

N° 162

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

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 2014, 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.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n° 6) (2013-2014)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS..... | 5 |
| INTRODUCTION..... | 7 |
| I. DES MOYENS QUI PERMETTENT AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES D’AFFICHER DES PERFORMANCES SATISFAISANTES..... | 8 |
| A. UN BUDGET EN LÉGER REcul | 10 |
| 1. Une diminution du budget principalement imputable au transfert de crédits vers le Haut conseil des finances publiques | 10 |
| 2. Une légère diminution des crédits de personnel | 11 |
| B. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES APPRÉCIÉES À L’AUNE DE NOUVEAUX OBJECTIFS ET INDICATEURS..... | 12 |
| II. DES RÉFORMES TENDANT À RENFORCER L’EFFICACITÉ DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES FACE À L’ÉVOLUTION DE LEURS MISSIONS..... | 15 |
| A. UNE RÉFORME DU FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES | 15 |
| 1. L’achèvement de la réforme de la carte des juridictions financières | 15 |
| a) Un coût inférieur à celui envisagé..... | 16 |
| b) Une réforme menée dans des conditions satisfaisantes..... | 17 |
| c) Une dynamique nouvelle générée par les regroupements..... | 22 |
| 2. La rénovation des méthodes de travail des juridictions financières | 25 |
| a) Une harmonisation des pratiques professionnelles..... | 25 |
| b) Un renforcement de l’efficacité des formations inter-juridictions | 26 |
| B. UNE ÉVOLUTION DES MISSIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES..... | 29 |
| 1. Le renforcement des capacités de contrôle des juridictions financières..... | 29 |
| a) La modification du seuil de l’apurement administratif | 29 |
| b) Le contrôle renforcé de la gestion des finances publiques | 30 |
| 2. L’extension du dispositif de certification des comptes | 33 |
| a) Les incertitudes liées à la certification des comptes des établissements publics de santé..... | 33 |
| b) L’imminence du projet d’expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales | 34 |
| c) La future certification des comptes du Parlement par la Cour des comptes | 36 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 37 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mardi 26 novembre 2013¹ sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur**, président, a examiné, sur le **rapport pour avis de M. André Reichardt**, les crédits du programme 164, « *Cour des comptes et autres juridictions financières* », au sein de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* ».

Le rapporteur a tout d'abord salué la **présentation rénovée** de ce budget, conformément aux attentes des rapporteurs parlementaires, qui permet de mieux rendre compte de la diversité des activités des juridictions financières.

Après avoir noté que ce budget était en diminution (-1,8 % en autorisations d'engagement et - 0,9 % en crédits de paiement), il a cependant relevé que ce recul était principalement dû aux **prélèvements** opérés sur le programme 164 **au profit du nouveau programme 340** « *Haut conseil des finances publiques* », créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

À structure constante, il a constaté que les crédits du programme ne subissaient qu'une légère inflexion due, en crédits de paiement, à une diminution de la masse salariale de - 0,5 % et que le plafond d'emplois restait stable à 1 840 ETPT.

Il a considéré que, si ce budget 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 que des **gains d'efficience avaient 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**. S'il a considéré qu'il était prématuré d'en dresser un bilan, il a néanmoins estimé que les premiers résultats de ces réformes étaient encourageants.

Ensuite, dans le cadre du renforcement de l'efficacité de la gestion financière, il a évoqué **la réforme de la responsabilité des comptables publics**, sans pouvoir encore en mesurer les effets, compte-tenu de son entrée en vigueur tardive.

Enfin, il a considéré que l'extension des compétences des juridictions, 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, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* ».

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

Mesdames, Messieurs,

Le budget de la Cour des comptes et des autres juridictions financières contenu dans le programme 164 de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* » fait l'objet depuis trois ans maintenant 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 financières.

Ce budget bénéficie d'une présentation renouvelée en 2013, conformément aux attentes des rapporteurs parlementaires, qui permet de mieux rendre compte de la diversité des activités des juridictions financières. Les actions et objectifs ont été refondus ainsi qu'une grande partie des indicateurs du programme.

Le budget 2014 est le dernier de l'exercice triennal 2011-2013, basé sur le principe d'une enveloppe budgétaire constante. Les moyens prévus pour 2014 apparaissent cependant en légère diminution, ce qui est principalement imputable aux prélèvements opérés sur le programme 164 au profit du nouveau programme 340 « *Haut conseil des finances publiques* », créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

C'est donc à moyens quasi-constants que les juridictions financières ont dû absorber l'importante réforme de la carte des juridictions financières, intervenue à partir de 2012, qui a conduit au regroupement des chambres régionales et territoriales des comptes en 20 unités, contre 27 par le passé.

C'est également à moyens quasi-constants que les juridictions financières doivent faire face à la multiplication de leurs missions, passée (renforcement de l'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement) et à venir (projet d'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales).

I. DES MOYENS QUI PERMETTENT AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES D’AFFICHER DES PERFORMANCES SATISFAISANTES

Le programme 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* » englobe la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), désormais au nombre de 20¹.

Afin de permettre un suivi plus fin de la performance, les actions, objectifs et indicateurs de performances du programme 164 ont été refondus en 2013. Les quatre actions qui existaient (n^{os} 1 à 4) ont été remplacées par sept nouvelles actions (n^{os} 21 à 27) de volume variable.

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

- L’action n^o 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^o 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, les enquêtes au titre de l’article 58-2^o 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^o 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^o 24 « *Évaluation des politiques publiques* » permet d’apprécier l’efficacité et l’efficacités des politiques publiques.

- L’action n^o 25 « *Information des citoyens* » recouvre l’activité de publication ainsi que l’activité de représentation de la Cour et des CRC.

- L’action n^o 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^o 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.

¹ Le décret n^o 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^o 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.

Répartition des crédits 2014 par actions

| Programme et actions | PLF 2014 | Part dans le programme |
|--|--------------------|-------------------------------|
| 164. Cour des comptes et autres juridictions financières | 216 268 159 | 100 % |
| 21. Examen des comptes publics (nouveau) | 39 431 373 | 18,2 % |
| 22. Contrôle des finances publiques (nouveau) | 15 885 579 | 7,4 % |
| 23. Contrôle des gestions publiques (nouveau) | 60 082 504 | 27,8 % |
| 24. Évaluation des politiques publiques (nouveau) | 34 659 831 | 16,0 % |
| 25. Information des citoyens (nouveau) | 7 340 853 | 3,4 % |
| 26. Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics (nouveau) | 4 710 098 | 2,2 % |
| 27. Pilotage et soutien des juridictions financières (nouveau) | 54 157 921 | 25,0 % |

Source : commission des lois à partir des données du projet annuel de performances 2014.

A. UN BUDGET EN LÉGER REcul

1. Une diminution du budget principalement imputable au transfert de crédits vers le Haut conseil des finances publiques

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 2014 à **214,93 millions d'euros en autorisations d'engagement** (- 4 millions d'euros, soit - 1,8 % par rapport à 2013) et **216,27 millions d'euros en crédits de paiement** (- 2 millions d'euros, soit - 0,9 % par rapport à 2013).

Évolution du budget pour 2014

| Titre et catégorie | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| | LFI 2013 | PLF 2014 | Progression (en %) | LFI 2013 | PLF 2014 | Progression (en %) |
| Titre 2. Dépenses de personnel | 189 358 830 | 188 053 319 | - 0,7 % | 189 358 830 | 188 053 319 | - 0,7 % |
| Autres titres | 29 600 344 | 26 875 381 | - 9,2 % | 28 954 840 | 28 214 840 | - 2,6 % |
| <i>Dont titre 3. Dépenses de fonctionnement</i> | 29 044 344 | 26 230 732 | - 9,7 % | 28 094 254 | 27 459 218 | - 2,3 % |
| <i>Dont titre 5. Dépenses d'investissement</i> | 506 000 | 594 649 | +17,5 % | 810 586 | 705 622 | - 12,9 % |
| <i>Dont titre 6. Dépenses d'intervention</i> | 50 000 | 50 000 | 0 | 50 000 | 50 000 | 0 |
| TOTAL | 218 959 174 | 214 928 700 | - 1,8 % | 218 313 670 | 216 268 159 | - 0,9 % |

Sources : commission des lois à partir des données du projet annuel de performances 2014.

Mises à part les dépenses d'intervention qui restent stables pour couvrir les cotisations versées à des organisations internationales de contrôle, tous les titres de dépenses sont concernés par la diminution.

Cependant, ce recul global s'explique principalement par les prélèvements opérés sur le programme 164 au profit du nouveau programme 340 « Haut conseil des finances publiques », créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. En effet, rattaché à la Cour des comptes, bien qu'indépendant et autonome budgétairement, le Haut conseil a été créé à moyens constants.

Pour 2014, ce transfert représente 0,82 million d'euros (0,37 million d'euros pour le titre 2 et 0,45 million d'euros pour les autres titres). Dès lors, sans tenir compte de ce transfert, le budget pour 2014 n'est plus qu'en très léger recul par rapport au PLF 2013. Cette faible inflexion est due, en crédits de paiement, à une diminution de la masse salariale de - 0,5 % (- 0,94 million d'euros), les autres titres restant stables.

2. Une légère diminution des crédits de personnel

La ventilation par titres 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 consacrés au titre 2.

Ces dépenses représentent 188 millions d'euros pour 2014, et baissent de 0,7 % par rapport au PLF 2013, - 0,5 % en tenant compte du transfert de 0,37 million d'euros vers le Haut conseil des finances publiques (*cf. supra*), en dépit des contributions d'équilibre au compte d'affectation spéciale (CAS) « *pensions* » (qui pèse pour un quart des dépenses de personnel) et des diverses mesures catégorielles (création d'un grade d'attaché hors classe et poursuite de la revalorisation du statut des magistrats des CRTC). Cette diminution résulte d'un pilotage efficace de la masse salariale.

Pour 2014, le **plafond d'emplois reste stable à 1 840 ETPT** et les juridictions financières ont engagé **une politique de requalification des emplois en faveur de la fonction de contrôle**, en concentrant le recrutement sur les catégories A+ et A, cette tendance étant facilitée par les départs importants d'agents de catégorie B et C à la retraite, ou consécutifs à la réforme de la carte des juridictions financières (*cf. infra*). La priorité est également donnée à la résorption des vacances de postes de magistrats et d'assistants de vérification au sein des CRTC, ainsi qu'à la formation et la professionnalisation du personnel.

Dépenses de personnel du programme 164

| Catégorie d'emploi | <i>Emplois (ETPT)</i> | | | <i>Crédits</i> |
|--------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| | Plafond autorisé 2013 | Demandés pour 2014 | Variation 2014/2013 | Demandés pour 2014 |
| Catégorie A + | 734 | 770 | + 36 | 114 411 698 |
| Catégorie A | 364 | 430 | + 66 | 36 968 226 |
| Catégorie B | 377 | 350 | - 27 | 22 576 655 |
| Catégorie C | 365 | 290 | - 75 | 14 096 740 |
| TOTAL | 1 840 | 1 840 | 0 | 188 053 319 |

Source : projet annuel de performances 2014.

Les moyens humains théoriques des juridictions financières s'établissent donc à un niveau constant par rapport aux exercices précédents, alors même qu'elles font face à une multiplication de leurs missions.

De plus, la situation n'est pas améliorée par **un niveau de consommation d'emplois inférieur au plafond fixé**. En 2012, la consommation d'emplois s'est révélée en deçà des prévisions de 57 ETPT.

| | LFI 2012 | Exécution | Taux de réalisation |
|-----------------------------|----------|-----------|---------------------|
| Titre 2 (en M€) | 185,20 | 174,85 | 94,4 % |
| Plafond d'emplois (en ETPT) | 1 840 | 1 783 | 96,9 % |

Source : Cour des comptes.

En diminution depuis 2010, la consommation du plafond d'emplois reflète un volume de départs plus important que prévu (214 départs contre 152 prévus), qui n'a pas été compensé malgré un nombre d'arrivées plus important que prévu (177 arrivées contre 169 prévues).

Cette évolution s'explique principalement par une baisse de 30 % des accueils en détachement, mode privilégié de recrutement des personnels administratifs et techniques des juridictions et, parallèlement, par une hausse de 60 % des départs consécutifs à une fin de détachement, dans le contexte de la réforme territoriale des juridictions financières. Cette tendance semble se maintenir en 2013.

B. DES PERFORMANCES SATISFAISANTES APPRÉCIÉES À L'AUNE DE NOUVEAUX OBJECTIFS ET INDICATEURS

Les objectifs et indicateurs de performances du programme 164 ont été refondus en 2013 pour mieux rendre compte de la diversité des activités des juridictions financières. Pour leur première application, en projet annuel de performances 2014, ces indicateurs témoignent d'un **niveau tout à fait satisfaisant de performances des juridictions financières**.

Votre rapporteur tient néanmoins à rappeler que **les conditions d'exécution** du présent programme sont **relativement favorables**. En effet, pour garantir l'indépendance de la Cour des comptes, aucune mise en réserve de précaution en début de gestion n'affecte les crédits ouverts au titre du programme 164. De même, les mesures de réfaction concernant les crédits ouverts en loi de finances initiale doivent recueillir l'accord préalable de la cour. Ainsi, en 2012, le budget du programme a connu des annulations et transferts de crédits à hauteur de 6,8 millions d'euros en AE et CP.

Les objectifs et indicateurs du projet annuel de performances 2014

Le projet annuel de performances 2014 utilise pour la première fois les six objectifs et dix indicateurs (dont six sont nouveaux) créés en 2013.

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 CRTC. 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. Pour 2012, la part de la masse financière contrôlée par la Cour des comptes s'est établie à 52 %¹ et à 17 % pour les CRTC, alors que la cible pour 2013 et les exercices suivants est fixée à 15-25 %.

Pour 2013, la part de la masse financière jugée ou certifiée s'est stabilisée au taux satisfaisant de 15 % à 25 %. La même cible est fixée pour 2014 et 2015.

Indicateur 1.2 (nouveau) : « *Effets sur les comptes des travaux de certification* ». Il mesure le taux de prise en compte des corrections proposées par la Cour. Le niveau atteint en 2013 : 75 % (prévision actualisée), dépasse la cible fixée : 75 %, ce qui démontre une bonne appropriation par l'Etat et les caisses de sécurité sociale, des règles relatives à la tenue des comptes en droits constatés.

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). Pour 2012, dans 71,1 % des cas les destinataires ont donné suite aux recommandations formulées, dans 75 % des cas en 2013, atteignant ainsi la cible fixée pour les années à venir.

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 pour 2013 (prévision actualisées) s'établit, pour la Cour des comptes, au délai cible pour 2015 : 16-18 mois. Pour les chambres régionales et territoriales des comptes, il atteint 14-16 mois, soit un niveau très proche de la cible 2015 : 13-15 mois.

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 L.O. 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.

¹ La performance de la Cour des comptes, plus du double de la cible, s'explique par une raison conjoncturelle : le jugement des comptes de la Caisse des dépôts et consignations, qui représente à elle seule 28 % de la masse financière des organismes entrant dans le champ du contrôle.

Indicateur 3.1 : « Réalisation des travaux demandés par les pouvoirs publics dans les délais » (déjà existant). Le taux s'est établi en 2012 à 100 % et devrait atteindre 95 % fin 2013, c'est-à-dire, la cible fixée pour 2015.

Indicateur 3.2 (nouveau) : « Nombre d'auditions au Parlement » de la Cour des comptes et des CRTC. Il devrait être de 35 en 2013, ce qui correspond également à la prévision pour 2014 et à la cible pour 2015.

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, et nouveauté du PLF 2014, pour les CRTC, qui inclut les articles de presse écrite, les émissions radiotélévisées ainsi que les sites internet d'organes de presse et les blogs. Il marque une augmentation considérable pour la Cour des comptes puisque 18 000 retombées sont prévues en 2014 contre 3 700 en 2013 (prévisions actualisées) et 3 648 en 2012. Un tel écart s'explique en grande partie par un changement méthodologique de décompte¹.

Indicateur 4.2 (nouveau) : « Fréquentation du site internet des juridictions financières ». Il comptabilise le nombre de visiteurs uniques sur le site internet de la Cour des comptes durant l'année. Pour 2013, la cible était fixée à 900 000 visiteurs. La prévision actualisée pour 2013 sont en deçà, à 650 000 visites. La prévision pour 2014 remonte à 700 000 visites, et la cible à atteindre en 2015 s'établit à 750 000 visites.

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, n° 5.1 (nouveau) : « Délais de jugement », permet de mesurer les délais de jugement pour la Cour des comptes et les CRC, ainsi que pour la CDBF. Pour 2013 (prévision actualisée), il s'établit à 12 mois pour la Cour, 10 mois pour les CRC et 36 mois pour la CDBF. La cible à atteindre en 2015 est : 10 mois pour la Cour, 8 mois pour les CRC et 36 mois pour la CDBF.

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 : l'indicateur 6.1 (nouveau) : « Efficacité de la gestion des ressources humaines », qui se traduit par un ratio nombre de gestionnaires/effectifs gérés. Il était de 2,17 % en 2012, il devrait atteindre 2,35 % fin 2013, ce qui est au-dessus de la cible de 2,29 % pour 2015.

Ces bons résultats, réalisés à effectifs constants, alors même que les juridictions financières doivent faire face à une multiplication de leurs missions, témoignent de **l'investissement important de l'ensemble des personnels.**

¹ Désormais, les retombées presses recouvrent pour la Cour des comptes, toutes les citations de la Cour et de son premier président au cours de l'année civile, alors que précédemment, seules étaient comptées les retombées relatives à un rapport, dans les 30 jours suivant sa publication.

II. DES RÉFORMES TENDANT À RENFORCER L'EFFICACITÉ DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES FACE À L'ÉVOLUTION DE LEURS MISSIONS

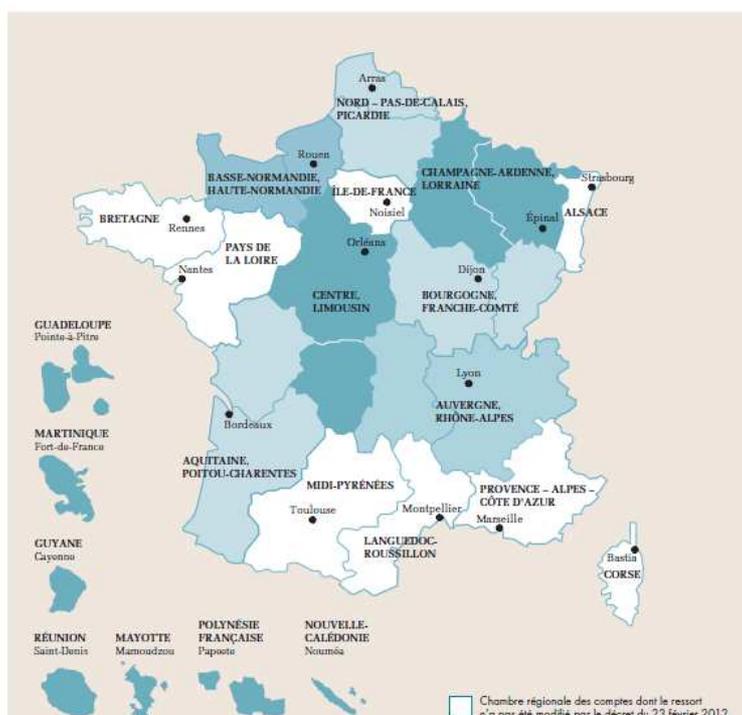
Après l'échec d'une réforme globale ambitieuse portée par l'ancien premier président de la Cour des comptes, Philippe Séguin, en 2009, un certain nombre de dispositions touchant aux juridictions financières ont été introduites dans différents textes, en particulier dans la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

A. UNE RÉFORME DU FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

1. L'achèvement de la réforme de la carte des juridictions financières

La loi du 13 décembre 2011 a fixé à vingt, le nombre de chambres régionales des comptes pour la métropole et les régions d'outre-mer (contre vingt-sept par le passé). Ces regroupements ont ensuite été décidés par décret¹.

Carte des chambres régionales des comptes regroupées



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

¹ Le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes a fixé le siège et le ressort des 20 CRTC : 14 en métropole (Arras, Bordeaux, Dijon, Épinal, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Noisiel, Orléans, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse), 5 en outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte) et une en Corse (Bastia).

Les regroupements étaient rendus nécessaires par le fait que certaines juridictions ne comportaient plus que trois ou quatre magistrats, et ne pouvaient plus faire face à la multiplication de leurs missions et à la complexité croissante des sujets qu'elles avaient à traiter.

L'objectif de la réforme était de **permettre à chaque CRTC d'atteindre une taille critique**, en magistrats et en personnel de contrôle, pour être la plus efficace et la plus opérationnelle possible¹. 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.

À ce jour, les sièges des juridictions supprimées ont été fermés. 50 % des agents concernés par la réforme dont 86 % pour les seuls magistrats, ont rejoint une autre chambre régionale ou territoriale des comptes.

Au-delà des économies budgétaires attendues de la réforme, votre rapporteur s'est interrogé sur l'impact qu'elle a eu sur l'activité des juridictions et sur la situation des personnels.

a) Un coût inférieur à celui envisagé

L'essentiel du coût de la réforme a été supporté sur les exercices 2012 et 2013.

Pour 2014, l'impact budgétaire de la restructuration de la cartographie des juridictions financières est estimé à 0,6 million d'euros :

- 0,27 million d'euros pour les dépenses de personnel, au titre du dispositif d'accompagnement. Elle a bénéficié à 195 collaborateurs (18 % des effectifs totaux des CRTC) ;

- 0,33 million d'euros hors titre 2, dont l'essentiel porte sur des travaux immobiliers ou informatiques liés aux regroupements.

Sur le titre 3, plus précisément, si une économie globale de 0,95 million d'euros est attendue en crédits immobiliers, en raison du regroupement de 7 CRC (fermeture des sièges), celle-ci a été absorbée par les dépenses d'aménagement et de mises aux normes des locaux des CRC regroupés.

Le coût total de la réforme avait été chiffré l'an dernier à 13,43 millions d'euros, puis à 12 millions d'euros. Il est finalement en dessous de ce montant, puisqu'il est évalué à 7,19 millions d'euros de 2012 à 2016.

¹ Les choix de regroupements ont été justifiés par plusieurs critères : un nombre minimum de magistrats (15, sauf cas particuliers et outre-mer), un ressort géographique homogène et cohérent, la limitation du temps de déplacement supplémentaire pour le contrôle de l'ensemble des collectivités et organismes des nouveaux ressorts, un accueil optimal des personnels regroupés (en termes immobiliers, de transports...), une limitation de l'impact social de la réorganisation.

Cette réévaluation à la baisse s'explique par le nombre de mobilités externes qui s'est finalement avéré plus faible que la prévision. En effet, sur les 195 personnels concernés (51 magistrats et 144 agents), 96 (44 magistrats et 52 agents) ont choisi de rester au sein des juridictions financières, soit en intégrant la chambre de regroupement, soit en étant affectés à la chambre de leur choix.

Cette réforme structurelle devrait néanmoins, à terme, engendrer des économies qui sont pour l'instant difficile à chiffrer. Cependant, selon les services de la Cour des comptes, les coûts de ces regroupements en fonctionnement et investissement (hors dépenses de personnel), environ 3,71 millions d'euros, seront compensés en quatre ans par les économies réalisées.

b) Une réforme menée dans des conditions satisfaisantes

- **L'achèvement de l'accompagnement des magistrats et personnels concernés**

La restructuration de la carte des juridictions concernait 18 % des effectifs des CRTC, soit **195 personnes**, dont 144 agents administratifs qui occupaient des fonctions d'assistant de vérification et de soutien (73,6 % d'agents de catégories B et C) et 51 magistrats. Or, si les magistrats sont statutairement mobiles, ce n'est pas le cas des personnels administratifs.

Un plan d'accompagnement a été mis en œuvre à partir du 2 avril 2012 pour permettre de **traiter, au cas par cas, la situation de tous les personnels touchés**. Les mouvements de magistrats sont désormais achevés et ceux des personnels se termineront au 31 décembre 2013.

Ce protocole a comporté d'une part, **des mesures indemnitaires et sociales d'accompagnement** à la mobilité géographique¹ et, d'autre part, un dispositif de reclassement des personnels favorisant les mouvements externes vers d'autres administrations sans mobilité géographique.

M. Jean-Yves Marquet, secrétaire général adjoint de la Cour des comptes, entendu par votre rapporteur, a souligné le fait **qu'aucune mobilité n'avait été imposée**.

¹ Le dispositif d'accompagnement comprenait : une prime de restructuration de service, un complément spécifique de restructuration au titre de la mobilité interne, une indemnité de départ volontaire, une indemnité d'accompagnement à la mobilité, qui permettait le maintien du niveau de rémunération pendant trois ans, une aide à la mobilité du conjoint en ce qui concernait la mobilité externe.

La mobilité des personnels dans le cadre des regroupements de CRC

Les regroupements ont concerné 195 personnes, dont 144 agents administratifs et 51 magistrats. Le protocole d'accompagnement prévoyait que les magistrats et les agents bénéficient d'une affectation de plein droit à la chambre régionale des comptes compétente sur le ressort de leur affectation initiale. S'ils ne souhaitent pas bénéficier de cette affectation et s'ils envisageaient une mutation vers une autre juridiction, leur demande devait être traitée en priorité. Dans ce cadre, tous les personnels ont obtenu l'affectation de leur choix.

La **mobilité interne** a concerné 96 personnes (44 magistrats et 52 agents), soit 48,2 % de l'ensemble des mouvements. 26 magistrats ont rejoint les chambres de regroupement et 18 ont obtenu une affectation correspondant à leur premier choix au sein d'une autre juridiction. Les derniers mouvements sont intervenus au cours du premier trimestre 2013.

En ce qui concerne les agents, 33 ont accepté d'être mutés à la chambre de regroupement et 19 ont obtenu l'affectation de leur choix. Parmi ces agents, 18 d'entre eux, bien que détachés d'une autre administration, sont restés au sein des juridictions financières. Les mutations des agents sont intervenues majoritairement entre la fin de l'année 2012 et le premier trimestre 2013.

Quant à la **mobilité externe**, compte tenu de leurs obligations et incompatibilités statutaires, les magistrats pouvaient difficilement obtenir un détachement sur place. Seuls 6 magistrats détachés d'une autre administration (soit 11,7 % d'entre eux), ont souhaité être réintégrés, et un magistrat a demandé à être admis à la retraite.

Des conventions ont été conclues entre le Premier président et les préfets de région concernés pour favoriser l'accueil des agents des juridictions financières au sein des services de la direction générale des finances publiques.

61 agents des juridictions financières ont été ou seront détachés dans une autre administration (44 en directions régionales des finances publiques) et 21 agents ont été réintégrés dans leur administration d'origine. Par ailleurs, 2 agents ont demandé à bénéficier de l'indemnité de départ volontaire, 5 agents sont partis à la retraite, un agent a bénéficié d'une mise en disponibilité pour convenance personnelle, un agent a été placé en congé longue maladie et un agent est décédé.

Toutes les situations individuelles ont été prises en compte et auront été traitées à la fin de l'année 2013.

- **L'objectif d'un retour à un niveau d'effectifs comparable à celui antérieur à la réforme**

Théoriquement, la réforme devait se faire à effectifs constants, et permettre une organisation plus rationnelle et plus efficace des moyens humains. Dans les faits, les regroupements se sont traduits par **une diminution des effectifs des chambres fusionnées.**

Effectifs des CRTC avant et après la réforme¹

| CRC avant regroupements (31/12/11) /après regroupements (01/09/2013) | A+ | A | B | C | Total |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| CRC Aquitaine + CRC Poitou-Charentes | 28 | 17 | 21 | 22 | 88 |
| CRC regroupée Aquitaine, Poitou-Charentes | 27 | 15 | 18 | 15 | 75 |
| CRC Auvergne + CRC Rhône-Alpes | 34 | 28 | 25 | 28 | 115 |
| CRC regroupée Auvergne, Rhône-Alpes | 37 | 25 | 17 | 25 | 104 |
| CRC Bourgogne + CRC Franche-Comté | 14 | 14 | 12 | 18 | 58 |
| CRC regroupée Bourgogne, Franche-Comté | 14 | 11 | 14 | 16 | 55 |
| CRC Centre + CRC Limousin | 14 | 13 | 16 | 19 | 62 |
| CRC regroupée Centre, Limousin | 14 | 10 | 13 | 16 | 53 |
| CRC Champagne-Ardenne + CRC Lorraine | 19 | 13 | 19 | 21 | 72 |
| CRC regroupée Champagne-Ardenne, Lorraine | 22 | 12 | 14 | 15 | 63 |
| CRC Nord-Pas de Calais + CRC Picardie | 29 | 17 | 20 | 26 | 92 |
| CRC regroupée Nord-Pas de Calais, Picardie | 30 | 14 | 17 | 23 | 84 |
| CRC Basse-Normandie + CRC Haute-Normandie | 16 | 12 | 13 | 20 | 61 |
| CRC regroupée Basse-Normandie, Haute-Normandie | 18 | 14 | 11 | 14 | 57 |
| Total CRC avant regroupements | 154 | 114 | 126 | 154 | 548 |
| Total CRC après regroupements | 162 | 101 | 104 | 124 | 491 |

Source : commission des lois à partir des données fournies par les services de la Cour des comptes.

Cependant, **cet état de fait ne devrait être que temporaire**. En effet, les CRC concernées n'ont pas encore totalement compensé les départs provoqués par les regroupements et notamment les départs en septembre 2013 de 44 agents vers les services de la direction générale des finances publiques. Ils devraient être compensés par des recrutements à la fin du dernier trimestre 2013 ou au cours du premier trimestre 2014. À titre d'exemple, il manque encore 14 assistants de vérification à la CRC Auvergne, Rhône-Alpes, cette chambre rencontrant des difficultés de recrutement.

L'objectif affiché par la Cour des comptes est de revenir rapidement à un niveau d'effectifs comparable à celui antérieur à la réforme, le plafond d'emplois restant stable à 1 840 ETPT pour 2014.

Pour autant, votre rapporteur sera particulièrement vigilant concernant ce point l'an prochain car, **si l'effectif théorique est maintenu au même niveau** qu'avant la réforme, **la consommation d'emplois peut demeurer bien en deçà des prévisions**. En 2012, en pleine phase de mise en œuvre de la réforme, certes, 57 ETPT n'étaient pas pourvus.

¹ Hors présidents et vice-présidents.

- **L'occasion d'une revalorisation professionnelle des effectifs**

Si l'ambition affichée de la réforme était de maintenir un niveau d'effectifs constant, elle a eu cependant pour objet de **revoir la répartition des effectifs entre la fonction de soutien et la fonction de contrôle.**

Les métiers des juridictions financières ont évolué avec les années et le développement des nouvelles technologies de l'information et de communication. Avec la dématérialisation des dossiers et des procédures, l'accès aux ressources juridiques par internet, les fonctions de greffiers, documentalistes ou archivistes ont changé.

La réforme a donc permis de mutualiser les fonctions « *support* » des chambres regroupées et de renforcer parallèlement les ressources affectées aux missions de contrôle (magistrats et assistants de vérification).

Ce mouvement a été accompagné par la mise en place d'**une politique de recrutement en faveur de personnels de catégories A et A+, et de profils diversifiés** pour faire face à la multiplication des missions des juridictions.

Ainsi, la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie, dans laquelle votre rapporteur s'est rendu, est désormais dotée d'une structure administrative équivalente à celle qui existait avant la réforme pour la seule CRC de Haute-Normandie, renforcée de deux personnes. Corrélativement à cette réduction des effectifs de soutien, le président de la juridiction, M. Frédéric Advielle, a estimé que la force de contrôle avait été renforcée de 20 % et que la masse salariale allait augmenter, compte tenu du recrutement de personnels plus qualifiés.

Si la période préparatoire de la réforme a été longue et éprouvante pour les personnels, perçue comme la « *chronique d'une mort annoncée des juridictions financières* », pour reprendre l'expression utilisée par Mme Catherine de Kersauson, vice-présidente de l'association des présidents des chambres régionales des comptes, entendue par votre rapporteur, la mise en œuvre s'est déroulée de manière relativement apaisée.

Les personnels administratifs rencontrés par votre rapporteur lors de son déplacement en Normandie ont estimé qu'après un démarrage très dur, le regroupement fonctionnait bien.

Votre rapporteur tient ici à rendre **un hommage particulier aux magistrats et personnels**, dont l'investissement sans failles a permis à la réforme d'être mise en œuvre dans le calendrier imparti et de manière satisfaisante.

- **Les conditions matérielles d'exercice par les personnels de leurs activités**

Quant à l'installation des personnels, 2,9 millions d'euros ont été consacrés en 2012 et 2013 aux opérations d'aménagement des locaux d'accueil des CRC de regroupement. Les regroupements ont été opérés principalement sur des immeubles domaniaux ou pris à bail emphytéotique de longue durée.

Les chambres ont pu accueillir sur **un lieu unique**, l'ensemble du personnel au cours ou après les travaux, en densifiant leur occupation dans certains cas, mais selon les normes d'occupation fixées par l'Etat.

En outre, pour tenir compte notamment de l'élargissement du ressort territorial des CRC regroupées, une augmentation des frais de déplacement des magistrats et de leurs assistants a été prévue (2,6 millions d'euros, soit + 0,1 million d'euros par rapport à 2013). Un arrêté du 14 mars 2013 a uniformisé sur l'ensemble du territoire, **le taux forfaitaire plafond de remboursement de l'hébergement** lors des déplacements. Il est ainsi **passé de 50 à 60 euros par nuit**, soit le taux maximum prévu par la réglementation.

Cette revalorisation est insuffisante selon les représentants du syndicat des juridictions financières unifié, entendus par votre rapporteur, et les personnels rencontrés lors de son déplacement en Normandie. Elle ne couvre pas le coût de l'hébergement en Île-de-France ou dans certaines zones particulièrement touristiques, notamment en période de haute affluence des vacanciers.

À cet égard, votre rapporteur tient effectivement à relever que, mise à part cette évolution, le cadre réglementaire et les plafonds financiers des remboursements des missions, applicables à l'ensemble des services de l'Etat, n'ont pas évolué depuis 2006.

Enfin, à l'heure des procédures dématérialisées, et alors que des systèmes de cryptage performants existent pour assurer la confidentialité des données, le **télétravail** est apparu comme une revendication très forte des personnels des juridictions financières, entendus par votre rapporteur lors des auditions qu'il a organisées et du déplacement en Normandie qu'il a effectué.

Les représentants de l'association des présidents de chambres régionales des comptes et le secrétaire général adjoint de la Cour des comptes, M. Jean-Yves Marquet, entendus par votre rapporteur, ont adopté une posture prudente sur cette question.

Contrairement aux magistrats des juridictions administratives ou de la Cour des comptes qui traitent seuls leurs dossiers, le travail en juridictions financières a pour particularité d'être collégial et d'associer assistants de vérification et magistrats.

Le télétravail pourrait constituer une entrave aux échanges, alors même que les juridictions financières doivent faire face à une complexification des règles de gestion des collectivités territoriales et que la spécialisation accrue des magistrats et des personnels, induite par les regroupements, est un facteur supplémentaire d'isolement.

Le système existe déjà pour quelques personnes, dans le cadre de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé ou en raison de leur état de santé. Le Premier président de la Cour des comptes a indiqué à plusieurs reprises qu'il entendait poursuivre les échanges autour de l'élargissement des modalités de recours au télétravail, au-delà des situations de santé qui le justifient.

Cependant, M. Jean-Yves Marquet a fait remarquer à votre rapporteur que le protocole à mettre en place au domicile de la personne, pour assurer la sécurisation des données, était lourd et coûteux et ne pourrait être généralisé.

Dès lors, si **le télétravail** peut présenter des avantages certains, ponctuellement, il **ne pourra être systématisé** pour l'ensemble des juridictions.

De plus, conformément à 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, les conditions de recours au télétravail doivent être précisées par décret en Conseil d'Etat. Ce texte serait en cours de préparation.

Votre rapporteur souhaite donc **interroger le Gouvernement sur l'état d'avancement de ce décret** et sur la date prévue pour sa publication.

c) Une dynamique nouvelle générée par les regroupements

Dans un premier temps, avec l'élargissement des ressorts, l'inquiétude était grande de voir le contrôle de la bonne gestion des fonds publics diminuer au profit des enquêtes, demandées par le Parlement ou le Gouvernement.

Après deux ans de restructurations, les opérations de contrôle semblent avoir atteint, dans la plupart des juridictions regroupées, un niveau équivalent, sinon supérieur, à celui antérieur à la réforme. Il en est de même du nombre de déplacements effectués.

La diminution du nombre de contrôles observée dans certaines CRC en 2013 (alors même que cette diminution ne sera pas forcément avérée en fin d'année), pourrait s'expliquer par le faible nombre de magistrats comme d'assistants de vérification ayant fait le choix de rejoindre le siège de la chambre des comptes de regroupement. Il en résulte mécaniquement une baisse de l'effectif total que les recrutements engagés compensent progressivement avec, dans un certain nombre de situations, un délai d'apprentissage à intégrer.

Contrôles programmés (PG)/ exécutés (EX) par les CRC

| | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 ¹ |
|--|----|------|------|------|------|------|-------------------|
| CRC Aquitaine, Poitou- Charentes | PG | 454 | 424 | 383 | 542 | 301 | 264 |
| | EX | 454 | 424 | 383 | 537 | 291 | 122 |
| CRC Auvergne, Rhône- Alpes | PG | 191 | 354 | 342 | 595 | 302 | 941 |
| | EX | 191 | 354 | 342 | 595 | 284 | 534 |
| CRC Basse-Normandie, Haute-Normandie | PG | 377 | 249 | 299 | 279 | 262 | 297 |
| | EX | 377 | 249 | 299 | 279 | 276 | 155 |
| CRC Bourgogne, Franche-Comté | PG | 441 | 236 | 185 | 256 | 310 | 159 |
| | EX | 441 | 236 | 185 | 245 | 295 | 95 |
| CRC Centre, Limousin | PG | 261 | 214 | 168 | 287 | 194 | 425 |
| | EX | 261 | 214 | 167 | 285 | 189 | 214 |
| CRC Champagne- Ardenne, Lorraine | PG | 205 | 542 | 299 | 280 | 266 | 286 |
| | EX | 205 | 542 | 298 | 276 | 252 | 105 |
| CRC Nord-Pas de Calais, Picardie | PG | 512 | 745 | 412 | 284 | 281 | 533 |
| | EX | 512 | 745 | 412 | 284 | 279 | 233 |

Source : Cour des comptes.

Déplacements effectués dans le cadre des activités de contrôle

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Prévision 2013 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|-------------------|
| CRC Aquitaine, Poitou-Charentes | 90 | 92 | 81 | 13 | 19 | 105 |
| CRC Auvergne, Rhône-Alpes | 145 | 159 | 112 | 132 | 170 | 170 |
| CRC Basse-Normandie, Haute-Normandie | 106 | 107 | 108 | 138 | 106 | 150 |
| CRC Bourgogne, Franche-Comté | 151 | 140 | 119 | 160 | 123 | 48 |
| CRC Centre, Limousin | 69 | 72 | 68 | 67 | 54 | 37 |
| CRC Champagne-Ardenne, Lorraine | 245 | 383 | 318 | 306 | 218 | 286 |
| CRC Nord-Pas de Calais, Picardie | 140 | 343 | 310 | 263 | 316 | 430 |

Source : commission des lois à partir des données fournies par les services de la Cour des comptes.

Selon Mme Catherine de Kersauson, vice-présidente de l'association des présidents de chambres régionales des comptes, entendue par votre rapporteur, la réforme aurait donné un **nouveau souffle au contrôle sur place**.

¹ Ces données sont arrêtées au 30 septembre 2013. Or, il est difficile d'établir, sur la base de trois trimestres, une situation de l'exécution des contrôles au titre de l'année 2013, car traditionnellement le dernier trimestre est marqué par une accélération de l'activité.

Outre une nouvelle répartition et une requalification des effectifs en faveur de la fonction de contrôle (*cf supra*), la concentration a permis aux chambres régionales des comptes d'atteindre **une taille critique** et de **renforcer leur spécialisation** par la constitution de sections supplémentaires, compétentes sur une thématique ou sur un secteur géographique donné.

Finalement, malgré des ressorts plus étendus et moins homogènes dans certains cas, les regroupements semblent avoir accru les capacités de contrôle de juridictions financières qui ne comportaient parfois, avant la réforme, que trois ou quatre magistrats, ce qui limitait le nombre de déplacements. M. Jean-Yves Marquet, secrétaire général adjoint de la Cour des comptes, entendu par votre rapporteur, a estimé que le contrôle organique et le contrôle de gestion constituaient 60 % de la programmation des travaux des CRC.

De plus, les présidents de chambre et les présidents de section sont particulièrement sensibilisés à l'importance de nouer des contacts avec les principaux ordonnateurs des collectivités et organismes relevant du ressort territorial de leurs chambres respectives, que cela soit par des rencontres individuelles (avec les préfets et les directions régionales des finances publiques notamment) ou dans le cadre des réunions annuelles des associations d'élus, par exemple. De telles pratiques permettent de confronter les différentes visions pour ne pas passer à côté de sujets méritant un contrôle.

Par ailleurs, selon M. Frédéric Advielle, secrétaire général de l'association des présidents de chambres régionales des comptes et président de la CRC Basse-Normandie, Haute-Normandie, la réforme a également permis d'apporter **une capacité d'expertise renforcée** aux collectivités territoriales, particulièrement en demande, notamment concernant l'exercice de leurs nouvelles compétences en matière fiscale.

S'il est encore un peu tôt pour dresser un bilan complet de la réforme de la carte des juridictions financières, il semble à votre rapporteur qu'elle a eu un effet bénéfique sur l'activité de la plupart des juridictions concernées. Les regroupements semblent avoir permis des réorganisations, une spécialisation dans certains domaines, une plus grande professionnalisation et des gains de productivité.

Cet avis n'est pas partagé par M. Vincent Sivré, président du syndicat des juridictions financières unifié, entendu par votre rapporteur. S'il estime également qu'il faudra attendre 2014 pour dresser un véritable bilan de la réforme, son sentiment est que l'activité de contrôle est en recul. Les délais entre deux contrôles d'une entité s'allongeraient et il n'y aurait plus de contrôle des collectivités de petite taille voire de taille moyenne, en raison du relèvement du seuil de l'apurement administratif (*cf. infra*), et de l'augmentation des missions des juridictions.

2. La rénovation des méthodes de travail des juridictions financières

a) Une harmonisation des pratiques professionnelles

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles permet au Premier président de la Cour des comptes de fixer des **normes professionnelles** auxquelles les membres des juridictions financières devront se conformer. Ces normes sont arrêtées après avis du Conseil supérieur compétent.

Un arrêté en ce sens a été pris par le Premier président le 17 juillet 2013 pour définir les normes générales applicables au contrôle. Ce texte sera complété d'annexes détaillées pour les différents métiers des juridictions financières.

M. Jean-Yves Marquet, secrétaire général adjoint de la Cour a précisé à votre rapporteur, que cette démarche ne portait pas atteinte à l'indépendance des magistrats mais constituait la mise en place d'un simple outil de formalisation des méthodes de travail.

Le président du syndicat des juridictions financières unifié, M. Vincent Sivré, entendu par votre rapporteur a admis la nécessité d'une telle démarche. Il a cependant attiré son attention sur le fait que ces normes ne devraient pas être une simple transposition des règles définies au niveau international par les grands cabinets d'audit, mais véritablement adaptées à l'activité des chambres régionales et territoriales des comptes.

Votre rapporteur suivra donc avec attention au cours de l'année à venir, la mise en place de ce nouvel outil.

Parallèlement, afin de mieux coordonner les méthodes de travail et de développer des outils de contrôle homogènes, **un centre d'appui métiers** a été constitué à l'automne 2012 à la Cour des comptes, à destination de l'ensemble des juridictions financières. Il a vocation à favoriser le partage des meilleures pratiques, l'élaboration d'outils d'aide au contrôle et la mise en commun des connaissances.

Enfin, la présentation des rapports des juridictions financières a été également renouvelée. Désormais, comme pour les rapports de la Cour des comptes, les rapports des chambres régionales et territoriales des comptes commenceront par une synthèse et comporteront des **recommandations**. Le suivi de ces recommandations sera assuré, comme pour la Cour, par l'indicateur 2.1 du projet annuel de performances.

b) Un renforcement de l'efficacité des formations inter-juridictions

La loi du 13 décembre 2011 a également modifié le second alinéa de l'article L. 111-9-1 du code des juridictions financières relatif aux modalités de fonctionnement et aux compétences des formations inter-juridictions (FIJ), constituées entre la Cour et des CRTC ou entre des CRTC¹. Le Premier président a signé, dès le 21 février 2012, une instruction relative aux formations communes à la Cour et aux CRC, prise après avis des Conseils supérieurs de la Cour et des CRC.

A la place d'un système dans lequel chaque juridiction conduisait les travaux qui lui incombait, délibérait sur ses résultats, tandis que la FIJ n'adoptait que la synthèse et les suites à donner, la loi instaure un système dans lequel la FIJ statue sur les orientations des travaux, les conduit, délibère sur leurs résultats, en adopte la synthèse et les suites à donner.

Selon la Cour des comptes, grâce à cette réforme, **les juridictions financières sont en mesure de répondre dans un délai beaucoup plus court aux demandes d'enquête**, émanant du Parlement et du Gouvernement, qui concernent à la fois le champ de compétence de la Cour et celui des CRC.

Jusqu'à la loi du 13 décembre 2011, dans ce cas de figure, s'additionnaient les délais propres à chaque CRC, ceux propres à la Cour, puis ceux de la FIJ, ce qui ne permettait pas la réalisation de ces travaux dans des délais raisonnables.

De 2008 jusqu'à fin 2010, le délai moyen de conduite des travaux dans le cadre d'une formation commune était en moyenne de 22 mois (entre 10 mois et 39 mois). Depuis 2011, le délai s'est sensiblement réduit représentant une moyenne d'un peu plus de 14 mois.

Au total, depuis 2008, 55 formations inter-juridictions ont été constituées et 34 ont terminé leurs travaux.

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Total |
|--|------|------|------|------|------|------|-------|
| Formations inter-juridictions créées | 11 | 9 | 5 | 7 | 11 | 12 | 55 |
| Formations inter-juridictions dont les travaux sont terminés | 11 | 9 | 5 | 5 | 4 | 0 | 34 |

Une FIJ a par exemple été constituée sur les aides à la création d'entreprises, destinée à répondre à une demande d'évaluation de politique publique du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale. Une FIJ permanente a également été créée sur les finances locales. Elle livrera à partir de 2013 un rapport thématique annuel sur ce sujet.

¹ L'article 28 de la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer a étendu le dispositif des formations communes aux chambres territoriales des comptes.

Cette procédure fait l'objet de critiques de la part des syndicats. Lors de leur audition, les représentants du syndicat des juridictions financières unifié 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.

Cependant, si cette mission constitutionnelle d'assistance des juridictions financières au Parlement ou au Gouvernement est susceptible de représenter une charge de travail supplémentaire, votre rapporteur tient à préciser que la participation des chambres régionales des comptes à ces travaux de la Cour se fait sur la base du volontariat.

Le secrétaire général adjoint de la Cour, M. Jean-Yves Marquet, ainsi que le président de la CRC Basse-Normandie, Haute-Normandie, M. Frédéric Advielle, ont été très clairs sur ce point. La Cour n'exerce aucun prélèvement obligatoire sur les effectifs des CRC pour participer à ces enquêtes. La CRC de Normandie, par exemple, participe à l'enquête sur les contrats de plans Etat-région car elle travaille déjà sur ce sujet, ces plans devant bientôt être renégociés dans son ressort.

L'assistance des juridictions financières au Parlement et au Gouvernement

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), 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 L.O. 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.

L'assistance au Parlement

L'outil le plus utilisé 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). De 2002 à 2013, la Cour des comptes a été saisie de 117 demandes sur ce fondement (53 en provenance de l'Assemblée nationale et 64 en provenance du Sénat). En moyenne, 10 à 15 demandes sont formulées par an.

Les thèmes de ces rapports sont très variés (fonction publique, justice, économie, affaires étrangères, éducation nationale), même si les sujets de finances publiques prédominent. En 2012, pour le Sénat, ces enquêtes ont porté sur le centre national du cinéma et de l'image animée, le centre national pour le développement du sport, les frais de justice et l'entretien du réseau ferré national.

Ces rapports doivent être remis dans un délai de huit mois. En général, l'envoi du rapport « 58-2° » au président de la commission demanderesse est suivi d'une audition publique en présence de l'équipe des rapporteurs de la Cour et des administrations, services ou organismes concernés par le sujet. A l'issue de cette audition, la commission demanderesse se prononce sur la publication du rapport de la Cour.

Les enquêtes réalisées en application de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, destinées aux commissions des affaires sociales, doivent être réalisées dans un délai d'une année. En 2012, une enquête a été demandée par le Sénat sur la politique vaccinale de la France.

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 cette procédure au printemps 2012 pour réaliser un audit des finances publiques avant que le Gouvernement ne précise sa stratégie économique et financière².

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.

Enfin, par lettre en date du 18 février 2013, le Premier ministre a souhaité que la Cour procède à une analyse détaillée du dispositif des certificats d'économies d'énergie. Le rapport a été remis le 15 octobre 2013 et rendu public⁴.

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

² Cet audit a été inclus dans le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, établi chaque année en application de l'article 58-3° de la LOLF. Ce rapport du 2 juillet 2012 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>

⁴ Ce rapport est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-certificats-d-economies-d-energie>

B. UNE ÉVOLUTION DES MISSIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

1. Le renforcement des capacités de contrôle des juridictions financières

a) La modification 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 :

- l'apurement juridictionnel pour les collectivités territoriales les plus importantes ;

- l'apurement administratif opéré par les comptables supérieurs pour les autres collectivités, sous le contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes.

Le relèvement du seuil de l'apurement administratif des comptes¹ a eu pour objectif de **décharger les chambres régionales de comptes d'un certain nombre de procédures**, puisque des comptes qui relevaient de l'apurement juridictionnel relèvent désormais de l'apurement administratif, pour leur permettre de concentrer leur office juridictionnel sur les comptes qui présentent les enjeux les plus importants.

Selon une enquête réalisée par la Cour des comptes auprès des CRC, pour 2012, la réforme a entraîné une réduction de 37 % du nombre des comptes relevant directement de l'apurement juridictionnel des CRC, et réduit de 13 % le nombre des liasses produites aux CRC.

Pour 2013, ce dispositif a réduit de 67 % le nombre des comptes relevant directement de l'apurement juridictionnel et de 27 % le nombre des liasses produites aux CRC.

¹ Depuis 2013, l'apurement administratif s'applique :

- 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 associations syndicales autorisées et aux associations de remembrement.

Selon la Cour des comptes, malgré le relèvement du seuil, les comptes relevant de la compétence des CRC représentent plus de 90 % des masses financières de l'ensemble des organismes publics locaux qui relevaient précédemment de leur compétence. Ces comptes continuent de représenter un peu moins de 85 % de l'ensemble des organismes publics locaux. La seule différence résulte du nombre de comptes contrôlés (80 000 avant le relèvement du seuil, 10 000 comptes aujourd'hui).

De plus, ce mode d'apurement n'empêche pas les CRC **d'évoquer le compte d'une petite commune soumise à l'apurement administratif**.

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.

D'ailleurs, selon les chiffres fournis à votre rapporteur par les services de la Cour des comptes, le nombre de contrôles programmés par les CRC pour les collectivités et établissements relevant de l'apurement administratif a augmenté à partir de 2012.

Nombre de contrôles programmés pour les collectivités et établissements relevant à compter de 2012 de l'apurement administratif

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------|------|------|------|------|------|------|
| Total | 60 | 71 | 73 | 77 | 146 | 169 |

Source : Cour des comptes.

b) Le contrôle renforcé de la gestion des finances publiques

Cette volonté de sanctionner une gestion irrégulière se retrouve dans les nouveaux objectifs du projet annuel de performances 2013 (PAP), 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 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 Cour de discipline budgétaire et financière.

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**. Cette responsabilité est illimitée dans son montant et n'exige pas la preuve d'une faute.

Le ministre des finances ou du budget détenait traditionnellement le pouvoir de prononcer **la remise gracieuse** de tout ou partie des sommes dont les comptables publics avaient 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 ne cause **aucun préjudice à l'organisme public**, le juge des comptes l'oblige à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'État¹. Ce montant est déterminé en fonction des garanties que les comptables sont tenus de constituer avant d'être installés dans leur poste. Dans ce cas, le comptable public ne peut obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à sa charge.

Lorsque le manquement du comptable a causé un **préjudice financier** à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable doit verser immédiatement sur ses deniers personnels la somme correspondante. Il peut néanmoins obtenir un sursis.

Le comptable est, comme précédemment, constitué en **débet** et le **ministre ne peut plus consentir une remise gracieuse intégrale**. La remise éventuelle doit se traduire par un « *laissé à charge* », dont le montant ne peut être inférieur au double de la somme prévue pour les manquements n'ayant pas causé de préjudice financier. Une remise totale gracieuse peut malgré tout être accordée en cas de décès du comptable ou si celui-ci avait respecté, sous l'appréciation du juge des comptes, les règles du contrôle sélectif des dépenses.

Votre rapporteur estime que cette réforme va dans le bon sens, car elle permet de tenir compte du comportement du comptable, dont les erreurs peuvent faire l'objet de circonstances atténuantes ou aggravantes.

La préservation de la remise gracieuse, même encadrée, est justifiée. En effet, si le comptable public est jugé à l'aune de ses résultats, il ne faut pas perdre de vue que ses moyens lui sont fournis par le ministre chargé du budget. Il paraît par conséquent logique que le ministre soit en mesure de compenser les conséquences d'irrégularités comptables imputables à un manque de moyens.

¹ Décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié, dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Quant à la mise en œuvre de cette réforme, votre rapporteur tient à relever que **les textes réglementaires nécessaires ont été pris tardivement**, puisqu'ils ne sont intervenus qu'en décembre 2012¹.

De plus, le nouveau dispositif institué par la loi du 28 décembre 2011 n'est entré en vigueur que progressivement au second semestre 2012. Il ne s'applique en effet qu'aux instances juridictionnelles ouvertes par des réquisitoires postérieurs au 1^{er} juillet 2012. Or, une bonne part de la production juridictionnelle des juridictions financières en 2013 fait suite à des réquisitoires pris antérieurement au 1^{er} juillet 2012.

S'il semble donc **prématuré d'en dresser déjà un bilan**, votre rapporteur accordera aux effets de la réforme toute sa vigilance l'année prochaine, d'autant qu'un groupe de travail a été mis en place par la Cour des comptes sur ce sujet et rendra ses analyses à la fin de l'année 2013.

Quant au projet de réforme de la responsabilité des ordonnateurs, il est au point mort.

Or, 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 des membres du Gouvernement, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) n'a jamais pu jouer un rôle important, malgré plusieurs réformes.

Le projet de loi de 2009 prévoyait de **supprimer la CDBF² 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.

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

¹ Décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 précité et décret n° 2012-1387 du 10 décembre 2012 modifiant le décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés et le décret n° 2008-227 du 5 mars 2008 abrogeant et remplaçant le décret n° 66-850 du 15 novembre 1966 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs.

² La CDBF réunit en son sein des magistrats de la Cour des comptes et du Conseil d'État.

2. L'extension du dispositif de certification des comptes

a) *Les incertitudes liées à la certification des comptes des établissements publics de santé*

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 que **les comptes des établissements publics de santé définis par décret sont certifiés**, et que les modalités de leur certification, **par un commissaire aux comptes ou par les juridictions financières**, sont fixées par voie réglementaire. Telle que la loi est rédigée, les comptes afférents à l'exercice 2013, qui seront arrêtés en 2014, sont soumis à l'obligation de certification.

Ces dispositions législatives ont donné lieu à plusieurs rebondissements constitutionnels.

Dans une première décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008 « *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009* », le Conseil constitutionnel avait censuré l'article rendant obligatoire la certification des comptes de certains établissements publics de santé au motif qu'il s'agissait d'un cavalier étranger au domaine d'une loi de financement de la sécurité sociale.

Ayant à connaître de la loi « HPST » ensuite, le Conseil a censuré, dans sa décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, la précision selon laquelle les modalités de la certification des comptes des hôpitaux publics seraient « *coordonnées* » par la Cour des comptes, estimant 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* ».

Enfin, par sa décision n° 2011-640 DC du 4 août 2011 « *Loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires* », il a censuré l'article qui tirait les conséquences de la décision précédente, en fixant l'étendue de la compétence conférée à la Cour des comptes, au motif qu'introduit par amendement dans le texte, il n'était pas en relation directe avec la proposition de loi initiale.

Cet article prévoyait que la Cour serait compétente pour certifier les comptes des établissements publics de santé dont le total des produits du compte de résultat principal est supérieur à 700 millions d'euros par an. En pratique, il s'agissait des huit établissements les plus importants de France : le CHRU de Lille, le CHU de Toulouse, le CHRU de Bordeaux, l'assistance publique de Marseille, les hospices civils de Lyon, l'AP-HP, les CHU de Montpellier et de Strasbourg.

En l'état actuel de la loi, demeure en vigueur, mais encore privée de portée pratique, en l'**absence de parution des décrets nécessaires**, la seule disposition, issue de la loi HPST, aux termes de laquelle : « *les comptes des établissements publics de santé définis par décret sont certifiés* » et « *les modalités de certification, par un commissaire aux comptes ou par la Cour des comptes, sont fixées par voie réglementaire* ».

Votre rapporteur s'était alarmé l'an dernier du retard pris par le Gouvernement pour adopter ces dispositions réglementaires, et notamment le décret fixant le seuil en dessous duquel les comptes des établissements publics de santé échapperaient à l'obligation de certification annuelle. Force est de constater que **ces décrets ne sont toujours pas publiés**, rendant impossible la mise en œuvre de l'obligation de certification.

Quant à la compétence exclusive de la Cour des comptes pour certifier les comptes des établissements publics hospitaliers les plus importants, elle doit être inscrite dans une loi. Ce qui n'est donc pas le cas à l'heure actuelle, compte-tenu de la censure du Conseil constitutionnel de 2011. Dès lors, pour connaître des comptes de ces établissements, la Cour des comptes serait mise en concurrence avec les commissaires aux comptes.

Il en résulte qu'après la publication des dispositions réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de cette obligation, **la Cour des comptes ne s'orientera pas vers une réponse aux appels d'offres qui seront lancés en matière de certification de leurs comptes par les plus grands établissements publics de santé**.

b) L'imminence du projet d'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales

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

Au titre du contrôle de la régularité et la sincérité des comptes des administrations publiques, visé à l'article 47-2 de la Constitution¹, les collectivités territoriales ne peuvent demeurer à l'écart de la démarche de certification, nonobstant l'enjeu en termes de qualité de leurs comptes, du moins pour les plus importantes d'entre elles.

¹ *Le second alinéa de l'article 47-2 dispose que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».*

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 les plus importantes, qui font souvent appel à la souscription publique.**

L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales figure à l'article 20 du **projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale**, déposé par le Gouvernement au Sénat le 10 avril 2013¹.

Il propose de retenir un dispositif d'expérimentation du contrôle légal et de la vérification des comptes de grandes collectivités territoriales (dont les produits de fonctionnement excèdent 200 millions d'euros) qui se porteraient volontaires. Cette expérimentation serait mise en place sous la coordination de la Cour des comptes, en liaison avec les directeurs départementaux et régionaux des finances publiques, les préfets et les collectivités concernées.

Cette phase d'expérimentation d'une durée de cinq ans permettrait de mettre en œuvre et de comparer différentes modalités de certification des comptes et de retenir le système le plus adapté.

Des conditions préalables étant nécessaires (adaptation de la forme des comptes et des procédures comptables, développement du contrôle interne, notamment), un commencement de mise en œuvre différé de trois ans est proposé pour cette expérimentation. Il permettrait également d'identifier les collectivités pilotes et de déterminer le cadre réglementaire des opérations de certification.

L'expérimentation ferait l'objet d'un bilan intermédiaire au terme des trois ans, puis d'un bilan définitif au terme de huit ans. Ces bilans donneraient lieu à un rapport du Gouvernement transmis au Parlement, avec les observations des collectivités territoriales concernées et de la Cour des comptes.

À partir des résultats de cette expérimentation, **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 comptes².

Votre rapporteur estime qu'il devra être envisagé de procéder à des **recrutements complémentaires et à la formation** des magistrats, des experts et des attachés, chargés de cette mission, au sein des juridictions financières.

¹ *Projet de loi n° 497, 2012-2013.*

² *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. Cf. décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, rendue à propos de la loi « HPST précitée.*

En effet, si la certification était confiée aux CRC, à effectifs constants, les juridictions seraient dans l'impossibilité d'assurer cette nouvelle mission sans que cela se fasse au détriment de leurs autres compétences.

Votre rapporteur demande au Premier ministre, de réaliser une évaluation des effectifs nécessaires à la mise en œuvre de ce dispositif.

c) La future certification des comptes du Parlement par la Cour des comptes

Enfin, par la signature de deux conventions le 23 juillet 2013, l'Assemblée nationale et le Sénat ont confié la certification de leurs comptes à la Cour à compter, à partir de l'exercice 2013.

Cette démarche s'inscrit dans la volonté des deux chambres de mieux répondre à l'exigence de clarté et de sincérité des comptes, prévue à l'article 47-2 de la Constitution.

Jusqu'à présent, en accord avec la Cour des comptes, le Sénat avait confié au Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables le soin de procéder chaque année à l'audit de ses comptes, audit en tous points conforme à celui pratiqué dans les entreprises privées.

Le Conseil supérieur transmettait à la Commission chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne les conclusions de son rapport à la fin du mois d'avril.

Le Président de la Commission spéciale adressait ces conclusions au Premier président de la Cour des comptes, afin que cette dernière puisse disposer d'une assurance raisonnable sur la régularité, la sincérité, et la fidélité des comptes du Sénat, intégrés à ceux de l'État par la direction générale des finances publiques.

Lors des précédents exercices, la Cour des comptes n'avait soulevé aucune réserve sur les comptes du Sénat dans ses rapports sur la certification des comptes de l'État.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations votre rapporteur propose à la commission des lois de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du présent programme.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cour des comptes

- **M. Jean-Yves Marquet**, secrétaire général adjoint

Association des présidents des chambres régionales des comptes

- **Mme Catherine de Kersauson**, vice-présidente, présidente de la chambre régionale des comptes Auvergne, Rhône-Alpes
- **M. Frédéric Advielle**, secrétaire général, président de la chambre régionale des comptes Basse-Normandie, Haute-Normandie

Syndicat des juridictions financières unifié

- **M. Vincent Sivré**, président
- **M. Pierre Perrot**, secrétaire général

Déplacement : Chambre régionale des comptes Basse-Normandie, Haute-Normandie (6 novembre 2013)

- **M. Frédéric Advielle**, président
- **M. Gilles Bizeul**, président de section
- **M. Rémy Janner**, président de section
- **M. Marc Beauchemin**, procureur financier
- **M. Michel Bonnement**, chargé de mission
- **M. Xavier Calentier**, assistant de vérification
- **Mme Sophie de Leonardis**, assistante de vérification
- **M. Christian Quille**, secrétaire général
- **Mme Catherine Le Deunf**, adjointe au secrétaire général
- **Mme Gisèle Primault**, greffière