectives que votre rapporteur esquissera dans le présent rapport, après avoir présenté les spécificités du budget des juridictions financières.

*

* *

I. UN BUDGET RÉVÉLATEUR DE LA SPÉCIFICITÉ DES MISSIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Le montant des crédits prévus par le projet de loi de finances pour la Cour des comptes et les autres juridictions financières s'élèvera en 2012, selon le projet annuel de performance, à 214 165 909 euros en autorisations d'engagement et 214 576 468 euros en crédits de paiement. Cette enveloppe est globalement stable par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale en 2011 (+ 0,18 % en crédits de paiement).

Un amendement du Gouvernement voté en seconde délibération à l'Assemblée nationale a modifié le niveau des crédits de l'ensemble des missions du budget de l'État, « *au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011 dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques* ». Le montant des crédits du programme 164 voté par l'Assemblée nationale en première lecture s'élève donc à 213 415 909 euros en autorisations d'engagement (dont 185 201 628 euros pour le titre II) et 213 826 468 euros en crédits de paiement (dont 185 201 628 euros pour le titre II).

Votre rapporteur a pu constater en rencontrant les représentants de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes lors de ses auditions que le montant de ces crédits permet aux juridictions financières d'assumer leurs missions dans des conditions globalement satisfaisantes. Cette adéquation entre les contours de l'enveloppe budgétaire et les missions des juridictions financières s'explique notamment par la maîtrise de celles-ci sur une partie de leur programme de travail, en particulier en matière de contrôle des comptes et de la gestion publique.

Les crédits du programme sont répartis en quatre actions, qui couvrent l'ensemble des missions assumées par les juridictions financières :

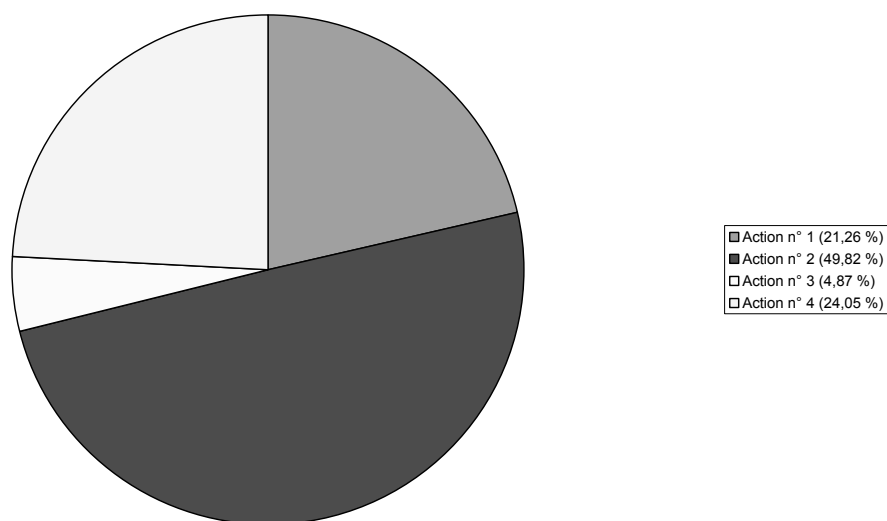
- l'action n° 1, contrôle externe et indépendant des comptes publics, rassemble les crédits destinés à la mission juridictionnelle de contrôle des comptes ainsi qu'à la certification des comptes prévue par l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Cette action représente 21,3 % des crédits du programme ;

- l'action n° 2, contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique, est, en termes de crédits, l'action la plus importante du programme 164, puisqu'elle réunit près de la moitié des crédits du programme (49,8 %). Elle recouvre l'activité de contrôle de la qualité de la gestion et du bon emploi des fonds publics, ainsi que l'évaluation des politiques publiques, missions à caractère non juridictionnel ;

- l'action n° 3, conseil et expertise, ne représente que 4,9 % des crédits du programme mais concerne des missions importantes puisqu'il s'agit de l'assistance apportée au Parlement et au Gouvernement, par la transmission de communications. Des activités ponctuelles de participation à des missions institutionnelles ou d'expertise au niveau international sont également prévues dans le cadre de cette action ;

- l'action n° 4, soutien aux activités des juridictions financières, regroupe les crédits (24,1 % des crédits du programme) destinés aux activités de direction du Premier président de la Cour des comptes assisté du secrétariat général de la Cour, ainsi que pour les chambres régionales des comptes les activités du secrétariat général et des services de gestion intérieure.

Répartition par action des autorisations d'engagement demandées pour 2012



Source : projet annuel de performance.

Les missions des juridictions financières

La diversité des missions assumées par les juridictions financières leur confère une place déterminante dans le contrôle financier public. Initialement centrée sur le contrôle des comptes publics, l'activité de la Cour des comptes puis des autres juridictions financières s'est progressivement enrichie de missions non juridictionnelles, dont la mission constitutionnelle d'assistance aux pouvoirs publics constitue depuis 2008 le dernier développement.

1) La mission de contrôle des comptes

Historiquement, la mission principale de la Cour des comptes était, en vertu de l'article 11 de la loi du 16 septembre 1807, le jugement des comptes. La Cour des comptes assurera seule cette mission jusqu'à la création des chambres régionales des comptes en 1983 (*cf. infra*).

À ce jour, les chambres régionales des comptes sont chargées du contrôle des comptes des comptables publics ou des comptables de fait des collectivités locales et de leurs établissements publics en premier ressort. La mission de la Cour des comptes consiste donc d'une part à juger les comptes des comptables publics de l'État et des établissements publics nationaux, et d'autre part à connaître en appel des jugements des chambres régionales des comptes.

2) Le contrôle de la gestion des organismes publics et parapublics, mission extra-juridictionnelle

Le contrôle de la gestion des ordonnateurs soumis aux règles de la comptabilité publique ainsi que le contrôle de la gestion des organismes privés bénéficiant de fonds publics constituent une activité non juridictionnelle des juridictions financières, dont l'importance s'est progressivement développée jusqu'à devenir essentielle (le contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique représente dans le budget 2012 près de la moitié des crédits du programme). Ce contrôle est cependant complémentaire du contrôle juridictionnel opéré sur les comptes publics. Il s'effectue d'ailleurs généralement en même temps, lors de la vérification des comptes et des pièces justificatives.

Le contrôle de la gestion publique peut aboutir à une saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière lorsque les infractions identifiées et leurs auteurs relèvent de cette Cour (*cf. infra*).

3) L'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement, mission constitutionnelle renforcée depuis la révision de 2008

La mission constitutionnelle de la Cour des comptes, initialement limitée en vertu de l'article 47 de la Constitution à l'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, s'est progressivement enrichie. En effet, de 1996 à 2008, l'ancien article 47-1 prévoyait également que la Cour assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a conforté et élargi cette mission. En effet, le nouvel article 47-2 de la Constitution reprend l'ensemble des missions constitutionnelles déjà existantes et dispose désormais que la Cour assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement et qu'elle est compétente pour assister le Parlement et le Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques.

Le texte constitutionnel révisé rend également destinataires des travaux de la Cour l'ensemble des citoyens. Il confirme enfin implicitement la mission de certification des comptes que la loi organique du 1^{er} août 2001 a confiée à la Cour.

La nature spécifique de ces missions explique donc que le budget des juridictions financières soit essentiellement constitué de dépenses de personnel (A) et que la mesure de la performance de ces crédits soit particulièrement délicate (B).

A. UN BUDGET ESSENTIELLEMENT CONSTITUÉ DE DÉPENSES DE PERSONNEL

Compte tenu de la nature spécifique des missions des juridictions financières présentées ci-dessus, la ventilation par titre des crédits du programme 164 présente la particularité d'une forte concentration des crédits en dépenses de personnel. Ainsi, 87 % des dépenses du programme sont consacrées au titre II.

Dépenses de personnel du programme 164

Catégorie d'emploi	Emplois (ETPT)			Crédits
	Plafond autorisé pour 2011	Demandés pour 2012	Variation 2012/2011	Demandés pour 2012 (y.c. charges sociales)
Catégorie A +	726	730	+ 4	111 032 031
Catégorie A	357	357	0	30 071 653
Catégorie B	345	379	+ 34	25 826 166
Catégorie C	412	374	- 38	19 271 868
TOTAL	1 840	1 840	0	186 201 628

Source : projet annuel de performance.

Il convient également de souligner qu'une majorité de ces dépenses de personnel (60 % environ) est constituée par les dépenses de personnel de catégorie A+ (magistrats, rapporteurs ainsi que certains agents administratifs et certains contractuels). Ceux-ci représentent 730 ETPT sur les 1840 prévus par le programme, c'est-à-dire environ 40 % des emplois.

Cette population de personnels de catégorie A+ est marquée par son caractère vieillissant¹, qui impose, pour maintenir le niveau d'emplois sans augmenter l'enveloppe budgétaire globale du programme, d'augmenter la part des dépenses de personnel d'un exercice à l'autre en raison de l'augmentation mécanique des traitements de ces personnels.

Les personnels des juridictions financières sont également caractérisés par une forte rotation, puisqu'environ un tiers des magistrats exercent actuellement leur activité hors juridiction.

Enfin, conformément à l'article 65 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011, un concours sera organisé en 2012 pour recruter 8 conseillers de chambres régionales et territoriales des comptes. Cette solution présente l'avantage de limiter le nombre de détachements dans les CRTC et de rajeunir le corps des magistrats.

B. LA DÉLICATE MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

La détermination d'indicateurs pertinents afin de mesurer la performance de l'activité des juridictions financières est une problématique caractéristique du programme 164 même si elle est commune à l'ensemble des programmes de performance des juridictions, qu'elles soient judiciaires ou administratives.

¹ La moyenne d'âge des magistrats de la Cour des comptes est de 54 ans et celle des magistrats des CRC est de 51,2 ans selon le projet annuel de performance.

Votre rapporteur a constaté lors des auditions qu'il a conduites que la détermination d'objectifs et d'indicateurs pertinents pour mesurer l'activité des juridictions financières suscite l'intérêt des magistrats de la Cour et des chambres régionales des comptes.

Ainsi, les indicateurs déterminés dans le projet annuel de performance joint au projet de loi de finances pour 2012 s'inscrivent, de même que le reste du budget, dans la continuité du programme triennal 2011-2013. Cette stabilisation des indicateurs s'accompagne cependant d'une réflexion interne à la Cour des comptes sur ce thème, conduite par le Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, M. Jean-Marie Bertrand, en vue de l'élaboration du prochain programme triennal.

Les indicateurs de performance du budget des juridictions financières

Indicateurs RAP 2010	2012 Prévision	2011 Prévision actualisée	2010 Réalisation	2009 Réalisation
1.1 - Proportion de la masse financière jugée ou certifiée (%) Cour CRTC	15-25 15-25	12-22 15-25	10,7 18,2	12,0 18,2
2.1 - Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières (%) Cour CRTC	15-25 15-25	15-25 15-25	22,7 15,9	20 15
2.2 - Suivi par les JF des effets des travaux insérés dans leurs rapports publics (%) Juridictions financières	75	75	71	72,97
2.3 - Contribution des juridictions financières au débat public Juridictions financières	2.060	1.870	1.706	1.544
3.1 - - Activité consacrée aux missions de conseil et d'expertise (hors 58-2) (%) Cour CRTC	10 10	10 10	10,3 9,1	10,1 8,4
3.2 - Réalisation des travaux dans les délais (%) Cour CRTC	95 95	95 95	95 92,7	90 89
4.1 - Poids de la masse salariale de la fonction soutien par rapport à la masse salariale globale des juridictions financières (%)	14	14	14,7	13,8

Source : Rapport d'activité 2010 et Projet annuel de performance 2012

En effet, l'ensemble des acteurs rencontrés par votre rapporteur a souligné la nécessité de définir des indicateurs qui ne soient pas uniquement des indicateurs d'activité, à caractère quantitatif.

Ces indicateurs d'activité, s'ils sont nécessaires, doivent nécessairement être complétés afin d'éviter les biais auxquels ils pourraient conduire. Par exemple, un indicateur qui mesurerait le taux de mise en œuvre des recommandations formulées par les juridictions financières serait un outil de mesure utile mais pourrait être détourné si la juridiction formule peu de recommandations ou des recommandations faciles à mettre en œuvre. De même, l'indicateur 1.1 du programme (proportion de la masse financière jugée ou certifiée) mesure essentiellement une activité, sans dimension qualitative. La détermination d'indicateurs complémentaires tels que ceux qu'utilisent les chambres régionales des comptes permet donc de préciser utilement la mesure de la performance à cet égard. C'est ainsi que la chambre régionale des comptes d'Île-de-France complète cet indicateur d'un indicateur évaluant le nombre d'affaires qui aboutissent à la mise en jeu de la responsabilité du comptable par rapport au nombre de comptes contrôlés.

II. DES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES INCERTAINES EN RAISON DE LA RÉFORME DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES EN COURS

A. UNE RÉFORME ATTENDUE MAIS QUI SUSCITE DES INQUIÉTUDES

Dès 2005, Philippe Séguin et Hélène Gisserot, à l'époque Premier président de la Cour des comptes et Procureur général près cette même Cour, estimaient que « *la question de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables constitue l'enjeu majeur pour la réforme de l'État* »¹ et préconisaient ainsi une réforme profonde de la Cour de discipline budgétaire et financière, en considérant « *qu'il [était] possible de confier à la même institution l'audit externe de la gestion publique et une compétence juridictionnelle de plein exercice sur l'ensemble des acteurs de la gestion publique, ordonnateurs et comptables* ». Ainsi, ils se prononçaient pour une réforme globale des juridictions financières allant dans le sens d'une extension à l'ensemble des gestionnaires publics des pouvoirs de la Cour des comptes.

Ces propositions ont été reprises par le Président de la République Nicolas Sarkozy dans le discours qu'il a prononcé le 5 novembre 2007 à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes. Mais le Président s'est également prononcé pour une réforme plus large des juridictions financières, afin que la Cour des comptes en particulier devienne « *le grand organisme d'audit et d'évaluation dont notre État a besoin* ». Cette réforme ne devait pas, en revanche, modifier le statut de la Cour (statut de magistrat des membres, indépendance, diversité des missions).

¹ *AJDA* 2005, p. 689.

Ainsi, le Conseil des ministres du 28 octobre 2009 a adopté un projet de réforme des juridictions financières¹, dont les principales dispositions consistaient à :

- fusionner en une juridiction unique la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière et les chambres régionales des comptes ;

- maintenir les missions juridictionnelles de la Cour et des chambres régionales mais en les allégeant par un relèvement du seuil de l'apurement administratif ;

- renforcer la mission d'évaluation des politiques publiques et de certification des comptes des juridictions financières ;

- créer une cour d'appel des juridictions financières, composée de membres de la Cour des comptes, de la Cour de cassation et du Conseil d'État.

La responsabilité des gestionnaires publics

L'engagement de Philippe Séguin pour une réforme de la responsabilité des gestionnaires publics découlait du constat selon lequel le régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics en vigueur est certes équilibré en théorie, mais s'avère en réalité d'une inégale effectivité.

Cette réforme de la dualité de régimes de responsabilité, conséquence du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, apparaissait nécessaire au vu des importantes évolutions qu'a connues la gestion publique ces dernières années, que ce soit d'un point de vue théorique avec l'entrée en vigueur de la LOLF ou d'un point de vue pratique en raison du poids croissant des nouvelles technologies.

1) La responsabilité des ordonnateurs, une responsabilité peu sanctionnée

Au-delà du risque d'une condamnation pour gestion de fait par le juge des comptes, la responsabilité des ordonnateurs peut en principe être engagée devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), juridiction spéciale créée en 1948. Cependant, les ministres et les élus locaux bénéficient de règles dérogatoires de mise en jeu de leur responsabilité, ce qui les exclut, systématiquement pour les ministres et dans la plupart des cas pour les élus locaux, de la compétence de la CDBF. Les ordonnateurs soumis à la juridiction de cette Cour sont peu sanctionnés en raison de conditions de saisine et de fonctionnement assez strictes. De plus, cette Cour est souvent réticente à sanctionner des ordonnateurs qui n'auraient été que les subordonnés de ministres ou d'élus locaux pour lesquels elle n'a pas compétence.

2) La responsabilité des comptables publics, une responsabilité lourde mais atténuée

Le régime de responsabilité des comptables publics repose sur le principe d'une responsabilité pécuniaire personnelle. Ce régime, dont l'origine remonte à l'Ancien Régime, fait peser sur les comptables publics une responsabilité particulièrement lourde, dans la mesure où ceux-ci doivent réparer sur leurs deniers personnels les préjudices qu'ils font subir au Trésor public. Le ministre des finances ou du budget détient cependant traditionnellement le pouvoir de prononcer la remise gracieuse des dettes qui incombent aux comptables publics à raison des débits que prononce le juge des comptes (Cour des comptes ou chambre régionale des comptes) à leur rencontre.

¹ *Projet de loi portant réforme des juridictions financières n° 2001 (A.N., XIII^e lég.).*

B. UNE RÉFORME MORCELÉE, UN EXAMEN PARLEMENTAIRE TRONQUÉ

1. L'examen du projet de loi par la commission des lois de l'Assemblée nationale

Le projet de loi portant réforme des juridictions financières a fait l'objet d'un examen, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, par la commission des lois de l'Assemblée nationale au cours de sa réunion du 15 septembre 2010, c'est-à-dire environ une année après son adoption en Conseil des ministres et son dépôt sur le bureau de cette assemblée.

La commission des lois a, à cette occasion, modifié le texte du projet de lois initial sur plusieurs points importants :

- elle a étendu à l'ensemble des gestionnaires publics la compétence de la Cour des comptes en matière de discipline budgétaire et financière, ce qui inclut les ministres et les élus locaux. Ceux-ci étaient en effet exclus du champ de compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

- le seuil de l'apurement administratif des comptes des collectivités territoriales par le comptable supérieur du Trésor a été relevé ;

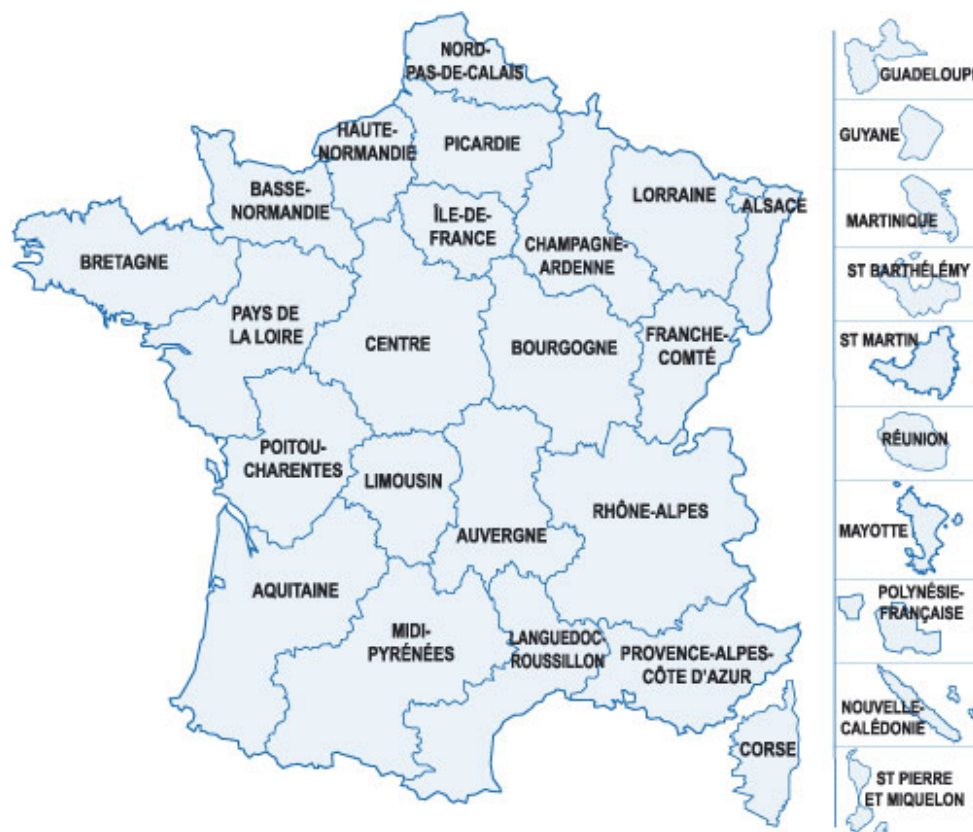
- l'adoption d'un amendement du rapporteur pour avis de la commission des finances, M. Michel Bouvard, a conduit à intégrer dans le texte une réforme profonde du régime de responsabilité des comptables publics. Le texte de la commission prévoyait en effet la possibilité de prononcer à l'encontre du comptable public une amende proportionnelle à ses revenus. Il supprimait de plus le pouvoir du ministre chargé du budget de remise gracieuse des débits ;

- le texte de la commission procédait également à une adaptation du statut des membres de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ;

- enfin, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait supprimé du texte du projet de loi les dispositions qui prévoyaient l'unification organique de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Cependant, elle avait introduit, à l'initiative du rapporteur, un article 10 *sexdecies* dont l'objet était d'encadrer l'exercice du pouvoir réglementaire de fixation du siège et des ressorts des chambres régionales des comptes. L'unification organique de la Cour et des CRC devait en effet s'accompagner du regroupement de certaines chambres régionales dont la taille était considérée comme insuffisante. La commission des lois, considérant que la nécessité de regrouper ces CRC subsistait, a donc souhaité encadrer les conditions de cette réorganisation en fixant dans le projet de loi le

nombre maximum de chambres à 20 pour la métropole et les régions d'outre-mer, au lieu des 27 actuelles (22 en métropole et 5 en outre-mer¹).

CARTE DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES



CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

Alsace
Aquitaine
Auvergne
Basse-Normandie
Bourgogne
Bretagne
Centre
Champagne-Ardenne
Corse
Franche-Comté
Guadeloupe-Guyane-Martinique
Haute-Normandie
Île-de-France
Languedoc-Roussillon
Limousin
Lorraine

Mayotte
Midi-Pyrénées
Nord-pas-de-Calais
Pays de la Loire
Picardie
Poitou-Charentes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
Réunion
Rhône-Alpes

CHAMBRES TERRITORIALES DES COMPTES

Nouvelle-Calédonie
Polynésie française
Saint-Barthélemy
Saint-Martin
Saint-Pierre-et-Miquelon

¹ Les CRC de La Réunion et de Mayotte sont constituées par les mêmes magistrats et ont leur siège à La Réunion. Les CRC de La Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique sont présidées par un même président, ont les mêmes magistrats assesseurs et la même administration. Elles sont installées à Pointe-à-Pitre, en Guadeloupe.

Cette réorganisation de la carte territoriale des CRTC a suscité l'inquiétude des syndicats de magistrats des juridictions financières, dans la mesure où, si le nombre maximum de chambres était fixé, les modalités du regroupement n'étaient pas connues au moment où la commission a adopté son texte.

2. L'absence d'inscription du projet de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale

À l'issue des travaux de la commission des lois, le texte n'a fait l'objet d'aucune inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dans les mois qui ont suivi. Considérant qu'il était nécessaire qu'une réforme en débat depuis près de quatre années soit finalement adoptée, le Président de la commission des lois, M. Jean-Luc Warsmann, a déposé une série d'amendements lors de l'examen du projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allégement des procédures, visant à introduire dans ce texte les dispositions concernant la réforme des juridictions financières, telles qu'elles avaient été adoptées par la commission des lois lors de l'examen du projet de loi portant réforme des juridictions financières. Les amendements du Président de la commission ne comprenaient cependant pas les dispositions relatives au statut des magistrats des CRC ni celles relatives à la responsabilité des comptables publics¹, considérées comme n'ayant aucun lien direct avec l'objet du texte en discussion.

Quelques semaines plus tôt, plusieurs dispositions concernant la réforme des juridictions financières avaient été intégrées dans le projet de loi de finances rectificative pour 2011, dont en particulier un article prévoyant la possibilité d'organiser un concours de recrutement de magistrats de CRC, introduit par amendement du Gouvernement (*cf. supra*).

3. Le refus sénatorial d'un examen tronqué de la réforme des juridictions financières

En raison de l'engagement de la procédure accélérée sur le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et de la saisine du Sénat comme première assemblée, les sénateurs n'ont eu à connaître pour la première fois des dispositions relatives à la réforme des juridictions financières introduites par l'Assemblée nationale que lors de la commission mixte paritaire réunie le 6 juillet 2011. Cette commission s'était de plus réunie seulement deux jours après l'adoption du texte par l'Assemblée, n'offrant pas au rapporteur de la commission des lois du Sénat la possibilité matérielle d'étudier les dispositions ainsi ajoutées.

¹ La question de la réforme de la responsabilité des comptables publics a été abordée lors de l'examen du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale, lors de la discussion de deux amendements identiques déposés par MM. Michel Bouvard et Charles de Courson. À la demande de Mme la Ministre du budget qui s'est engagée à intégrer cette réforme dans le prochain projet de loi de finances rectificative, les auteurs des amendements les ont retirés.

Votre rapporteur rappelle les vives réticences exprimées lors de cette CMP par le Président de la commission, M. Jean-Jacques Hyst, par le rapporteur, M. Yves Détraigne, mais plus généralement par l'ensemble des sénateurs qui siégeaient dans cette CMP. Ils avaient exprimé la nécessité qu'une réforme d'ampleur des juridictions financières soit l'objet de travaux parlementaires suffisants, dans chacune des assemblées. Cette opposition n'avait pas convaincu les députés et, après à l'échec de la CMP, avait eu lieu une nouvelle lecture du texte dans chacune des assemblées.

Après le maintien des dispositions en cause en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, le Sénat eut à connaître à nouveau du projet de loi enrichi des articles relatifs aux juridictions financières. Le travail auquel le rapporteur de votre commission, M. Yves Détraigne, avait alors pu procéder l'avait conduit lors de l'examen en commission, le 12 octobre 2011, à suggérer sur le point le plus discuté de cette réforme des juridictions financières, à savoir le nombre de CRC, une nouvelle rédaction de compromis.

À titre personnel, votre rapporteur avait alors soutenu cette initiative. Le Sénat n'avait pas suivi cette position et s'était en définitive prononcé à la fois pour la suppression des dispositions relatives aux juridictions financières et plus globalement pour le rejet du projet de loi.

C'est donc l'Assemblée nationale qui s'est prononcée en lecture définitive sur le texte, mercredi 16 novembre 2011. Elle a adopté le texte voté par elle en nouvelle lecture qui prévoit que le nombre de chambres régionales des comptes ne peut excéder vingt.

C. UNE RÉFORME AUX CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES INCERTAINES

Le projet annuel de performance précise que les crédits présentés cette année « *n'incluent pas les conséquences budgétaires qui découleraient de l'adoption du projet de loi portant réforme des juridictions financières* ». En effet, l'issue de la discussion du projet de loi relatif à la répartition des contentieux n'était pas connue au moment de la rédaction de ce document budgétaire. Mais malgré l'adoption définitive de ce texte et sa promulgation à venir, votre rapporteur tient à souligner l'incertitude qui continue à peser sur l'évolution du budget des juridictions financières pour les exercices à venir. En effet, la question du regroupement des chambres régionales des comptes aura nécessairement des conséquences budgétaires. Les modalités de ces regroupements n'étant pas connues, il semble difficile d'envisager précisément l'impact financier qu'ils auront sur le programme 164. Cette incertitude persistante est d'ailleurs un sujet de préoccupation, tant pour le secrétariat général de la Cour que pour les représentants des syndicats que votre rapporteur a rencontrés.

En particulier, le nombre de regroupements est à l'heure actuelle toujours inconnu, ainsi que la nature et l'ampleur des mesures qui accompagneront ces réorganisations territoriales du point de vue des personnels impactés.

*

* *

Votre rapporteur, partant du constat d'une satisfaction des différents acteurs des juridictions financières sur les crédits qui leur sont alloués, a proposé à votre commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du présent programme.

Toutefois, en raison des incertitudes sur les conséquences budgétaires de la réforme des juridictions financières, votre commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État » du projet de loi de finances pour 2012.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cour des comptes

M. Jean-Yves Marquet, secrétaire général adjoint

M. Régis Bac, directeur général des services

Association des présidents des chambres régionales des comptes

M. Jean-Yves Bertucci, président

Syndicat des juridictions financières

M. Sylvain Huet, président

M. Bertrand Schneider, vice-président

M. Jacques Mérot, adhérent