

Projet de loi portant réforme des juridictions financières

ETUDE D'IMPACT

établie en application de l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009
relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

SOMMAIRE

I.	UNE NECESSAIRE REFORME DES JURIDICTIONS FINANCIERES	5
A.	UN DROIT EN VIGUEUR INADAPTE AUX NOUVELLES EXIGENCES DE LA GESTION PUBLIQUE	5
B.	LES OPTIONS POSSIBLES EN DEHORS DE L'INTERVENTION DE REGLES NOUVELLES	28
C.	LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LE PROJET DE LOI :.....	32
II.	ANALYSE DE L'IMPACT JURIDIQUE	32
A.	LES MODIFICATIONS JURIDIQUES NECESSAIRES DANS LE CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES	33
B.	ARTICULATION AVEC LE DROIT EUROPEEN ET IMPACT SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE (CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, CODE PENAL)	45
III.	ANALYSE DE L'IMPACT ADMINISTRATIF	48
A.	IMPACT POUR LES JURIDICTIONS FINANCIERES ET LEURS PERSONNELS	48
B.	IMPACT POUR LES INTERLOCUTEURS DES JURIDICTIONS FINANCIERES.....	75
IV.	ANALYSE DE L'IMPACT SOCIETAL, ECONOMIQUE (EMPLOI NOTAMMENT) ET ENVIRONNEMENTAL.....	77
A.	IMPACT SOCIETAL.....	77
B.	IMPACT ECONOMIQUE.....	77
C.	IMPACT ENVIRONNEMENTAL	77
V.	ANALYSE DE L'IMPACT BUDGETAIRE	78
A.	LES EFFECTIFS	78
B.	LES LOCAUX.....	80
C.	IMPACT BUDGETAIRE GLOBAL.....	82
VI.	MODALITES D'APPLICATION DANS LE TEMPS, MESURES TRANSITOIRES, ARTICLE 73 A 74	84
A.	MODALITES D'APPLICATION DANS LE TEMPS DES DISPOSITIONS DU PRESENT PROJET DE LOI.....	84
B.	DISPOSITIONS TRANSITOIRES.....	85
VII.	MODALITES D'APPLICATION OUTRE-MER.....	86
A.	EN CE QUI CONCERNE LES COLLECTIVITES REGIES PAR LE PRINCIPE D'ASSIMILATION LEGISLATIVE (ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION)	86
B.	EN CE QUI CONCERNE LES COLLECTIVITES REGIES PAR LE PRINCIPE DE SPECIALITE LEGISLATIVE (ARTICLE 74 DE LA CONSTITUTION)	86
VIII.	CONSULTATIONS DEJA MENEES.....	87
A.	CONSULTATIONS INTERNES	87
B.	CONSULTATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS D'ELUS LOCAUX.....	87

La réforme en cours au sein de l'Etat et de la sphère publique vise une action plus économe, plus efficace et plus transparente. La crise et l'aggravation de la situation des finances publiques accentuent la nécessité et l'urgence de cette transformation.

L'objet de la réforme présentée ici par le Gouvernement est de mettre en œuvre l'adaptation des compétences, de l'organisation et du fonctionnement des juridictions financières à cette nouvelle donne.

Certes, l'action publique doit d'abord être conforme aux lois et aux règlements : cela reste le fondement de l'Etat de droit. Les juridictions financières qui ont été créées pour effectuer un contrôle de régularité doivent donc rester fidèles à leur mission originelle et notamment à leur mission de juge des comptes.

La gestion publique doit cependant être également - et plus que jamais - soucieuse d'efficacité et d'efficience, quel que soit le niveau où elle s'exerce : Etat, sécurité sociale, collectivités territoriales, établissements publics. La « performance » des administrations est en effet une nécessité démocratique (la déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose ainsi, dans son article 15, que la société a le droit de demander des comptes à tout agent de son administration) ; elle est également devenue une composante essentielle de la compétitivité qu'impose la mondialisation.

Cette performance implique la transparence de la gestion, l'évaluation des résultats et la responsabilisation des gestionnaires.

Ces exigences ne sont pas encore suffisamment inscrites dans l'ordonnement juridique. Certes la LOLF pour l'Etat et la LOLFSS pour la sécurité sociale ont mis en place les premiers outils d'une gestion par les résultats et accru, dans cette perspective, les marges de manœuvre des gestionnaires. Parallèlement, le contrôle financier a été réformé, le rôle respectif des comptables et des ordonnateurs a commencé à évoluer, les modes de gestion budgétaires et comptables ont été profondément rénovés. Force est cependant de reconnaître qu'en matière de transparence des comptes (notamment au niveau local), d'évaluation (notamment d'évaluation des politiques publiques) ou de responsabilisation des gestionnaires, un long chemin reste à parcourir.

Si les progrès à accomplir ne concernent pas seulement les juridictions financières, ces dernières ont un rôle majeur à jouer pour répondre aux nouveaux enjeux de la gestion publique.

Elles ont déjà commencé à se réformer dans cette perspective. La Cour des comptes s'est ainsi mise en ordre de marche pour certifier les comptes de l'Etat et de la sécurité sociale et a rendu ses premières opinions en 2007, conformément à l'attente du législateur. La Cour et les chambres régionales des comptes ont également entamé une profonde rénovation de leurs procédures, notamment en matière de jugement des comptes, pour se mettre en conformité avec les exigences de la CEDH.

Lors de son discours du 5 novembre 2007, prononcé à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, le Président de la République a appelé à une réforme d'une tout autre ampleur qui permette à la France de disposer de l'appareil d'audit et d'évaluation dont elle a besoin. Comme il l'a indiqué : « *les exigences nouvelles de la gestion publique impliquent pour l'ensemble que constituent les juridictions financières la reconnaissance de nouvelles attributions, de nouveaux moyens ainsi qu'une adaptation de son organisation* ».

La révision constitutionnelle de l'été 2008 en affirmant le rôle de la Cour en matière d'évaluation des politiques publiques et en consacrant l'objectif de sincérité et de fidélité de tous les comptes publics, rend l'adaptation des textes régissant les juridictions financières indispensable.

La présente réforme répond à cette nécessité. Il est proposé que les dispositions essentielles, qui portent sur les principes fondamentaux relatifs aux missions de la Cour des comptes, à son organisation et aux dispositions statutaires applicables à ses membres, soient posées par la loi puis complétées et précisées par voie d'ordonnance prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

Pour chacun des différents sujets qu'il aborde successivement, un projet de loi soumet d'abord au débat et à la décision du Parlement le choix des grandes options de principe. Ce n'est qu'une fois que ces choix ont été effectués par le législateur qu'il est envisagé de faire application de l'article 38 de la Constitution et d'habiliter le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures permettant de concrétiser et de préciser les choix fondamentaux que le Parlement aura effectués.

Le projet modernise profondément les missions, l'organisation et les méthodes de la Cour des comptes et des actuelles chambres régionales des comptes et nécessite, notamment, une actualisation et une simplification du Code des juridictions financières. Le recours à la procédure des ordonnances de l'article 38 de la Constitution permet de la mener à bien dans les délais les plus réduits possibles, compte tenu des enjeux qui s'y attachent, y compris dans ses aspects les plus techniques.

Conformément à l'article 8 de la loi organique relative au travail législatif prise en application de l'article 39 de la Constitution, ce projet s'accompagne de la présente étude d'impact.

Cette étude a été réalisée suivant les exigences de la loi organique et de la circulaire du Premier ministre, du 15 avril 2009, relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative). Cette étude commence par la présentation de la situation actuelle et des difficultés qui lui sont liées ; elle procède ainsi à une analyse quantitative et qualitative du droit en vigueur en soulignant les options envisageables pour pallier ses faiblesses (notamment les options en dehors de l'intervention de règles nouvelles). Il s'agit notamment, à cet égard, d'évaluer de façon incidente la faisabilité et l'intérêt d'une réforme législative qui serait moins importante et moins ambitieuse que celle proposée. Tout en se conformant à l'objectif de prévention du risque de prolifération de textes et d'instabilité juridique, le projet de loi vise à mettre en œuvre de nouvelles normes constitutionnelles et à rationaliser le droit existant.

Il est en outre procédé à une analyse de l'impact des mesures envisagées en termes juridiques, administratifs, sociaux, économiques, environnementaux et budgétaires.

Enfin, l'étude décrit les mesures transitoires envisagées et les consultations déjà engagées.

Le présent document vise à répondre à ces prescriptions nouvelles. Il couvre un champ qui comprend tant le volet législatif proprement dit que celui des ordonnances, et évoque également, dès que cela est apparu nécessaire, des aspects liés à la mise en œuvre

règlementaire ou interne à la Cour des comptes, de façon à fournir aux représentants de la Nation une vision d'ensemble sur la réforme proposée et son impact.

I. UNE NECESSAIRE REFORME DES JURIDICTIONS FINANCIERES

A. UN DROIT EN VIGUEUR INADAPTE AUX NOUVELLES EXIGENCES DE LA GESTION PUBLIQUE

L'ensemble constitué par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes est appelé par les textes constitutionnels et législatifs à exercer quatre métiers : elles doivent juger les comptes des comptables publics, la Cour doit certifier les comptes de l'Etat et du régime général de la Sécurité sociale et de certains établissements publics de santé, la Cour et les chambres doivent contrôler la gestion des organismes publics nationaux et locaux (et de certains organismes de droit privé comme les caisses de Sécurité sociale ou les organismes recevant des subventions publiques) et elles doivent contribuer à l'évaluation des politiques publiques.

Par ailleurs, une institution associée à la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière, juge les gestionnaires publics ayant enfreint les règles de la dépense ou de la recette publiques.

Ces missions sont pour l'essentiel définies par le code des juridictions financières (articles L 111-1 à L 111-10 pour la Cour et L 211-1 à L211-9 pour les chambres régionales des comptes et L 311 et suivants pour la Cour de discipline budgétaire et financière). L'ensemble des textes législatifs relatifs aux juridictions financières a fait l'objet d'une codification, intervenue en 1995 (lois des 2 et 27 décembre 1994, loi du 24 juillet 1995), la codification des articles réglementaires datant, elle, d'avril 2000.

Adapté par touches successives, le code des juridictions financières, établi à droit constant, manque à bien des égards de lisibilité et de cohérence. Il ne reflète d'ailleurs que partiellement les compétences les plus récentes des juridictions financières comme la certification ou l'évaluation des politiques publiques pourtant consacrées par la révision constitutionnelle de l'été 2008.

De façon plus générale, le droit en vigueur, qu'il s'agisse du code des juridictions financières mais aussi de l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963, de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ou du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique, apparaît largement inadapté aux nouveaux enjeux de la gestion publique.

Ce constat qui touche à la fois au cadre juridique mais aussi à son application porte tant sur les missions des juridictions financières que sur leur organisation.

1. Les missions des juridictions financières :

a. Mise en cause de la responsabilité des comptables et des gestionnaires publics:

Les dispositifs actuels ne produisent pas à ce jour l'ensemble des effets escomptés, tant en ce qui concerne les comptables que les ordonnateurs.

i- bilan du dispositif de jugement des comptes des comptables publics

Les procédures applicables en matière de jugement des comptes ont été complètement refondues en 2008¹. Indépendamment de cette réforme purement procédurale, il n'en demeure pas moins que le dispositif juridique précisant les fonctions des ordonnateurs et des comptables publics et détaillant les règles de mise en cause de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables tel qu'il fonctionne aujourd'hui apparaît tout à la fois inadapté et inefficace.

En juin 2003, M. Alain Lambert, ministre du budget, invitait d'ailleurs les juridictions financières à « moderniser ce contrôle » et « à s'engager résolument dans une démarche de simplification et d'efficacité [concernant notamment] la mise en état d'examen des comptes, le classement des pièces comptables, la dématérialisation des comptes et des pièces justificatives ».

Les difficultés rencontrées sont les suivantes :

- Tout d'abord, les fondements du droit de la comptabilité publique, tels qu'ils définissent les missions des comptables publics résultent de textes antérieurs, pour la plupart, à la modernisation des procédures financières et, s'agissant de l'Etat, à la réforme comptable introduite par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. Ils ne reflètent donc pas les nouvelles exigences comptables (celles concernant notamment la qualité comptable) ni les nouvelles règles du contrôle des comptes. Ils ne prennent pas non plus en compte les évolutions des mécanismes d'exécution des dépenses et des recettes publiques, ce qui est au demeurant tout à fait logique en raison de l'absence de révision profonde du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique qui reste un règlement d'application de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, abrogée depuis plusieurs années.

- Ensuite, le dispositif de mise en jeu de la responsabilité et de sanction à l'encontre des comptables publics reste fondé sur le jugement objectif du compte par le juge des comptes et sur la théorie d'une responsabilité automatique du comptable ;

¹ Loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

- Ce régime de responsabilité repose par ailleurs encore sur le principe d'une responsabilité spécifique incombant au seul comptable dans les opérations de recettes et de dépenses, principe aujourd'hui battu en brèche par l'entremêlement des responsabilités du comptable et de l'ordonnateur tant en matière de tenue des comptes que de contrôle de la dépense².

- Enfin, l'organisation du jugement des comptes est inégale pour les comptables selon qu'ils exercent pour une collectivité territoriale (dans ce cas là, ils bénéficient d'une possibilité d'appel devant la Cour des comptes) ou pour l'Etat ou un établissement public relevant de la compétence de la Cour (dans ce cas là ils ne disposent pas d'appel mais seulement d'une voie de cassation).

Apurement, prescription : dispositifs en vigueur

Le mécanisme de la prescription extinctive de responsabilité, tel qu'il résulte de l'article 60 modifié de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, peut conduire désormais à ce qu'un comptable public connaisse, pour les comptes publics dont il assure la tenue, trois formules d'examen de ses diligences et trois mécanismes juridiques distincts de mise en jeu de sa responsabilité.

En application de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, les comptes des communes dont la population n'excède pas 3 500 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 750 000 € font l'objet d'un apurement administratif par les comptables supérieurs du Trésor. Il en est de même pour les comptes des établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population inférieure à 3 500 habitants et pour les comptes des associations syndicales autorisées et des associations foncières de remembrement

Par ailleurs, une prescription décennale a été instaurée par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001 modifiant l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963. Cette prescription a introduit une sécurité nouvelle dans les dispositions définissant le régime de responsabilité des comptables publics puisque leur responsabilité ne pouvait plus être mise en jeu ni par le juge des comptes ni par l'autorité administrative compétente après le 31 décembre de la dixième année suivant celle au cours de laquelle le comptable avait produit ses comptes. Lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation de production, sa responsabilité ne pouvait plus être mise en jeu après le 31 décembre de la dixième année suivant celle au cours de laquelle il avait effectivement produit les justifications de ses opérations. L'article 125 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 puis l'article 33 de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 ont modifié à nouveau l'article 60 précité, en diminuant le délai de prescription de 10 ans à 6 ans, puis à 5 ans. Cette disposition législative a pour effet que la décharge de responsabilité est réputée acquise au comptable dès lors qu'un délai de 5 ans à compter de la production du compte se sera écoulé sans qu'aucune charge provisoire ou définitive ne lui ait été notifiée.

² Par ailleurs, il n'y a plus de comptable public dans certains établissements publics industriels et commerciaux, et dans d'autres établissements, notamment d'enseignement supérieur et de recherche, le comptable exerce parfois simultanément les fonctions de directeur financier.

L'insuffisante adaptation du cadre légal et réglementaire aux évolutions de la gestion budgétaire et comptable publique ainsi que les faiblesses du régime de mise en jeu et de sanction expliquent en grande partie l'essoufflement de la mission de jugement des comptes au sein des juridictions financières, notamment à la Cour : en 2008, la Cour a rendu 390 arrêts dont 39 arrêts de débet, soit moins que 10 ans auparavant (en 1998 la Cour avait rendu 396 arrêts dont 45 débets).

En raison de l'imbrication croissante des rôles respectifs du comptable et de l'ordonnateur, la réforme des juridictions financières doit s'inscrire dans la perspective d'une refonte globale du régime de responsabilité des gestionnaires publics, ordonnateurs comme comptables, pour laquelle le présent projet dessine de premières pistes (voir infra).

Dès à présent, et sans modification du régime existant, le seuil de l'apurement administratif pourrait être relevé et les comptes des établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées), souvent peu significatifs en termes financiers, englobés dans ce dispositif. Les seuils actuels en matière d'apurement laissent en effet aux juridictions financières un nombre probablement trop important de comptes à juger (près de 40 000 pour les seules chambres régionales des comptes et de 900 pour la Cour), alors que le poids financier de ces comptes est globalement faible. Les chambres régionales des comptes sont ainsi conduites à mettre en place des cellules de jugement standardisé qui mobilisent plus de 60 agents, ou à défaut à laisser jouer les règles de la prescription extinctive de responsabilité. Il ne semble pas optimal de mobiliser ainsi sur des masses financières très faibles un mécanisme et des procédures juridictionnelles alors qu'un simple apurement administratif par les services de la Direction générale des finances publiques pourrait suffire, qui pourrait ultérieurement évoluer vers une appréciation portée sur leur régularité, sincérité et fidélité. Un relèvement des seuils serait d'autant plus opportun à mettre en œuvre que la Direction générale des finances publiques a de son côté déjà rationalisé l'apurement administratif autour de deux pôles interrégionaux³ qui permettent de mutualiser ses moyens, et que des moyens nouveaux pourraient lui être alloués en raison de l'extension de cette mission.

Un tel relèvement des seuils d'apurement administratif n'implique pas une moindre qualité du contrôle, déjà réalisé par la Direction générale des finances publiques sur plus de la moitié des comptes des collectivités et établissements publics territoriaux, et dont les moyens pourraient être adaptés en conséquence. Les juridictions financières resteraient compétentes pour contrôler les actes budgétaires et examiner la gestion des organismes soumis à l'apurement administratif ; elles conserveraient par ailleurs un « droit d'évocation » qui leur permet de juger certains comptes ; elles seules enfin peuvent, à l'issue d'une procédure juridictionnelle modernisée par la loi du 28 octobre 2008, prononcer des sanctions pécuniaires à l'encontre des comptables concernés. Il est à cet égard intéressant de noter que l'instauration par la loi du 21 décembre 2001 d'un apurement administratif des comptes des communes et des établissements publics au dessous d'un seuil de 750 000 euros de recettes annuelles de fonctionnement – porté à 820 000 euros depuis 2007 – et de 3 500 habitants a conduit à une réduction du nombre de jugements (de 25 122 en 2004 à 9 330 en 2008) mais à une augmentation du nombre de débets (de 253 à 274).

³ Instruction n° 05-039-M0 du 19 septembre 2005

Que l'on se fonde sur une évaluation faite à partir des données contenues dans l'application informatique de gestion des chambres régionales et territoriales des comptes du nombre des organismes ou que l'on s'appuie sur les données établies par la Direction générale des finances publiques sur le nombre des comptes de gestion, et sous les réserves de l'exhaustivité et de la fiabilité de ces données, le relèvement des seuils de l'apurement administratif aurait un effet sensible. Il peut cependant être réalisé par étapes progressives.

	Données DGFIP (extraction des bases départementales)		Données Cour des comptes	
	Nombre de Comptes de gestion	%	Nombre d'organismes	%
SITUATION ACTUELLE				
Apurement administratif	92 425	54,39%	83 280	67,71%
Apurement juridictionnel	77 495	45,61%	39 720	32,29%
Total	169 920	100,00%	123 000	100,00%
SITUATION PROPOSEE				
Apurement administratif	148 921	87,64%	113 300	92,11%
Apurement juridictionnel	20 999	12,36%	9 700	7,89%
Total	169 920	100,00%	123 000	100,00%

Ainsi, quelle que soit la méthode retenue, le rehaussement des seuils mentionnés aurait pour effet de laisser un peu moins de 10 000 organismes publics locaux (7,9 % du total), et près de 21 000 comptes (12,4 % du total), dans le champ de compétence de la Cour des comptes, contre 30% des organismes et 45 % des comptes à l'heure actuelle.

Cette incidence serait significative en volume, mais non en masses financières – c'est-à-dire en part de la somme des produits de fonctionnement de l'ensemble des organismes locaux et des collectivités et établissements territoriaux – puisque les comptes relevant de la compétence de la juridiction représenteraient plus de 90 % des masses financières de l'ensemble des organismes actuellement jugés par les chambres régionales et territoriales des comptes et près de 85 % de l'ensemble des organismes publics locaux.

Au demeurant, ce rehaussement des seuils de l'apurement administratif permettrait à la juridiction de concentrer son activité juridictionnelle sur les comptes des collectivités et établissements publics territoriaux les plus importants et donc des organismes enregistrant dans leurs comptes le plus grand nombre d'opérations de recettes et de dépenses.

Il n'aurait aucune incidence quant à la compétence de la Cour à effectuer le contrôle de la gestion de toutes les collectivités et de tous les établissements locaux, quelles que soient leur population et leurs recettes de fonctionnement et à examiner la

gestion de tous les organismes, quel que soit leur statut, qui dépendent directement de ces collectivités, principalement les associations qu'elles subventionnent (subventions supérieures à 1 500 euros) et les sociétés d'économie mixte dont elles sont actionnaires.

En outre, ce mécanisme n'aurait pas non plus d'effet sur la compétence de contrôle des comptes que les délégués des services publics locaux (par exemple en matière d'eau, d'assainissement, de déchets....) doivent remettre tous les ans à leurs autorités délégantes.

Nouveaux seuils financiers

Impact sur les périmètres de contrôle : l'exemple de la chambre de Lorraine

<i>Exercice 2007</i>	<i>Nombre d'organismes</i>	<i>Montant total des recettes nettes de fonctionnement des BP en K€</i>
A = Ensemble des organismes de la Région Lorraine relevant de la comptabilité publique*	4 421	8 781
B = Ensemble des organismes de la Région Lorraine relevant de la compétence juridictionnelle actuelle	1 977	8 283 (94,32 % de A)
C = Ensemble des organismes de la Région Lorraine relevant de la future compétence juridictionnelle	398	7 538 (85,84 % de A) (91 % de B)
D = Organismes significatifs actuellement définis	134	6 588

**Hors associations foncières de remembrement et associations syndicales autorisées*

ii- Le régime de mise en cause de la responsabilité des ordonnateurs reste très insatisfaisant

Comme pour le jugement des comptes, le bilan du régime de responsabilité des gestionnaires devant la Cour de discipline budgétaire et financière est peu satisfaisant tant aux plans quantitatif que qualitatif.

Comme mentionné supra, la dualité de juridictions entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, pour le jugement des comptes des comptables publics et la Cour de discipline budgétaire et financière (Cour de discipline budgétaire et financière), pour le jugement des ordonnateurs et de l'ensemble des gestionnaires, n'est plus adaptée aux réalités de la répartition des rôles entre les différents acteurs de la chaîne financière et se révèle peu efficace.

Les procédures devant la Cour de discipline budgétaire et financière sont par ailleurs lourdes et longues. Les infractions condamnables apparaissent datées et ne prennent pas en compte les nouvelles exigences de la gestion publique. Le champ de compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière s'avère quant à lui singulièrement limité.

En cas de non respect des règles budgétaires et financières, les élus locaux ne peuvent être mis en cause que dans des cas très limités, introduits par l'article 78 de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et définis aux articles L. 312-2, L 313-7, L 313-6 et L313-12 du code des juridictions financières (inexécution d'une décision de justice ; réquisition du comptable avec octroi d'un avantage injustifié à autrui notamment). Les élus locaux sont également justiciables lorsqu'ils agissent dans des fonctions qui ne sont pas l'accessoire obligé de leur fonction principale (présidence d'une

société d'économie mixte, par exemple). Les jurisprudences concernant la mise en cause d'élus demeurent néanmoins extrêmement rares⁴.

La Cour des comptes relève régulièrement dans ses travaux des cas d'irrégularités commises par des fonctionnaires que l'on ne peut sanctionner car couverts par un ordre écrit de leur ministre.

Le nombre d'affaires traitées par la Cour de discipline budgétaire et financière est, pour l'ensemble de ces raisons, très faible.

Des efforts importants ont pourtant déjà été engagés. Le fonctionnement de la Cour de discipline budgétaire et financière a été amélioré en 2005 : les capacités d'instruction ont été renforcées, le vivier des rapporteurs et des commissaires du Gouvernement a été étendu et leur nomination facilitée. Deux sections ont été créées de façon à démultiplier la capacité de jugement.

Le nombre d'affaires mises à l'instruction s'est depuis développé mais l'activité de la Cour de discipline budgétaire et financière n'en demeure pas moins fortement contrainte et limitée par l'état du droit actuel.

Evolution du nombre d'affaires de la Cour de discipline budgétaire et financière

Cour de discipline budgétaire et financière	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Déférés enregistrés au Parquet	24	20	18	18	10	13	18	9	16	22
Classement avant instruction art. L 314-3)	10	14	5	17	13	18	12	9	11	9
Affaires mises à l'instruction	24	4	5		6	4	4	5	12	11
Classement après instruction (art. L 314-4 et L 314-6)	4	21	2	7	10	6	3	3	6	3
Décisions de renvoi	5	3		7	2	3	2	3	3	4
Arrêts rendus	7	4	1	3	4	4	4	3	6	3
Affaires en instance au 31 décembre	84	66	76	67	49	35	35	30	34	37

Source : Cour des comptes

Cette faiblesse du régime de discipline budgétaire et financière explique pour une bonne part un déport sur le droit pénal et la pénalisation de certains dysfonctionnements administratifs qui relèveraient plus opportunément du code des juridictions financières. Se pose plus particulièrement une difficulté d'articulation entre le code des juridictions financières et le code pénal pour la sanction des délits de favoritisme, le code pénal prévoyant depuis 1991 des sanctions en cas de non respect des règles de la commande publique, même sans élément intentionnel totalement probant alors que le code des juridictions financières contenait déjà une disposition permettant de sanctionner ce type d'irrégularités.

⁴ On dénombre un seul cas de mise en cause de la responsabilité d'un élu local à l'occasion d'un ordre de réquisition (Cour de discipline budgétaire et financière, 30 juin 2006, syndicat à vocation multiple de la région d'Étaples-sur-Mer) et un seul cas de mise en cause de la responsabilité d'un élu local pour l'inexécution d'une décision de justice (Cour de discipline budgétaire et financière, 20 décembre 2001 M. Janky contre Région Guadeloupe) et seulement deux ou trois mises en cause d'élus dans des fonctions qui ne sont pas l'accessoire obligé.

A l'heure où l'on érige la responsabilité comme valeur clé dans la réforme de la gestion publique, il convient donc de réformer le régime de discipline budgétaire et financière ; il en va tant de l'efficacité de la gestion que de l'équité pour les gestionnaires.

A cet égard, les exemples des cours des comptes étrangères sont instructifs. Le Tribunal des comptes portugais par exemple, constitué à l'origine sur le modèle de la Cour française, a su développer un régime de responsabilité budgétaire et financière moderne et efficace. Il en est de même de la Cour des comptes italienne.

L'exemple portugais

Tout d'abord, au Portugal, la fonction de sanction des ordonnateurs fait partie intégrante des compétences de l'institution supérieure de contrôle.

Ensuite, le champ des justiciables est plus large qu'en France. Il inclut toute personne qui administre, garde ou manie des biens ou deniers publics, qu'il exerce des fonctions politiques (ministres) ou administratives, tout agent ayant un simple lien fonctionnel avec le service, quelle que soit la nature juridique de l'entité concernée (ce qui compte c'est la nature publique des deniers).

Le justiciable encourt selon les cas soit une amende, soit une condamnation pécuniaire personnelle du fait du dommage subi par la personne publique.

Les cas de condamnation à l'amende sont prévus par les articles 65 et 66 de la loi de 1998, modifiés par la loi du 29 août 2006 :

- absence de liquidation, recouvrement ou encaissement de recettes,
- violation des normes relatives à la gestion et au contrôle du budget, de la trésorerie et du patrimoine,
- avances à titre de paiement dans les cas non prévus par la loi,
- utilisation d'emprunts publics pour des finalités différentes de celles initialement prévues, ou dépassement des limites légales de capacité d'endettement,
- utilisation indue de fonds extraits par des mouvements de trésorerie pour financer des dépenses publiques.
- exécution de contrats ayant fait l'objet d'un refus de visa ou de contrats non soumis au contrôle préalable,
- utilisation de fonds ou valeurs à des fins différentes de celles initialement prévues,
- non respect réitéré et injustifié des injonctions et recommandations du Tribunal des comptes,
- violation de normes légales relatives au recrutement de personnel.

L'action en réintégration met en jeu quant à elle une responsabilité financière stricto sensu, et vise la restitution des sommes irrégulièrement abstraites de la caisse publique. L'obligation de restituer les deniers dépensés illégalement est la forme la plus commune de mise en jeu de la responsabilité financière.

La loi du 29 août 2006 a durci le régime de responsabilité financière des ordonnateurs.

L'exemple italien

A la suite d'une réorganisation intervenue en 1994, la Cour des comptes italienne dispose d'une section juridictionnelle régionale dans chacune des régions.

Les sections régionales, qui comprennent chacune une section de contrôle et une section juridictionnelle, sont compétentes aussi bien pour les services déconcentrés de l'Etat, ses agences et ses établissements publics que pour les collectivités territoriales.

La fonction juridictionnelle de la Cour s'exerce sur le contentieux des pensions, les comptes des comptables publics et le contentieux en responsabilité administrative et comptable visant toute personne physique en situation de « rapport de service » avec l'administration publique (c'est-à-dire l'équivalent de la Cour de discipline budgétaire et financière française, avec une compétence étendue aux ministres).

Le contentieux en responsabilité ne débouche pas sur des amendes, mais sur le remboursement du préjudice causé à l'entité publique. Le champ de la responsabilité administrative a été constamment étendu par le juge des comptes ou la Cour suprême de cassation. Ne donnent lieu à procès que les préjudices dont la nature patrimoniale est avérée et qui sont donc économiquement quantifiables.

Ce contentieux administratif est le plus important, celui sur la responsabilité des comptables ayant beaucoup perdu de son intérêt. En effet, les banques sont les véritables payeurs publics, car les contrats font l'objet de procédures de mise en concurrence contrôlées par la Cour et les comptables publics ne doivent respecter que la légalité externe attachée aux paiements publics.

Les trois sections juridictionnelles centrales sont seulement compétentes en appel et les jugements de 1^{er} degré sont réalisés par les sections régionales. Les sections juridictionnelles réunies interviennent sur les conflits de compétence et les questions de principe.

Les sections régionales sont plus ou moins importantes en termes de moyens et d'effectifs, à l'instar des régions italiennes

b. Examen de gestion (chambres régionales des comptes) et contrôle du bon emploi des fonds publics (Cour) : l'essoufflement d'un modèle axé sur le contrôle de régularité

La Cour des comptes procède au « contrôle du bon emploi des crédits, fonds et valeurs » (article L. 111-3 du code des juridictions financières) gérés par les services de l'Etat et les établissements publics nationaux notamment. Les chambres régionales des comptes remplissent une mission similaire au niveau local, dite, d' « examen de la gestion » (article L 211-8), mission profondément modifiée dans le cadre de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes.

L'activité liée à ce type de contrôles connaît aujourd'hui un ralentissement relatif.

A la Cour des comptes, après un tassement en 2005 (368), le nombre global de communications administratives, qu'il s'agisse des référés, des lettres de président, des rapports particuliers ou des communications du Procureur général, a retrouvé, en 2006 (382), un niveau proche de celui de 2004 (397). Après une baisse en 2007 (327), ces communications ont presque renoué en 2008 (353) avec leur niveau de 2005.

Sur les trois dernières années (2006 à 2008), le nombre total de rapports déposés à la Cour des comptes oscillait entre 1 150 (1146 en 2007) et 1 250 (1255 en 2006), 1 201 rapports ayant été déposés en 2008.

S'agissant des publications et communications, qu'il s'agisse du rapport public annuel, des rapports publics thématiques, des rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique, des rapports sur la loi de finances, la loi de financement de la sécurité sociale, les perspectives sur les finances publiques et les comptes ou enfin des communications au Parlement (articles 58-2 et 58-6 de la LOLF et article 132-3-1 du code des juridictions financières), leur nombre est resté stable au cours des trois derniers exercices (16 en 2006, 15 en 2007 et 16 en 2008).

Dans les chambres régionales des comptes, après avoir fortement augmenté dans les années 90, le nombre de rapports d'observations définitives établis chaque année reste globalement stable depuis 10 ans.

Rapports d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes 1998 à 2008

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Organismes soumis aux règles de la comptabilité publique											
Collectivités territoriales											
- Rapports d'observations définitives	310	340	336	244	224	260	256	303	291	298	274
- Autres interventions administratives	167	213	237	179	220	135	99	125	124	124	89
Établissements publics locaux											
- Rapports d'observations définitives	168	191	228	144	100	161	197	217	214	189	175
- Autres interventions administratives	131	180	164	125	146	127	228	90	113	113	74
Etablissements publics spécialisés											
- Rapports d'observations définitives	150	165	150	134	190	144	143	111	109	129	143
- Autres interventions administratives	122	163	163	183	269	107	67	58	68	49	65
Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique											
Sociétés d'économie mixte											
- Rapports d'observations définitives	50	56	42	23	22	23	43	41	34	43	34
- Autres interventions administratives	10	16	23	7	6	6	29	8	6	6	5
Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier											
- Rapports d'observations définitives	63	55	57	33	33	41	47	45	65	38	57
- Autres interventions administratives	17	47	28	13	13	20	17	11	26	9	21
Total rapports d'observations définitives	741	807	813	578	569	629	686	717	713	697	683
Total autres interventions administratives	447	619	615	507	654	395	440	292	337	301	254

Source : Cour des comptes

Nombre de rapports déposés à la Cour

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
917	861	881	954	1255	1146	1201

Source : Cour des comptes

Communications administratives de la Cour

	Nature de la communication	Nombre de communications adressées										
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cour	Référés	54	46	39	49	27	29	41	31	31	38	42
	Communications du Procureur Général (CPG)	174	157	97	141	103	121	88	45	51	52	38
	Lettres du président	278	278	211	231	269	251	235	261	266	220	246
	Rapports particuliers	32	72	32	36	35	33	33	31	34	17	27
	SOUS-TOTAL	538	553	379	457	434	434	397	368	382	327	353
chambres régionales et territoriales des comptes	CPG demandées par les chambres régionales et territoriales des comptes	41	39	37	43	14	33	48	30	21	22	21
Affaires pénales	Transmises par la Cour	nd	9	9	4	7	2	4	2	7	3	2
	Transmises par les chambres régionales et territoriales des comptes	nd	37	37	26	15	22	26	29	21	28	21
	TOTAL GENERAL	579	638	462	530	470	491	475	429	431	380	397

Source : Cour des comptes

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette stabilité, alors que le champ de compétences des juridictions financières tend à s'étendre. Tout d'abord, les contrôles sont moins systématiques et plus sélectifs, même si des progrès importants restent encore à faire en matière de ciblage des investigations. Deuxièmement, les organismes contrôlés (notamment les collectivités territoriales) disposent d'équipes de plus en plus qualifiées et développent des dispositifs de contrôle interne qui rendent l'intervention régulière et systématique des juridictions financières moins nécessaire. La diminution du nombre de rapports d'observations définitives ne peut que partiellement s'expliquer par le développement d'autres types de travaux, notamment les enquêtes communes entre la Cour et les chambres régionales des comptes.

Reste que le contrôle du bon emploi des fonds publics mérite encore d'être amélioré.

Plusieurs faiblesses avaient notamment été mises en exergue à l'occasion des débats entourant le vote de la loi de 2001 sur les chambres régionales des comptes et dans des rapports parlementaires concernant la Cour⁵.

Un effort de modernisation de ce type de contrôle a depuis été engagé : les procédures de contradiction au niveau local ont été renforcées pour accroître les droits des organismes contrôlés, la formulation de recommandations s'est développée ; la Cour des comptes a par ailleurs mis en place un dispositif de suivi systématique des recommandations formulées dans ses rapports.

Les juridictions financières continuent néanmoins à se heurter à des difficultés structurelles.

Tout d'abord, leur organisation actuelle en juridictions autonomes dotées de champs de compétences étanches ne permet pas de contrôler suffisamment les services déconcentrés de l'Etat qui gèrent pourtant aujourd'hui plus des 2/3 du budget et plus de 96 % des personnels de l'Etat. Ces services ne figurent pas dans le champ des attributions des chambres régionales des comptes, qui seraient pourtant les plus à même d'exercer un tel contrôle.

Deuxièmement, l'autonomie des chambres régionales des comptes et la dispersion des moyens ne permettent pas de garantir une égalité de traitement entre différentes collectivités de même type en matière d'examen de la gestion. Au niveau quantitatif, l'activité des chambres apparaît hétérogène. Au niveau qualitatif, malgré les nombreux progrès accomplis, la lecture des rapports d'observations définitives concernant des collectivités de même type montre l'importance des efforts d'harmonisation à poursuivre et la démarche systématique de professionnalisation à engager.

⁵ Voir notamment « le suivi des préconisations de la Cour des comptes », Yves Jégo et Jean-Louis Dumont, commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2005.

**Activité de chacune des chambres régionales et territoriales des comptes
en 2007 et 2008**

	Avis émis en contrôle des actes budgétaires		Jugements Rendus		Rapports d'observations définitives	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
ALSACE	9	0	273	115	13	15
AQUITAINE	23	33	708	703	72	58
AUVERGNE	23	32	333	181	12	14
BOURGOGNE	32	23	335	434	27	23
BRETAGNE	9	16	688	805	38	25
CENTRE	22	17	545	492	33	41
CHAMPAGNE ARDENNE	18	22	342	282	22	18
CORSE	16	19	95	91	7	8
FRANCHE COMTE	55	38	271	225	11	12
ILE-DE-FRANCE	66	31	1072	1079	70	64
LANGUEDOC-ROUSSILLON	24	44	205	143	20	14
LIMOUSIN	20	11	157	183	14	15
LORRAINE	20	19	800	811	36	50
MIDI-PYRENEES	68	39	331	488	44	21
NORD-PAS-DE-CALAIS	21	37	699	400	19	22
BASSE-NORMANDIE	12	6	306	236	22	22
HAUTE-NORMANDIE	34	16	346	355	12	16
PAYS - de - l a- LOIRE	9	18	609	643	53	51
PICARDIE	24	9	315	347	25	25
POITOU CHARENTES	17	19	312	365	33	30
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	33	38	589	546	31	36
RHONE-ALPES	49	41	206	232	52	51
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	121	106	50	32	13	11
LA REUNION	7	25	43	81	11	12
NOUVELLE CALEDONIE	4	1	43	22	9	18
POLYNESIE FRANCAISE	0	0	28	39	10	11
Total	648	660	9701	9330	706	683

Source : Cour des comptes

Il est intéressant à cet égard de relever les propositions faites dans le rapport du sénateur Jacques Oudin⁶ à l'occasion de la préparation de la loi de 2001.

Le rapport relevait tout d'abord que « *la Cour des comptes doit continuer à favoriser l'émergence d'une " doctrine " commune aux juridictions financières pour la mise en œuvre du contrôle financier, afin d'aboutir à une harmonisation des pratiques des chambres* ». Sur ce point, force est de constater que l'organisation des juridictions financières et l'autonomie dont dispose chaque chambre régionale ou territoriale ne permet pas à la Cour des comptes de dépasser la simple incitation.

⁶ « Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale »-rapport d'information n°520.

Le rapport estimait que la modernisation des contrôles impliquait « *une réflexion sur une plus grande homogénéité des chambres* » et conduisait « *à s'interroger sur un éventuel regroupement des « petites chambres »* ».

Après la réforme de 2001, en juin 2003, M. Alain Lambert, ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire, dans un discours prononcé à Lyon à l'occasion du 20ème anniversaire de la Chambre régionale des comptes de Rhône Alpes avait relevé que la loi du 21 décembre 2001 avait pacifié le débat sur la distinction entre contrôle de régularité et contrôle d'opportunité et reconnu la légitimité de ce contrôle. Il avait néanmoins remarqué que « *pour être réellement compris et accepté, [ce contrôle devait] être simple, utile et efficace* ». Il avait également souligné que « *les juridictions financières peuvent aider à l'avènement d'une culture de l'évaluation des politiques publiques* ». Il avait insisté sur « *la complémentarité entre le contrôle interne, au sein de la collectivité, et le contrôle externe* » exercé par les chambres régionales des comptes, et invitait ces dernières à être « *force de propositions et de simplification des réglementations et des procédures* ».

Sur le même sujet, le syndicat des juridictions financières (principale organisation représentative des magistrats des chambres régionales des comptes), dans un document de travail de juin 2007, transmis à la Présidence de la République en novembre de la même année, avait établi un constat encore plus critique. Cette note relevait, en matière d'examen de la gestion, que « *la situation actuelle est peu satisfaisante* ». Elle estimait que :

- l'exhaustivité des contrôles est impossible,
- la réactivité de l'institution est réduite,
- les dysfonctionnements du travail entre les chambres de la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes sont importants,
- l'impact public des travaux des chambres régionales des comptes est limité.

Cette note proposait donc que de nouveaux principes soient mis en œuvre et notamment :

- une programmation des contrôles plus sélective,
- et une organisation des contrôles thématiques entre les chambres de la Cour et les chambres régionales des comptes plus rigoureuse.

Elle suggérait enfin, comme pistes de réflexion, la constitution d'un corps unique de magistrats des juridictions financières et en matière d'organisation, la mise en place de regroupements fonctionnels entre chambres régionales des comptes.

c. *L'évaluation des politiques publiques est un nouveau métier qu'il faut maintenant organiser*

La révision constitutionnelle de 2008 vient de consacrer le rôle du Gouvernement et du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques et le rôle de la Cour pour assister ces deux derniers dans cet exercice.

Aux termes du décret du 22 janvier 1990, "*l'évaluation d'une politique publique (...) a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis*

en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés".

L'évaluation doit pour cela être multidisciplinaire et transversale ; elle doit reposer sur une diversité de d'approches associant fonctionnaires, experts et personnes de terrain.

Elle doit porter par ailleurs sur un ensemble d'organismes contribuant à une même politique publique (contrairement à l'examen de gestion - ou « contrôle de la gestion » dans le présent texte - qui reste ciblé sur un organisme spécifique).

Dans l'état actuel des textes, aucune disposition du code des juridictions financières ne prévoit explicitement que les juridictions financières évaluent les politiques publiques.

Seules les dispositions concernant la compétence d'examen de la gestion des collectivités et établissements territoriaux par les chambres régionales des comptes mentionne le terme d' « évaluation ».

Mais cette notion n'est utilisée que pour définir la mission d'examen de la gestion en indiquant qu'elle 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, l'opportunité de ces objectifs ne pouvant faire l'objet d'observations (cf. art. L. 211-8 code des juridictions financières).

Cette évaluation des résultats doit évidemment être distinguée de l'évaluation des politiques publiques.

Par le contrôle du bon emploi des fonds publics, par le développement d'enquêtes thématiques, les juridictions financières ont certes commencé à prendre leur part dans cet exercice.

Il n'en demeure pas moins que leur organisation actuelle ne leur permet pas de répondre complètement à cette nouvelle mission.

Plus particulièrement, dans la situation actuelle, la Cour des comptes n'est pas en mesure de répondre aux demandes d'enquêtes du Parlement⁷ lorsqu'elles portent sur des politiques conduites aux niveaux national et local.

Il convient donc de préciser dans le code des juridictions financières la mission d'évaluation des politiques publiques et surtout de permettre aux juridictions financières dans leur ensemble de répondre aux demandes des pouvoirs publics, en se conformant aux principes et exigences propres à l'évaluation (pluridisciplinarité, association de la société civile...).

Ces nouvelles dispositions doivent être distinctes de celles régissant le contrôle de la gestion, qui ne saurait s'y substituer. Les deux approches sont à la fois spécifiques

⁷ Article 58-2 de la LOLF. La Cour a ainsi du décliner en 2008 trois demandes d'enquête formulées au titre de l'article 58-2 de la LOLF mais portant sur des politiques conduites conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales.

et complémentaires. De même, naturellement, les procédures qui régissent ces deux approches doivent demeurer distinctes.

d. La qualité des comptes : la question des collectivités territoriales

Dès lors que la LOLF et la LOLFSS ont instauré une certification des comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale et que l'article 47-2 de la Constitution pose le principe de régularité, de sincérité et de fidélité pour l'ensemble des comptes publics, il semble nécessaire de préciser dans le code des juridictions financières le rôle des juridictions financières en matière de qualité des comptes locaux.

La Cour des comptes assume déjà la certification des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale.

Elle a rempli ces deux nouvelles missions dans les délais impartis par la LOLF et la LOLFSS. Elle a, à cette fin, recruté des experts issus de cabinets d'audit privé, formé ses personnels, organisé des procédures de travail et de contradiction spécifiques.

Elle serait donc à même d'avoir un rôle en matière de régularité et de sincérité des comptes de collectivités territoriales et cela d'autant plus que la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires, dispose en son article 17 que la certification des comptes des principaux établissements publics de santé (qui seront déterminés par décret) est confiée aux commissaires aux comptes et à la Cour des comptes, selon des modalités fixées par voie réglementaire.

Une phase d'expérimentation sur certaines collectivités permettrait de réfléchir au système le plus adapté. De façon plus générale, alors qu'un nombre croissant d'organismes publics sont soumis à certification⁸, une réflexion d'ensemble semble nécessaire.

En effet, alors que les conventions signées entre ordonnateurs et comptables publics en vue d'améliorer, dès à présent, la qualité comptable se multiplient, la politique de fiabilisation des comptes locaux doit prendre un nouvel élan.

En parallèle de l'expérimentation de la certification, des voies alternatives seraient étudiées puis, le cas échéant, ultérieurement mises en œuvre, afin de donner une assurance sur la qualité de l'ensemble des comptes locaux pour l'ensemble des catégories de collectivités territoriales.

Cette stratégie de fiabilisation ne devrait pas être considérée, comme une alternative à la certification ni comme une "sous-certification", mais comme une démarche engagée dans le même but, comportant une valeur ajoutée propre, associant dès le départ les juridictions financières, la Direction générale des finances publiques, les associations d'élus locaux et reposant sur le volontariat de chaque collectivité.

Une fois le principe acté par le législateur, l'opération de fiabilisation commencerait par un diagnostic commun aux trois partenaires, une identification des

⁸ Voir par exemple la loi du 10 août 2007 Libertés et responsabilités des universités, qui met en place un dispositif de certification des comptes, non coordonné au travail déjà conduit par les chambres régionales des comptes en matière de qualité comptable.

priorités d'amélioration et elle déboucherait sur un plan d'action conduit en commun par le comptable et l'ordonnateur, bénéficiant du conseil et de l'avis du juge financier.

e. Les missions d'expertise et d'assistance nécessitent un renforcement significatif

i - le contrôle des actes budgétaires

Les chambres régionales des comptes concourent au contrôle budgétaire des collectivités territoriales et de leurs établissements, sur saisine du préfet (code des juridictions financières, art. 211-7). Leur activité dans ce domaine dépend ainsi du nombre de saisines. L'appréciation quantitative de leur activité n'est donc pas univoque, une baisse des saisines pouvant également refléter des progrès dans la résolution en amont des difficultés.

Le dernier rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux (vingtième rapport : années 2004-2005-2006) soulignait ainsi que « *les actions d'alerte, d'information et de conseil conduites par les services préfectoraux auprès des collectivités territoriales et établissements publics locaux prouvent toute leur efficacité au regard du nombre de saisines effectives des CRC* ». Il relevait ainsi s'agissant des budgets en déséquilibre, qu'« hormis une légère hausse pour l'exercice 2005, le nombre de saisines est, sur longue période, en diminution et atteint des niveaux largement inférieurs au nombre d'actes budgétaires initialement votés en déséquilibre (135 saisines en 2004 pour 2 811 actes votés en déséquilibre et 108 saisines en 2006 pour 2 100 actes votés en déséquilibre) ».

Il soulignait encore que « *seuls 4,8 % des budgets votés en déséquilibres ont fait l'objet d'une saisine de la Chambre Régionale des Comptes en 2004. Ce chiffre tend à montrer que les situations de déséquilibre réel sont réglées avant la phase "contentieux", ce qui constitue indéniablement un indicateur positif. Pour 2006, ce taux diminue de 7 % : 4,1 % des budgets votés en déséquilibre ont donc fait l'objet d'une saisine de la C.R.C* ».

S'agissant des comptes administratifs en déficit, là encore, le rapport indiquait que « *depuis 2001, le nombre de saisines des chambres régionales des comptes connaît une inflexion constante. Les services préfectoraux apprécient donc les cas nécessitant véritablement une intervention de la C.R.C., cette dernière préconisant les mesures de redressement à mettre en œuvre pour les prochains budgets. En effet, un déficit important du compte administratif peut résulter non pas d'une fragilité financière structurelle mais d'évènements ponctuels, qui ne remettent d'ailleurs pas en cause la solvabilité de la collectivité* ».

Enfin, le rapport mentionnait que « *le nombre de saisines de CRC. pour non-inscription d'une dépense obligatoire chute en effet considérablement, - 68 % entre 2000 et 2001, ce qui met en évidence, une fois encore, l'effet de la fiabilisation du recueil des données. A partir de 2001, la tendance semble se stabiliser avec un nombre annuel de saisines inférieur à 50. Il en résulte que la quasi-totalité des cas de non-inscription d'une dépense obligatoire ne donne pas lieu à une saisine de la chambre régionale des comptes, au titre de l'article L.1612-15 du code général des collectivités*

territoriales. La plupart des collectivités locales et des établissements publics répondent ainsi favorablement aux mises en demeure adressées par les services préfectoraux. »

De tels constats conduisent à se poser la question de la place des chambres régionales des comptes dans l'équilibre d'ensemble du dispositif de contrôle budgétaire.

Au demeurant, et cela vaut pour les rares cas de situations structurelles de déséquilibre et de déficit, aucune solution satisfaisante n'existe à l'heure actuelle pour éviter que les gestionnaires responsables de budgets en déséquilibre ne méconnaissent pas sciemment et de façon répétée les recommandations de la chambre régionale des comptes et ne s'écartent des orientations et des décisions adoptées par l'autorité préfectorale.

Après le dossier de la commune de Pont-Saint-Esprit, qui a fait l'objet d'une insertion au rapport public 2009 de la Cour des comptes et qui a mis en lumière l'absence de mesures coercitives applicables contre les élus locaux responsables de la très grave dégradation de la situation budgétaire et financière de cette ville du Gard, un nouveau dossier, celui de la ville d'Hénin-Beaumont (Pas-de-Calais), souligne l'insuffisance des dispositions existantes pour apporter des solutions efficaces dans les rares cas de situations financières très dégradées de collectivités territoriales et l'inadaptation des sanctions possibles.

La chambre régionale du Nord-Pas-de-Calais a achevé en mars 2009 l'examen de la gestion de la ville d'Hénin-Beaumont (27 000 habitants) et le rapport d'observations définitives communiqué fin mars à la collectivité a mis en évidence que la ville était dans l'incapacité depuis plus de deux ans, d'assurer le paiement de ses fournisseurs et cela à hauteur de plus de 5 millions d'euros, au début 2009.

Depuis 2004, la chambre a rendu plus d'une dizaine d'avis de contrôle budgétaire sur cette collectivité, aussi bien au titre de déséquilibres budgétaires, de déficits des comptes administratifs que d'absence d'inscription de dépenses obligatoires et pour ce qui le concerne, le préfet du Pas-de-Calais a multiplié les arrêtés de règlement des budgets. Le maire s'est toutefois régulièrement affranchi de suivre les recommandations de la chambre et de mettre en œuvre les prescriptions du représentant de l'Etat.

Avant la mise en examen du maire et son placement, en avril 2009, sous mandat de dépôt pour des faits présumés constitutifs de délit d'octroi d'avantage injustifié, le ministère de l'Intérieur a pris un arrêté de suspension d'un mois du maire, le 27 avril 2009⁹, sur le fondement de l'article L.2122-16 du code général des collectivités territoriales. Un décret de révocation a également été pris le 28 mai 2009. Force est toutefois de reconnaître qu'une telle mesure disciplinaire n'aurait à l'évidence pas constitué une sanction adéquate ni appropriée pour sanctionner des agissements aussi graves.

Ce genre de lacune justifie une proposition de création d'une nouvelle infraction (voir infra).

ii- Les attributions consultatives

⁹ Par jugement en date du 20 octobre 2009, le tribunal administratif de Lille a annulé cet arrêté de suspension pour insuffisance de motivation.

Les chambres régionales des comptes se sont vu conférer par des lois particulières des attributions consultatives à l'égard de certains actes des collectivités territoriales, des établissements publics locaux, des établissements publics de santé et des sociétés d'économie mixte locales. Comme en ce qui concerne le contrôle budgétaire, les juridictions financières sont tributaires des saisines émanant des préfets.

Ces dispositions sont si rarement appliquées, notamment celle concernant les marchés et les délégations de services publics (code général des collectivités territoriales art. L. 1411-18, code des juridictions financières art. L. 234-1 et 234-2), qu'il ne peut être établi que ces procédures conservent l'utilité qu'avait voulu leur donner le législateur, surtout compte tenu de la technicité croissante de cette matière. On a ainsi dénombré, sur l'ensemble du territoire, seulement six saisines par les préfets pour le contrôle des délégations de service public (article L 1411 du code général des collectivités territoriales) en 2008.

iii- L'assistance au Parlement et au Gouvernement

La Constitution prévoit depuis 1946 que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ; par la suite, la Constitution a ajouté à cette compétence celle de les assister dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

La réforme constitutionnelle de l'été 2008 a étendu cette mission. La Constitution dispose ainsi désormais 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.* »

Or les textes relatifs aux juridictions financières, qu'il s'agisse de lois organiques (LOLF, LOLFSS) ou de lois simples, codifiées ou non dans le code des juridictions financières, n'organisent que partiellement cette mission d'assistance.

Seule l'assistance au Parlement concernant les lois de finances et de financement est explicitement déclinée de façon concrète. Les textes n'organisent pas l'assistance au Gouvernement. Ils ne permettent pas, par ailleurs, aux juridictions financières de répondre à des demandes d'enquêtes portant sur des champs de compétences relevant à la fois de la Cour et des chambres régionales des comptes.

De manière plus générale, on constate que si la Cour des comptes a renforcé sa mission d'assistance auprès du Parlement¹⁰ et multiplié les rapports qu'elle lui remet, l'utilisation de ces travaux pourrait vraisemblablement être optimisée dans le cadre des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant une semaine par mois de l'agenda parlementaire au contrôle et à l'évaluation.

2. L'organisation des juridictions financières

¹⁰ L'assistance au Parlement a représenté 28 % des journées rapporteur à la Cour en 2007.

Les juridictions financières se composent de la Cour des comptes, elle-même constituée actuellement de 7 chambres, de 26 chambres régionales des comptes (1 chambre régionale des comptes par région), de 6 chambres territoriales des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière. Elles disposent chacune du statut de juridiction indépendante.

Cette organisation a pour avantage d'être conforme au découpage administratif actuel, ce qui assure une certaine lisibilité sous la réserve du consensus, exprimé encore récemment dans le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales qui se dégage pour souligner le trop grand nombre de régions françaises.

L'organisation des juridictions financières présente néanmoins, d'ores et déjà, plusieurs points faibles.

a. *Une rigidité dans la répartition des moyens qui rend difficile l'accomplissement des missions actuelles et futures*

L'organisation actuelle des juridictions financières, Cour et chambres régionales des comptes, se caractérise par des rigidités dans l'affectation des moyens et des personnels.

A la Cour des comptes par exemple, les mobilités entre chambres, qui fonctionnent de manière encore trop cloisonnée, sont très rares. Des règles viennent d'être adoptées pour remédier à cette difficulté qui existe également dans les chambres régionales des comptes.

L'existence d'un nombre très important de sites rend difficile la constitution, dans chaque région, d'équipes assez importantes pour permettre l'organisation optimale de la chambre. Ainsi, dans 11 chambres métropolitaines l'effectif de magistrats est inférieur à 10.

Cette situation ne permet pas aux personnels de contrôle de se spécialiser suffisamment (par exemple en matière sanitaire et sociale, de contrôle des services d'eau et d'assainissement, de transports, de déchets ménagers, de voirie, ...) ou de constituer des équipes pluridisciplinaires ; elle ne permet pas de mutualiser certaines compétences.

Par ailleurs, l'effectif des magistrats n'est pas toujours suffisant pour donner l'assurance d'un délibéré totalement impartial au sens de la CEDH (l'exclusion du rapporteur du délibéré est source de difficultés en matière juridictionnelle, le quorum ne pouvant pas toujours être réuni).

De façon plus générale, cette organisation territoriale rend impossible nombre d'économies d'échelle et il arrive dans certaines petites chambres que les fonctions support – dont la présence est obligatoire – soient sous-utilisées.

Si l'on souhaite professionnaliser les personnels de contrôle pour assumer au mieux les missions existantes, le maintien de l'organisation territoriale actuelle impliquerait de très importants recrutements de personnels de contrôle, incompatibles avec les contraintes en matière de maîtrise des dépenses de fonctionnement de l'Etat.

Dans l'hypothèse d'un maintien de l'organisation actuelle, les chambres régionales des comptes ne pourront pas, *a fortiori*, assumer d'éventuelles nouvelles

missions liées notamment à la rénovation du régime de responsabilité des gestionnaires. En dehors des grandes chambres, cette organisation ne permet pas en effet d'instituer de formation contentieuse *ad hoc*, avec des rapporteurs, des magistrats délibérant et des greffiers spécialisés. On rappellera, de surcroît, qu'en la matière, il est, en outre, préférable qu'il y ait une certaine distance entre le justiciable et son juge.

De la même manière, si la certification des comptes de certaines collectivités territoriales était décidée à l'issue de la phase d'expérimentation proposée par le projet de loi, sa mise en œuvre supposerait des équipes spécialisées, réunissant des compétences diverses (expertise comptable, systèmes d'informations...) et d'une taille critique suffisante qu'il est impossible de réunir dans chaque chambre régionale des comptes.

L'ensemble de ces raisons pousse à considérer qu'un regroupement sur des bases inter-régionales permettrait une plus grande efficacité, une plus grande impartialité et une plus grande homogénéité des contrôles.

b. Le cloisonnement des compétences et des procédures qui ne permet pas d'homogénéiser les méthodes et rend difficile les travaux communs

L'autonomie de la Cour et de chaque chambre rend également difficile l'homogénéisation des méthodes de programmation et des modes de contrôle. Les organismes contrôlés peuvent être ainsi soumis à des pratiques assez différentes d'une région à l'autre.

Cette autonomie qui s'accompagne du cloisonnement des champs de compétence entre les différentes juridictions rend surtout très difficiles la programmation et le suivi des travaux communs Cour/chambres régionales des comptes. Ces travaux sont pourtant de plus en plus nécessaires, surtout dans le cadre de la nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques confiée à la Cour des comptes par la révision constitutionnelle de l'été 2008. La plupart des politiques publiques sont en effet aujourd'hui conduites conjointement par l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales. Il ne saurait y avoir d'évaluation dans ces cas là que menée conjointement par la Cour et les chambres régionales des comptes.

Des efforts ont déjà été conduits, à droit et à structures constants, pour pallier ces difficultés. Un comité de liaison Cour - chambres régionales des comptes a été institué. Des formations inter-juridictions ont par ailleurs été créées en 2005¹¹. Malgré cela, les enquêtes communes prennent au minimum de 2 à 3 ans : plusieurs mois sont nécessaires pour constituer l'ensemble des chambres régionales des comptes volontaires et pour inscrire à leur programme les contrôles nécessaires ; seules les chambres régionales des comptes volontaires se joignent à l'enquête ce qui ne permet pas de constituer forcément un échantillon représentatif ; les investigations commencent le plus souvent l'année suivante ; enfin la superposition des procédures de contrôle et de contradiction de la Cour et des chambres régionales des comptes, nécessite à nouveau plusieurs mois.

Il est également à souligner que les chambres régionales des comptes ne sont actuellement pas compétentes pour contrôler l'administration territoriale de l'Etat et les chambres de la Cour des comptes ne peuvent quant à elles contrôler les collectivités

¹¹ Ordonnance n°2005-647 du 6 juin 2005

locales. Pourtant, il est difficile, en audit de structures, et en évaluations de politiques, de dissocier les deux volets de l'administration territoriale de la République.

Le cloisonnement des juridictions financières rend enfin difficile l'élaboration d'une expertise globale en matière de finances publiques. Si les citoyens attendent des juridictions financières qu'elles contrôlent spécifiquement leur commune, leur conseil général ou les collectivités et établissements qui les concernent directement, ils attendent également une vision d'ensemble sur la situation des finances publiques, nationales, locales et sociales. Le besoin d'une expertise sur les liens financiers entre collectivités et sur les mécanismes de péréquation est également fort. Cette expertise ne saurait se construire dans le cadre d'une organisation si éclatée.

Aujourd'hui, du fait de leur cloisonnement, les juridictions financières sont dans l'incapacité de traiter globalement les problèmes communs à un ensemble de collectivités territoriales et dans l'incapacité de mettre en exergue les bonnes pratiques de gestion relevées dans telle ou telle collectivité et qui pourraient pourtant être utiles à d'autres, dans d'autres régions.

La conception des "juridictions indépendantes" à deux degrés transposée en 1982 du modèle existant entre Conseil d'Etat et tribunaux administratifs pouvait avoir un sens dans un contexte où l'on pensait attribuer à chaque collectivité un « bloc de compétences » bien délimité et étanche. Face à des actions et des politiques publiques désormais conduites conjointement par les niveaux national et local, la Cour et les chambres régionales des comptes sont au contraire appelées à travailler ensemble dans des équipes communes. Dans ce contexte, l'organisation actuelle apparaît fortement pénalisante et coûteuse.

c. La coexistence « artificielle » de deux statuts pour un même métier

L'organisation actuelle fait coexister deux corps distincts, celui des magistrats de chambres régionales des comptes et celui des magistrats de la Cour des comptes. Ces deux corps sont pourtant désormais pour l'essentiel recrutés par la même voie (l'Ecole nationale d'administration) ; ils exercent surtout les mêmes métiers.

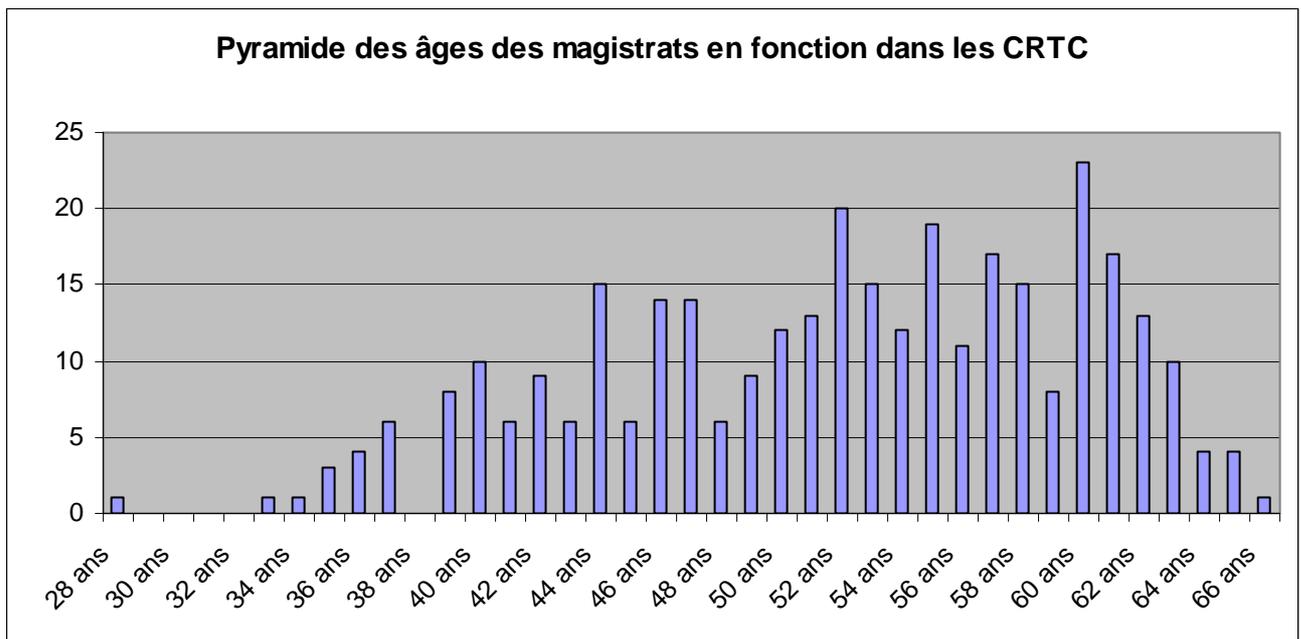
Cette dualité n'a de raisons que conjoncturelles : l'impossibilité dans les années 80 de se passer de recrutements exceptionnels massifs.

Alors qu'une politique de regroupement des corps est conduite dans l'ensemble de l'administration et que des corps communs à la Cour et les chambres régionales des comptes ont été créés pour les agents administratifs, la coexistence de deux corps de magistrats ne semble pas soutenable. Le regroupement est de surcroît indispensable pour assurer la mise en œuvre des orientations fixées par le Président de la République et des obligations constitutionnelles nouvelles qui incombent désormais aux juridictions financières, notamment en matière d'évaluation des politiques publiques.

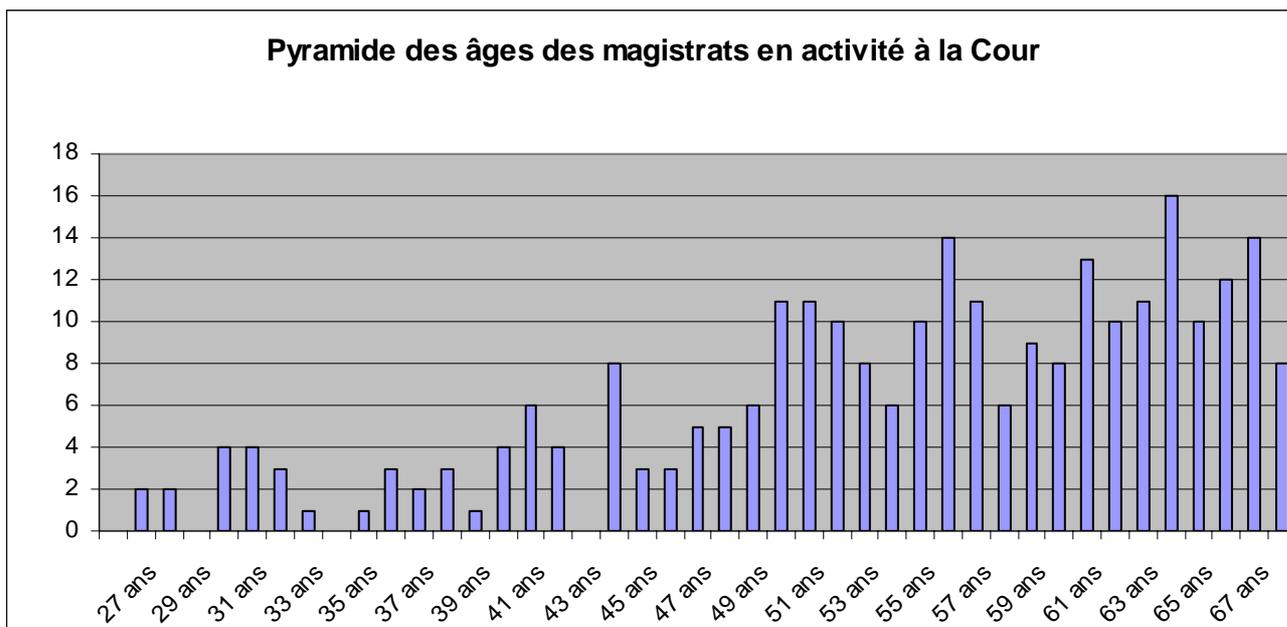
d. Un problème de pyramide des âges dans les corps de magistrats

Les deux corps de magistrats des juridictions financières sont confrontés au vieillissement.

Pour les magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes, la création du corps il y a 25 ans et les recrutements importants mis en œuvre dans les premières années se traduisent aujourd'hui par une pyramide déséquilibrée comme le montre le graphique suivant :



En ce qui concerne les magistrats de la Cour¹², la situation est similaire pour des raisons différentes : la quasi-totalité des recrutements est liée au nombre d'élèves de l'ENA qui rejoignent la juridiction comme auditeurs car les tours extérieurs au référendariat et à la maîtrise sont pour la plupart liés au nombre de promotions internes. En conséquence, en raison de la forte baisse du nombre d'auditeurs affectés à la sortie des l'ENA depuis la fin des années 1980, les recrutements des plus jeunes ont fortement diminué en nombre comme le montre le graphique ci-dessous :



Enfin, pour les magistrats de la Cour des comptes, ce vieillissement pose un problème supplémentaire en termes de pyramide des grades. Les conseillers maîtres représentent aujourd'hui 49 % des magistrats en fonction à la Cour des comptes. Si aucune réforme du recrutement n'était faite, ils en représenteraient près de 65 % dans dix ans et plus de 70 % dans vingt ans.

A environnement législatif et réglementaire inchangé, l'évolution prévisible des deux corps de magistrats ces prochaines années pose trois problèmes sérieux :

- les effectifs, en particulier dans les chambres régionales et territoriales, vont diminuer de façon trop rapide, ne permettant plus d'assurer l'intégralité des missions ;

- l'évolution de la pyramide des grades posera un réel problème de fonctionnement à la Cour des comptes ;

- enfin, des institutions comme celles-ci qui ne recrutent pas suffisamment de jeunes agents risquent de voir leur dynamisme affaibli et leur équilibre menacé.

¹² En dehors du Premier président et des présidents de chambre, il existe à la Cour des comptes trois grades : les auditeurs, les conseillers référendaires et les conseillers maîtres. Les magistrats de ces trois grades exercent des fonctions de contrôle (conduite d'enquêtes, rédaction de rapports), mais seuls les conseillers maîtres délibèrent sur l'ensemble des rapports.

C'est pourquoi le projet de réforme prévoit un dispositif de recrutement de magistrats qui permettra une diminution des effectifs très significative (près de 20 % en dix ans) mais contrôlée et le maintien d'une pyramide des grades équilibrée (le pourcentage de conseillers maîtres serait inférieur à 45 % dans dix ans).

B. LES OPTIONS POSSIBLES EN DEHORS DE L'INTERVENTION DE REGLES NOUVELLES

La révision constitutionnelle qui consacre de nouvelles missions pour les juridictions financières rend difficile, voire quasi impossible une évolution à droit constant, sauf à ne pas transcrire dans la loi les conséquences des nouvelles dispositions de l'article 47-2. La décision du 25 juin 2009 du Conseil constitutionnel, sur la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, précisant qu' « *il n'appartient pas au règlement mais à la loi de déterminer les modalités selon lesquelles un organe du Parlement peut demander l'assistance de la Cour des comptes* » a clairement mis en lumière qu'il manque aujourd'hui une loi pour tirer toutes les conséquences de la révision constitutionnelle de l'été 2008 s'agissant des nouvelles attributions confiées aux juridictions financières et que sans support législatif, toute évolution, en matière d'évaluation des politiques publiques par exemple, est incertaine. Une réforme législative et réglementaire du code des juridictions financières est nécessaire et elle peut être l'occasion d'une simplification et d'une abrogation de certaines dispositions inopérantes.

Si l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution dispose que les documents rendant compte de l'étude d'impact « *recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles* » et si donc cet article ne retient pas que l'étude d'impact doit développer d'autres analyses évaluatives pour d'autres scénarios de modifications législatives envisageables, une telle évaluation, évidemment sommaire, a néanmoins été effectuée pour les différentes options possibles, correspondant à différents niveaux d'ambition, :

Option 1 : Solution *a minima* :

La réforme se tient à la stricte déclinaison dans le code des juridictions financières des missions définies dans l'article 47-2 de la Constitution. Cette réforme n'a donc qu'une vocation juridique.

L'inconvénient de cette solution est de ne résoudre aucune des difficultés structurelles actuelles et de ne pas permettre aux juridictions financières de s'organiser pour faire face à leurs nouvelles missions. Elle ne s'inscrirait pas non plus dans une logique de rationalisation et d'optimisation de l'organisation et des moyens des juridictions financières et ne permettrait pas l'accomplissement de leurs missions dans des conditions d'exercice satisfaisantes et avec une qualité des travaux au moins équivalente.

Pour la Cour et les chambres régionales des comptes, un scénario « au fil de l'eau » sans recrutement exceptionnel n'est pas viable. Dès 2015, la chambre régionale moyenne ne compterait plus que 11 magistrats (rapporteurs, présidents de section et

procureur financier¹³ et 7 en 2022. Si l'on considère que pour bien fonctionner, une chambre doit compter 3 à 4 sections de 4 à 5 magistrats chacune (ne serait-ce que pour pouvoir organiser normalement les délibérés), le nombre de chambres n'atteignant pas la taille critique augmenterait fortement.

Option 2 : Développement de la coopération Cour/chambres régionales des comptes à structures variables :

La réforme décline dans le code des juridictions financières les nouvelles missions définies par la révision constitutionnelle et n'adapte qu'à la marge l'organisation et les procédures en œuvre à la Cour et dans des chambres régionales des comptes regroupées pour faciliter les travaux communs.

Elle consiste à effectuer une concentration géographique des chambres en région, assortie d'une extension de leurs missions à l'égard de l'Etat et d'une révision de la procédure prévue à l'article L.111-9-1 du code des juridictions financières permettant de réduire les difficultés de coordination du contrôle de gestion et de mise en place de formations communes entre ces chambres regroupées et la Cour des comptes.

Le regroupement qui supposerait une modification législative, puisque l'article L.210-1 du code des juridictions financières dispose qu' « *il est créé dans chaque région une chambre régionale des comptes* », présenterait plusieurs avantages. Il permettrait la constitution d'équipes ayant la masse critique pour mener des travaux complexes et divers, ce qui n'est pas possible avec le réseau actuel et le serait de moins en moins au regard des perspectives démographiques du corps des magistrats de CRC. Il rendrait plus faciles les enquêtes communes avec la Cour et assurerait aux chambres regroupées un fonctionnement plus économique par mutualisation de la fonction soutien.

Une période transitoire serait évidemment nécessaire pour assurer le processus de fermeture des chambres régionales des comptes concernées, les transferts de personnels et l'adaptation des nouveaux lieux d'accueil.

Le choix du rythme de la restructuration dépendrait notamment de celui de règlement des situations individuelles pour permettre un accompagnement adapté de la réforme. Cette réforme conduirait à l'évidence à concilier à la fois les impératifs de coût et d'efficacité et les impératifs sociaux conduisant à un examen au cas par cas de la situation des agents.

Ce regroupement pourrait aussi se combiner avec un accroissement des pouvoirs des formations inter-juridictions : actuellement, elles sont cantonnées par l'article L. 111-9-1 du code des juridictions financières à la définition des orientations des travaux, à leur synthèse et à la définition des suites à leur donner, chaque juridiction restant compétente pour conduire les contrôles et délibérer sur leurs résultats. Cette limitation conduit à superposer les procédures, les rapports et à allonger les délais. La constitution de formations inter-juridictions compétentes du début à la fin des travaux,

¹³ Les hypothèses démographiques sont celles de la DRH de la Cour des comptes. Elles sont fondées sur le maintien des seuls recrutements obligatoires (ENA et tour extérieur) ; dans ce cas, les effectifs diminuent par rapport à 2007 de 23 % en 2015 et de 49 % en 2022.

avec des rapporteurs compétents de façon indifférenciée sur les services de l'Etat ou ceux des collectivités locales, permettrait de conduire des enquêtes communes de manière plus efficace et dans des délais plus raisonnables. Chaque chambre serait simplement tenue de réserver une part de sa force de travail pour ce type d'enquêtes.

Cette solution est envisageable ; elle suppose néanmoins une réforme législative, sans doute moins ambitieuse que celle proposée, mais néanmoins d'une réelle ampleur, particulièrement pour permettre à ces chambres regroupées, conservant leur autonomie, de participer de façon plus efficace aux missions de la Cour des comptes en matière, par exemple, d'assistance en matière d'évaluation des politiques publiques ou de certification (par exemple, des comptes des établissements publics de santé).

Cette réforme ne permettrait toutefois pas de donner toutes les garanties nécessaires aux transformations apportées au régime de responsabilité des gestionnaires publics, ni d'aboutir à l'objectif essentiel d'évolution statutaire des corps actuels de magistrats des juridictions financières, ni, non plus, de dépasser les limites du dispositif actuel en termes d'efficacité.

En premier lieu, cette réforme limitée ne permettrait aucune évolution significative de l'organisation des juridictions financières, particulièrement en matière de mise en jeu de la responsabilité des comptables et gestionnaires publics, en laissant subsister le dispositif de la Cour de discipline budgétaire et financière dont les limites sont régulièrement soulignées.

En deuxième lieu, cette réforme, ne retenant aucune des transformations statutaires nécessaires, au premier rang desquelles la création d'un cadre statutaire unique pour les magistrats, serait très difficile à conduire.

Laissant également de côté la question des évolutions démographiques, elle conserverait deux corps distincts de magistrats, alors que tout montre la convergence des métiers au sein des juridictions financières et que les chambres regroupées se verraient confier des compétences identiques à celles des chambres de la Cour, comme par exemple sur les services déconcentrés de l'Etat.

En outre, si elle résolvait la difficulté liée à la question de la taille critique de certaines chambres régionales des comptes, elle n'apporterait pas de solutions différentes de la réforme proposée, en termes de règles d'incompatibilité, d'inamovibilité et d'incompatibilité.

En troisième lieu, enfin, cette réforme montrerait vite ses limites en termes d'efficacité.

Cette réforme reposerait très largement, en matière de coordination, sur des mécanismes déjà expérimentés aujourd'hui (formations inter-juridictions, conférence annuelle de programmation...) et qui montrent sans cesse leurs limites, en termes de dispersion des moyens, d'incapacité de tenir des délais compatibles avec la bonne information du Parlement (au titre des articles 58-2 et 58-6 de la LOLF et 132-3-1 du code des juridictions financières), de multiplication des instances de délibérés et d'absence de vision stratégique collective dépassant la distinction entre les finances publiques nationales et les finances publiques des collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne la sélection des thèmes des travaux communs.

Elle ne permettrait en aucun cas de mettre en œuvre des dispositifs unitaires dans l'exercice de certaines des nouvelles missions.

Ainsi par exemple, la Cour des comptes, si elle délèguait aux chambres des comptes regroupées la certification des comptes de certains établissements publics de santé que lui a confiée la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires, ne disposerait pas de moyens juridiques pour assurer son exercice identique sur le territoire national.

Elle laisserait également subsister des « coûts de transaction » importants entre chambres autonomes, elle rendrait peu cohérente la mise en place de systèmes d'information unifiés et elle maintiendrait la situation actuelle empêchant la nécessaire homogénéisation des méthodes et de la qualité des travaux sur l'ensemble du territoire.

Enfin, cette réforme conservant des chambres en région autonomes, ne permettrait pas aux juridictions financières de développer une approche globale des finances publiques (de l'Etat, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales). Or seule cette approche peut leur donner demain les moyens de formuler pour le Gouvernement, le Parlement et toutes les autorités concernées des propositions de méthodes et de solutions afin de réduire durablement les dépenses publiques et viser au retour, à moyen terme, à l'équilibre des systèmes financiers publics.

Option 3 : Réforme structurelle :

C'est l'option qui sera examinée dans cette étude d'impact et la seule qui tire pleinement les conséquences des constats établis précédemment.

Elle repose sur l'orientation d'une unité organique des juridictions financières, passant par le regroupement des chambres régionales des comptes et leur intégration au sein d'une nouvelle entité unifiée.

Les motifs fondant cette unité organique sont nombreux.

Elle vise tout d'abord à répondre à l'évolution des responsabilités des comptables et des ordonnateurs par l'intégration de la discipline budgétaire et financière dans le champ de compétence de la Cour des comptes et donc par la disparition de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Seule l'unité de la juridiction est de nature à donner aux justiciables de la Cour des garanties identiques, voire supérieures au dispositif actuel.

Cette unité organique a également pour objectif, alors que la convergence des métiers devient sans cesse croissante au sein des juridictions financières, de permettre une évolution statutaire majeure en retenant la création d'un cadre statutaire unique, seul à même de permettre à la Cour des comptes d'organiser la gestion de ses ressources humaines sur les vingt prochaines années.

Cette réforme est enfin justifiée par des motifs d'efficacité. En effet, la Cour et les chambres régionales des comptes exercent désormais les mêmes métiers et elles doivent de plus en plus, sur 90 % de leur activité, travailler, non plus conjointement, mais ensemble, comme par exemple, pour la certification des comptes de certains établissements publics de santé. Elles doivent également mutualiser leurs moyens et

homogénéiser leurs méthodes, comme par exemple en matière d'évaluation des politiques publiques. Enfin seule l'unité leur permettra de rendre encore plus cohérentes et coordonnées leurs compétences, comme par exemple en matière de jugement des comptes publics.

Dans cette perspective, la présente réforme repose tout d'abord sur des textes de valeur législative (loi et ordonnance), qui en constituent la base, et dont les projets sont conçus dans le strict respect du champ assigné par l'article 34 de la Constitution à la compétence du législateur. Sa mise en œuvre effective nécessitera des textes d'application, règlementaires et d'organisation interne de la juridiction, sur de nombreux sujets. La présente étude d'impact en présente les aspects les plus notables, par exemple en ce qui concerne les cartes envisageables pour les ressorts des futures chambres interrégionales, ou en ce qui concerne l'impact de la réforme sur l'organisation ou les règles de fonctionnement interne de la Cour des comptes.

C. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA REFORME

La réforme vise à donner aux juridictions financières les moyens de remplir leurs missions constitutionnelles et de répondre aux attentes de leurs différents interlocuteurs (Parlement, Gouvernement, élus locaux, citoyens), en recherchant la responsabilisation des gestionnaires publics, une plus grande transparence et une meilleure qualité des informations comptables et financières.

Plus précisément, l'objectif est d'assurer un contrôle de la gestion publique plus efficace (c'est à dire mieux ciblé et s'appuyant sur des méthodes solides et plus homogènes) et plus efficient par l'organisation d'économies d'échelles, par la mutualisation des fonctions support et des fonctions d'aide au contrôle et par une intégration accrue des juridictions financières.

Sur le plan statutaire, l'objectif est d'offrir à tous les membres des juridictions financières de meilleures conditions d'exercice professionnel dans un cadre conforme aux orientations fixées par le Président de la République pour une gestion privilégiant la mobilité et le raisonnement par métier.

En dotant la Cour des comptes d'un cadre législatif adapté et cohérent avec ses missions constitutionnelles, le législateur lui permettra d'engager une redéfinition de sa démarche de performance et des indicateurs qui y sont associés. C'est à l'aune des évolutions de ces indicateurs que le législateur sera en mesure, annuellement, de vérifier que cette réforme, la plus importante depuis la création de la Cour des comptes, est mise en œuvre conformément aux objectifs assignés.

II. ANALYSE DE L'IMPACT JURIDIQUE¹⁴

Le présent projet contribuera à simplifier et actualiser le code des juridictions financières. Les missions des juridictions financières y seront plus clairement exposées. Certaines procédures seront modernisées à la lumière des nouvelles exigences de la

¹⁴ Les textes sur les études d'impact prévoient que « les options sont analysées au regard de la sécurité juridique, de la stabilité et de la complexité du droit, de son intelligibilité et de son effectivité »

gestion publique et des principes définis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Hormis une adaptation de l'article 432-14 du code pénal, qui serait la conséquence logique de la rédaction proposée en ce qui concerne le favoritisme non intentionnel, le projet n'implique pas à ce stade d'autres changements législatifs.

Une réforme plus ambitieuse du régime de responsabilité des comptables impliquera quant à elle de revoir l'article 60 de la loi du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963, mais aussi les dispositions des articles 11, 12 et 13 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique.

A. LES MODIFICATIONS JURIDIQUES NECESSAIRES DANS LE CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Les chambres régionales et la Cour de discipline budgétaire et financière feraient partie intégrante de la Cour des comptes.

La Cour des comptes serait dès lors composée de chambres (à Paris et en région), compétentes pour évaluer les politiques publiques, contrôler les organismes nationaux et locaux, certifier les comptes et assurer le contrôle budgétaire des collectivités territoriales. La Cour des comptes serait également compétente pour juger en premier ressort les comptes des comptables publics et juger, également en premier ressort, les gestionnaires, lorsqu'ils commettent des irrégularités budgétaires, comptables et financières.

Les chambres en région, dénommées « chambres des comptes » exerceraient seules dans leur ressort la compétence juridictionnelle, la mission de contrôle budgétaire et celle de contrôle de la gestion, sans préjudice des autres missions qui peuvent leur être confiées au sein de la Cour des comptes et dans le respect du pouvoir d'organisation des travaux conféré au Premier président,

Cette unité organique conduirait à regrouper le Livre I (la Cour des comptes), la première partie du Livre II (les chambres régionales des comptes) et la partie du livre III du code des juridictions financières consacrée à la Cour de discipline budgétaire et financière.

Le titre Ier, définissant les missions et l'organisation de la Cour des comptes, dont le défaut était jusqu'à présent de ne refléter qu'une partie des missions, serait complété par les nouvelles missions (article L. 111-3-1 nouveau : « *La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions définies par le présent code* » et article L. 111-3-2 nouveau : « *La Cour des comptes s'assure que les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et qu'ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière, soit en certifiant elle-même les comptes, soit en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques dont elle n'assure pas la certification* ») et par les missions spécifiques aux chambres régionales actuelles (contrôle budgétaire notamment, article L.111-3-3 nouveau : « *La Cour des comptes concourt au contrôle des actes budgétaires et de l'exécution du budget des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé* »).

Considérant la faible effectivité des saisines à fin de contrôle de conventions relatives à des délégations de service public ou à des marchés publics, l'article L.234-1 serait supprimé.

Les dispositions relatives aux procédures, actuellement dispersées dans l'ensemble du code, seraient regroupées dans un titre unique (Livre I, Titre IV).

Des dispositions particulières seraient maintenues concernant la Corse.

1. Organisation des missions juridictionnelles

Les missions juridictionnelles concernant les comptables comme les gestionnaires seraient toutes assumées par la Cour des comptes, devenue juge de première instance. Elles seraient regroupées dans un même chapitre du code. Pour ce qui concerne les comptes des collectivités et organismes territoriaux, la réforme aurait pour effet d'en confier la compétence à la chambre des comptes du ressort concerné.

La Cour des comptes perdrait par là même sa compétence en appel des jugements des chambres régionales des comptes. Une Cour d'appel des juridictions financières serait instituée, et traiterait des appels, qu'ils concernent les comptables ou les gestionnaires publics. Pour la première fois dans l'histoire, tous les justiciables des juridictions financières disposeraient ainsi d'un accès effectif à un double degré de juridiction (première instance devant la Cour des comptes ou les chambres territoriales des comptes, appel devant la Cour d'appel des juridictions financières). Tel n'a jamais été le cas : les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière, depuis 1948, n'ont pas accès à l'appel, mais seulement à la cassation ; quant aux comptables publics, seuls les comptables publics locaux, justiciables des chambres régionales et territoriales des comptes, ont accès à un juge d'appel, et ce seulement depuis 1982. Les comptables supérieurs de l'Etat et les comptables des établissements publics nationaux, justiciables de la Cour des comptes, n'ont jamais eu accès à un juge d'appel. Ceci constitue pour les justiciables une garantie très substantielle, satisfaisant aux principes dégagés par la jurisprudence de la CEDH et par la jurisprudence nationale, et un progrès très significatif.

La composition de la cour d'appel s'inspirerait de celle de la Cour de discipline budgétaire et financière actuelle, mais inclurait, en plus des magistrats de la Cour des comptes et des conseillers d'Etat, des magistrats de la Cour de cassation.

L'ouverture aux magistrats de la juridiction judiciaire suprême avait déjà été envisagée dans le projet de loi présenté en 1948 par le Gouvernement lors de la création de la Cour de discipline budgétaire et financière. Le contentieux dont traitent les juridictions financières présente en effet des similitudes certaines avec les contentieux civil (débets infligés aux comptables) et pénal (amendes infligées aux comptables de fait ou aux gestionnaires publics).

a. Jugement des comptes

Pour le contrôle juridictionnel des comptes, la réforme prévoit le rehaussement des seuils d'apurement administratif par les comptables supérieurs du Trésor et

l'instauration d'un seuil (3 millions d'euros) pour les établissements publics locaux d'enseignement, après une première étape transitoire jusqu'en 2012.

La Cour des comptes garderait sur les comptes apurés par les comptables supérieurs du Trésor un droit d'évocation et resterait seule compétente pour décider des débats.

La loi de finances rectificatives pour 2004, du 30 décembre 2004, modifiant le V de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 sur le régime de prescription extinctive applicable au champ de la responsabilité personnelle et pécuniaire permet par ailleurs de mettre en place une véritable stratégie de contrôle ciblée sur les comptes significatifs ou présentant des risques.

b. Responsabilité des gestionnaires

Il s'agit de mettre en place un véritable dispositif de responsabilité des gestionnaires publics.

Sera ainsi traduite dans les faits l'orientation tracée par le Président de la République le 5 novembre 2007, à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes : *« Trop longtemps, on a considéré que le propre de l'argent public était d'être dépensé sans compter, qu'il était dans la nature du service public que son efficacité ne soit pas mesurable et que si l'on devait demander des comptes au comptable, il n'était pas légitime d'en demander à l'ordonnateur. Je profite de l'occasion qui m'est donnée de m'exprimer devant vous aujourd'hui pour dire que cette époque est révolue. Notre Etat a besoin d'une révolution intellectuelle et morale ».*

Le régime juridictionnel de surveillance et de sanction des irrégularités budgétaires, financières et comptables, par les garanties d'impartialité et de respect des droits des personnes contrôlées qu'il offre, peut constituer la clé de voûte d'un mode rénové de responsabilité des gestionnaires.

La réforme prévoit que la Cour des comptes devienne la juridiction unique en cette matière, de laquelle relèveraient, en plus des comptables, les ordonnateurs et gestionnaires qui, actuellement, relèvent de la CDBF. Comptables, ordonnateurs et plus globalement gestionnaires, relèveraient de la même juridiction financière ce qui permettrait d'accroître la cohérence, la transparence et la lisibilité des mécanismes de sanction vis-à-vis de l'administration, du Parlement et de l'opinion publique. Pour ce qui concerne les gestionnaires des collectivités et organismes territoriaux, la compétence à leur égard serait exercée par la chambre des comptes du ressort territorial concerné.

L'une des principales faiblesses du dispositif actuel, qui réside dans le fait que l'ordre écrit donné par un supérieur exonère de toute responsabilité les justiciables actuels de la CDBF, au premier rang desquels les hauts fonctionnaires, serait résolue par la suppression de la clause exonératoire de responsabilité fondée sur ce motif. De la sorte, toutes choses égales par ailleurs, la Cour des comptes pourrait attirer devant elle ceux d'entre eux qui auraient commis une irrégularité, pour éventuellement la sanctionner à l'issue d'une procédure impartiale et équitable.

Le code des juridictions financières dresserait ainsi la liste des justiciables de la Cour des comptes : membres des cabinets ministériels et des cabinets des élus locaux, agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, et dirigeants des organismes soumis au contrôle des juridictions financières, ainsi que les élus et exécutifs locaux, dès lors qu'ils auraient, étant dûment informés de l'affaire, donné un ordre écrit dont l'infraction constitue l'effet .

En ce qui concerne les incriminations et sanctions, l'expérience passée de la CDBF permet d'apporter un nombre limité de modifications, mais dont l'effet sera conséquent :

- le plancher d'amende serait supprimé ;
- serait inscrit dans la loi le principe selon lequel les sanctions sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du préjudice causé et à l'éventuel réitération des faits, ainsi que le principe selon lequel elles sont déterminées individuellement, et toujours motivées ;
- serait ajoutée l'incrimination du fait d'avoir indûment provoqué une charge, au sens de la comptabilité générale, en plus de l'incrimination existante du fait d'avoir indûment provoqué une dépense, au sens de la comptabilité budgétaire ;
- serait ajoutée l'incrimination du fait d'avoir enfreint les règles de comptabilisation des produits et des charges, en plus de l'incrimination existante du fait d'avoir enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses budgétaires ;
- serait ajoutée l'incrimination de défaut de déclaration aux organismes sociaux, en plus de celle de défaut de déclaration fiscale ;
- serait ajoutée l'incrimination de l'avantage injustifié à soi-même, en plus de celle de l'avantage injustifié à autrui¹⁵, ainsi que celle du favoritisme non intentionnel dans le cadre de l'accès à la commande publique. Il s'agit d'obtenir une meilleure articulation entre la responsabilité budgétaire et financière, d'une part, et les dispositions pénales, d'autre part, en ce qui concerne les actes de favoritisme non intentionnels. Dans le prolongement de nombreux et récents essais de réforme de cette question, il est proposé d'inclure parmi les justiciables de la Cour des comptes ceux dont les actes, enfreignant de façon grave ou répétée les dispositions législatives ou réglementaires destinées à garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les contrats de commande publique, auront eu pour effet de procurer à autrui ou à soi-même un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme concerné, étant entendu que les faits commis de manière intentionnelle auraient vocation à continuer de relever du juge répressif. ;
- serait précisé le lien entre l'infraction et le préjudice (pourra être également sanctionnée la personne ayant seulement contribué à causer un préjudice à un organisme soumis au contrôle de la Cour des comptes, s'il est établi que la personne en cause a, soit méconnu de façon manifestement délibérée une obligation de contrôle qui lui incombait, soit commis une faute caractérisée et qui exposait l'organisme public à un risque d'une particulière gravité qu'elle ne pouvait ignorer) ainsi que le champ institutionnel couvert (il est

¹⁵ Cette lacune du code des juridictions financières a été à maintes reprises soulignée. Voir notamment Cour de discipline budgétaire et financière, 21 octobre 1987, Gautier et Dussine. Voir discours de Mme Hélène Gisserot, Procureur général près la Cour des comptes, séance solennelle du 13 janvier 2000.

proposé d'élargir la disposition concernant les agissements ayant causé, ou contribué à causer un préjudice grave à une entreprise publique - actuel article L. 313-7-1 issu de la loi du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs¹⁶ - à tous les organismes soumis au contrôle de la Cour).

Est également proposée une nouvelle infraction visant les manquements graves et répétés dans l'exécution des mesures de redressement prévues en matière de contrôle budgétaire. Cette nouvelle infraction permettrait de sanctionner les personnes ayant méconnu les dispositions du code général des collectivités territoriales en matière de redressement budgétaire avec pour effet de porter atteinte au fonctionnement normal de la collectivité ou d'altérer durablement sa situation budgétaire.

Enfin, la réforme prévoit que les procédures en matière de mise en cause de la responsabilité des gestionnaires seraient calquées sur celles retenues pour le jugement des comptes suite à la loi du 28 octobre 2008 et de ce fait plus respectueuses des exigences européennes en matière de procès équitable (séparation des fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement, exclusion du rapporteur du délibéré, accès des personnes contrôlées à leur dossier, collégialité des jugements notamment).

2. Organisation des autres missions de la Cour

a. Le contrôle de la gestion des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux

La réforme ne remettrait pas en cause l'examen de gestion, ou contrôle de la gestion, actuellement exercé par les chambres régionales des comptes sur les collectivités territoriales, leurs groupements et les EPL à caractère administratif, dont la contribution essentielle à l'information des citoyens est soulignée. Ce type de contrôle, rebaptisé « contrôle de la gestion », garderait une place prépondérante dans l'activité des chambres en région, même si comme mentionné plus haut, l'objectif est qu'il soit mieux ciblé pour qu'aucune zone à risque n'échappe au contrôle.

La compétence de contrôle de la gestion pour les collectivités et organismes territoriaux serait exercée par la chambre des comptes du ressort concerné.

Ce type de contrôle serait défini dans un chapitre spécifique du code.

Son objet resterait de contrôler la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre, et d'évaluer les résultats atteints eu égard aux objectifs fixés par l'organe délibérant, sur l'opportunité desquels la Cour des comptes n'a pas à se prononcer. Les garanties fixées en 2001 pour éviter tout jugement en opportunité sont pleinement maintenues.

De la même manière, les procédures (notamment les procédures de contradiction avec les collectivités territoriales et les dispositions relatives à la publicité des travaux) resteraient inchangées. Serait seulement ajoutée la possibilité pour la Cour des comptes d'adresser aux collectivités et organismes locaux contrôlés des référés c'est-à-dire une

¹⁶ Cette disposition n'est pas sans parenté avec l'article 244 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés qui évoque les fautes commises dans la gestion par des administrateurs.

synthèse des observations, suggestions d'amélioration de réforme (extension d'une disposition concernant actuellement la Cour des comptes).

Les procédures applicables aux organismes nationaux, qui sont distinctes de celles applicables aux organismes locaux, resteraient également inchangées.

b. La qualité des comptes des collectivités territoriales

Cette mission, comme indiqué supra, serait définie dans un nouvel article du code. Ses modalités d'organisation seraient renvoyées dans la partie réglementaire.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales, le projet de réforme part de la situation existante et propose une démarche progressive.

Dans le contexte de renforcement continu des exigences de transparence des comptes publics et d'amélioration de la gestion publique, disposer de comptes fiables est, pour les collectivités territoriales et leurs partenaires, à la fois une nécessité et un atout.

Si les comptables publics tiennent la comptabilité des collectivités territoriales, leurs écritures sont la résultante de décisions prises par les ordonnateurs qui détiennent le pouvoir de gestion. La qualité comptable n'est donc pas l'affaire des seuls comptables publics.

Il n'existe à l'heure actuelle en France aucun dispositif obligatoire de contrôle légal et de vérification des comptes des collectivités et établissements publics locaux, à la différence de la situation qui prévaut dans la plupart des grands pays de l'Union européenne (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Danemark, Grèce, Allemagne, Italie, Suède, Espagne). En Belgique, il n'existe pas non plus d'obligation de certification des comptes des collectivités.

Il importe toutefois de souligner que dans tous les autres pays de l'Union européenne, le nombre des collectivités et établissements publics locaux est bien plus faible qu'en France (98 municipalités et 5 régions par exemple au Danemark).

On distingue deux grands dispositifs de contrôle légal des comptes dans ces pays : soit les collectivités publiques locales ont l'obligation de faire certifier leurs comptes par des cabinets d'audit externe (Pays-Bas, Danemark, par exemple pour toutes les collectivités publiques, au dessus d'un seuil de 1,5 M€ de recettes en Grèce), soit cette mission de certification des états comptables et financier est réalisée totalement ou partiellement par des institutions publiques (Allemagne, Italie, Espagne). En Grande-Bretagne, les comptes des collectivités publiques font l'objet d'une certification supervisée par l'Audit Commission et réalisée soit par des équipes propres de cette institution publique, soit par des cabinets d'audit privés engagés par l'Audit Commission.

Au regard du très grand nombre d'organismes potentiellement concernés, des contraintes et des coûts qui s'attachent à tout dispositif de certification des comptes, obéissant aux normes internationales d'audit, il ne semblerait pas fondé, quelles que

soient l'origine et les modalités de financement des travaux liés à la certification, de l'envisager *a priori* pour tous les organismes publics locaux.

En effet, si la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités institue une obligation de certification de leurs comptes, pour les universités, au fur et à mesure qu'elles adopteront les compétences élargies définies par la loi, ce dispositif de certification légale ne concerne qu'un peu plus de 80 universités publiques.

De la même façon, si la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires retient la certification des comptes des établissements publics de santé par des commissaires aux comptes et par la Cour des comptes, il prévoit que les établissements concernés par cette obligation légale seront définis par décret et donc qu'une partie seulement des 1 100 établissements publics de santé seront soumis à cette obligation. Au demeurant, la loi dispose que cette obligation de certification s'appliquera au plus tard aux comptes du premier exercice qui commencera quatre ans à compter de la publication de la loi.

Il est donc proposé 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 pour l'exercice 2008) qui se porteraient volontaires.

Cette expérimentation légale de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes serait mise en place sous la coordination de la Cour, en liaison avec la Direction générale des finances publiques, les préfets et les collectivités concernées.

Un bilan intermédiaire serait établi au terme des trois ans et présenté au Parlement. Il serait suivi d'un bilan définitif au terme de huit ans, sur la base duquel un dispositif plus global pourrait être retenu.

c. L'évaluation des politiques publiques

Comme mentionné supra, le projet prévoit une mention de cette nouvelle mission dans la partie législative du code.

Des procédures spécifiques sont proposées pour cette mission particulière qui ne peut être confondue avec le contrôle de gestion exercé sur les collectivités territoriales et établissements publics locaux.

Conformément aux décisions prises dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques, le comité sur le coût et le rendement des services publics serait intégré à la Cour et transformé en un comité consultatif pour l'évaluation des politiques publiques, placé auprès du Premier président. Ce comité aurait vocation à répondre à l'exigence d'une approche pluridisciplinaire en matière d'évaluation. Il serait, pour ce faire, composé d'un collège d'élus, nationaux et locaux, d'un collège de personnalités qualifiées, d'un collège de représentants de l'Etat et d'un collège d'organisations syndicales représentatives. Il serait saisi par le Premier président pour rendre un avis, notamment sur la méthodologie à suivre en matière d'évaluation et sur les travaux provisoires de la Cour des comptes. Ce comité prendrait la suite du comité sur le coût et le rendement du service public mais serait inséré dans une organisation plus cohérente.

Comme précisé par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la proposition de résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, la loi établirait les organes du Parlement ayant qualité pour faire appel à l'assistance de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques (les présidents des deux chambres du Parlement, ainsi que du président de toute instance créée au sein du Parlement ou de ses chambres pour assurer spécifiquement l'évaluation de politiques publiques).

L'objectif est de mettre la Cour des comptes en mesure de conduire efficacement les travaux d'évaluation qu'elle mettra à son programme et surtout ceux que le Parlement lui demandera d'effectuer. La Cour des comptes travaillera ainsi encore plus étroitement qu'aujourd'hui avec les commissions des finances et des affaires sociales des deux assemblées ainsi qu'avec le comité d'évaluation et de contrôle créé au sein de l'Assemblée.

3. Organisation des relations avec le Parlement et le Gouvernement :

Comme mentionné supra, le code des juridictions financières et les autres textes relatifs aux juridictions financières n'organisaient que la mission d'assistance au Parlement (sur la base de l'article 58 de la LOLF et des articles LO 132-1 à L. 132-4 notamment).

La révision constitutionnelle impose de modifier ce dispositif par voie législative comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 sur la résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, et de définir précisément les instances susceptibles de requérir l'assistance de la Cour des comptes. A ce titre, la réforme prévoit qu'au titre de sa compétence d'assistance au Parlement pour l'évaluation des politiques publiques, la Cour peut être saisie d'une demande émanant du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat, ainsi que du président de toute instance créée au sein du Parlement ou de ses chambres pour assurer spécifiquement une évaluation d'une politique publique. Ces autorités statuent sur la publication du rapport produit en réponse par la Cour.

De la même façon, il est proposé d'ajouter un article au code des juridictions financières déclinant la disposition constitutionnelle selon laquelle la Cour assiste également le Gouvernement.

4. Organisation statutaire

La réforme prévoit la création d'un cadre statutaire unique pour les magistrats : tous les futurs recrutements seraient faits dans les grades d'auditeurs, de conseillers référendaires et de conseillers maîtres. Le grade de président de chambre deviendrait un grade fonctionnel. L'exercice de la fonction de président d'une chambre déterminée serait limité dans le temps, pour augmenter la mobilité dans ces fonctions d'encadrement. Toutes les garanties d'indépendance seraient données puisque, à l'issue de la période de six ans fixée par la loi, les intéressés auraient vocation à se voir confier la présidence d'une autre chambre ou, à défaut, et après avis des présidents de chambre et du Procureur général, une autre fonction d'encadrement ou des fonctions correspondant au grade de conseiller maître.

Le projet prévoit également l'élargissement du recrutement dans l'auditorat à des fonctionnaires de catégorie A ou des contractuels de même niveau ayant servi au moins trois ans dans la juridiction (3 postes chaque année pour le total de ces deux

catégories). Le recrutement d'auditeurs à la sortie de l'ENA serait maintenu, ces magistrats étant supposés avoir quatre ans d'ancienneté dans l'auditorat. La possibilité de recrutement des militaires serait également maintenue.

Dans une logique de professionnalisation des recrutements, la logique des tours extérieurs serait revue : le nombre des intégrations ne serait plus fonction du nombre des promotions internes, ceci afin de favoriser un repyramidage des grades et de donner plus de prévisibilité au recrutement.

Serait créé un tour extérieur d'accès au référendariat en pied de grade réservé aux rapporteurs extérieurs ayant servi un minimum de trois ans dans la Juridiction, avec trois postes par an. Il s'ajouterait à l'ouverture de 3 postes de conseillers référendaires en pied de grade par an. Serait également créé un tour extérieur pour accéder au référendariat avec six ans d'ancienneté présumée dans le grade, pour des agents plus anciens que le tour extérieur pied de grade référendaire (deux postes annuels). Deux postes d'accès à la maîtrise au tour extérieur seraient maintenus chaque année.

La création d'un tour extérieur pour accéder au référendariat avec six ans d'ancienneté serait une nouveauté qui répondrait à un défaut important du dispositif actuel : le tour extérieur au référendariat actuel, avec classement en pied de grade, s'adresse en priorité à des fonctionnaires de niveau chefs de bureau confirmés ou jeunes sous-directeur; le tour extérieur à la maîtrise s'adresse, quant à lui, à des fonctionnaires de niveau directeurs d'administration centrales confirmés ou équivalents. Il y a donc, dans le système actuel, une quasi impossibilité pour les fonctionnaires à être intégrés à la Cour des comptes s'ils ne sont plus jeunes sous-directeurs et pas encore directeurs confirmés. L'écart représente en général plus d'une dizaine d'années de carrière ; ceci prive la Cour des comptes de recruter des agents qui correspondent à certains de ses besoins, et le Gouvernement d'un débouché important pour des sous-directeurs anciens et des chefs de service. La réforme vise donc à apporter une solution à cette difficulté.

Pendant une période transitoire de 15 ans, le nombre annuel de premiers conseillers ou présidents de section de chambres régionales des comptes accédant au grade de référendaire selon les modalités actuelles passerait de 1 à 5.

Le nombre de conseillers maîtres en service extraordinaire passerait de 12 à 20 et une nouvelle catégorie, les conseillers référendaires en service extraordinaire, serait créée, l'objectif étant d'élargir le vivier des recrutements de la Cour des comptes à des personnes issues du secteur privé dont l'expérience peut être utile à la Cour pour l'exercice de ses nouvelles missions.

Enfin, un conseil supérieur unique remplacerait les deux conseils actuels (conseil supérieur de la Cour des comptes et conseil supérieur des chambres régionales des comptes).

5. Textes à abroger

Le projet de loi procédant, pour la quasi-totalité de ses dispositions, par modification du code des juridictions financières, il ne procède à des abrogations que dans ce cadre. Les dispositions diverses et transitoires, qui ne sont pas codifiées dans le code des juridictions financières, ne nécessitent aucune abrogation.

6. Textes d'application à prendre

a. Organisation de la Cour des comptes

Un décret devra être pris pour fixer le ressort et le siège des chambres des comptes. L'entrée en vigueur de ce décret, accompagné du volet réglementaire concernant le volet statutaire de la réforme, évoqué ci-après, détermine le moment où entre effectivement en vigueur l'unité organique des juridictions financières.

Un décret déterminera également les conditions dans lesquelles les présidents de chambre (qu'il s'agisse des chambres des comptes ou des autres) proposeront au Premier président d'arrêter l'organisation interne de chaque chambre, ainsi que la procédure à suivre en la matière.

La section 5¹⁷ (relative aux formations de la Cour) du chapitre II (relatif à l'organisation) du titre Ier appelle un décret qui traduira dans le code des juridictions financières les importants travaux prospectifs en cours sur le schéma fonctionnel d'organisation future tant de la Cour des comptes elle-même que de ses chambres, parmi lesquelles figureront désormais, sur le même plan que les autres, les chambres des comptes. L'objectif poursuivi, dans le cadre tant des traditions héritées de l'histoire de l'institution dans ce qu'elles ont de plus précieux que des principes de collégialité et de procédure contradictoire qui sont consacrés pour la première fois dans le code grâce à la présente réforme, est de mettre en place un schéma fonctionnel dominé par les logiques d'efficacité et d'efficience. Les meilleures pratiques observées dans d'autres institutions supérieures de contrôle, dans d'autres juridictions ou au sein même des juridictions financières dans leur diversité actuelle, pourront ainsi être généralisées, qu'il s'agisse :

- du fonctionnement collégial ;
- d'une organisation qui permette d'identifier distinctement les différents métiers confiés par la Constitution ou par la loi à la Cour des comptes (juger, évaluer, certifier et contrôler) dans un souci de professionnalisation accrue des personnels de contrôle et de totale transparence vis-à-vis de l'extérieur et des citoyens ;
- des schémas d'organisation interne, entre le Premier président, les présidents et vice-présidents des chambres en matière de programmation des travaux, notamment ;
- de la mutualisation, là encore dans le sens de l'efficience et de la professionnalisation, des fonctions d'appui au contrôle (greffe, documentation) et des fonctions support.

La plupart des modifications réglementaires évoquées ci-dessus auront un impact sur un autre sujet réglementaire d'envergure, qui concerne les règles générales de procédure (articles R. 141-1 à R. 141-8). De ce point de vue, outre les considérations générales évoquées ci-dessus, les textes réglementaires d'application du présent projet de loi tiendront compte :

- du fait que le modèle de type juridictionnel, actuellement dominant dans l'organisation de la Cour et des chambres régionales des comptes ainsi que

¹⁷ Articles R. 112-15 à R. 112-24 du code.

dans les procédures qu'elles mettent en œuvre, n'est pas nécessairement le plus approprié lorsque l'on met en œuvre des attributions rénovées ou entièrement nouvelles (comme, par exemple, l'assurance de la qualité des comptes publics ou l'évaluation des politiques publiques) ;

- de l'expérience acquise tant par la Cour que par les chambres régionales des comptes, pour retenir dans toute la mesure du possible les meilleures pratiques qui existent dans chacun des deux modes de fonctionnement actuel (par exemple en ce qui concerne les formations dites de « délibéré »).

b. Dispositions statutaires

Des décrets en Conseil d'Etat, dont certains pris en Conseil des ministres, devront être prévus afin de rendre cohérentes les dispositions réglementaires par rapport aux dispositions du projet de loi, et notamment celles relatives:

- aux grades du cadre statutaire des magistrats de la Cour des comptes : composition du cadre statutaire, suppression des deux classes de l'auditorat, création du grade fonctionnel de président de chambre, règles de nomination et de promotion dans ce cadre statutaire, échelonnement indiciaire des grades, notamment ; par ailleurs, il conviendra de prévoir des catégories au sein du grade fonctionnel de président de chambre, à l'instar de ce qui existe dans d'autres corps (préfets, administrateurs des finances publiques) ;
- à l'institution d'un tour extérieur pour le recrutement d'auditeurs et à la réforme du tour extérieur pour le recrutement de conseillers référendaires, qui nécessiteront la création ou la modification de dispositions existantes (publication du nombre de postes offerts, modalités de fonctionnement de la commission qui sera commune aux deux tours extérieurs) ;
- à la suppression du recrutement des actuels magistrats de chambres régionales des comptes en qualité de conseiller maître, qui entraînera notamment la suppression de l'article R.122-8 relatif aux modalités de ce recrutement ;
- aux modifications apportées au conseil supérieur de la Cour des comptes : des dispositions devront être prévues en matière de composition et d'élection des membres élus de cette instance ; par ailleurs, un décret devra être pris en application des dispositions aux termes desquels : « lorsqu'il n'y a plus de représentant possible dans un grade mentionné au 10° (président de section, premier conseiller et conseiller), les représentants sont choisis parmi les grades mentionnés au 7° (conseiller maître, conseiller référendaire et auditeur) dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat » ;
- à l'institution des conseillers référendaires en service extraordinaire, notamment en ce qui concerne leur prestation de serment devant le Premier président.

Par ailleurs, une mise à jour de l'ensemble des textes applicables aux magistrats serait effectuée.

c. Compétences et procédures juridictionnelles

En ce qui concerne les compétences juridictionnelles à destination des comptables et les procédures afférentes, il n'y a pas à proprement parler de volet réglementaire induit par le projet de loi, exception faite de ce qui tirera les conséquences

de l'unité organique et de l'institution de la Cour d'appel des juridictions financières, dans le contexte récent créée par la loi du 28 octobre 2008 et ses décrets d'application, qui constituent un cadre adapté. A cette réserve près, les dispositions des articles R. 131-1 à R. 131-40 ne sont pas directement affectées. Il en va de même, avec les mêmes réserves, des dispositions procédurales des articles R. 141-10 à R. 141-22.

En ce qui concerne la compétence juridictionnelle sur les gestionnaires publics, introduite par la présente réforme, elle nécessitera un décret en Conseil d'Etat pour reproduire les procédures applicables au jugement des comptes des comptables publics, introduites en 2008, avec le moins de différences possibles. Pour le reste, la définition des justiciables, des incriminations et des sanctions relève du niveau législatif.

De même, un décret en Conseil d'Etat devra fixer l'organisation de la Cour d'appel des juridictions financières (à l'image des dispositions des actuels articles R. 311-1 à R. 311-5 du code des juridictions financières), ainsi que les procédures applicables.

En outre, relèvent du niveau infra-règlementaire, et plus précisément du pouvoir d'organisation conféré au Premier président, les dispositions à prendre par voie d'instruction ou d'arrêté pour répartir les affaires juridictionnelles entre les composantes de la Cour des comptes et définir le mode opératoire correspondant.

d. Compétences et procédures en matière non-juridictionnelle

A l'image de la restructuration engagée par la réforme dans la partie législative du code, un décret en Conseil d'Etat devra restructurer la partie réglementaire, pour distinguer, respectivement dans le titre III relatif aux attributions et compétences et dans le titre IV relatif aux procédures :

- le « tronc commun » des compétences non-juridictionnelles de la Cour (qui n'existe pas à l'heure actuelle), et des procédures correspondantes (actuels articles R. 141-1 à R. 141-8, dont la synthèse devra être faite avec les actuels articles R. 241-1 à R. 241-30) ;
- les attributions, et procédures correspondantes, selon la structure retenue par la réforme : assistance au Parlement et au Gouvernement, rapports publics, contrôle des établissements publics et organismes bénéficiant de concours financiers publics, contrôle de la Sécurité sociale, contrôle de la gestion d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités ou d'un établissement public local à caractère administratif, contrôle budgétaire local, dispositions particulières concernant la collectivité territoriale de Corse, ordres de réquisition des comptables locaux, assurance de la qualité des comptes publics, contribution à l'évaluation des politiques publiques.

Lorsque les attributions sont nouvelles, ce qui est spécialement le cas pour l'évaluation des politiques publiques et l'assistance au Gouvernement, le décret devra les définir dans le détail et fixer la procédure applicable, si nécessaire en renvoyant à une procédure déjà existante au sein de la Cour des comptes.

Lorsque les attributions sont actuellement exercées au niveau des chambres régionales des comptes, le décret devra s'inspirer des actuelles dispositions de la première partie du livre II du code, avec les adaptations induites par l'unité organique,

et par la recherche d'efficacité, d'efficience et de performance dans le fonctionnement des juridictions financières évoquée ci-dessus, au regard de l'expérience acquise par le fonctionnement des chambres régionales des comptes depuis 1982. Tel est le cas en ce qui concerne le contrôle de la gestion d'une collectivité territoriale ou le contrôle budgétaire, par exemple.

e. Dispositions transitoires

Parmi les dispositions transitoires, certaines devront faire l'objet de textes réglementaires d'application. Ainsi en est-il :

- des modalités de sélection des présidents de section désignés pour exercer les fonctions de vice-président de chambre et, partant, pour être nommés conseillers référendaires, compte tenu de la suppression de la liste d'aptitude actuellement prévue à l'article L. 221-2 ;
- des conditions à remplir pour satisfaire à l'obligation de mobilité prévue pour être promu au grade de président de section ;
- des modalités de l'intégration des fonctionnaires (actuellement détachés dans le corps des magistrats de chambre régionale des comptes) dans l'emploi de rapporteur à temps complet de la Cour des comptes ;
- des conditions de nominations des présidents de section ou des premiers conseillers en qualité de conseillers référendaires ;
- des conditions d'application du 2^{ème} alinéa de cet article qui limite la durée d'affectation dans une chambre territoriale des comptes des magistrats en poste au moment de la publication de la loi.

Figurent également parmi les dispositions transitoires du projet de loi les modalités selon lesquelles seront réglées les affaires en cours lors de l'entrée en vigueur de la loi (sont traités le cas des procédures engagées devant la Cour de discipline budgétaire et financière et devant les chambres régionales des comptes, puisqu'elles sont supprimées, qui sont transmises à la Cour des comptes, ainsi que le cas des appels formés devant la Cour des comptes contre des jugements des chambres régionales des comptes, qui sont poursuivis jusqu'à leur terme).

B. ARTICULATION AVEC LE DROIT EUROPEEN ET IMPACT SUR L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

1. Articulation avec les normes communautaires ou internationales

Le projet de réforme ne s'inscrit dans le cadre d'aucune norme communautaire (directive ou règlement).

La procédure de nature juridictionnelle étendue aux gestionnaires publics reprend, avec le moins de différences possibles, celle instituée par la loi du 28 octobre 2008 en ce qui concerne le jugement des comptes des comptables publics, et poursuit donc, comme elle, l'objectif de conformité aux dernières évolutions de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et notamment celles relatives à l'article 6 §1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (droit au procès équitable).

L'ensemble des justiciables de la Cour des comptes serait ainsi traité selon une procédure qui généralise l'audience publique, qui protège les droits des parties à toutes les étapes du processus, en assurant notamment une égalité effective des armes entre les parties, et qui sépare les fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement.

2. Articulation avec le code général des collectivités territoriales et le code pénal

L'impact sur le code général des collectivités territoriales et le code pénal serait très limité (cf. supra). Une adaptation à la marge du « délit de favoritisme » sera nécessaire (article 432-14 du code pénal) pour préciser le caractère intentionnel du délit. Le Parlement a déjà eu, à plusieurs reprises récemment, l'occasion d'aborder cette problématique. Il l'a fait une première fois lors de l'examen de la loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés (loi n°2009-179 du 17 février 2009), en examinant, sans le retenir, un amendement présenté par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Il l'a fait une deuxième fois lors de l'examen de la loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (loi n°2009-526 du 12 mai 2009), en examinant un amendement présenté à ce sujet par M. Béteille, sénateur, et finalement retiré avec l'accord de son auteur après que le représentant du Gouvernement a précisé, lors de la séance du Sénat du 25 mars 2003 que « *le projet de loi sur la réforme des juridictions financières pourrait constituer un vecteur adapté pour traiter de ce sujet* ».

3. Articulation avec les règles de la comptabilité publique

Une première adaptation serait nécessaire pour prendre en compte dans le règlement général de la comptabilité publique (décret n°62-1587 du 29 décembre 1962, modifié) les nouvelles exigences de la LOLF afin, notamment, de mieux traduire l'objectif de qualité comptable.

Une deuxième adaptation concernerait les articles du règlement général sur la comptabilité publique relatifs aux modalités d'exécution et de contrôle de la dépense, pour les mettre en adéquation avec les nouvelles pratiques d'exercice de ces contrôles, de plus en plus sélectifs, basés sur des logiques a posteriori, transformations qui s'accompagnent de réformes organisationnelles (avec la mise en place par exemple de services facturiers ou la conclusion de conventions de partenariat avec les organismes publics).

La troisième adaptation concernerait l'actualisation de nombreuses dispositions diverses du règlement général sur la comptabilité publique, afin de prendre en compte des évolutions réglementaires ou organisationnelles, qu'il s'agisse des dispositions relatives à la production des pièces justificatives au juge des comptes ou aux effets de la dématérialisation des comptes et des pièces comptables.

L'impact du projet de réforme sur l'ordre juridique se réduit donc essentiellement à la rationalisation du code des juridictions financières. Au final, le projet de réforme aboutirait à un code des juridictions financières plus lisible, conforterait les missions actuelles de la Cour des comptes et rendrait possible l'exercice des missions nouvellement définies dans la Constitution. Il unifierait l'ensemble des procédures juridictionnelles dans le sens d'un respect fidèle des exigences européennes en matière de procès équitable. Il contribuerait ainsi à une

plus grande sécurité juridique dans le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle, consacré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

III. ANALYSE DE L'IMPACT ADMINISTRATIF

A. IMPACT POUR LES JURIDICTIONS FINANCIERES ET LEURS PERSONNELS

Le projet de réforme entraîne des changements fonctionnels, organisationnels et géographiques importants.

A la Cour des comptes, une profonde révision de l'organisation du travail, des délibérés et des méthodes sera nécessaire. Une formation des personnels aux nouveaux métiers devra être mise en place.

La réforme structurelle évoquée plus haut comporte par ailleurs la mise en place de chambres de la Cour en région sur des ressorts différents des périmètres actuels: leur nombre et leur définition ne sont pas arrêtés à ce stade. Plusieurs options sont envisageables. Leur pertinence doit être évaluée à la lumière des évolutions des effectifs et des missions envisagées.

1. Impact fonctionnel

En ce qui concerne son impact fonctionnel, défini comme l'impact sur les métiers de la Cour et la façon de les exercer, ainsi que sur les fonctions qu'elle remplit, la présente réforme est profonde.

Comme indiqué supra, l'objectif poursuivi est autant d'instituer le grand organisme public d'audit, d'évaluation et de contrôle dont la France a besoin, et dont la nécessité a été rappelée par le Président de la République le 5 novembre 2007, que de donner toute sa portée à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, et spécialement dans ses dispositions relatives à la Cour des comptes, insérées à l'article 47-2 de la Constitution.

Pour atteindre ces objectifs, la réforme doit permettre d'organiser au mieux quatre métiers : juger, évaluer, certifier et contrôler. Ces quatre métiers sont à la fois distincts les uns des autres – ils appellent donc un important effort de professionnalisation et de spécialisation – et unis par d'importants facteurs communs – tous les quatre orientés vers la réalité des comptes publics. Ces quatre métiers sont également complémentaires et ils s'éclairent les uns et les autres.

Le facteur commun aux quatre métiers de la Cour des comptes est en effet la notion de comptes appliquée à la sphère des deniers publics (ou aux deniers assimilés aux deniers publics par le législateur, comme, par exemple, dans le cas des organismes faisant appel à la générosité publique). Le schéma d'unité organique des juridictions financières porté par la réforme donne tout son sens à ce périmètre fonctionnel cohérent, en supprimant la distinction artificielle, du point de vue du jugement, de l'évaluation, de la certification et du contrôle des deniers publics, entre la sphère locale et la sphère nationale.

Au plan fonctionnel, cette cohérence de l'ensemble devra se traduire dans un effort de rationalisation et de mutualisation des fonctions d'appui. Ceci peut être illustré aussi bien par l'exemple de la fonction de greffe que par celui de la documentation. Dans les deux cas, les membres et personnels (rapporteurs, assistants, experts,

conseillers maîtres ou référendaires) de la Cour des comptes qui exercent l'activité opérationnelle, qu'elle prenne la forme d'un jugement, d'une évaluation, d'une certification ou d'un contrôle, auront besoin d'une prestation d'appui renforcée, notamment au plan qualitatif. La prestation des greffes dans le déroulement du travail collégial, comme celle des services de documentation dans la fonction de veille juridique ou documentaire apportée aux magistrats devient un facteur commun déterminant à l'exercice de leur mission par la Cour des comptes, que ce soit à Paris ou dans les régions et là encore, le schéma de l'unité organique, et le regroupement des moyens qu'il permet à terme à une échelle inter-régionale, ouvre des perspectives nouvelles.

Pour autant, chacun de ces quatre métiers, qu'il soit exercé à Paris ou en région, appelle une professionnalisation croissante.

Ces différents métiers n'auront certes pas à être assurés « *ex nihilo* » : par exemple, les personnels de la Cour des comptes sont déjà, pour une part importante d'entre eux, formés à la certification des comptes de l'Etat et du régime général de la Sécurité sociale. Quant à l'évaluation, elle pourra s'appuyer sur les travaux déjà consacrés par la Cour des comptes à de grandes politiques publiques (cf. rapports publics thématiques sur le système éducatif, sur la politique de la ville) même si elle devra les dépasser tant en termes de méthode que d'organisation.

Par ailleurs, les missions « traditionnelles » ne seront pas remises en cause. Le contrôle de la gestion, continuera, ainsi que rappelé supra, à représenter une part prépondérante de l'activité des chambres en région. Les nouvelles missions (concernant la qualité des comptes des collectivités territoriales et l'évaluation) ne monteront en charge que très progressivement. Les nouveaux dispositifs concernant la qualité des comptes des collectivités territoriales ne seront dans un premier temps qu'expérimentés sur quelques grands comptes. L'expérimentation devrait durer 5 ans, après une période de 3 ans commençant dès la promulgation de la loi. L'évaluation des politiques publiques ne remettra pas en cause, même en rythme de croisière, les missions traditionnelles.

C'est donc sur la base des fonctions existantes de la Cour des comptes qu'une politique de formation intensive sera déployée pour accompagner les personnels qui devront acquérir des compétences dans les nouveaux domaines.

Là encore, le schéma de l'unité organique ouvre des perspectives qui n'existent pas actuellement dans le mode d'exercice de leurs missions par les juridictions financières. Il permet en effet de constituer des équipes conjuguant des compétences variées et de mutualiser moyens et expérience, tout en maintenant une certaine proximité. Il accompagne aussi la démarche de professionnalisation en évitant la dispersion des moyens sur les activités habituelles ou nouvelles, qu'il s'agisse du jugement, de l'évaluation, du contrôle ou de la certification.

C'est ainsi que la Cour des comptes sera à même d'apporter, dans des délais raisonnables et avec toute l'expertise nécessaire, la contribution à l'évaluation de l'ensemble des politiques publiques et au contrôle de l'ensemble des finances publiques que le Constituant attend d'elle ; c'est ainsi qu'elle pourra apporter un service utile, indépendant et incontesté aux collectivités et institutions contrôlées ; c'est donc ainsi

qu'elle pourra, plus que jamais, apporter aux citoyens (aussi bien locaux que nationaux) la garantie du bon emploi des fonds publics.

2. Impact organisationnel

Dans le cadre de la future unité organique de la juridiction, une démarche de refonte de l'organisation est nécessaire afin que la réforme puisse déployer tous ses effets.

En effet, la réforme se traduira pour la Cour des comptes par de nouvelles compétences mais aussi par la reprise dans le cadre d'une seule juridiction de l'ensemble des compétences, jusqu'à présent exercées par la Cour et par les chambres régionales des comptes, comme, par exemple le contrôle de la gestion des collectivités et établissements territoriaux.

Ce nouveau cadre doit conduire à unifier, à homogénéiser et à rationaliser les activités de la Cour des comptes, aussi bien à Paris que dans les chambres en région. Il ne s'agit donc pas de la seule prise en compte des conséquences à tirer d'un regroupement des actuelles chambres régionales des comptes, mais de la recherche nécessaire d'une organisation la plus efficace possible aussi bien au plan de la programmation, que des modalités de délibéré au sein de la juridiction, adaptées aux missions distinctes, que de l'allocation des magistrats et personnels de contrôle, de l'organisation territoriale, des spécialisations sectorielles ou encore de la fluidité des échanges entre les chambres de la Cour.

La réforme conjointe des structures et des missions offre à la Cour des comptes une occasion unique de repenser de manière approfondie les méthodes de travail et les modèles d'organisation internes afin d'être en mesure, selon les orientations données par le Président de la République, d'assumer mieux encore toutes les responsabilités d'un « *grand organisme public de contrôle, d'audit et d'évaluation* ».

Les évolutions nécessaires de l'organisation relèvent pour la plupart de dispositions réglementaires, mais aussi de mesures internes à la Cour des comptes.

L'impact en termes d'organisation est donc en cours d'expertise approfondie et les principaux sujets ci-après sont étudiés.

L'activité de programmation : elle est centrale ; elle doit concerner toutes les activités de la Cour des comptes et pas seulement les travaux communs aux chambres ou réputés prioritaires. Elle doit être associée à un développement du suivi de l'exécution des travaux afin de permettre un pilotage fin de la conduite des missions et l'adaptation permanente de l'allocation des moyens. En effet, la programmation stratégique des travaux et le suivi de leur exécution conditionne l'allocation des moyens (et pas le contraire) et donc très largement la politique de ressources humaines.

Les adaptations de l'organisation : elles sont nécessaires à la mise en œuvre de la réforme et elles ne doivent pas se limiter à l'organisation des chambres des comptes, mais concerner les relations entre ces chambres et celles de la Cour, ainsi que l'organisation de l'ensemble de la Cour des comptes.

- L'unité organique : elle va donner un rôle majeur aux échanges d'information ainsi qu'aux travaux entre les chambres, ce qui doit se traduire par une modification profonde des méthodes de travail et des modes de délibéré. Elle renforce l'importance du « contrôle qualité », encore plus au cœur des préoccupations de la Cour des comptes depuis l'engagement des missions de certification des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale.

a. La programmation doit devenir encore plus qu'aujourd'hui une activité centrale

La définition d'axes stratégiques concrétisés dans des priorités de contrôle doit se traduire par une programmation pluriannuelle (puis annuelle) seule à même de concilier dans un projet global les différentes missions, de répartir les travaux entre les chambres, d'organiser les relations entre chambres et de pondérer les activités et de mettre l'accent sur les sujets à forts enjeux financiers ou sociaux.

La programmation pluriannuelle doit faire l'objet d'une réflexion approfondie dans tous les domaines d'activité de la Cour des comptes, être développée sur la base d'une méthodologie adaptée aux nouvelles missions et s'appuyer sur des outils informatiques rénovés. Supposant une implication forte des chambres, elle doit donner lieu, encore plus qu'aujourd'hui, à une décision détaillant non seulement les projets d'enquête, thèmes de contrôles et organismes à examiner, mais aussi les moyens prévus et les délais alloués. Impérative, la programmation, régulièrement suivie dans son exécution, doit être encore plus adaptable.

Elle doit également s'appuyer, à l'instar de l'organisation retenue par la Cour des comptes européenne et plus encore qu'aujourd'hui sur un service de préparation et de suivi de la programmation, ayant également compétence pour développer les méthodologies d'audit et de soutien au contrôle et prendre en charge la communication des rapports.

La question du contrôle qualité, aujourd'hui assuré en partie par le Parquet général, doit être approfondie.

b. La nouvelle organisation doit toucher l'ensemble de la Cour

i- Les chambres en région :

Des travaux approfondis seront conduits pour évaluer les possibilités d'extension du champ de compétences des chambres en région. Ainsi, on peut imaginer un élargissement de ce champ à toutes les institutions publiques relevant de leur ressort géographique, qu'il s'agisse des collectivités territoriales, des établissements publics nationaux et des services déconcentrés de l'Etat, étant entendu que le projet de loi leur attribue déjà, dans un ressort étendu, les missions juridictionnelles, le contrôle budgétaire et le contrôle de la gestion en ce qui concerne les collectivités et organismes territoriaux concernés. Le mécanisme des délégations de compétence de la Cour aux chambres régionales des comptes concernant le contrôle des universités et des chambres consulaires a déjà engagé ce processus et montré son efficacité. Dans une telle hypothèse, cette règle ne devrait souffrir que très peu d'exceptions.

Une telle règle de compétence générale n'aurait d'ailleurs pas comme corollaire la latitude absolue de contrôle des chambres en région.

Les contrôles des services déconcentrés ne pourraient être engagés que dans le cadre d'une programmation d'ensemble, stratégique, construite soit par thème, par exemple « les opérations immobilières de l'Etat », ou par secteur, par exemple « les services déconcentrés de l'Etat et la politique culturelle », en liaison avec une chambre de la Cour à Paris dans tous les cas, puisqu'il s'agit de l'Etat.

ii- Les chambres de la Cour

Pour les chambres de la Cour, les moyens seront recherchés d'une plus ou moins grande spécialisation sur des métiers, (juridictionnel, certification) et du nombre de chambres à vocation sectorielle, au regard de l'appui apporté par les chambres en région et du nombre croissant de politiques dites « partagées ».

Une telle organisation appelle à un renforcement de la fonction de pilotage et d'aide au contrôle, précédemment évoquée.

iii- La question de la spécialisation par métier

La diversité des métiers des juridictions financières conduira à distinguer demain mieux encore qu'aujourd'hui leur exercice par chaque magistrat. Ainsi la mission de contrôleur, par exemple, ne devrait pas pouvoir pas être exercée en même temps que celle d'évaluateur ou de certificateur. Il conviendra donc de déterminer quels sont et quels seront les « couples » de métiers, au sein des quatre métiers identifiés, qu'il sera possible, pour un magistrat d'exercer pendant plusieurs années et les associations d'activités prohibées.

Cette distinction devra également être établie s'agissant de l'organisation interne, des modalités de délibérés et de la répartition des activités de façon à ce que la Cour des comptes démontre et qu'elle donne l'assurance à tous que les fonctions et les missions en son sein sont clairement identifiées et précisément différenciées.

Il conviendra d'évaluer, selon les sujets, si ces distinctions doivent être inscrites dans un « code de déontologie interne » ou si elles relèvent de mesures de nature réglementaire.

Quels que soient le schéma et le modèle retenus, les questions de l'affectation des magistrats et rapporteurs et du suivi de leur affectation seront primordiales. Elles justifient encore le renforcement de la fonction de pilotage central.

c. L'unité organique, l'activité des chambres et l'organisation des travaux entre les chambres auront des incidences sur les procédures et les modes de délibéré

La question de la composition et du fonctionnement des instances de délibéré est un sujet délicat, au cœur du fonctionnement de la juridiction, qui relève de dispositions réglementaires.

i- La façon dont ce sujet sera résolu aura des conséquences très importantes sur le mode de fonctionnement futur des chambres de la Cour des comptes.

Les deux schémas actuellement retenus en matière de composition et de fonctionnement des formations délibérantes ne sont pas homogènes à la Cour et dans les chambres régionales des comptes. Tous deux sont au demeurant fort différents de ce que l'on observe dans les juridictions de l'ordre administratif et judiciaire.

A la Cour des comptes, seuls les conseillers maîtres délibèrent, le rapporteur étant associé au délibéré pour le dossier qu'il présente, sauf naturellement, en matière juridictionnelle, où le rapporteur est exclu du délibéré. Le président de chambre ne détermine pas la composition de la formation de délibéré ; son pouvoir en matière d'audience des affaires est en revanche assez important, le nombre et le jour des audiences ne sont pas arrêtés a priori pour une longue période (un an à l'avance pour les tribunaux correctionnels). Enfin, les quorums de magistrats pour les formations de délibéré sont élevés.

Dans les chambres régionales et territoriales des comptes, tous les conseillers délibèrent. Le président de chambre ne détermine pas la composition de la formation de délibéré, mais il peut néanmoins, dans la pratique, la prédéterminer avec le greffe. Son pouvoir en matière d'audience des affaires est apparemment moins important que dans les chambres de la Cour, le nombre et le jour des audiences ne sont pas arrêtés a priori pour une longue période. Enfin, le seuil minimal de magistrats pour les formations de délibéré est classique (trois).

La principale différence entre les deux schémas concerne évidemment la composition de la formation délibérante – les conseillers maîtres à la Cour et tous les conseillers dans les chambres régionales et territoriales des comptes.

Au demeurant, que cela soit à la Cour ou dans les chambres régionales et territoriales des comptes, les dispositions actuelles s'écartent également sur certains points de celles qui prévalent dans les juridictions judiciaires ou administratives :

- les formations de délibéré ne sont pas prédéterminées,
- leur composition pour l'audience n'est pas arrêtée par le président,
- le nombre, le jour et la nature des audiences ne sont pas arrêtés a priori pour une longue période ni non plus systématiquement portés à la connaissance des parties concernées par les dossiers examinés.

ii- Le fonctionnement des autres juridictions est assez sensiblement différent :

A la Cour de cassation¹⁸, les conseillers référendaires ont voix délibérative quand ils sont rapporteurs, ou quand ils contribuent à réaliser le quorum (l'effectif minimum de magistrats du siège nécessaire pour rendre un arrêt), étant précisé qu'ils ne peuvent être plus de deux à former le quorum. Dans les autres cas, ils ont seulement voix consultative.

¹⁸ « Mode de délibération et mécanisme de décision de la Cour de cassation », Guy Canivet, Premier Président honoraire, membre du Conseil constitutionnel, septembre 2008

A la Cour de cassation, le quorum est actuellement de 5 (au lieu de 7). Il existe également une formation restreinte de 3 magistrats qui, en matière civile, est compétente de plein droit.

Dans les tribunaux correctionnels, le dispositif est fixé par l'article 398 du code de procédure pénale. Le tribunal correctionnel est composé d'un président et de deux juges. Lorsqu'un procès paraît de nature à entraîner de longs débats, le président du tribunal de grande instance peut décider qu'un ou plusieurs magistrats du siège supplémentaires assisteront aux débats. Dans le cas où un ou plusieurs magistrats du siège composant le tribunal correctionnel seraient empêchés de suivre les débats jusqu'au prononcé du jugement, ils sont remplacés par le ou les magistrats du siège supplémentaires, dans l'ordre de leur nomination au tribunal de grande instance, en commençant par le plus ancien du rang le plus élevé.

Toutefois, pour le jugement des délits énumérés à l'article 398-1 (délits relativement peu importants, par exemple en matière de chèques et de cartes de paiement), il est composé d'un seul de ces magistrats exerçant les pouvoirs conférés au président.

La désignation des magistrats du tribunal correctionnel appelés à statuer est faite par le président du tribunal de grande instance selon les modalités fixées pour la répartition des juges entre les diverses chambres de ce tribunal ; s'il y a lieu, le président du tribunal correctionnel répartit les affaires entre ces magistrats.

Avant le début de l'année judiciaire, le président du tribunal de grande instance établit par ordonnance la liste des juges de proximité de son ressort susceptibles de siéger en qualité d'assesseur au sein de la formation collégiale du tribunal correctionnel.

Cette ordonnance peut être modifiée en cours d'année pour prendre en compte une modification de la composition de la juridiction ou pour prévoir un service allégé pendant la période au cours de laquelle les magistrats, les fonctionnaires et les auxiliaires de justice bénéficient de leurs congés annuels. Cette formation ne peut comprendre plus d'un juge non professionnel.

Au Conseil d'Etat¹⁹, en premier lieu, pour les affaires les plus simples, l'article R.122-12 du code de justice administrative ouvre la possibilité à chacun des présidents de sous-section de la section du contentieux de les régler par ordonnance.

En deuxième lieu, conformément aux dispositions combinées des articles R. 122-11 et R. 122-14 du code de justice administrative, le jugement d'une affaire peut être confié à une sous-section siégeant en formation de jugement. Elle ne peut délibérer que si trois membres au moins ayant voix délibérative sont présents. Si l'on fait abstraction de règles de présidence ou de suppléance, une sous-section jugeant seule comprend le président de la sous-section, un des deux conseillers-assesseurs, un rapporteur.

Deux catégories d'affaires sont habituellement soumises à une sous-section : celles pour lesquelles il est envisagé de refuser l'admission d'un pourvoi en cassation, et celles faisant application à des circonstances de fait originales de principes déjà dégagés

¹⁹ « Comment tranche-t-on au Conseil d'Etat ? », Bruno Genevois, président de la section du contentieux du Conseil d'Etat – Sénat, Actes du colloque « L'office du juge », 29 et 30 septembre 2006, p. 296 et s.

par la jurisprudence. Même si la formation de jugement est réduite quant à sa composition, les affaires qui lui sont soumises ont bénéficié avant leur inscription au rôle d'un examen individuel de la part successivement, d'un rapporteur, d'un conseiller-réviseur et d'un rapporteur public.

En troisième lieu, par application des dispositions conjuguées des articles R. 122-11 et R. 122-15 du code de justice administrative, les pourvois peuvent faire l'objet d'un examen par les sous-sections réunies.

Dans ce cas, la formation de jugement est composée de représentants de deux sous-sections. Les sous-sections réunies siègent sous la présidence du président ou de l'un des trois présidents-adjoints de la section du contentieux. Elles comprennent quatre membres affectés à la sous-section sur le rapport de laquelle les affaires sont examinées: le président de la sous-section, les deux conseillers d'Etat assesseurs et le rapporteur en charge d'un ou plusieurs dossiers. Siègent également, le président et les deux assesseurs de la sous-section jumelée avec celle qui rapporte, ainsi qu'un représentant des sections administratives qui a fait l'objet antérieurement d'une désignation par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

Il y a donc au total neuf membres, ce qui est un chiffre relativement élevé. Le quorum imposé par les textes est de cinq membres. L'imparité est une règle absolue. Si un membre se déporte, la formation de jugement est alors complétée en faisant appel à un rapporteur présent en sus de celui déjà en charge du dossier.

A l'instar de ce qui existe pour la sous-section jugeant seule, une affaire soumise à la délibération des sous-sections réunies a fait l'objet au préalable de trois examens individuels incombant respectivement au rapporteur, au réviseur et au rapporteur public.

Il s'y ajoute un examen par la sous-section en charge du rapport, au cours d'une séance d'instruction. Il y a donc eu trois études individuelles du dossier et un examen collégial avant la séance de jugement.

En vertu de l'article R. 122-18 du code, la section du contentieux en formation de jugement comprend dix sept membres, à savoir : le président de la section, les trois présidents-adjoints, les présidents de sous-section, lesquels sont au nombre de dix, deux conseillers d'Etat représentant les sections administratives désignés au début de chaque année par l'assemblée générale et le rapporteur de l'affaire.

L'imparité est là encore une règle absolue. Des règles de suppléance sont prévues. Le quorum est de neuf membres au moins. Sont examinées par la section, toutes les affaires présentant une difficulté juridique particulière ou conduisant à une orientation nouvelle de la jurisprudence, pour autant qu'il n'est pas estimé nécessaire de les porter au rôle de l'assemblée du contentieux.

Dans la période récente, le souci du Conseil d'Etat de ne pas donner prise à des contestations touchant à l'exercice de sa double mission de conseiller en matière administrative et de juge a conduit à ce que soient examinées par la section du contentieux des pourvois qui, en d'autres temps, auraient été plus normalement soumis à l'examen de l'assemblée du contentieux, ceci afin d'éviter que siègent au sein de la formation de jugement des membres du Conseil ayant eu à prendre position sur les mêmes questions au sein de l'assemblée générale administrative.

L'assemblée du contentieux est la formation de jugement la plus élevée. Selon l'article R. 122-20 du code de justice administrative elle comprend : le Vice-président du Conseil d'Etat qui la préside, les six présidents de Section les trois présidents-adjoints de la section du contentieux, le président de la sous-section sur le rapport de laquelle l'affaire est jugée, le rapporteur.

Le quorum est de neuf membres. En cas de partage égal des voix celle du président est prépondérante.

L'assemblée a vocation à rendre des décisions de principe portant sur les questions les plus délicates sur le plan juridique, qu'elles aient ou non un certain retentissement sur le plan politique.

iii- Les réflexions à conduire au sein de la Cour des comptes

Dans la logique d'une juridiction unique, les règles ont vocation à être identiques pour toutes les chambres de la Cour quelle que soit leur localisation. Ces règles devraient répondre à des objectifs d'efficacité et de performance dans l'allocation des ressources.

Pour répondre à ces objectifs, plusieurs solutions sont également possibles, qui mêleraient à la fois une distinction entre les instances de délibéré selon la nature ou l'importance des dossiers - sur le mode des sous-sections et sous-sections réunies du Conseil d'Etat - et aussi une participation graduée des magistrats selon l'importance du collège – par exemple, les conseillers maîtres pour les dossiers les plus importants dans les formations les plus solennelles.

Deux pistes de travail pourraient notamment dans ce cadre être étudiées.

La première pourrait être construite sur la base d'un système inspiré de celui de la Cour de cassation, à savoir, la maîtrise délibèrerait (pour la Cour, cela ne changerait rien ; en région, le seul conseiller maître serait le président de la chambre des comptes) et les conseillers référendaires ou assimilés (par exemple, les présidents de section et les premiers conseillers) pourraient contribuer à réaliser le quorum.

La deuxième piste pourrait retenir un dispositif prévoyant que les magistrats - conseillers maîtres, conseillers référendaires ou assimilés - mais en excluant les auditeurs et les conseillers - délibèreraient.

Il serait possible dans ce cadre d'étudier un mécanisme de désignation par le président de la chambre des magistrats prenant part à l'audience, sur le modèle des tribunaux correctionnels et du Conseil d'Etat, et d'examiner un dispositif de gradation des collèges de délibéré au sein des chambres, en s'inspirant du dispositif retenu au Conseil d'Etat. Par exemple, à la Cour des comptes, la section pourrait délibérer avec des conseillers maîtres et des conseillers référendaires, pour les dossiers relativement simples et la chambre, seulement avec des conseillers maîtres, pour les dossiers plus complexes.

Dans le premier scénario, les formations de délibéré ne seraient pas plus adaptées qu'aujourd'hui à l'importance des affaires, au moins au sein des chambres.

Ce serait toutefois le scénario le moins éloigné du dispositif actuel et il pourrait être amélioré avec un dispositif de distinction des délibérés, soit selon la nature, soit selon l'importance des affaires, et aussi avec un mécanisme de gradation des collèges de délibéré au sein des chambres

Le second scénario serait évidemment plus éloigné des règles actuelles. Il rapprocherait la Cour des comptes des tribunaux judiciaires classiques.

Dans le cadre des ces deux scénarios, d'autres propositions de modifications pourraient également être expertisées :

- prévoir que le président de la chambre, après des avis (à déterminer), fixe par ordonnance le nombre, le jour et la nature des audiences de la chambre et/ou de la formation de délibéré avant chaque semestre ;
- prévoir qu'il arrête préalablement (avant chaque trimestre), après des avis (à déterminer), la composition nominative des formations de délibéré (c'est le cas dans les tribunaux judiciaires) ;
- prévoir un mécanisme de publicité des ordonnances et des audiences programmées.

Les travaux à engager sur ce sujet auront évidemment une incidence sur l'organisation des dispositifs de travail et de délibéré associant plusieurs chambres.

d. Le renforcement nécessaire de la fonction de contrôle qualité

i- Le contrôle qualité actuel à la Cour des comptes

Le contrôle qualité à la Cour des comptes est essentiellement un contrôle de la fiabilité des données des rapports et de la régularité des procédures suivies, particulièrement celles concernant la contradiction et les droits de la défense. La partie de ce contrôle relative aux délais est en voie de développement.

Ce contrôle repose sur l'intervention successive de plusieurs filtres et de plusieurs instances : contre-rapporteur, délibération collégiale, visa des présidents de section et présidents de chambres, conclusions du Parquet, et pour les publications, délibéré du Comité du rapport public et des programmes et de la Chambre du conseil.

Un tel système, satisfaisant dans le cadre actuel des missions de la Cour des comptes, est évidemment perfectible.

S'il est en effet efficace, s'agissant des publications de la Cour des comptes, il est moins assuré en ce qui concerne les communications externes des chambres.

ii- Le contrôle qualité dans les chambres régionales des comptes

Il repose sur moins de filtres et d'instances qu'à la Cour, la fonction de contre-rapporteur étant rarement identifiée et il est donc très lié aux mécanismes de contrôle interne de la qualité, qui inclut les délais, le respect des règles de procédure et du

principe du contradictoire, la fiabilité des données mentionnées et la justesse des analyses développées.

La réforme impose la mise en place de procédures de contrôle qualité systématiques et opposables à tous.

Des réflexions sont donc engagées à la fois sur la fonction « greffe » - pour le suivi des délais et des procédures-, sur la fonction de contre-rapporteur, sur les améliorations à apporter aux tableaux de pilotage et de suivi d'activité internes, sur le traitement des contestations et des constats de « non qualité », sur le rôle du Parquet général dans l'ensemble de ce dispositif, sur l'obligation d'un bilan d'activité et d'une évaluation de la qualité des travaux majeurs et des enquêtes importantes (avec une analyses de difficulté rencontrées, des points forts, des faiblesses, des bonnes pratiques généralisables), ainsi que sur la mise en place de commissions « qualité » notamment.

3. Impact géographique

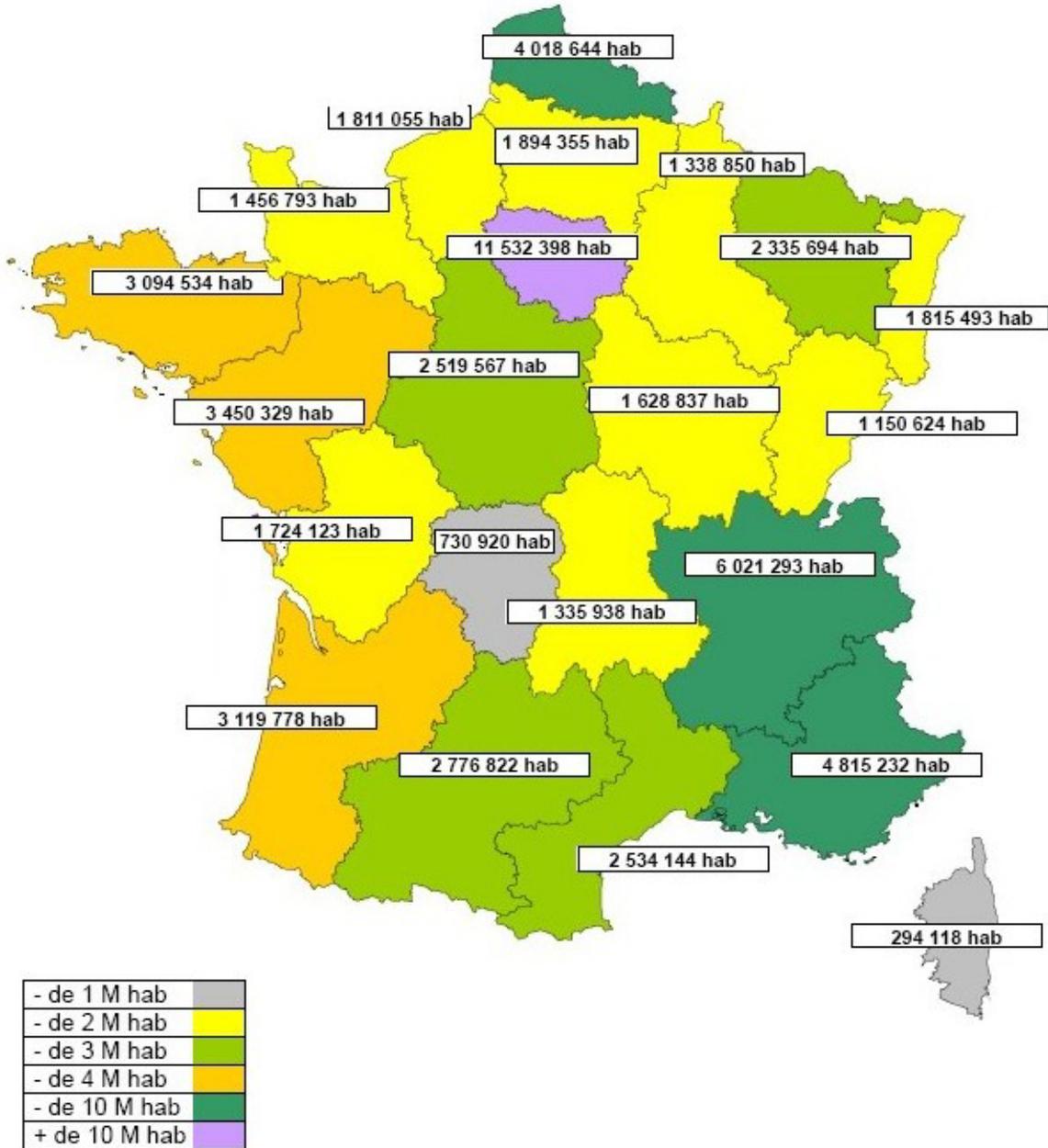
Actuellement, les chambres régionales des comptes sont au nombre de vingt-quatre dont vingt-deux implantées dans chaque région de métropole et deux dans les régions d'Outre-mer, les chambres régionales de la Réunion et de Guadeloupe-Guyane-Martinique. Pour les Antilles, il s'agit de trois chambres juridiquement distinctes mais constituées par les mêmes magistrats.

Six chambres territoriales des comptes complètent le dispositif. Il s'agit de celle de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie et de quatre chambres juridiquement distinctes mais constituées par les magistrats d'une autre chambre : Mayotte (La Réunion), Saint-Barthélemy et Saint-Martin (Guadeloupe-Guyane-Martinique) ainsi que Saint-Pierre et Miquelon (Ile-de-France).

La carte et le tableau ci-après présentent les principales caractéristiques de la situation actuelle en ce qui concerne la seule France métropolitaine.

Situation actuelle

Population légale INSEE 2006



Régions (métropole)	Population (INSEE : population légale 2006)	PIB en M€(Eurostat 2008)	Masses financières à contrôler (réf. PAP 2008 en M€)	Effectifs réels des CRC au 31 décembre 2008				Effectif des magistrats au 1er mai 2009	
				Magistrats et rapporteurs (effectif réel magistrats CRC hors Pdt)	Assistants de vérification	Personnels administratifs	Totaux (effectifs réels)	Total	dont fonctionnaires détachés ou mis à disposition
Alsace	1 815 493	46 661	6 500	10	9	15	34	11	3
Aquitaine	3 119 778	76 380	11 142	18	17	23	58	19	0
Auvergne	1 335 938	30 590	4 758	8	9	16	33	8	0
Basse-Normandie	1 456 793	33 094	5 801	7	8	16	31	5	1
Bourgogne	1 628 837	38 741	5 511	9	8	19	36	10	4
Bretagne	3 094 534	74 695	10 022	16	17	20	53	17	5
Centre	2 519 567	61 396	8 636	13	13	19	45	13	3
Champagne-Ardenne	1 338 850	33 908	4 512	8	8	14	30	7	2
Corse	294 118	6 025	1 652	4	6	12	22	4	0
Franche-Comté	1 150 624	27 102	3 785	6	6	15	27	7	2
Haute-Normandie	1 811 055	44 986	6 169	9	9	15	33	9	4
Ile-de-France	11 532 398	482 608	53 150	50	48	42	140	51	7
Languedoc-Roussillon	2 534 144	54 275	8 990	13	13	18	44	13	1
Limousin	730 920	16 276	2 822	5	4	13	22	5	1
Lorraine	2 335 694	52 823	7 484	16	17	15	48	17	2
Midi-Pyrénées	2 776 822	67 460	9 933	15	13	22	50	14	0
Nord-Pas-de-Calais	4 018 644	87 391	17 161	20	16	26	62	22	5
Pays de la Loire	3 450 329	85 086	11 875	19	19	20	58	19	2
Picardie	1 894 355	41 204	5 900	8	9	14	31	8	2
Poitou-Charentes	1 724 123	39 627	6 174	7	9	14	30	5	0
Provence-Alpes Côte d'Azur	4 815 232	123 401	18 166	24	24	27	75	23	3
Rhône-Alpes	6 021 293	164 983	23 038	27	30	29	86	26	7
Total métropole	61 399 541	1 688 712	233 181	312	312	424	1 048	313	54

Source : Cour des comptes

Les masses financières mentionnées sur le tableau le sont hors relèvement éventuel des seuils d'apurement administratif, car celui-ci ne concernerait que le contrôle juridictionnel et n'affecterait pas l'exercice des autres compétences de la juridiction notamment l'examen de la gestion, l'évaluation et le contrôle budgétaire.

A noter que sur les 313 magistrats en fonction au 1er mai 2009 en métropole, seuls 259 sont membres du corps des magistrats de chambre régionale et territoriale des comptes, les 54 autres étant des fonctionnaires détachés dans le corps.

Trois hypothèses de restructuration seront examinées ici, à 10, 8 et 6 chambres des comptes métropolitaines.

Elles ont été élaborées en fonction des objectifs suivants :

- parvenir à des ensembles homogènes quant aux masses financières contrôlées (administrations publiques locales – APUL), à la population et au produit intérieur brut (PIB) du ressort ;
- tenir compte des réalités géographiques et économiques, des facilités de transport et de communication, de l'évolution démographique et de celle des migrations résidentielles entre aires urbaines, telles qu'elles résultent des travaux de l'observatoire des territoires de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ;
- prendre en considération les affinités historiques.

S'agissant des réseaux de transports, il va de soi que les facilités et les durées de déplacement au sein de chaque inter région sont moindres dans l'hypothèse à 6 chambres que dans celle à 10 chambres.

A cet égard, les difficultés pouvant être relevées concernent :

- l'inter région Ouest dans les hypothèses à dix et à six chambres, les liaisons ferroviaires entre Orléans et Nantes ou Rennes n'étant pas aisées. Cet inconvénient est cependant compensé par de bonnes liaisons autoroutières entre ces trois villes ;
- les liaisons autoroutières dans le grand sud-ouest ;
- les liaisons ferroviaires entre l'Auvergne, le Limousin et Midi-Pyrénées.

En dehors de ces cas, le réseau autoroutier, ou en routes de type autoroutier, et le réseau ferroviaire permettent des communications satisfaisantes à l'intérieur de chaque hypothèse d'inter région.

Cette situation devrait, au demeurant, s'améliorer à terme, même dans le cas d'inter régions très étendues ou étirées, si l'on tient compte des projets de lignes ferroviaires à grande vitesse, en construction ou en cours d'étude, et surtout de l'aménagement progressif sur l'ensemble du territoire, notamment sur un plan transversal, des lignes classiques, avec ou sans pendulation, permettant une vitesse moyenne de 200 à 220 km/h.

La question des facilités de transport et de communications n'est donc pas déterminante pour le choix du maillage territorial. Elle devra en revanche être attentivement examinée lorsqu'il s'agira de choisir le siège de chaque nouvelle chambre.

L'hypothèse à 10 chambres des comptes

Elle comporterait les ressorts géographiques ci-après :

Regroupement	Régions (métropole)	Population (INSEE : population légal 2006)	PIB en M€(Eurostat 2008)	Masses financières à contrôler (réf. PAP 2008 en M€)	Effectifs réels des CRC au 31 décembre 2008				Caractéristiques immobilières				
					Magistrats et rapporteurs (effectif réel magistrats CRC hors Pdt)	Assistants de vérification	Personnels administratifs	Totaux (effectifs réels)	Statut (propriété Etat ou location)	Loyers, charges, entretien, énergie et fluides (2007)	Superficie utile		
									Quelques chambres propriétaires ont tout ou partie des archives en location		Totale	Bureaux	Archives
1	Ile-de-France	11 532 398	482 608	53 150	50	48	42	140	P	296 406	4632	2057	2575
Total 1		11 532 398	482 608	53 150	50	48	42	140		296 406	4632	2057	2575
2	Nord-Pas-de-Calais	4 018 644	87 391	17 161	20	16	26	62	P	172 208	4479	2825	1654
2	Picardie	1 894 355	41 204	5 900	8	9	14	31	P	91 643	1905	855	1050
2	Champagne-Ardenne	1 338 850	33 908	4 512	8	8	14	30	P	107 202	1483	583	900
Total 2		7 251 849	162 503	27 573	36	33	54	123		371 053	7867	4263	3604
3	Alsace	1 815 493	46 661	6 500	10	9	15	34	P	107 416	2295	1387	908
3	Lorraine	2 335 694	52 823	7 484	16	17	15	48	P	131 458	1949	1441	508
3	Bourgogne	1 628 837	38 741	5 511	9	8	19	36	P	157 324	1601	601	1000
3	Franche-Comté	1 150 624	27 102	3 785	6	6	15	27	P	65 959	1160	531	629
Total 3		6 930 648	165 327	23 280	41	40	64	145		462 158	7005	3960	3045
4	Basse-Normandie	1 456 793	33 094	5 801	7	8	16	31	L	212 196	2420	920	1500
4	Haute-Normandie	1 811 055	44 986	6 169	9	9	15	33	P	269 051	2564	1491	1073
4	Bretagne	3 094 534	74 695	10 022	16	17	20	53	P	105 372	2953	1093	1860
Total 4		6 362 382	152 775	21 992	32	34	51	117		586 619	7937	3504	4433

5	Languedoc-Roussillon	2 534 144	54 275	8 990	13	13	18	44	L	536 602	2906	2179	727
5	Provence-Alpes Côte d'Azur	4 815 232	123 401	18 166	24	24	27	75	P + L (arch.)	243 256	3986	2736	1250
Total 5		7 349 376	177 676	27 156	37	37	45	119		779 858	6892	4915	1977
6	Rhône-Alpes	6 021 293	164 983	23 038	27	30	29	86	L	976 071	3843	1480	2363
Total 6		6 021 293	164 983	23 038	27	30	29	86		976 071	3843	1480	2363
7	Aquitaine	3 119 778	76 380	11 142	18	17	23	58	L (bail emphy.)	207 837	2398	1048	1350
7	Poitou-Charentes	1 724 123	39 627	6 174	7	9	14	30	P	84 347	2127	627	1500
Total 7		4 843 901	116 007	17 316	25	26	37	88		292 184	4525	1675	2850
8	Centre	2 519 567	61 396	8 636	13	13	19	45	P	124 508	1473	886	587
8	Pays de la Loire	3 450 329	85 086	11 875	19	19	20	58	L	713 782	3078	1018	2060
Total 8		5 969 896	146 482	20 511	32	32	39	103		838 291	4551	1904	2647
9	Limousin	730 920	16 276	2 822	5	4	13	22	L	248 964	1051	551	500
9	Midi-Pyrénées	2 776 822	67 460	9 933	15	13	22	50	L	699 529	1874	767	1107
9	Auvergne	1 335 938	30 590	4 758	8	9	16	33	L	503 577	1093	600	493
Total 9		4 843 680	114 326	17 513	28	26	51	105		1 452 070	4018	1918	2100
10	Corse	294 118	6 025	1 652	4	6	12	22	L	236 486	1160	935	225
Total 10		294 118	6 025	1 652	4	6	12	22		236 486	1160	935	225
Total		61 399 541	1 688 712	233 181	312	312	424	1048		6 291 197	52430	26611	25819

Source : Cour des comptes

Les avantages et inconvénients du scénario à 10 chambres sont les suivants :

Avantages

- maintien d'une grande proximité avec les collectivités, établissements publics et organismes locaux contrôlés, ainsi qu'avec les partenaires institutionnels régionaux ;
- découpage proche de la réalité socio-économique du territoire ;
- constitution d'ensembles interrégionaux homogènes quant à la population et cohérents au regard des réseaux de communication interrégionaux, s'agissant de la France continentale ;
- les affinités historiques sont dans l'ensemble respectées ;
- gestion de chaque chambre aisée en raison de leur taille relativement réduite.

Inconvénients

- le ressort de la chambre de Corse n'est pas en cohérence avec celui des chambres continentales mais cela s'explique par la prise en considération de particularismes institutionnels de l'île.
- la mutualisation des moyens et des compétences n'est pas pleinement optimisée.

L'hypothèse à 8 chambres des comptes

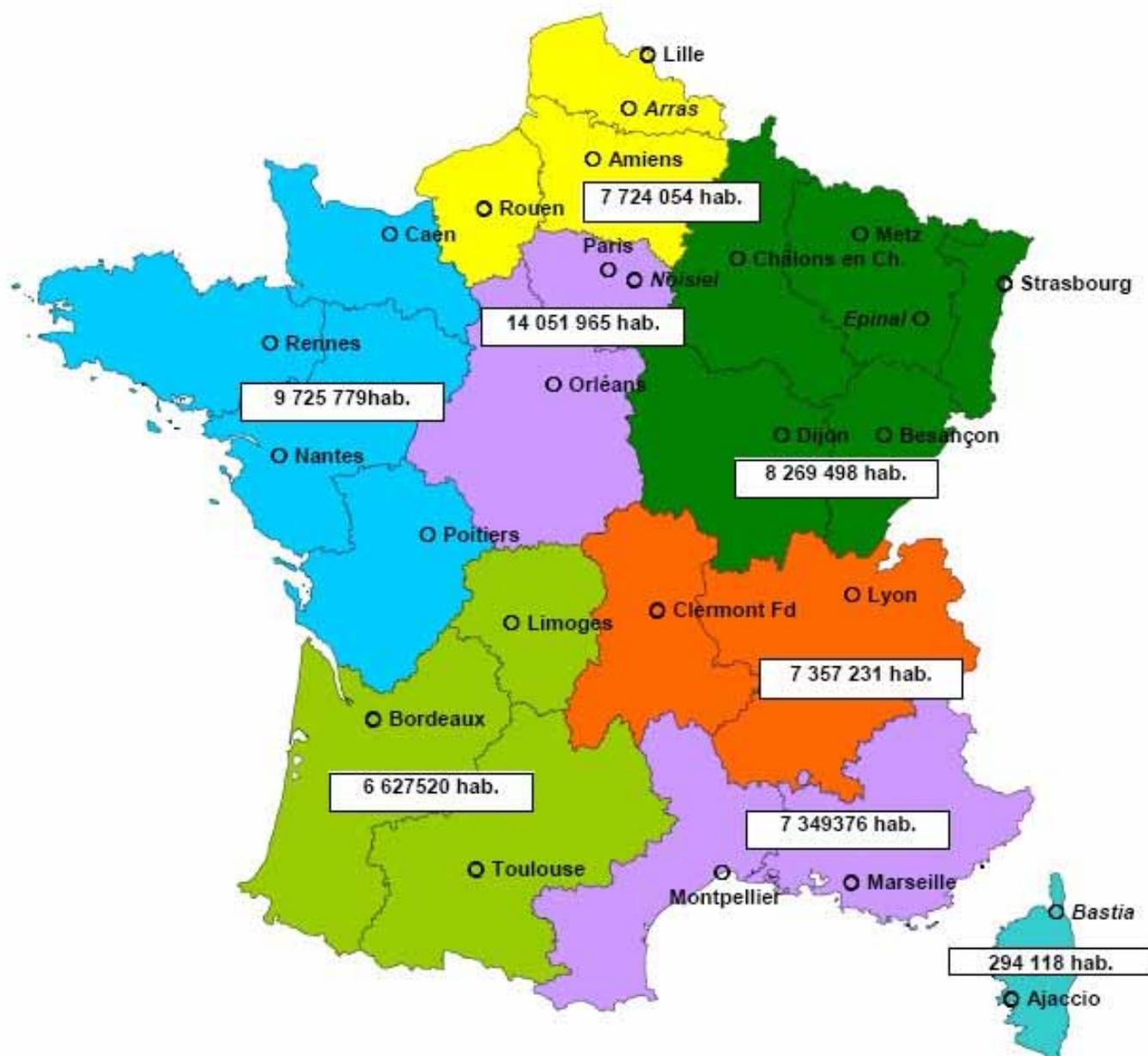
Elle comporterait les ressorts géographiques ci-après.

Regroupement	Régions (métropole)	Population (INSEE : population légale 2006)	PIB en M€ (Eurostat 2008)	Masses financières à contrôler (réf. PAP 2008 en M€)	Effectifs réels des CRC au 31 décembre 2008				Caractéristiques immobilières				
					Magistrats et rapporteurs (effectif réel magistrats CRC hors Pdt)	Assistants de vérification	Personnels administratifs	Totaux (effectifs réels)	Statut (propriété Etat ou location)	Loyers, charges, entretien, énergie et fluides (2007)	Superficie utile		
									Quelques chambres propriétaires ont tout ou partie des archives en location		Totale	Bureaux	Archives
1	Ile-de-France	11 532 398	482 608	53 150	50	48	42	140	P	296 406	4632	2057	2575
1	Centre	2 519 567	61 396	8 636	13	13	19	45	P	124 508	1473	886	587
Total 1		14 051 965	544 004	61 786	63	61	61	185	-		6105	2943	3162
2	Haute-Normandie	1 811 055	44 986	6 169	9	9	15	33	P	269 051	2564	1491	1073
2	Nord-Pas-de-Calais	4 018 644	87 391	17 161	20	16	26	62	P	172 208	4479	2825	1654
2	Picardie	1 894 355	41 204	5 900	8	9	14	31	P	91 643	1905	855	1050
Total 2		7 724 054	173 581	29 230	37	34	55	126	-		8948	5171	3777
3	Alsace	1 815 493	46 661	6 500	10	9	15	34	P	107 416	2295	1387	908
3	Champagne-Ardenne	1 338 850	33 908	4 512	8	8	14	30	P	107 202	1483	583	900
3	Franche-Comté	1 150 624	27 102	3 785	6	6	15	27	P	65 959	1160	531	629
3	Lorraine	2 335 694	52 823	7 484	16	17	15	48	P	131 458	1949	1441	508
3	Bourgogne	1 628 837	38 741	5 511	9	8	19	36	P	157 324	1601	601	1000
Total 3		8 269 498	199 235	27 792	49	48	78	175	-		8488	4543	3945

4	Basse-Normandie	1 456 793	33 094	5 801	7	8	16	31	L	212 196	2420	920	1500
4	Bretagne	3 094 534	74 695	10 022	16	17	20	53	P	105 372	2953	1093	1860
4	Pays de la Loire	3 450 329	85 086	11 875	19	19	20	58	L	713 782	3078	1018	2060
4	Poitou-Charentes	1 724 123	39 627	6 174	7	9	14	30	P	84 347	2127	627	1500
Total 4		9 725 779	232 502	33 872	49	53	70	172	-		10578	3658	6920
5	Languedoc-Roussillon	2 534 144	54 275	8 990	13	13	18	44	L	536 602	2906	2179	727
5	Provence-Alpes Côte d'Azur	4 815 232	123 401	18 166	24	24	27	75	P + L (arch.)	243 256	3986	2736	1250
Total 5		7 349 376	177 676	27 156	37	37	45	119	-		6892	4915	1977
6	Auvergne	1 335 938	30 590	4 758	8	9	16	33	L	503 577	1093	600	493
6	Rhône-Alpes	6 021 293	164 983	23 038	27	30	29	86	L	976 071	3843	1480	2363
Total 6		7 357 231	195 573	27 796	35	39	45	119	-		4936	2080	2856
7	Aquitaine	3 119 778	76 380	11 142	18	17	23	58	L (bail emphy.)	207 837	2398	1048	1350
7	Limousin	730 920	16 276	2 822	5	4	13	22	L	248 964	1051	551	500
7	Midi-Pyrénées	2 776 822	67 460	9 933	15	13	22	50	L	699 529	1874	767	1107
Total 7		6 627 520	160 116	23 897	38	34	58	130	-		5323	2366	2957
8	Corse	294 118	6 025	1 652	4	6	12	22	L	236 486	1160	935	225
Total 8		294 118	6 025	1 652	4	6	12	22	-		1160	935	225
Total Métropole		61 399 541	1 688 712	233 181	312	312	424	1048	-		52430	26611	25819

Source : Cour des comptes

La carte en résultant serait la suivante :



Les avantages et inconvénients du scénario à 8 chambres sont les suivants :

Avantages

- maintien d'un niveau suffisant de proximité avec les organismes et collectivités contrôlés ;
- constitution d'ensembles interrégionaux homogènes, hors le cas de la chambre Ile-de-France/Centre et celui de la Corse ;
- plus grande mutualisation des compétences, des expériences et des moyens ;
- extension du champ de contrôle rendant plus faciles les contrôles homogènes et les comparaisons entre collectivités.

Inconvénients

- une région historique, la Normandie, est répartie entre deux ressorts interrégionaux ;
- le ressort de la chambre Ile-de-France/Centre est disproportionné quant à sa population et son PIB, par rapport aux autres chambres continentales ;
- le ressort de la chambre de Corse n'est pas en cohérence avec celui des chambres continentales.

L'hypothèse à 6 chambres des comptes

Elle comporterait les ressorts géographiques ci-après.

Regroupement	Régions (métropole)	Population (INSEE : population légale 2006)	PIB en M€ (Eurostat 2008)	Masses financières à contrôler (réf. PAP 2008 en M€)	Effectifs réels des CRC au 31 décembre 2008				Caractéristiques immobilières				
					Magistrats et rapporteurs (effectif réel magistrats CRC hors Pdt)	Assistants de vérification	Personnels administratifs	Totaux (effectifs réels)	Statut (propriété Etat ou location)	Loyers, charges, entretien, énergie et fluides (2007)	Superficie utile		
											Quelques chambres propriétaires ont tout ou partie des archives en location	Totale	Bureaux
1	Ile-de-France	11 532 398	482 608	53 150	50	48	42	140	P	296 406	4632	2057	2575
1	Haute-Normandie	1 811 055	44 986	6 169	9	9	15	33	P	269 051	2564	1491	1073
1	Nord-Pas-de-Calais	4 018 644	87 391	17 161	20	16	26	62	P	172 208	4479	2825	1654
1	Picardie	1 894 355	41 204	5 900	8	9	14	31	P	91 643	1905	855	1050
Total 1		19 256 452	656 189	82 380	87	82	97	266		829 308	13580	7228	6352
2	Alsace	1 815 493	46 661	6 500	10	9	15	34	P	107 416	2295	1387	908
2	Champagne-Ardenne	1 338 850	33 908	4 512	8	8	14	30	P	107 202	1483	583	900
2	Franche-Comté	1 150 624	27 102	3 785	6	6	15	27	P	65 959	1160	531	629
2	Lorraine	2 335 694	52 823	7 484	16	17	15	48	P	131 458	1949	1441	508
2	Bourgogne	1 628 837	38 741	5 511	9	8	19	36	P	157 324	1601	601	1000
Total 2		8 269 498	199 235	27 792	49	48	78	175		569 360	8488	4543	3945
3	Centre	2 519 567	61 396	8 636	13	13	19	45	P	124 508	1473	886	587
3	Basse-Normandie	1 456 793	33 094	5 801	7	8	16	31	L	212 196	2420	920	1500
3	Bretagne	3 094 534	74 695	10 022	16	17	20	53	P	105 372	2953	1093	1860
3	Pays de la Loire	3 450 329	85 086	11 875	19	19	20	58	L	713 782	3078	1018	2060
3	Poitou-Charentes	1 724 123	39 627	6 174	7	9	14	30	P	84 347	2127	627	1500
Total 3		12 245 346	293 898	42 508	62	66	89	217		1 240 207	12051	4544	7507

4	Provence-Alpes Côte d'Azur	4 815 232	123 401	18 166	24	24	27	75	P + L (arch.)	243 256	3986	2736	1250
4	Auvergne	1 335 938	30 590	4 758	8	9	16	33	L	503 577	1093	600	493
4	Rhône-Alpes	6 021 293	164 983	23 038	27	30	29	86	L	976 071	3843	1480	2363
Total 4		12 172 463	318 974	45 962	59	63	72	194		1 722 904	8922	4816	4106
5	Languedoc-Roussillon	2 534 144	54 275	8 990	13	13	18	44	L	536 602	2906	2179	727
5	Aquitaine	3 119 778	76 380	11 142	18	17	23	58	L (bail emphy.)	207 837	2398	1048	1350
5	Limousin	730 920	16 276	2 822	5	4	13	22	L	248 964	1051	551	500
5	Midi-Pyrénées	2 776 822	67 460	9 933	15	13	22	50	L	699 529	1874	767	1107
Total 5		9 161 664	214 391	32 887	51	47	76	174		1 692 933	8229	4545	3684
6	Corse	294 118	6 025	1 652	4	6	12	22	L	236 486	1160	935	225
Total 6		294 118	6 025	1 652	4	6	12	22		236 486	1160	935	225
Total Métropole		61 399 541	1 688 712	233 181	312	312	424	1048		6 291 197	52430	26611	25819

Source : Cour des comptes

La carte en résultant serait la suivante :



Les avantages et inconvénients du scénario à 6 chambres sont les suivants :

Avantages

- constitution d'ensembles homogènes s'agissant de la réalité économique, des facilités de transport et de communication ;
- constitution d'ensembles interrégionaux à l'échelle européenne, notamment au regard des institutions régionales de contrôle de la plupart des membres d'EURORAI (organisation des institutions régionales de contrôle des comptes) ;
- forte mutualisation des moyens ;
- plus grande homogénéité des contrôles ;
- diversité des fonctions offertes aux personnels rejoignant les chambres.

Inconvénients

- moindre degré de proximité avec les collectivités et organismes locaux contrôlés ;
- la Normandie, région historique, est répartie entre deux ensembles interrégionaux ;
- le ressort de la chambre Ile-de-France/Nord-Pas-de-Calais est disproportionnée quant à la population et le PIB couverts ;
- le ressort de la chambre de Corse n'est pas comparable par rapport à celui des chambres continentales.

4. Impact pour le personnel

a. Un enrichissement des métiers

La déclinaison des missions constitutionnelles de la Cour des comptes et la pluralité des métiers qui en résulte doit permettre l'enrichissement des différents métiers des personnels, quel que soit leur statut. Elles doivent aller de pair avec une nécessaire professionnalisation de chaque catégorie.

S'agissant des magistrats, le projet de réforme conduira à une diminution de 20% de leur nombre à l'horizon 2020. Cette évolution quantitative a notamment pour objectif de repositionner le magistrat en chef d'équipe et d'améliorer les fonctions de soutien qui seront, elles aussi, professionnalisées et développées.

S'agissant des personnels administratifs, la diversification des métiers et des procédures, le développement des fonctions d'appui, d'outils et de méthodes constituent autant d'opportunités d'évolution fonctionnelle et de parcours professionnels plus diversifiés. Une politique rénovée de gestion des ressources humaines qui s'exercera dans le cadre des nouveaux corps de personnels administratifs communs au siège et aux chambres interrégionales, devra être déclinée dans un plan de transformation des ressources humaines qui couvrira l'ensemble des fonctions exercées, qu'il s'agisse des fonctions – centrales dans le fonctionnement de la juridiction – des greffes, de celles exercées par les assistants de vérification ou des fonctions support.

b. Une mobilité choisie

La mise en œuvre de la réforme doit permettre, dans une institution désormais unifiée, de développer dans le cadre de la rénovation de la politique des ressources humaines et du dialogue social, un projet collectif de mobilité fonctionnelle et géographique, seul à même d'assurer l'adéquation des ressources humaines aux nouvelles missions.

Par delà les perspectives de mobilité fonctionnelle évoquées ci-dessus, dont la réforme élargit les perspectives, et s'agissant des personnels des juridictions financières implantées en province, le maintien d'une antenne dans la commune du siège de chacune des anciennes chambres régionales des comptes permettrait de limiter les effets sociaux de la nouvelle organisation, dans la mesure où aucun agent ne serait tenu, s'il ne le souhaite pas, de rejoindre une affectation au siège de la chambre interrégionale.

Les dispositions nouvelles conférant aux présidents de chambre la faculté de proposer au Premier président l'organisation interne de leur chambre, notamment en ce qui concerne la création d'une ou plusieurs antennes régionales, permettent une grande souplesse à cet égard.

Le principe du volontariat serait appliqué pour l'affectation des agents au siège de la chambre interrégionale. Des mesures incitatives d'accompagnement seraient prévues pour favoriser de tels déplacements.

Les effectifs seraient ajustés progressivement au rythme des départs de magistrats et autres catégories de personnel, qu'il s'agisse de départs naturels (retraites) ou de départs volontaires.

La moyenne d'âge des personnels, qui s'élève à 49 ans en 2009, induit de fait un renouvellement important des effectifs dans la période des dix à quinze années à venir.

c. Des mesures d'accompagnement

En ce qui concerne les agents qui opèreraient pour le maintien en antenne, des dispositions adaptées seraient mises en place pour éviter tout sentiment de dévalorisation et assurer une participation active aux travaux de la chambre délocalisée interrégionale (travail en réseau, visio-conférence, etc.).

La mobilisation des outils déployés au niveau interministériel comme au niveau local pour favoriser la mobilité au sein des bassins d'emploi public local permettra en outre d'offrir des perspectives d'évolution de carrière aux agents dont la mobilité géographique est limitée.

Dans l'hypothèse à 10 chambres en région²⁰, 37 % des effectifs actuels seraient – toutes choses égales par ailleurs - en antenne. Dans une hypothèse à 8 chambres, 47 % des effectifs seraient en antenne. Dans une hypothèse à 6 chambres, 60 % des effectifs seraient en antenne.

5. Conduite de projet

La réflexion conduite dans le cadre de la concertation engagée en 2008 au sein des juridictions financières a conduit à insister sur la nécessité de mettre en place une conduite de projet solide avec notamment un pilotage stratégique fort par un comité présidé par le Premier président et assisté d'un expert extérieur.

La démarche devra s'accompagner d'un dialogue social continu permettant de clarifier, en partenariat avec les organisations représentatives, les conditions de l'encouragement à la mobilité géographique ou fonctionnelle. Devraient également être mis en place un comité de suivi associant les mêmes organisations représentatives et une cellule d'accompagnement personnalisé qui aide chacun à définir son projet professionnel avec des bilans de compétence et la définition de formations utiles. Cette démarche pourra s'appuyer sur les nouveaux outils d'accompagnement des réorganisations mis en place par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (plates formes régionales de l'emploi public, primes liées à la mobilité).

B. IMPACT POUR LES INTERLOCUTEURS DES JURIDICTIONS FINANCIERES

1. Pour les contrôlés

L'objectif est d'instaurer une nouvelle relation avec les contrôlés.

Dans tous les types de contrôles, leurs droits seront intégralement maintenus, voire, concernant les missions juridictionnelles, renforcés (droit d'accès au dossier, publicité des audiences, exigences d'impartialité renforcées...). De même, tous les justiciables des juridictions financières, qu'il s'agisse des comptables ou des gestionnaires, auront accès à un triple degré effectif de juridiction, ce qui n'a jamais été le cas et qui constitue un renforcement très important de leurs droits. Les méthodes et les procédures seront plus homogènes sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, un allègement et une simplification des formalités découleront de la mise en place d'une procédure spécifique pour l'évaluation.

²⁰ En considérant que le siège retenu est celui de la principale chambre régionale des comptes du ressort concerné.

L'objectif est également de développer la mission de conseil aux gestionnaires publics (création de référés au niveau local pour soumettre aux élus des propositions d'améliorations et de réformes par exemple).

2. Pour les citoyens

Mieux ciblés, les contrôles seront conduits de façon à mieux garantir la probité et l'efficacité de la gestion. La mission de contrôle de la gestion est maintenue et même renforcée puisqu'elle se concentrerait sur les enjeux et les risques les plus forts. Les moyens ainsi dégagés seront consacrés à des missions nouvelles (évaluation des politiques publiques, qualité des comptes locaux), garantes d'une plus grande transparence de la gestion publique. Une attention toute particulière continuera à être portée sur les rémunérations, les primes ou les marchés publics, pour ne donner que ces exemples qui, même s'ils ne représentent pas toujours des enjeux financiers significatifs sont essentiels en matière de déontologie.

La publicité des travaux ne sera aucunement remise en cause. Les citoyens pourront toujours consulter les rapports concernant leurs collectivités.

Enfin, l'unification débouchera sur une plus grande lisibilité institutionnelle pour des citoyens qui ne font actuellement que très rarement la différence entre la Cour et les chambres régionales des comptes. Selon un sondage IPSOS de septembre 2007, si 3 Français sur 4 connaissent la Cour, seuls 9% connaissent les chambres régionales des comptes et leurs travaux.

3. Pour le Parlement et le Gouvernement

La nouvelle organisation permettra à la Cour des comptes d'assumer pleinement sa mission d'assistance au Parlement, notamment en matière d'évaluation des politiques publiques. Elle permettra aux juridictions financières de répondre aux demandes d'enquête du Parlement lorsque celles-ci portent sur des politiques partagées entre le niveau national et les niveaux locaux, ce qui n'est actuellement pas le cas. La réforme permettra d'organiser la nouvelle mission d'évaluation confiée à la Cour des comptes par le Constituant, et ce en lien avec les initiatives prises par le Parlement (notamment la création à l'Assemblée nationale d'un comité de contrôle et d'évaluation).

L'expérimentation en matière de qualité des comptes des collectivités territoriales permettra d'apporter une réponse à la nouvelle exigence constitutionnelle de l'article 47-2 sur la régularité et la sincérité des comptes des administrations publiques et de fournir au Parlement une information plus vaste sur la situation des finances publiques.

L'ajout dans le code des juridictions financières de dispositions organisant l'assistance au Gouvernement permettra enfin de rétablir un certain équilibre : la Cour est en effet appelée à assister le Parlement et le Gouvernement, alors que l'état actuel des textes ne précise les modalités de cette assistance que vis-à-vis du Parlement.

IV. ANALYSE DE L'IMPACT SOCIÉTAL, ÉCONOMIQUE (EMPLOI NOTAMMENT) ET ENVIRONNEMENTAL

A. IMPACT SOCIÉTAL

Le projet de réforme correspond à la mise en œuvre du principe défini dans la déclaration des droits de l'homme selon lequel « *la société a le droit de demander des comptes à tout agent de son administration* » (article 15) et dans l'article 47-2 de la Constitution « *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. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. 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.* »

Le projet vise donc à rendre possible la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles.

Il permettra de rendre un service plus utile aux citoyens et aux contrôlés (voir III B).

B. IMPACT ÉCONOMIQUE

a. Impact macro économique

Le projet de réforme doit rendre possible une analyse globale des finances publiques (Etat, Sécurité sociale et collectivités locales) et donner aux pouvoirs publics l'expertise nécessaire pour une meilleure maîtrise de ces dernières.

Le projet de réforme vise également à mettre les juridictions financières en situation d'apporter un conseil utile aux décideurs publics pour une gestion plus efficace et plus économe des deniers publics.

b. Impact sur l'économie locale

Sur le plan local, les effets de la restructuration territoriale des juridictions financières seront limités car les chambres régionales actuelles sont des organisations à faible effectif, installées, pour la plupart d'entre elles, dans des métropoles régionales.

La faible importance de ces effectifs fait que l'impact, à terme, sur la vie économique locale sera très réduit.

Ces effets seront d'autant plus atténués que la mise en œuvre de la réorganisation sera progressive sur le terrain, des antennes étant maintenues selon les modalités d'organisation qui seront proposées par les présidents de chambres des comptes.

C. IMPACT ENVIRONNEMENTAL

L'effort actuellement conduit dans le sens d'une dématérialisation des pièces comptables et des pièces justificatives ainsi que d'un abandon du dépôt des pièces justificatives auprès du juge des comptes permet des économies de papier et de transport non négligeables.

La constitution de chambres interrégionales sera l'occasion de favoriser des nouveaux bâtiments de haute qualité environnementale.

V. ANALYSE DE L'IMPACT BUDGETAIRE

Cette section a pour objet de mesurer l'impact budgétaire de l'ensemble du projet qui a été décrit plus haut, tant en matière d'élargissement des missions de la juridiction qu'en matière de réorganisation institutionnelle et géographique. Bien que les hypothèses soient nombreuses et que certains choix d'organisation n'aient pas encore été faits à ce stade (en particulier sur le nombre de chambres des comptes), la présente section permet de donner une image assez précise et fiable des conséquences financières de la réforme telle qu'elle est proposée aujourd'hui. Elle ne prend pas en compte l'impact immédiat lié à la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires qui confie à la Cour des comptes la certification des comptes de certains établissements publics de santé (qui seront déterminés par décret).

A. LES EFFECTIFS

Le projet de réforme aura un impact important sur les effectifs des juridictions financières. Les missions nouvelles vont créer des besoins nouveaux alors que la réorganisation géographique et l'amélioration des procédures de travail devraient permettre de réduire un certain nombre de postes. Dans le cadre de ces mutations, certaines catégories de personnels vont voir leurs effectifs se réduire et d'autres leurs effectifs augmenter.

Les simulations ci-dessous ne donnent évidemment que des ordres de grandeur des évolutions prévisibles ou souhaitables. L'horizon de 10 ans à compter de la mise en œuvre de la réforme, soit une hypothèse de 2020, a été retenu car il est suffisamment lointain pour que les gains de productivité espérés puissent trouver une traduction concrète dans les effectifs et suffisamment proche pour que le jeu des multiples facteurs pouvant affecter en particulier le comportement des agents (âges de départ à la retraite...) n'altèrent pas trop la fiabilité des calculs.

1. Impact des missions nouvelles

Trois des missions nouvelles auront un impact significatif : l'activité juridictionnelle dans le domaine de la responsabilité des gestionnaires, l'expérimentation sur la certification des comptes locaux et, surtout, l'évaluation des politiques publiques. Une partie du surcroît d'activité sera confiée à des prestataires extérieurs comme c'est le cas aujourd'hui pour la certification des comptes de l'Etat et du régime général de sécurité sociale (budget annuel de 1,5 M€ aujourd'hui) : 1 M€ pour l'expérimentation de la certification de comptes locaux et 1,5 M€ pour l'évaluation des politiques publiques qui suppose que la Cour puisse faire appel à des organismes publics ou privés pour mener des enquêtes interdisciplinaires.

En matière d'effectifs, l'évolution par mission nouvelle pourrait être la suivante.

a. L'activité juridictionnelle

Les nouvelles compétences en matière de mise en cause de la responsabilité des gestionnaires vont entraîner un surcroît d'activité qu'on peut estimer, en période de croisière, à une vingtaine de postes de magistrats, une vingtaine de postes d'assistants de vérification et 5 postes de soutien (greffiers et secrétariats).

Dans le même temps, le relèvement du seuil d'apurement devrait permettre une réduction d'activité estimée à 10 postes équivalents temps plein de magistrats, 15 d'assistants de vérification et 45 de soutien.

b. L'expérimentation de la certification des comptes locaux

Cette mission nouvelle devrait conduire à la création de 5 postes de magistrats, 5 d'experts, 5 d'assistants de vérifications et 3 de fonction soutien.

c. L'évaluation des politiques publiques

Cette mission devrait conduire à la création de 10 postes de magistrats, 10 postes de conseillers maîtres en service extraordinaire-conseillers référendaires en service extraordinaire, 15 postes d'experts et 2 de soutien.

Au total, les missions nouvelles envisagées dans le cadre de la réforme devraient se traduire par un surcroît d'activité significatif qui peut être estimé à 35 équivalents temps de magistrats, 10 de conseillers maîtres en service extraordinaire-conseillers référendaires en service extraordinaire, 20 d'experts, 20 d'assistants de vérification et 10 de soutien.

Si l'on retire les gains permis par le relèvement du seuil d'apurement, on arrive à + 25 magistrats, + 10 conseillers maîtres en service extraordinaire-conseillers référendaires en service extraordinaire, + 20 experts, + 5 assistants de vérification et – 35 autres personnels administratifs.

2. **Impact de la réorganisation de la juridiction et de l'amélioration des procédures de travail**

a. La réorganisation géographique et l'évolution de certaines fonctions

Le regroupement des chambres en région devrait, par un effet de mutualisation, permettre de réduire à horizon de 10 ans les fonctions de soutien administratif d'une soixantaine de postes sur les 350 actuels (ne sont pas compris dans cette statistique les 45 postes supprimés du fait du relèvement du seuil d'apurement). Cette réduction sera supérieure si des progrès sont faits par la Cour des comptes et les administrations en particulier en matière de dématérialisation.

b. L'amélioration des procédures et modes de travail

Quatre grandes voies d'amélioration devraient permettre de réduire le nombre des magistrats de la future Cour des comptes sans réduire leur force collective de contrôle et en augmentant l'intérêt de leurs fonctions :

- Améliorer la programmation en la centrant davantage qu'aujourd'hui sur les enjeux majeurs en termes de contrôle.

- Réduire le nombre de magistrats participant aux délibérés, sans réduire la qualité collégiale de ces délibérés.

- Améliorer la qualification des assistants de vérification en les formant davantage, en les promouvant et en recrutant des assistants spécialisés dans certains domaines sensibles (contrôle des systèmes d'information...).

- Placer auprès des magistrats de la rue Cambon qui ne dispose d'aucun support logistique à l'inverse des magistrats aujourd'hui en chambre régionale, une trentaine d'agents les déchargeant de tâches administratives pour leur permettre de se consacrer plus exclusivement au contrôle.

Au total, ces orientations devraient permettre à horizon de dix ans de réduire le nombre de magistrats en fonction d'un peu plus d'une centaine d'unités, ce que prévoit le volet statutaire de la réforme.

3. Equilibre général de la réforme en termes d'effectifs

Evolution prévisible des effectifs de la Cour à horizon 2020

	Magistrats	Conseillers maîtres et conseillers référendaires en service extraordinaire	Experts	Assistants	Personnels administratifs	Total
Missions nouvelles	+ 35	+ 10	+ 20	+ 20	+ 10	+ 95
Relèvement seuil d'apurement	- 10			- 15	- 45	- 70
Nouvelle organisation	- 110	+ 8			- 30	- 132
Total	- 85	+ 18	+ 20	+ 5	- 65	- 107

Source : Cour des comptes

A horizon de 2020, les effectifs de la Cour des comptes devraient donc baisser d'une centaine d'unités sur un total actuel d'environ 1 800.

Cette orientation est ambitieuse car elle revient à réduire le nombre de magistrats en fonction de près de 20% en dix ans et à absorber les missions nouvelles en réduisant néanmoins le nombre de postes de manière significative. Les magistrats pourront ainsi être recentrés sur leur réelle vocation et le plein exercice des quatre métiers de la Cour.

Sa mise en œuvre s'inscrit dans le cadre de la refonte de l'organisation tant fonctionnelle qu'organisationnelle de la Cour dont la réforme est un des principaux leviers d'action (cf. point III.A.)

B. LES LOCAUX

Actuellement, les 22 sièges des chambres régionales des comptes métropolitaines représentent une surface utile totale de 52 430 m² dont 26 611 m² de bureaux et assimilés, et 25 819 m² d'archives. Treize de ces sièges appartiennent à l'Etat, 8 sont loués et celui d'Aquitaine fait l'objet d'un bail emphytéotique. Les locaux des archives de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur sont également loués.

Le tableau ci-après détaille ces données :

Régions (métropole)	Statut (propriété Etat location)	Montants loyers, charges, entretien, énergie et fluides (en euros 2007)	Superficie utile		
			Bureaux	Archives	Totale
Alsace	Propriété Etat	107 416	1 387	908	2 295
Aquitaine	Location (bail emphy.)	207 837	1 048	1 350	2 398
Auvergne	Location	503 577	600	493	1 093
Basse-Normandie	Location	212 196	920	1 500	2 420
Bourgogne	Propriété Etat	157 324	601	1 000	1 601
Bretagne	Propriété Etat	105 372	1 093	1 860	2 953
Centre	Propriété Etat	124 508	886	587	1 473
Champagne-Ardenne	Propriété Etat	107 202	583	900	1 483
Corse	Location	236 486	935	225	1 160
Franche-Comté	Propriété Etat	65 959	531	629	1 160
Haute-Normandie	Propriété Etat	269 051	1 491	1 073	2 564
Ile-de-France	Propriété Etat	296 406	2 057	2 575	4 632
Languedoc-Roussillon	Location	536 602	2 179	727	2 906
Limousin	Location	248 964	551	500	1 051
Lorraine	Propriété Etat	131 458	1 441	508	1 949
Midi-Pyrénées	Location	699 529	767	1 107	1 874
Nord-Pas-de-Calais	Propriété Etat	172 208	2 825	1 654	4 479
Pays de la Loire	Location	713 782	1 018	2 060	3 078
Picardie	Propriété Etat	91 643	855	1 050	1 905
Poitou-Charentes	Propriété Etat	84 347	627	1 500	2 127
Provence-Alpes Côte d'Azur	Prop. Etat+loc. (arch.)	243 256	2 736	1 250	3 986
Rhône-Alpes	Location	976 071	1 480	2 363	3 843
TOTAL		6 291 197	26 611	25 819	52 430

Source : Cour des comptes

Faute de connaître l'hypothèse de restructuration territoriale qui sera en définitive retenue et surtout les lieux des sièges des futures chambres des comptes, il serait très aléatoire de tenter de chiffrer à ce stade l'impact budgétaire de la réforme en matière immobilière.

Il est néanmoins vraisemblable que des économies seront réalisées à terme, même s'il y a des extensions ou réimplantations à envisager pour installer les sièges de certaines des nouvelles chambres. En effet :

- les réinstallations pourront en principe se faire dans des locaux plus modernes et mieux adaptés aux travaux de la juridiction ;

- les regroupements interrégionaux devraient permettre de réduire le nombre d'implantations à terme, ce qui réduirait les loyers et pourrait conduire à revendre ou réaffecter certaines propriétés de l'Etat ;

- enfin et surtout, ces regroupements, par les mutualisations qu'ils permettront, entraîneront une baisse des effectifs et donc des surfaces nécessaires.

Par ailleurs, en ce qui concerne les archives, rendre les liasses comptables quérables par le juge financier conduirait à les faire conserver par les ordonnateurs (ou les comptables), ce qui réduirait les coûts de transports et conduirait la juridiction à réduire de près de 80 % ses surfaces d'archivages.

A défaut, si les liasses devaient continuer à être déposées auprès des nouvelles chambres, le relèvement des seuils de l'apurement administratif ainsi que les progrès de la dématérialisation des comptes et de leurs pièces justificatives pourraient conduire, selon une première estimation²¹, à une diminution de l'ordre de 40 % des besoins en surfaces d'archivage.

C. IMPACT BUDGETAIRE GLOBAL

Il est bien entendu difficile de mesurer avec précision l'impact budgétaire de la réforme. En effet, les incertitudes pesant sur les deux principaux postes de dépenses (personnel et immobilier) sont nombreuses : possible instabilité des âges moyens de départ à la retraite des magistrats, coût des conseillers maîtres en service extraordinaire-conseillers référendaires en service extraordinaire et des experts, nombre de chambres en région, choix des sièges de ces chambres, évolution de la réglementation sur la conservation des liasses comptables...

Néanmoins, il est possible de faire ressortir deux orientations.

1. A court terme, la réforme aura un coût, mais ce coût restera limité

A court terme, la réforme aura un coût en raison, en particulier, des éléments suivants :

- les réductions d'emplois ne pourront être que progressives au rythme des mutations et des départs à la retraite alors que les recrutements seront plus rapides pour permettre à la juridiction d'assumer dès le départ ses nouvelles missions ;
- certaines mesures d'accompagnement ponctuelles devront être prises pour aider les mobilités géographiques et professionnelles des agents ;
- la libération des espaces de bureaux et les reventes de locaux ne pourront être que progressives alors que dans certains ressorts des chambres de comptes il faudra louer de nouveaux espaces assez rapidement.

Ces surcoûts probables au départ resteront toutefois limités, ne devant pas excéder 2 à 3 % du budget actuel des juridictions financières.

²¹ La diminution du nombre de liasses n'est pas proportionnelle à celle du nombre de comptes car ce sont les plus grandes comptabilités qui continueront à être déposées dans les chambres.

2. A horizon de dix ans, la réforme se fera sans surcoût budgétaire malgré l'importance des missions nouvelles

A horizon de dix ans, le budget de la juridiction ne devrait pas être supérieur au budget actuel actualisé des juridictions financières.

Autrement dit, les coûts des missions nouvelles seront compensés par les gains de productivité, ce qui représente un effort important car ces gains devront être équivalents aux :

- coûts des recrutements rendus nécessaires par les missions nouvelles : environ 9 M€
- diminués des économies permises par le relèvement des seuils d'apurement : environ 4 M€ en comptant les gains immobiliers potentiels ;
- augmentés des budgets d'expertise nécessaires pour les missions nouvelles (2,5 M€) et d'une intensification de la formation des personnels (1,5 M€) : 4 M€

L'ensemble des missions nouvelles aura donc un coût de 9 M€ en période de croisière, coût financé par les réductions d'effectifs (- 107 agents, dont 85 magistrats) et par les économies immobilières.

VI. MODALITES D'APPLICATION DANS LE TEMPS, MESURES TRANSITOIRES, ARTICLES 73 ET 74

A. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME DANS LE TEMPS

L'objectif poursuivi par la réforme est de permettre la mise en place effective et rapide du grand organisme public d'audit, de contrôle et d'évaluation, conformément au souhait exprimé par le Président de la République le 5 novembre 2007 (v. introduction de la présente étude d'impact). Il convenait donc d'assigner des limites précises au pouvoir règlementaire pour prendre les mesures d'application nécessaires : dans les avant-projets d'ordonnances qui sont joints, il est prévu un délai maximum de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la dernière des ordonnances, aussi bien en ce qui concerne l'évaluation des politiques publiques, la compétence juridictionnelle de la Cour des comptes sur les gestionnaires publics et la création de la Cour d'appel des juridictions financières, qu'en ce qui concerne la mise en œuvre effective de l'unité organique et l'institution du cadre statutaire unique.

Les autres attributions nouvelles sont soit d'application immédiate (cas de l'assistance au Gouvernement), soit traitées dans le cas du volet transitoire (cas de la certification des comptes locaux).

La question de l'application des règles instituées par la réforme aux affaires relevant de la compétence des juridictions financières est réglée de la manière suivante dans les avant-projets d'ordonnance :

- pour les affaires inscrites au programme d'une chambre régionale des comptes, ouvertes et notifiées à la date de publication de la loi, la chambre régionale des comptes poursuivra ces travaux jusqu'à l'entrée en vigueur effective du décret relatif à l'unité organique instituant les chambres des comptes. A ce moment, les affaires relèveront de la compétence de la Cour des comptes en vertu de la loi. Au plan pratique, il reviendra alors au Premier président, dans le cadre du pouvoir d'organisation interne de la Cour des comptes, de procéder à la programmation des travaux des différentes composantes de la Cour et à la répartition des affaires entre elles.
- pour les affaires inscrites au programme d'une chambre régionale des comptes et qui n'auront été ni ouvertes, ni notifiées à la date de publication de la loi, la Cour des comptes deviendra compétente dès la publication de la loi.
- enfin, afin de conserver dans la phase transitoire un processus assez souple, il est prévu de reconnaître la possibilité aux présidents des chambres régionales des comptes de proposer au Premier président d'inscrire une nouvelle affaire au programme de la chambre.

Les conditions d'entrée en vigueur des dispositions autres que celles d'habilitation du Gouvernement à prendre des ordonnances sont fixées de la manière suivante : elles entreront en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la dernière des ordonnances prises sur le fondement de la loi. De la sorte est évité l'inconvénient majeur qui résulterait d'une entrée en vigueur à une date différente des dispositions directement contenues dans la loi et de celles contenues dans les ordonnances.

Quant au délai fixé pour prendre les ordonnances, il est fixé à neuf mois à compter de la date de publication de la loi. Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement au plus tard six mois à compter de la publication des ordonnances.

B. DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Une partie du volet transitoire de la réforme, qui figure dans les avant-projets d'ordonnance, concerne les questions d'ordre statutaire :

- en ce qui concerne les actuels présidents de chambre de la Cour, il est prévu qu'ils continuent à exercer leurs fonctions dans les conditions antérieures à la loi, y compris lorsqu'ils sont maintenus en activité ;
- en ce qui concerne les actuels présidents des chambres régionales des comptes (et le vice-président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France), il est prévu qu'ils sont nommés président délégué de la chambre des comptes dans le ressort duquel se situait leur chambre régionale des comptes (sauf, naturellement, s'ils acceptent une autre affectation qui leur serait proposée), pour la durée restant à courir de leurs fonctions. Ceux d'entre eux nommés avant 2001 sont dans la même situation pour une durée ne pouvant excéder trois ans.
- en ce qui concerne les membres des grades de l'actuel corps des chambres régionales des comptes, le projet prévoit :
 - les conditions d'accès au référendariat des présidents de section nommés vice-président d'une chambre des comptes ;
 - les conditions de promotion des premiers conseillers en qualité de président de section ;
 - les conditions d'accès au référendariat des premiers conseillers ou présidents de section ;
 - les conditions de détachement dans le statut d'emploi de rapporteur à la Cour des comptes des magistrats et fonctionnaires détachés, au moment de la publication de la loi, dans le corps des magistrats des chambres régionales des comptes.

Une autre disposition concerne le Conseil supérieur de la Cour des comptes :

- pour prolonger le mandat des membres élus des conseils supérieurs de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes en fonction au moment de la publication de la loi jusqu'au décret d'application de l'article relatif au nouveau conseil supérieur, cette prolongation de mandat ne pouvant excéder 12 mois ;
- pour prescrire que les deux actuels conseils supérieurs siègent, dès la publication de la loi, en formation commune pour toutes les questions liées à l'application de la loi.

Enfin, est traitée comme une disposition transitoire, à ce titre non codifiée dans le code des juridictions financières, l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales sur le fondement de l'article 37-2 de la Constitution. Cette expérimentation s'étendra sur une période de cinq ans, commençant trois ans après la

promulgation de la loi, ce dernier délai étant mis à profit pour préparer l'expérimentation. A l'issue, un rapport établi par le Gouvernement, accompagné des observations de la Cour des comptes et des collectivités concernées, permettra au Parlement de décider de la suite devant être réservée à l'expérimentation.

VII. MODALITES D'APPLICATION OUTRE-MER

A. EN CE QUI CONCERNE LES COLLECTIVITES REGIES PAR LE PRINCIPE D'ASSIMILATION LEGISLATIVE (ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION)

La réforme ne modifie en rien la situation des chambres installées dans les régions et départements d'outre-mer. Actuellement les chambres régionales des comptes de plein exercice régies, comme les chambres régionales des comptes métropolitaines, par les dispositions de la première partie du livre II du code des juridictions financières, ces chambres seront, après la réforme, des chambres des comptes de droit commun, et à ce titre des composantes à part entière de la Cour des comptes, au même titre que les autres chambres des comptes et que les autres chambres de la Cour.

Comme en métropole, leur ressort sera en principe interrégional. Cette situation est déjà celle pour la chambre régionale des comptes des Antilles et de la Guyane, de façon dérogatoire par rapport aux actuelles chambres régionales des comptes ; l'article actuel L. 212-12 du code des juridictions financières procède à la fusion des chambres régionales des comptes de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique. Cela deviendra également la situation de la chambre des comptes de la Réunion, avec Mayotte, lors de l'achèvement du processus de départementalisation de cette dernière collectivité.

B. EN CE QUI CONCERNE LES COLLECTIVITES REGIES PAR LE PRINCIPE DE SPECIALITE LEGISLATIVE (ARTICLES 74 ET 77 DE LA CONSTITUTION)

En ce qui concerne les collectivités régies par les articles 74 et 77 de la Constitution, il existe actuellement 2 chambres territoriales des comptes (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française) distinctes, et quatre autres qui ont le même président, le même siège, les mêmes membres qu'une chambre régionale des comptes (Ile-de-France pour la CTC de St-Pierre-et-Miquelon, Guadeloupe-Guyane-Martinique pour les CTC de St-Martin et St-Barthélémy, la Réunion pour la CTC de Mayotte).

La réforme ne modifie pas cette organisation. Les chambres territoriales des comptes demeureront des juridictions autonomes, dont les missions, la composition et les compétences continueront d'être régies par les titres V, VI et VII de la deuxième partie du livre II du code des juridictions financières. Elles conserveront les mêmes attributions qu'actuellement.

Dans leur activité juridictionnelle, elles seront soumises à l'appel, non plus de la Cour des comptes, mais de la Cour d'appel des juridictions financières. Les chambres territoriales des comptes figurent parmi les autorités ayant qualité pour saisir la Cour des comptes des faits susceptibles de donner lieu à l'engagement de la responsabilité des gestionnaires publics, en vertu du présent projet de loi.

La Constitution réservant à la loi organique le soin de fixer les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions des collectivités d'outre-mer régies par les articles 74 et 77 de la Constitution, il reviendra à une loi organique ultérieure, prise après avis des assemblées délibérantes des collectivités concernées, de ranger

parmi les autorités soumises à la juridiction répressive de la Cour des comptes les présidents des organes exécutifs de ces collectivités.

Pour les autres attributions dévolues aux juridictions financières, la réforme maintient la possibilité de formations inter-juridictions, qui ne trouveront plus à s'appliquer qu'en ce qui concerne les relations entre la Cour des comptes et les CTC.

VIII. CONSULTATIONS DEJA MENEES

A. CONSULTATIONS INTERNES

La concertation a été engagée dès le printemps 2008. Plusieurs groupes de travail associant des représentants de l'ensemble des catégories de personnels des juridictions financières se sont réunis pendant plusieurs semaines. Les synthèses issues de leurs travaux ont été transmises au Premier ministre.

Depuis lors, les échanges ont été constants. Ils ont notamment pris la forme de réunions régulières entre le secrétariat général de la Cour des comptes et un groupe de contact, constitué de l'ensemble des membres élus des conseils supérieurs de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que des organisations syndicales représentatives des personnels, avec les présidents de chambre, les membres de l'association des magistrats et anciens magistrats et les représentants du syndicat des juridictions financières.

Le Premier Président a lui-même présidé de nombreuses réunions bilatérales. Une assemblée générale de tous les personnels de contrôle (magistrats, rapporteurs et assistants) de la Cour au cours de laquelle le Premier Président a exposé les grands axes de la réforme et répondu aux questions des participants s'est tenue le 26 janvier 2009.

Une dernière phase de concertation interne s'est déroulée en mai 2009 à la Cour.

Le conseil supérieur de la Cour des comptes a émis son avis le 25 septembre 2009, et celui des chambres régionales des comptes le 28 septembre 2009.

Le Conseil d'Etat s'est, quant à lui, prononcé le 22 octobre 2009.

Cette succession d'itérations et d'échanges entre toutes les parties intéressées a conduit à préciser ou modifier le contenu de la réforme.

B. CONSULTATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS D'ELUS LOCAUX

Le Premier Président a proposé au second trimestre 2008 aux présidents des huit principales associations d'élus locaux que des réunions soient organisées afin que le secrétariat général de la Cour des comptes présente les principales orientations du projet de réforme à leurs directeurs ou délégués généraux.

Des réunions ont donc été tenues entre juin et septembre 2008 avec les représentants de :

- l'Association des régions de France le 6 juin 2008 ;
- l'Association des départements de France le 15 juillet 2008 ;
- l'Assemblée des Communautés de France le 10 juin 2008 ;
- l'Association des maires des grandes villes de France le 19 juin 2008 ;
- la Fédération des maires des villes moyennes le 20 juin 2008 ;
- l'Association des Petites Villes de France le 10 juillet 2008 ;

- l'Association des Communautés urbaines de France le 16 juillet 2008 ;
- l'Association des Maires de France le 15 septembre 2008.

Tous les entretiens ont été conduits de la même façon : après une présentation des différentes facettes du projet de réforme des juridictions financières, il a été demandé aux représentants des associations de faire connaître leurs observations et suggestions.