

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, 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 ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°6) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET 2013 RELATIVEMENT STABLE BASÉ SUR DES PERFORMANCES SATISFAISANTES	8
A. UN BUDGET PRÉSERVÉ DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE CONTRAINT	8
1. <i>Un budget en légère progression</i>	8
2. <i>Un budget rigide en raison de la prédominance des dépenses de personnel</i>	10
B. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES, DONT L'ANALYSE GAGNERA EN PRÉCISION AVEC LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX INDICATEURS	12
1. <i>De nouveaux instruments de mesure, axés sur la qualité de la performance</i>	12
2. <i>Des performances satisfaisantes appréciées à l'aune des indicateurs existants</i>	14
II. LA RECHERCHE DE GAINS D'EFFICIENCE POUR FAIRE FACE À LA MULTIPLICATION DES MISSIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	14
A. LES RÉFORMES TENDANT À RENFORCER L'EFFICACITÉ DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	16
1. <i>La réforme de la carte des juridictions financières, réalisée à moyens constants</i>	16
a) L'impact de la réforme sur la situation des personnels.....	18
b) L'impact immobilier des regroupements	20
c) L'impact des concentrations sur l'activité de contrôle des juridictions	21
2. <i>La volonté de renforcer les capacités de contrôle des chambres régionales des comptes par le relèvement du seuil de l'apurement administratif</i>	22
3. <i>Un contrôle renforcé de la bonne gestion budgétaire par la réforme des conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables et des ordonnateurs publics</i>	24
a) La réforme de la responsabilité des comptables publics.....	24
b) La réforme de la responsabilité des ordonnateurs restée en suspens.....	25
B. UNE AUGMENTATION DES CHAMPS DE COMPÉTENCES DES JURIDICTIONS QUI POSE LA QUESTION DE L'INSUFFISANCE DES MOYENS HUMAINS	26
1. <i>Une extension du dispositif de certification des comptes coûteuse en effectifs</i>	26
a) La certification des comptes des établissements publics de santé, en attente de ses décrets d'application	26
b) Le projet d'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales.....	26
2. <i>Des missions d'assistance au Parlement et au Gouvernement de plus en plus chronophages</i>	27
a) L'assistance au Parlement	27
b) L'assistance au Gouvernement.....	28
c) Les formations communes aux juridictions.....	28
ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu le 17 octobre 2012, M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mardi 27 novembre 2012² sous la présidence de **M. Jean-Pierre Michel**, vice-président, a examiné, sur le **rapport pour avis de M. André Reichardt**, les crédits du programme 164, « *Cour des comptes et autres juridictions financières* », de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* ».

Le rapporteur a tout d'abord relevé que, tenant compte des observations adressées à la Cour des comptes l'année précédente, **le programme 164 avait fait l'objet d'une importante restructuration** en sept actions (contre quatre précédemment), et d'**une refonte de ses objectifs et indicateurs de performance**.

Notant ensuite la **stabilité et la continuité de ce budget** (+ 2,6 % en autorisations d'engagement et maintien du plafond d'emplois à 1 840 ETPT), il a considéré que, s'il permettait actuellement aux juridictions financières d'assumer leurs missions dans des conditions satisfaisantes, la situation était fragile, et pourrait se trouver altérée par la multiplication des compétences confiées aux juges financiers.

Dans cette perspective, il a rappelé qu'une réforme globale des juridictions financières avait été envisagée en 2009, puis abandonnée au profit de dispositions éparpillées.

Des **gains d'efficience ont ainsi été recherchés** dans le **regroupement des chambres régionales des comptes** en vingt unités (contre 27 précédemment) et dans le **relèvement du seuil de l'apurement administratif**. Il a alors considéré que ces réformes devraient faire l'objet d'une évaluation approfondie, permettant d'apprécier les effets, sur leurs justiciables, de l'éloignement des juridictions financières et l'impact de ces transferts importants de compétences.

Enfin, dans le cadre du renforcement de l'efficacité de la gestion financière, il a évoqué l'absence d'entrée en vigueur de **la réforme de la responsabilité des comptables publics**, privée de ses textes d'application, et la question de la réforme, restée en suspens, **de la responsabilité des ordonnateurs**.

En conclusion, il a considéré que l'extension continue des compétences des juridictions, par le **renforcement récent des missions d'assistance** au Parlement et au Gouvernement, et par le **projet d'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales**, risquait de se heurter à une insuffisance de moyens des juridictions.

Au bénéfice de ces observations et sous les quelques réserves exprimées, le rapporteur pour avis a proposé à votre commission, qui l'a suivi, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

¹ Le compte rendu de l'audition de M. Didier Migaud est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121015/lois.html#toc6>.

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121126/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 deuxième 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.

Cette année, votre rapporteur tient à relever la nouvelle structuration du programme en sept actions (contre quatre précédemment) et la refonte importante des objectifs et indicateurs de performance, qui permettront, pour l'avenir, de mieux refléter la réalité de l'activité des juridictions financières.

Ce budget 2013 de la Cour des comptes et des autres juridictions financières est marqué par une continuité et une stabilité au regard du budget 2012. 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.

Pourtant, l'organisation et l'ensemble des missions des juridictions financières, sont en mutations profondes.

En 2012, à la suite de l'adoption de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, les chambres régionales des comptes ont été regroupées en 20 unités.

Parallèlement, les missions des juridictions financières ont été étendues (renforcement de l'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement), et le seront peut-être encore prochainement (projet d'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales), sans que le budget ni le plafond d'emplois n'aient évolué.

Il est difficile aujourd'hui d'estimer les effets que produiront ces réformes dans les années à venir, mais elles nécessiteront probablement qu'une nouvelle réflexion soit engagée pour mettre en adéquation les moyens et les tâches des juridictions.

*

* *

I. UN BUDGET 2013 RELATIVEMENT STABLE BASÉ SUR DES PERFORMANCES SATISFAISANTES

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » englobe la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes (CRC), désormais au nombre de 20 (contre 27 précédemment)¹.

A. UN BUDGET PRÉSERVÉ DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE CONTRAINT

1. Un budget en légère progression

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 2013 à **218,9 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **218,3 millions d'euros en crédits de paiement**². Cette enveloppe est globalement en **légère progression** par rapport aux crédits ouverts en 2012 (+ 2,6 % en autorisations d'engagement et + 2,1 % en crédits de paiement).

Hors dépenses de personnel, qui augmentent de 2,2 %, les crédits de paiement sont en progression de 4,6 % en autorisations d'engagement pour 2013, avec 29,6 millions d'euros.

Évolution du budget pour 2013

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Progression (en %)	LFI 2012	PLF 2013	Progression (en %)
Titre 2. Dépenses de personnel	185 201 628	189 358 830	+ 2,2 %	185 201 628	189 358 830	+ 2,2³ %
Autres titres	28 254 281	29 560 344	+ 4,6 %	28 664 840	28 914 840	+ 0,9 %
<i>Dont titre 3. Dépenses de fonctionnement</i>	<i>27 459 281</i>	<i>28 754 344</i>	<i>+ 4,7 %</i>	<i>27 544 240</i>	<i>27 804 254</i>	<i>+ 0,9 %</i>
<i>Dont titre 5. Dépenses d'investissement</i>	<i>455 000</i>	<i>506 000</i>	<i>+ 11,2 %</i>	<i>780 600</i>	<i>810 586</i>	<i>+ 3,8 %</i>
<i>Dont titre 6. Dépenses d'intervention</i>	<i>340 000</i>	<i>300 000⁴</i>	<i>- 11,8 %</i>	<i>340 000</i>	<i>300 000</i>	<i>- 11,8 %</i>
Total	213 455 909	218 919 174	+ 2,6 %	213 866 468	218 273 670	+ 2,1 %

Source : commission des lois à partir des données du projet annuel de performances 2013s 2013

¹ Le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des CRC a fixé le siège et le ressort des vingt CRC, en application de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. Quatorze ont leur siège en métropole, cinq en outre-mer et une en Corse. Cf. carte infra.

² Dans le projet de loi initial, les autorisations d'engagement étaient fixées à 218,7 millions d'euros et les crédits de paiement à 218 millions d'euros, ce qui représentait une progression, par rapport au PLF 2012 de + 2,4 % en autorisations d'engagement et + 1,9 % en crédits de paiement. En seconde délibération, à l'Assemblée nationale (séance du 15 novembre 2012), l'action n° 22 « Contrôle des finances publiques » du programme 164, a été abondée de 250 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

³ Cette progression s'explique essentiellement par l'augmentation du taux de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

⁴ Dans le projet de loi initial, le titre 6 représentait 50 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. En seconde délibération, à l'Assemblée nationale (séance du 15 novembre 2012), l'action n° 22 « Contrôle des finances publiques » du titre 6, a été abondée de 250 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Afin de permettre un suivi plus fin de la performance, les actions, objectifs et indicateurs de performances du programme 164 ont été refondus pour le projet de loi de finances pour 2013.

Les quatre actions qui existaient (n^{os} 1 à 4) ont été remplacées par sept nouvelles actions (n^{os} 21 à 27)

**Les sept nouvelles actions du programme 164 « Cour des comptes
et autres juridictions financières »**

- L'action n° 21 « *Examen des comptes publics* » regroupe la certification directe de certains comptes publics (État et Sécurité sociale), l'information du Parlement sur la qualité des comptes d'administrations publiques non certifiés, le contrôle juridictionnel sur les comptes des comptables publics, la vérification de la qualité et de la régularité des comptes des collectivités et organismes publics et l'activité de commissaire aux comptes d'organisations internationales du premier président de la Cour des comptes ;

- L'action n° 22 « *Contrôle des finances publiques* » couvre l'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale (remise des trois rapports annuels : sur les finances publiques, sur l'exécution du budget de l'État et sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale), les enquêtes au titre de l'article 58-2° de la LOLF, les avis des CRC sur les budgets locaux après saisine du préfet ainsi que sur les marchés et conventions de délégations de service public ;

- L'action n° 23 « *Contrôle des gestions publiques* » recouvre l'ensemble des contrôles sur la régularité et la qualité de la gestion des collectivités et des organismes publics par la Cour des comptes et les CRC. Cette activité est celle qui mobilise le plus de moyens.

- L'action n° 24 « *Évaluation des politiques publiques* » permet d'apprécier l'efficacité et l'efficacités des politiques publiques.

- L'action n° 25 « *Information des citoyens* » recouvre l'activité de publication ainsi que l'activité de représentation de la Cour et des CRC, assurées par le premier président, le procureur général, les présidents de chambre, les présidents de CRC ou les autres magistrats.

- L'action n° 26 « *Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics* » consiste en l'engagement de procédures juridictionnelles à l'encontre des comptables publics et des gestionnaires de fait, qui sont responsables sur leurs deniers personnels. La Cour et les CRC peuvent en outre saisir la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ou le juge judiciaire à l'encontre de l'ensemble des gestionnaires en cas d'irrégularité ou de faute de gestion.

- L'action n° 27 « *Pilotage et soutien des juridictions financières* » regroupe, pour la Cour, le pilotage exercé par le premier président, le secrétariat général, le parquet général, les présidents de chambres (rapporteur général inclus) et les missions d'inspection et de contrôle, ainsi que le soutien, qui comprend l'activité de l'ensemble des services administratifs (à l'exception du greffe et de la documentation). Dans les CRC, la même distinction est opérée.

Les sept actions du programme 164 sont de volume variable. Par exemple, l'action n° 23 « *Contrôle des gestions publiques* », représente 27 % du total des crédits du programme et l'action n° 27 « *Pilotage et soutien des juridictions financières* », 28 %, alors que l'action n° 26 « *Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics* », ne représente que 3 % du total des crédits.

Répartition des crédits par actions

Programme et actions	PLF 2013	Part dans le programme
165. Cour des comptes et autres juridictions financières	218 669 174	100 %
21. Examen des comptes publics (nouveau)	38 096 144	17 %
22. Contrôle des finances publiques (nouveau)	15 587 261	7 %
23. Contrôle des gestions publiques (nouveau)	58 778 046	27 %
24. Évaluation des politiques publiques (nouveau)	34 092 509	16 %
25. Information des citoyens (nouveau)	6 968 040	3 %
26. Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics (nouveau)	4 720 245	2 %
27. Pilotage et soutien des juridictions financières (nouveau)	60 426 929	28 %

Source : commission des lois à partir des données du projet annuel de performances 2013s

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 actuelles** dans des conditions globalement satisfaisantes.

Cette **situation** est néanmoins **fragile**, et pourrait se trouver altérée par la **multiplication des missions** confiées aux juridictions financières.

2. Un budget rigide en raison de la prédominance des dépenses de personnel

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 2.

Ces dépenses représentent 189,4 millions d'euros, et sont en progression de 2,2 % par rapport au PLF 2012, ce qui peut être expliqué par la mise en œuvre d'un dispositif d'accompagnement des personnels dans le cadre de la restructuration de la carte des juridictions financières¹.

¹ Cf. *infra*, 1 du A du II.

Dépenses de personnel du programme 164

Catégorie d'emploi	Emplois (ETPT)			Crédits
	Plafond autorisé pour 2012	Demandés pour 2013	Variation 2013/2012	Demandés pour 2013 (y.c. charges sociales)
Catégorie A +	730	734	+ 4	113 364 832
Catégorie A	357	364	+ 7	31 059 028
Catégorie B	379	377	- 2	26 095 495
Catégorie C	374	365	- 9	18 839 475
TOTAL	1 840	1 840	0	189 358 830

Source : projet annuel de performances 2013.

Le **plafond d'emplois, fixé à 1 840 ETPT**, demeure stable par rapport aux années précédentes, alors même que la période est marquée par les événements suivants :

- la restructuration du réseau des chambres régionales des comptes (regroupement de sept d'entre elles)¹ ;
- le renforcement de la fonction évaluation des politiques publiques et la stabilisation de la fonction certification des comptes ;
- le déploiement d'un nouveau schéma stratégique des systèmes d'information dans le cadre de la modernisation des méthodes et des outils de contrôle.

Au sein de ce plafond, la Cour des comptes s'est toutefois vu reconnaître **une certaine souplesse de gestion, à hauteur de 18 postes**, pour tenir compte des contraintes liées à la réorganisation des CRC et au nombre de mises à disposition des magistrats.

En effet, les personnels des juridictions financières se caractérisent par **une forte rotation**, puisqu'environ un tiers des magistrats exercent actuellement leur activité hors juridiction (en position de détachement, de mise à disposition ou en disponibilité). À l'inverse, les juridictions financières accueillent de nombreuses mobilités. À Orléans par exemple, chambre régionale des comptes dans laquelle votre rapporteur s'est transporté, 50 % des effectifs sont constitués de personnels détachés².

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 734 ETPT sur les 1 840 prévus par le programme, c'est-à-dire environ 40 % des emplois.

¹ Cf. *infra*, 1 du A du II.

² Les magistrats sont souvent issus des tribunaux administratifs. Quant aux personnels administratifs, ils viennent d'horizons divers : éducation nationale, ministère de l'intérieur, directions régionales des finances publiques...

Pour les magistrats, les modes de recrutement privilégiés demeurent les sorties de l'ENA, les recrutements au tour extérieur et les détachements entrants. Les magistrats des CRC peuvent également être recrutés sur concours. Cette possibilité a été pérennisée par l'article 94 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Il est prévu 207 entrées au total en 2013 dont 76 entrées de personnels A+ et 131 entrées d'agents des catégories A, B et C.

B. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES, DONT L'ANALYSE GAGNERA EN PRÉCISION AVEC LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX INDICATEURS

1. De nouveaux instruments de mesure, axés sur la qualité de la performance

Les objectifs et indicateurs de performance du programme 164 ont été refondus, mettant davantage l'accent sur la qualité des travaux grâce à la mesure des délais d'examen de la gestion et des délais de jugement notamment.

De plus, l'impact des travaux des juridictions financières sera désormais mesuré par une série d'indicateurs relatifs, en particulier, à la prise en compte des « *effets sur les comptes des travaux de certification* » ou à la « *fréquentation du site internet des juridictions financières* ».

Les objectifs et indicateurs du projet annuel de performances 2013

Le projet annuel de performances 2013 comporte désormais six objectifs et dix indicateurs, dont six sont nouveaux :

Objectif n° 1 : « *Garantir la qualité des comptes publics* »

Il concerne les activités de certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale par la Cour des comptes et les jugements des comptes des comptables publics par la Cour des comptes et les CRC. Il est assorti de deux indicateurs :

Indicateur 1.1 : « *Part contrôlée des comptes tenus par les comptables publics (en masse financière)* ». Cet indicateur existait déjà dans les précédents projets annuels de performances.

Indicateur 1.2 (nouveau) : « *Effets sur les comptes des travaux de certification* », qui mesure les effets des audits de certification sur les comptes de l'État et de la sécurité sociale.

Objectif n° 2 : « *Contribuer à l'amélioration de la gestion publique et des politiques publiques* »

Il permet de mesurer l'efficacité de l'examen par les juridictions financières de la gestion des collectivités publiques et des organismes nationaux ainsi que de l'évaluation des politiques publiques. Il se compose de deux indicateurs :

Indicateur 2.1 : « *Suites données aux recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales de comptes* » (déjà existant).

Indicateur 2.2 (nouveau) : « *Délais des travaux d'examen de la gestion* », qui vise à améliorer le délai de réalisation des contrôles, tout en préservant la qualité des investigations. Le délai prévu pour 2013 est fixé à 17-19 mois pour la Cour et à 14-16 mois pour les CRC.

Objectif n° 3 : « Assister les pouvoirs publics »

Cet objectif concerne les travaux de la Cour des comptes, dans le cadre de ses missions d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et pour l'évaluation des politiques publiques. Il concerne les rapports obligatoires prévus par la LOLF et la LOLFSS, et les rapports en réponse aux demandes d'enquête formulées par le Parlement en application de la LOLF (article 58-2°) ou de la LOLFSS (article LO 132-3-1 du code des juridictions financières). En outre, entrent également dans le champ de cet objectif, les évaluations de politiques publiques demandées par le Parlement en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, et les travaux à la demande du Premier ministre en application de l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières.

Indicateur 3.1 : « *Réalisation des travaux demandés par les pouvoirs publics dans les délais* » (déjà existant). Le taux est fixé pour 2013 à 95 %.

Indicateur 3.2 (nouveau) : « *Nombre d'auditions au Parlement* », fixé pour 2013 à 35 auditions de membres de la Cour et des CRC¹.

Objectif n° 4 : « Informer les citoyens »

Cet objectif vise à assurer la publicité des travaux des juridictions financières. Il se traduit par deux indicateurs :

Indicateur 4.1 : « *Nombre de retombées presse* », pour les travaux de la Cour des comptes uniquement, qui inclut les articles de presse écrite, les émissions radiotélévisées ainsi que les sites internet d'organes de presse et les blogs.

Indicateur 4.2 (nouveau) : « *Fréquentation du site internet des juridictions financières* », qui comptabilise le nombre de visiteurs uniques sur le site internet de la Cour des comptes durant l'année. Pour 2013, la cible est fixée à 900 000 visiteurs.

Objectif n° 5 : « Sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion »

Cet objectif concerne la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics par la Cour et les CRC ainsi que la mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs et autres gestionnaires publics par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Son indicateur unique permet de mesurer les délais de jugement pour la Cour des comptes et les CRC, ainsi que pour la CDBF. Pour 2013, il s'établit à 12 mois pour la Cour, 10 mois pour les CRC et 36 mois pour la CDBF

Indicateur 5.1 (nouveau) : « *Délais de jugement* »

Objectif n° 6 : « Améliorer le fonctionnement des juridictions financières »

Il mesure l'efficacité de la fonction de pilotage et de soutien grâce à un indicateur unique : Indicateur 6.1 (nouveau) : « *Efficiences de la gestion des ressources humaines* », mesurée par un ratio nombre de gestionnaires/effectifs gérés (prévision fixée à 2,38 % en 2013).

Dans son rapport pour avis de l'année dernière, **vo**tre rapporteur **avait pointé la nécessité de revoir les indicateurs existants**. Il se félicite donc de cette évolution, qui permet désormais aux indicateurs de couvrir la totalité du champ d'action des juridictions financières.

¹ Cet indicateur suppose que les assemblées trouvent du temps, dans leurs ordres du jour respectifs, pour ces auditions. À défaut cet indicateur se dégradera.

2. Des performances satisfaisantes appréciées à l'aune des indicateurs existants

Les six nouveaux indicateurs ne s'appliquant qu'à compter de l'année prochaine, l'analyse de la performance pour 2012 est donc fondée exclusivement sur l'étude des indicateurs existants.

Ils témoignent d'un **niveau tout à fait satisfaisant de performance des juridictions financières**. À titre d'exemple, en 2012, **75 % des recommandations formulées par la Cour ou les CRC ont été suivies d'effet** (réforme totale, partielle ou en cours), contre 72,5 % en 2011 et 71 % en 2010 (indicateur 2.1).

De même, **95 % des travaux demandés aux pouvoirs publics ont été réalisés dans les délais**, contre 90 % en 2011 (indicateur 3.1).

Quant à la part des comptes publics certifiés par la Cour et les CRC (indicateur 1.1), elle est en progression et atteint 15 à 25 % (en prévision actualisée), contre 17,3 % pour la Cour et 16,3 % pour les CRC en 2011.

Enfin, l'indicateur mesurant le nombre des retombées presse (4.1) pour les travaux de la Cour recense, en données actualisées pour 2012, 3 500 retombées, contre 3 050 en 2011, ce qui s'explique notamment par une progression du nombre de rapports produits.

II. LA RECHERCHE DE GAINS D'EFFICIENCE POUR FAIRE FACE À LA MULTIPLICATION DES MISSIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Les compétences des juridictions financières

a) La mission juridictionnelle de contrôle de la régularité des comptes des comptables publics

Historiquement, la mission première de **la Cour des comptes** consiste à **juger les comptes des comptables publics et des établissements publics de son champ de compétence**. Il s'agit d'un contrôle éminemment technique qui conduit la juridiction à vérifier la régularité des recettes et des dépenses publiques et les conditions de tenue de la comptabilité des organismes publics.

De plus, la Cour **connaît, en appel, des jugements des chambres régionales des comptes (CRC)**.

Les **CRC** effectuent des missions de **jugement des comptes des comptables publics ou des comptables de fait des collectivités locales** et de leurs établissements publics en premier ressort.

Cette activité juridictionnelle peut conduire à mettre en jeu **la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics** lorsque :

- un déficit ou un manquement a été constaté ;
- une recette n'a pas été recouvrée ;
- une dépense a été irrégulièrement payée ;
- l'organisme public a dû indemniser un tiers du fait du comptable public.

b) Le contrôle de la gestion des organismes publics

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 (Cour et CRC), dont l'importance s'est progressivement développée jusqu'à devenir essentielle.

Chaque année, **la Cour des comptes** procède à des investigations au cours desquelles les conseillers **enquêtent sur pièces et sur place**. Trois types de contrôles peuvent être distingués : le contrôle de régularité, la mesure de l'efficacité de la gestion (qui rapporte les moyens à l'activité), l'appréciation de l'efficacité (qui recouvre l'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs poursuivis).

À l'issue de ses enquêtes, la Cour des comptes établit un rapport, destiné au ministre concerné, qui pointe les éventuelles défaillances ou gaspillages constatés dans un service. Cette activité se concrétise aussi par la publication du rapport annuel de la Cour des comptes. Les conclusions de la Cour des comptes sur les dysfonctionnements administratifs dans l'utilisation de l'argent public donnent lieu, en principe, à des corrections par les pouvoirs publics.

Les **CRC** examinent **la gestion des collectivités territoriales** et organismes de leur compétence. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant.

Les contrôles engagés (soit à l'initiative de la CRC dans le cadre de son programme annuel de vérifications, soit à la demande de l'autorité locale ou du préfet) visent à examiner successivement :

- la régularité, c'est-à-dire la conformité au droit des dépenses et des prélèvements publics (l'achat a-t-il respecté les règles applicables à la commande publique ?) ;
- l'économie dans l'utilisation des fonds publics (les moyens mis en œuvre pour atteindre un objectif auraient-ils pu l'être à meilleur coût ?) ;
- l'efficacité (l'investissement a-t-il permis d'atteindre l'objectif fixé ?).

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

c) La certification des comptes

Depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, la Cour des comptes certifie les comptes de l'État. Elle est chargée de la même mission pour les comptes des organismes du régime général de la sécurité sociale depuis la loi organique du 2 août 2005 (LOLFSS).

La certification donne l'assurance que les comptes sont conformes aux règles comptables qui sont consignées dans le recueil des normes comptables de l'État.

Le législateur est intervenu, par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (« HPST »), pour prévoir une certification par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes des établissements hospitaliers les plus importants.

d) L'assistance apportée aux pouvoirs publics

L'article 47-2 de la Constitution, issu de la révision de 2008 prévoit que « *la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques.* »

Les travaux concernés sont les rapports obligatoires prévus par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), et les rapports en réponse aux demandes d'enquête formulées par le Parlement en application de l'article 58-2° de la LOLF ou de la LOLFSS (article LO 132-3-1 du code des juridictions financières).

En outre, entrent également dans le champ de cet objectif, **les évaluations de politiques publiques** demandées par le Parlement en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, et les travaux à la demande du Premier ministre en application de l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières.

Enfin, l'article 58-1° de la LOLF, permet au président ou au rapporteur général de la commission des finances de demander l'assistance d'un magistrat financier dans le cadre de ses missions d'évaluation et de contrôle de l'exécution des lois de finances. En dix ans, cette procédure n'a été utilisée que deux fois.

e) L'information des citoyens

Le texte constitutionnel révisé rend également destinataires des travaux de la Cour l'ensemble des citoyens. La fin de l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.* »

Après l'échec d'une réforme globale ambitieuse portée par l'ancien premier président de la Cour des comptes, Philippe Séguin, en 2009¹, un certain nombre de dispositions touchant aux juridictions financières ont été introduites dans différents textes, en particulier dans la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles².

A. LES RÉFORMES TENDANT À RENFORCER L'EFFICACITÉ DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

1. La réforme de la carte des juridictions financières, réalisée à moyens constants

Le projet de loi de 2009 envisageait une véritable unification organique des juridictions financières, par la création d'une Cour des comptes composée de chambres thématiques et de chambres régionales, qui auraient cessé d'être des juridictions autonomes, et auraient couvert un ressort plus large. Corrélativement, une unification organique des deux corps de magistrats était prévue.

Cette idée a été abandonnée au profit d'un simple regroupement des chambres régionales des comptes. La **loi du 13 décembre 2011** a fixé à **vingt, le nombre maximum de chambres régionales des comptes** pour la

¹ Abandon du projet de loi n° 2001 portant réforme des juridictions financières, déposé à l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009 (XIII^{ème} législature), qui contenait 17 articles, destinés à reconnaître aux juridictions financières de nouvelles attributions, de nouveaux moyens et à assurer une adaptation de son organisation.

² L'introduction de dispositions concernant les juridictions financières dans la loi du 13 décembre 2011 sur la répartition des contentieux, s'est faite contre l'avis du Sénat, la commission des lois ayant fait valoir sa préférence pour une réforme d'ampleur, fondée sur des travaux parlementaires approfondis, ce que ne permettait pas l'introduction de ces dispositions en première lecture à l'Assemblée nationale, dans le cadre d'une procédure accélérée.

métropole et les régions d'outre-mer (contre vingt-sept par le passé). Ces regroupements ont ensuite été décidés par décret¹.

Selon M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, entendu par la commission des lois le 17 octobre 2012, ces regroupements étaient rendus nécessaires par le fait que certaines juridictions ne comportaient plus que trois ou quatre magistrats, et ne pouvaient plus faire face aux moyens administratifs et techniques renforcés des collectivités territoriales, à la complexité croissante des sujets que les juridictions ont à traiter et à l'élargissement continu de leurs champs de compétences.

Pour **permettre à chaque CRC d'atteindre une taille critique**², en magistrats et en personnel de contrôle, pour être le plus efficace et le plus opérationnel possible, deux voies étaient envisageables : une augmentation sensible des effectifs ou une réorganisation des juridictions.

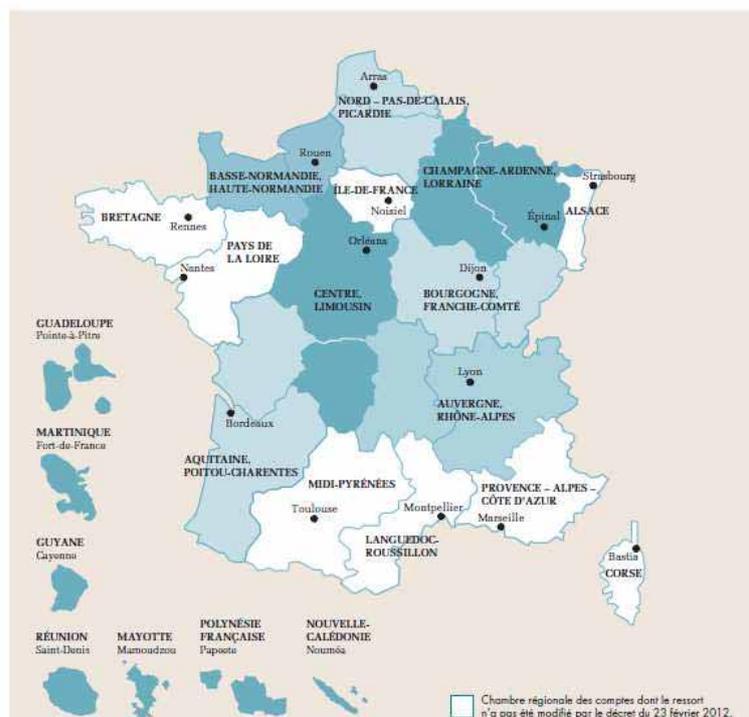
Dans le contexte budgétaire actuel, la seconde solution l'a emporté. **Les regroupements ont été réalisés à moyens constants** : un plafond d'emplois fixé à 1 840 équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour 2012 et 2013, et des crédits, hors titre 2, à un niveau parfaitement identique en PLF 2012 et PLF 2013.

Sans remettre en cause le bien fondé de la nécessité de certains regroupements, **votre rapporteur déplore cependant que les implantations des chambres régionales des comptes regroupées aient été déterminées par voie réglementaire.**

¹ Le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes a décidé de répartir les CRC ainsi : quatorze en métropole, cinq en outre-mer et une en Corse.

² Pour qu'une chambre atteigne cette taille critique, elle devait compter au minimum 15 magistrats environ (sauf cas particuliers et outre-mer). En deçà de ce nombre, les juridictions ont été regroupées.

Carte des chambres régionales des comptes regroupées



Source : site internet de la Cour des comptes <http://www.ccomptes.fr/>

a) L'impact de la réforme sur la situation des personnels

La restructuration de la carte des juridictions a soulevé des difficultés de gestion des ressources humaines. **194 personnes étaient concernées par ces regroupements**, dont 50 agents administratifs. Si les magistrats sont statutairement mobiles, les personnels de catégories B et C ne le sont pas toujours.

Un plan d'accompagnement a été mis en œuvre pour permettre de traiter, au cas par cas, la situation de tous les personnels touchés. Une mission d'accompagnement¹ a été mise en place auprès du secrétaire général de la Cour afin de gérer ce processus d'accompagnement social ainsi que le reclassement des agents qui n'ont pas souhaité suivre le regroupement².

Pour ces derniers, un accord avec le ministère de l'économie et des finances a été conclu, permettant le reclassement de ces agents au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP), avec une prise en charge du différentiel de traitement par les juridictions financières pendant trois ans.

¹ Cette mission a effectué 4 visites dans chaque CRC concernée et a réalisé plus de 300 entretiens individuels.

² Les vœux d'affectation émis par les 194 personnes concernées : 59 souhaits exprimés de rejoindre la chambre de regroupement, 36 de rejoindre une autre juridiction financière et 99 souhaits de reclassement au sein d'une autre administration, dont 26 réintégrations.

La plupart des cas ayant été traités ou étant sur le point de l'être, la mission d'accompagnement devrait achever ses travaux fin 2013.

En septembre 2012, la situation de 128 personnes, soit 66 % du total des personnels concernés par les regroupements, était réglée :

- 55 magistrats et agents ont rejoint les chambres de regroupement ;
- 34 magistrats et agents ont rejoint une autre juridiction financière
- 39 magistrats et agents (dont 6 agents à la DGFIP) ont été reclassés au sein d'une autre administration.

Pour le titre 2 (« Dépenses de personnel »), le coût de la restructuration de la carte des juridictions financières a été évalué, par la Cour des comptes, à **6 millions d'euros pour les années 2012 et 2013**, dont 4,6 millions d'euros pour la seule année 2013.

Théoriquement, **la réforme devait se faire à effectifs constants**, et permettre une organisation plus rationnelle et plus efficace des moyens humains, par une mutualisation des fonctions support, ce qui libérerait des ressources pour les missions de contrôle.

Pourtant, **dans les faits**, avec la possibilité pour les agents de rejoindre la DGFIP (99 sur 194 personnes concernées par les regroupements ont émis le souhait d'utiliser cette passerelle et 39 magistrats et agents ont déjà vu leur vœu exaucé), **voire rapporteur craint que les juridictions financières regroupées n'aient pas récupéré l'ensemble des effectifs** chambres fusionnées.

Par exemple, la chambre régionale des comptes Centre, Limousin, dans laquelle votre rapporteur s'est rendu, a fait pleinement les frais de la réforme de la carte des juridictions financières, puisqu'aucune personne travaillant à Limoges¹ n'a rejoint Orléans, ville d'implantation de la CRC regroupée. Lors de sa visite le 30 octobre, la CRC comptait environ 59 magistrats et agents², alors que le cumul des personnels des deux chambres regroupées représente 66 personnes.

Selon le président de la chambre régionale des comptes, M. Pierre Rocca, la situation devrait se normaliser progressivement, dès que les postes vacants ne seront plus gelés pour permettre l'affectation prioritaire des personnels concernés par la réforme. Néanmoins, en raison des économies générées par la mutualisation des fonctions support des deux chambres regroupées, il ne devrait pas demander, comme objectif cible pour 2013, le remplacement de tous les personnels.

¹ *Aucun des quatre magistrats de Limoges n'a rejoint Orléans : trois ont demandé leur affectation dans une autre juridiction et le dernier partira en retraite. Quant aux personnels administratifs, ils ont intégré, ou intégreront prochainement les services de la direction régionale des finances publiques de Limoges*

² *Environ 43 personnes à Orléans et 16 personnes encore présentes sur le site de Limoges, en instance de fermeture.*

Consommation du plafond d'emplois 2012 (prévisions) en ETPT

	Plafonds d'emplois 2012	Prévisions en ETPT au 31/12/2012
Total A+	730	736
<i>Dont magistrats Cour et CRC</i>	<i>593</i>	<i>598,2</i>
Total personnels administratifs A	357	352,9
Total Personnels administratifs B	379	372,6
Total personnels administratifs C	374	366
Total	1 840	1 828

Source : commission des lois à partir des données fournies par la Cour des comptes

La consommation d'emplois pour 2012 est en dessous du plafond d'emplois fixé. En revanche, le sureffectif observé pour les magistrats s'explique, en partie, par le retour des personnes placées à l'extérieur des juridictions, notamment affectées en cabinets ministériels, à la suite du changement de Gouvernement. *A contrario*, s'agissant des personnels administratifs, 18,5 ETPT ne sont pas pourvus.

Cependant, il est à noter que, pour permettre le reclassement dans les meilleures conditions des agents des CRC regroupées, priorité leur a été donnée en affectation sur les postes vacants. Ces postes ont donc été gelés en attendant leurs choix, ce qui peut expliquer, qu'au 31 décembre 2012, la consommation du plafond d'emplois reste en dessous des ouvertures prévues pour 2012, avec 1 828 ETPT pourvus sur 1 840.

La réforme des CRC connaîtra un pic de ses effets en 2013 avec la poursuite et la fin des départs d'agents des CRC regroupées vers d'autres administrations. Lors de l'examen du budget pour 2014, **votre rapporteur sera donc particulièrement vigilant sur ce point**. Car, si une meilleure allocation des moyens aux besoins des juridictions est un objectif tout à fait louable, cette réforme ne saurait priver les juridictions financières des effectifs nécessaires à l'exercice de leurs missions, qui se démultiplient.

b) L'impact immobilier des regroupements

La réforme a entraîné la nécessité pour les chambres régionales des comptes regroupées d'adapter leurs locaux, voire de déménager, pour accueillir l'ensemble des personnels¹.

¹ Pour les 7 sites regroupés : 5 chambres accueilleront l'ensemble des personnels après travaux, deux chambres n'ont pu accueillir les personnels dans les locaux existants (la CRC Auvergne, Rhône-Alpes, prendra à bail des locaux supplémentaires dans un immeuble voisin et, temporairement, la CRC Bourgogne, Franche-Comté, prendra à bail des locaux supplémentaires, en attendant que les travaux soient réalisés dans ses propres locaux).

Au 30 juin 2013, les sept CRC supprimées seront fermées.

Pour 2012 à 2015, la Cour a chiffré **les dépenses hors titre 2** liées à la réforme (essentiellement l'immobilier), à **6 millions d'euros, intégralement financés sur le programme 164**. En 2012, les déménagements éventuels et le programme des travaux nécessités par les regroupements ont représenté un montant de 2,9 millions d'euros. Pour 2013, le coût est estimé par la Cour à 1,9 million d'euros.

Au total, en crédits de paiement, **la réforme serait donc évaluée à 12 millions d'euros** (dépenses de personnel et dépenses immobilières principalement).

Cependant, M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes¹ a estimé que dans un premier temps, la réforme représentait effectivement une dépense importante, mais, qu'à terme, grâce à la libération de sept sites, des économies seraient réalisées (réductions de loyers, revente ou réaffectation de certaines propriétés de l'État).

c) L'impact des concentrations sur l'activité de contrôle des juridictions

Par ailleurs, si l'exigence de spécialisation des équipes de magistrats pouvait justifier une restructuration de la carte financière, **votre rapporteur s'interroge sur la capacité des nouvelles chambres à assurer un contrôle effectif sur l'ensemble des ressorts**, très étendus, qui sont désormais les leurs.

Par exemple, le ressort territorial de la chambre régionale des comptes Centre, Limousin², s'étend sur plus de 460 km du nord au sud. Pour se déplacer d'Orléans à la pointe nord du ressort, à Dreux par exemple, les personnels devront parcourir 110 km, soit 1 h 40 de trajet en voiture. De même, vers le sud, 353 km (3 h 30) séparent Tulle d'Orléans.

Quant à la chambre régionale des comptes Aquitaine, Poitou-Charentes, 284 km (3 h 07) séparent Bordeaux de Châtelleraut (au nord), et 192 km (2 h 05) de Bayonne (au sud).

Enfin, pour la chambre régionale des comptes Auvergne, Rhône-Alpes, la distance à parcourir en partant de Lyon pour rejoindre Aurillac (à l'ouest) représente 288 km (soit 4 h de trajet) et pour aller à Thonon-les-Bains (à l'est), 194 km (2 h 22) de trajet.

De plus, votre rapporteur s'interroge sur le choix de localiser certaines chambres regroupées dans des villes excentrées au regard de leur ressort, comme par exemple Épinal pour la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine.

¹ Audition du 17 octobre précitée.

² Cette chambre comprend les départements du Cher (18), de la Corrèze (19), de la Creuse (23), de l'Eure-et-Loir (28), de l'Indre (36), de l'Indre-et-Loire (37), du Loir-et-Cher (41), du Loiret (45) et de la Haute-Vienne (87).

Selon la Cour des comptes, **la distance n'empêchera pas les déplacements des magistrats** quand un contrôle est nécessaire.

Au contraire, selon les représentants de l'association des présidents des chambres régionales des comptes, entendus par votre rapporteur, les regroupements, par **une augmentation des effectifs des nouvelles chambres, permettraient une meilleure couverture du territoire**. Une juridiction dotée d'effectifs insuffisants ne pouvait se permettre d'avoir des magistrats en déplacement. En revanche, **la difficulté réside davantage, selon eux, dans l'insuffisance du barème de remboursement des frais de déplacement**.

Selon M. Pierre Rocca, président de la chambre régionale des comptes Centre, Limousin, la distance sera d'autant moins un problème que le seuil de l'apurement administratif a été relevé¹, ce qui va entraîner une diminution importante du nombre de collectivités territoriales à contrôler.

Votre rapporteur sera particulièrement attentif aux premiers éléments de bilan de cette restructuration et à son impact sur le niveau d'activité de contrôle des juridictions financières.

2. La volonté de renforcer les capacités de contrôle des chambres régionales des comptes par le relèvement du seuil de l'apurement administratif

La loi du 13 décembre 2011 a profondément réformé le régime de l'apurement administratif des comptes, fixé à l'article L. 211-2 du code des juridictions financières.

L'apurement des **comptes de comptables publics justiciables de la Cour des comptes** (État, établissements publics nationaux, notamment) ne peut se faire **que par voie juridictionnelle**.

En revanche, s'agissant des **comptables publics justiciables des chambres régionales des comptes** (collectivités territoriales, établissements publics locaux, notamment), deux voies d'apurement existent selon la taille de la collectivité :

- apurement juridictionnel pour les collectivités territoriales les plus importantes ;

- apurement administratif opéré par les comptables supérieurs pour les autres collectivités.

¹ Cf. *infra*, 2 du A du II.

L'extension du champ de l'apurement administratif des comptes¹ revient à **décharger les chambres régionales de comptes d'un certain nombre de procédures** pour leur permettre de se recentrer sur les enjeux les plus lourds (réduction de 67 % du nombre des comptes relevant directement de l'apurement juridictionnel par les CRC).

Pour les années à venir, votre rapporteur étudiera l'impact de ces transferts importants sur l'activité des directions régionales des finances publiques (DRFiP), qui font elles-mêmes l'objet de profondes restructurations.

Au cours de l'audition du premier président de la Cour des comptes par la commission des lois², les sénateurs ont manifesté leur crainte de voir disparaître, avec le relèvement du seuil de l'apurement administratif, le dialogue vertueux qui s'était mis en place, au fil des années, entre les collectivités territoriales et les juridictions financières.

M. Didier Migaud a tenté de dissiper ces craintes en rappelant qu'il fallait distinguer entre le contrôle des comptes et le contrôle de gestion.

Concernant **le contrôle des comptes**, il a relevé que, malgré le relèvement du seuil, les CRC continueront à contrôler la même masse financière qu'auparavant (80 % de la masse financière totale), la seule différence sera le nombre de comptes contrôlés (80 000 avant le relèvement du seuil, 10 000 comptes après)³.

De plus, il a rappelé que les CRC garderont **la possibilité d'appeler le compte d'une petite commune soumise à l'apurement administratif**⁴, pour qu'aucune collectivité locale, ni aucun établissement public ne puisse se sentir hors du champ de contrôle des juridictions.

Quant **au contrôle de gestion**, il demeurera assuré par les CRC, quelle que soit la taille de la collectivité, puisque les comptes seront toujours transmis à la CRC, seule compétente pour décider la mise en débet.

¹ À compter de 2013, l'apurement administratif s'appliquera :

- aux comptes des communes dont la population est inférieure à 5.000 habitants ou dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 3 millions d'euros ;

- aux comptes des établissements publics de coopération intercommunale dont la population n'excède pas 10.000 habitants et dont le montant des recettes ordinaires est inférieur à 5 millions d'euros ;

- aux comptes des établissements publics locaux d'enseignement dont le montant des ressources de fonctionnement figurant dans le dernier compte financier est inférieur à 3 millions d'euros.

² Audition précitée.

³ Pour la CRC Centre, Limousin par exemple, trois-quarts des comptes seront perdus mais cela ne constituera qu'une diminution de 10 à 15 % de la masse financière contrôlée.

⁴ En application des articles L. 213-8 et suivants du code des juridictions financières (CJF).

3. Un contrôle renforcé de la bonne gestion budgétaire par la réforme des conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables et des ordonnateurs publics

Cette volonté de sanctionner une gestion irrégulière se retrouve dans la définition des nouveaux objectifs du projet annuel de performances 2013 (PAP)¹, avec l'objectif n° 5 : « *Sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion* ».

Cet objectif concerne la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics par la Cour et les CRC ainsi que la mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs et autres gestionnaires publics par la CDBF. Son indicateur unique permet de mesurer les délais de jugement pour la Cour des comptes et les CRC, ainsi que pour la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

a) La réforme de la responsabilité des comptables publics

Les comptables publics sont **personnellement responsables** de leur gestion et en répondent **sur leur patrimoine**. En cas de manquement, le juge des comptes met en jeu cette responsabilité par **un arrêt** (s'il s'agit de la Cour des comptes) ou par un **jugement** (s'il s'agit d'une chambre régionale ou territoriale) **de « débet »**. Elle est illimitée dans son montant et n'exige pas la preuve d'une faute.

Le **ministre** des finances ou du budget détient cependant traditionnellement le pouvoir de prononcer **la remise gracieuse** de tout ou partie des sommes dont les comptables publics ont été déclarés débiteurs à raison des débet prononcés.

Ce régime était jugé non satisfaisant par beaucoup, dès lors que certaines décisions des juridictions financières pouvaient être vidées de leur substance par les remises gracieuses accordées par le ministre du budget.

La loi de finances rectificative n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 a modifié le régime de responsabilité du comptable public.

Lorsque la méconnaissance des obligations du comptable n'aura causé **aucun préjudice à l'organisme public**, le juge des comptes pourra le condamner au **versement d'une somme dont le ministre ne pourra plus faire remise**.

En cas de préjudice causé, le comptable sera, comme précédemment, constitué en **débet** et **le ministre ne pourra plus consentir une remise gracieuse intégrale**. La remise devra se traduire par un « *laissé à charge* » qui ne pourra être inférieur à un montant plancher, déterminé par décret.

¹ Cf. *supra*, 1 du B du I.

Un an après l'entrée en vigueur de la loi, **aucun bilan de l'efficacité de cette réforme ne peut être dressé, car les textes d'application n'ont pas été pris.** Votre rapporteur souhaiterait avoir l'explication de ce retard de calendrier.

b) La réforme de la responsabilité des ordonnateurs restée en suspens

Créée en 1948, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est compétente pour réprimer les infractions aux règles du droit de la comptabilité publique commises par les gestionnaires publics.

Avec **une moyenne d'arrêts rendus annuellement inférieure à trois**, un champ de compétence limité et la quasi-impossibilité de mettre en jeu la responsabilité des élus locaux, et l'impossibilité totale de mettre en jeu la responsabilité les membres du Gouvernement, la Cour n'a jamais pu jouer un rôle important, malgré plusieurs réformes.

Le projet de loi de 2009 prévoyait de **supprimer la CDBF¹** et de **faire de la Cour des comptes la juridiction unique** en matière de surveillance et de sanction de la discipline budgétaire et financière. Cette disposition n'a pas abouti.

Selon la Cour des comptes, avec le renforcement des pouvoirs des gestionnaires publics, notamment à la faveur de la LOLF, l'allègement des contrôles *a priori* et l'importance des montants des opérations en jeu, dans un contexte de forte tension budgétaire, ce régime devra être refondu.

M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes a estimé, devant votre commission², qu'il était difficile de se satisfaire de la liste actuelle des justiciables et des incriminations. À cet effet, il a proposé d'élargir ces listes, tout en admettant que tout ne devait pas relever du droit pénal. Une responsabilité financière pourrait être mise en place dès lors que des fautes de gestion sont commises, en toute connaissance de cause.

Quant à la responsabilité des élus ou des ministres, qui sont ordonnateurs principaux dans leurs ministères, cette question relève du pouvoir législatif.

Votre rapporteur souhaite interroger le Gouvernement et la Cour des comptes sur l'avancement de ce chantier.

¹ La CDBF réunit en son sein des magistrats de la Cour des comptes et du Conseil d'État.

² Audition précitée.

B. UNE AUGMENTATION DES CHAMPS DE COMPÉTENCES DES JURIDICTIONS QUI POSE LA QUESTION DE L'INSUFFISANCE DES MOYENS HUMAINS

1. Une extension du dispositif de certification des comptes coûteuse en effectifs

a) La certification des comptes des établissements publics de santé, en attente de ses décrets d'application

Après la certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale, le législateur est intervenu, par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (« HPST »), pour prévoir une certification par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes des établissements hospitaliers les plus importants¹, les autres établissements restant de la compétence de commissaires aux comptes tenus, toutefois, d'adresser leurs observations aux juridictions financières.

Pour l'heure, ce dispositif n'est pas applicable, en raison de l'absence de certains décrets d'application.

Or, la loi du 21 juillet 2009 prévoit l'entrée en vigueur de ce dispositif, au plus tard pour les comptes de l'exercice 2014 des établissements concernés.

Votre rapporteur appelle le Gouvernement à **hâter l'adoption des textes d'applications nécessaires à l'application du dispositif.**

b) Le projet d'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales

Dans le discours qu'il a prononcé le 7 septembre 2012, à l'occasion d'une séance solennelle à la Cour des comptes, le Président de la République a fait part de son intérêt pour une démarche d'**expérimentation, sur la base du volontariat**, de la certification des comptes des collectivités territoriales.

La Cour des comptes s'est dite prête à expérimenter un tel dispositif, estimant toutefois que la certification des comptes de toutes les collectivités territoriales n'était pas nécessairement pertinente, mais qu'elle devrait être **limitée aux comptes des collectivités qui font appel à la souscription publique.**

¹ La liste de ces établissements doit être fixée par voie réglementaire, en application de l'article L. 6145-16 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi du 21 juillet 2009, qui prévoit que : « les comptes des établissements publics de santé définis par décret sont certifiés. Les modalités de certification, par un commissaire aux comptes ou par la Cour des comptes, sont fixées par voie réglementaire. »

Selon les représentants du syndicat des juridictions financières, entendus par votre rapporteur, l'idée est intéressante. Ils approuvent le critère de la limitation du dispositif aux collectivités présentes sur les marchés obligataires, car ils estiment que pour les autres, il existe déjà suffisamment d'assurances que les comptes sont bien tenus (examen de fiabilité des comptes, séparation ordonnateur/comptable...).

Selon la Cour, la mise en œuvre de ce dispositif nécessiterait **la réalisation de quelques préalables**, comme l'amélioration de la fiabilité et de la transparence de la comptabilité des collectivités territoriales, et la mobilisation de moyens adaptés, pour ne pas nuire à l'exercice des autres missions des juridictions financières.

À partir des résultats de cette expérimentation menée par les juridictions financières, **le législateur interviendrait pour définir le cadre de ce dispositif, en tenant compte de la nécessité d'une mise en concurrence** des juridictions financières avec la profession des commissaires aux comptes¹.

M. Pierre Rocca, président de la CRC d'Orléans a néanmoins attiré l'attention de votre rapporteur sur le fait que **la certification est « gourmande » en ressources humaines** et constitue une activité irrégulière, qui engendre des difficultés d'organisation pour les juridictions, en raison de son imprévisibilité.

Il a exprimé sa crainte, si la certification était confiée aux CRC, que les personnels n'aient pas les moyens suffisants pour assurer cette nouvelle mission et qu'elle soit réalisée au détriment des autres compétences des juridictions. Cette crainte est totalement partagée par le syndicat des juridictions financières, rencontré par votre rapporteur.

Votre rapporteur demande au Premier ministre de bien vouloir dresser un état des lieux de ce projet d'expérimentation, ainsi qu'une évaluation des effectifs nécessaires à sa mise en œuvre.

2. Des missions d'assistance au Parlement et au Gouvernement de plus en plus chronophages

a) L'assistance au Parlement

L'outil le plus utilisé dans ce domaine est la demande d'enquête par la commission des finances de l'une des deux assemblées, **sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle** (article 58-2° de la LOLF).

¹ *Les critères d'intervention des juridictions financières et des commissaires aux comptes doivent être définis par la loi, sous peine de censure par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, rendue à propos de la loi « HPST », le Conseil constitutionnel a considéré qu'« en conférant à la Cour des comptes le pouvoir de coordonner les modalités des certifications par les commissaires aux comptes, sans fixer l'étendue et les limites de ce pouvoir, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ».*

En dix ans, de 2002 à 2012, la Cour des comptes a été saisie de 106 demandes sur ce fondement (47 en provenance de l'Assemblée nationale et 59 en provenance du Sénat). En moyenne, 10 à 15 demandes sont formulées par an.

En 2011, la Cour a été saisie de 13 demandes, 8 émanant de l'Assemblée nationale et 5 émanant du Sénat. En 2012, 10 demandes ont été formulées, 4 par l'Assemblée nationale et 6 par le Sénat.

Les thèmes de ces rapports sont très variés (fonction publique, justice, économie, affaires étrangères, éducation nationale), même si les sujets de finances publiques prédominent.

Ces rapports doivent être remis dans un délai de huit mois.

La Cour fait valoir qu'il lui serait difficile de dépasser ce nombre, sans que cela nuise aux autres missions dont elle a la charge.

b) L'assistance au Gouvernement

En 2012, pour la première fois, la Cour des comptes a réalisé des enquêtes fondées sur l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières, issu de la loi du 13 décembre 2011¹.

Le Premier ministre a utilisé pour la première fois cette procédure au printemps 2012. Il a souhaité que la Cour fasse un audit des finances publiques avant que son Gouvernement ne précise sa stratégie économique et financière. Cet audit a été inclus dans le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques du 2 juillet 2012², rapport établi chaque année en application de l'article 58-3° de la LOLF.

En juin 2012, la Cour a répondu à une nouvelle demande d'enquête du Premier ministre sur le fonctionnement du service d'information du Gouvernement (SIG). Le rapport lui a été remis le 17 septembre 2012 et a été rendu public avec son accord³.

c) Les formations communes aux juridictions

Pour permettre à la Cour des comptes de répondre aux demandes du Gouvernement et du Parlement, dans les délais impartis, la loi du 13 décembre 2011 a modifié les modalités de fonctionnement et les

¹ Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

² Ce rapport est disponible à l'adresse suivante :
<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Situation-et-perspectives-des-finances-publiques-2012>

³ Le rapport « Organisation et fonctionnement du service d'information du Gouvernement » est disponible à l'adresse suivante :
<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Organisation-et-fonctionnement-du-service-d-information-du-Gouvernement>

compétences des formations inter-juridictions constituées entre la Cour et les CRC¹.

Selon la Cour des comptes, ces améliorations ont très largement contribué à réduire les délais de traitement des demandes, formulées principalement sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF, évitant, comme c'était le cas auparavant, l'addition des délais propres à chaque juridiction concernée.

Ces procédures font l'objet de critiques de la part des syndicats. Lors de leur audition, les représentants du syndicat des juridictions financières ont fait part à votre rapporteur de la difficulté d'assurer correctement leurs missions de contrôle, tout en participant à ces formations, qui imposent le traitement des demandes dans des délais très courts (huit mois).

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous les quelques réserves exprimées, votre rapporteur propose à la commission des lois de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du présent programme.

¹ L'article L. 111-9-1 du CJF prévoit que « lorsqu'une enquête ou un contrôle relève à la fois des compétences de la Cour des comptes et de celles d'une ou plusieurs chambres régionales des comptes ou de celles de deux ou plusieurs chambres régionales des comptes, ces juridictions peuvent, dans l'exercice de leurs missions non juridictionnelles, mener leurs travaux dans les conditions suivantes.

« Une formation commune aux juridictions est constituée par arrêté du premier président dans des conditions fixées par voie réglementaire. Elle statue sur les orientations de ces travaux, les conduit et délibère sur leurs résultats. Elle en adopte la synthèse ainsi que les suites à lui donner. »

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

- **Mme Danièle Lamarque**, présidente de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur
- **M. Frédéric Advielle**, président de la chambre de Basse-Normandie-Haute Normandie

Syndicat des juridictions financières

- **M. Jacques Mérot**, président
- **M. Pierre Perrot**, secrétaire général

Compagnie régionale des commissaires aux comptes de Paris

- **M. Serge Anouchian**, président
- **M. Didier-Yves Racape**, ancien Président de la CRCC de Paris
- **M. Jean-Bernard Cappelier**, membre du Bureau de la CRCC de Paris
- **M. Olivier Barrat**, secrétaire général

Déplacement effectué par le rapporteur

- **Chambre régionale des comptes Centre, Limousin** (30 octobre 2012)