



ASSEMBLEE NATIONALE – COMMISSION DES LOIS

**AUDITION DES REPRESENTANTS DU SYNDICAT DES
JURIDICTIONS FINANCIERES (SJF)**

**PAR M. JEAN-LUC WARSMANN RAPPORTEUR DU PROJET DE LOI
PORTANT REFORME DES JURIDICTIONS FINANCIERES**

MERCREDI 21 JUILLET 2010

Monsieur le Président,

Je tiens en premier lieu à vous remercier d'avoir bien voulu nous recevoir. La réforme des juridictions financières, au cœur de cette audition, a été, et reste, pour les magistrats des chambres régionales des comptes (CRC) et pour ses représentants aujourd'hui devant vous, tout autant sujet d'inquiétude que dynamique porteuse. La réflexion et l'action menées par le syndicat des juridictions financières (SJF) ces dernières années, où nous avons été, tour à tour, les promoteurs d'une réforme raisonnable des juridictions financières, et les opposants constructifs à celle que Philippe Séguin a portée devant vous, l'illustre bien.

L'histoire des CRC et celle du SJF se confondent. Créé sous une forme associative en 1983, les CRC avaient alors tout juste un an, le SJF s'est transformé en plusieurs étapes pour atteindre l'âge adulte en 1997, année où il est devenu syndicat professionnel. Le SJF a la particularité rare dans le paysage syndical français d'être mandaté par une grande majorité de ceux dont il a vocation à défendre les intérêts. Le SJF représentait en effet au 31 décembre 2009, 240 magistrats des CRC alors que le corps en compte 330 en activité. Cette forte représentativité, 70 % du corps, se retrouve également au sein du Conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes où la liste soutenue par le SJF a obtenu en mars 2009 les 6 sièges de représentants des magistrats.

Voilà plus de deux ans et demi que la volonté de réformer les juridictions financières a été annoncée par le Président de la République. Cette volonté, au moins sur les principes, le SJF l'a partagée et même oserai-je dire, l'a précédée.

Dès juin 2007, le SJF a proposé un certain nombre d'orientations pour réformer les CRC. Les missions exercées par les chambres, la coopération entre Cour des comptes et CRC, ont évolué depuis la réforme de décembre 2001 et nous avons estimé qu'il était de notre responsabilité de proposer des pistes pour nous adapter à cet environnement changeant et pour être capable d'exercer des missions nouvelles tout en renforçant les juridictions financières dans l'exercice de toutes leurs compétences.

Or, le projet de loi déposé le 28 octobre 2009 à la présidence de l'Assemblée nationale, entérine le choix de renforcer une approche nationale du contrôle du bon emploi des fonds publics, en sacrifiant inéluctablement, même si ça n'est pas délibéré, le contrôle des finances publiques locales pourtant indispensable aux équilibres fondamentaux de la décentralisation.

Pour répondre aux grands objectifs de la réforme, le projet de loi promeut des orientations qui entraîneraient par économie générale, le dépérissement progressif mais inéluctable du contrôle financier local. Les effets combinés du développement des missions nouvelles, de la réorganisation territoriale et institutionnelle, et de la réduction des forces de contrôle figurant au cœur du projet de loi, ne pourraient avoir d'autre effet que la nécessité d'arbitrer entre les différentes missions confiées aux juridictions financières. Cela se ferait au détriment du contrôle financier local car il faudrait en tout premier lieu, et légitimement, que la Cour des comptes réponde au Parlement et au Gouvernement pour mener les évaluations de politiques publiques ou les enquêtes qui lui seraient demandées.

Le SJF s'est opposé de façon constructive et équilibrée à ces choix en indiquant dès 2008 les conditions qui rendraient acceptable par les magistrats des CRC, une réforme des juridictions financières. Quelles sont ces conditions ?

- La réforme doit conforter la mission essentielle des CRC : l'examen des gestions publiques locales
- La réforme doit reposer sur un ancrage territorial fort
- La réforme doit se traduire par une revalorisation du métier de magistrat financier

Vous avez entendu il y a quinze jours, M. Migaud, Premier président de la Cour des comptes, venu vous faire part de ses convictions et qui a proposé des inflexions, lesquelles selon ses termes, « ... *permettrait d'atteindre les objectifs de la réforme dessinés par Philippe Séguin et de réunir le plus large consensus en sa faveur au sein des juridictions financières et du Parlement afin de permettre son adoption la plus rapide possible.* »

Il a indiqué qu'il fallait « ...*mettre la Cour en mesure d'exercer ses nouvelles missions constitutionnelles...* » et rénover la mission juridictionnelle confiée aux juridictions financières.

M. Migaud propose dans ce but que la Cour dispose de l'entière compétence pour effectuer l'évaluation des politiques publiques et pour piloter l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales. Les CRC seraient associées à ces nouvelles missions selon des dispositions qui offriraient à leurs magistrats des possibilités d'y participer « ...*autant que de besoin* ».

Les CRC resteraient des juridictions autonomes, et conserveraient la maîtrise de la programmation de leurs travaux pour se concentrer sur leurs trois métiers majeurs : l'examen de la gestion, le jugement des comptes et le contrôle budgétaire. Les conditions d'exercice du contrôle organique devraient toutefois évoluer vers des mécanismes d'harmonisation des méthodes de contrôle et l'édiction de normes professionnelles communes.

Les chambres régionales pourraient par ailleurs prendre en charge une mission de conseil aux collectivités territoriales.

Quant à la mission juridictionnelle, le régime de responsabilité des comptables publics pourrait évoluer vers un système répressif prévoyant des amendes infligées par le juge au comptable lorsqu'il commet des irrégularités. Quant au régime de responsabilité des gestionnaires publics, dont l'extension est déjà prévue dans le projet de loi, les chambres régionales des comptes conserveraient une responsabilité entière de saisine de la Cour des comptes appelée à reprendre à son compte les missions de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Sur le plan territorial et institutionnel, le projet d'unification organique de la Cour des comptes et des CRC serait abandonné, et par voie de conséquence l'ampleur des regroupements initialement envisagée serait réduite. Le schéma territorial en métropole pourrait reposer sur 12 à 16 chambres régionales, au lieu de 22 aujourd'hui.

Sur le plan statutaire, l'unification des corps des magistrats de la Cour et des CRC prévue par le projet de loi, corolaire de l'unité organique, serait abandonnée. Des mesures de revalorisation statutaire au bénéfice des magistrats des CRC pourraient être mises en avant :

- élargissement des voies actuelles d'intégration des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes à la Cour ;
- révision du régime des incompatibilités pour les magistrats des CRC ;
- suppression des quotas d'accès aux fonctions de président de CRC « ...*afin d'ouvrir davantage ces hautes fonctions aux magistrats de chambre régionale...* ».

Pouvons nous considérer qu'au regard de ces orientations nouvelles, la réforme des juridictions financières deviendrait acceptable par les magistrats des CRC ? Même si les évolutions esquissées par le Premier président constituent d'indéniables progrès, je ne crois pas que nous puissions dire OUI en l'état des propositions qui sont faites. Il faut l'indiquer clairement, cette réforme impose quoi qu'on puisse en dire par ailleurs, une régression, un recul pour les CRC.

Les missions n'évoluent pas, et au regard des ambitions affichées pour les juridictions financières par le projet de réforme, peut-on considérer que l'avenir dessiné pour les CRC soit un projet enthousiasmant ? NON ! Il se contente simplement de maintenir voire de le réduire l'état existant et offre des perspectives d'évolution limitées.

Sera-t-il concevable d'exclure les CRC des évaluations de politiques publiques ou enquêtes qui seront demandées par le Parlement, quand celles-ci concerneront en premier chef les finances publiques locales sur lesquelles l'expertise des chambres est unique ?

De même, comment n'y aurait-t-il pas incohérence majeure à confier exclusivement le pilotage de la certification des comptes des collectivités territoriales à la Cour sans qu'institutionnellement les CRC y soient parties prenantes ?

La réorganisation territoriale proposée qui se légitime peut-être par des économies budgétaires, ne peut en tout cas être regardée comme un progrès pour l'efficacité future des CRC. On nous dit que les chambres les plus petites n'auraient pas la « taille critique ...*pour organiser leurs équipes de contrôle et leurs instances de délibéré de manière satisfaisante* ». Est-ce à dire que depuis

28 ans ces chambres ne peuvent fonctionner de façon satisfaisante ? Et alors que le poids des finances publiques locales est sans cesse croissant, près de 230 milliards d'euros chaque année, ne faudrait-il pas renforcer la présence des chambres régionales des comptes, plutôt que de la réduire ? « ...*Est-il vraiment opportun de réduire les effectifs des organismes de contrôle et d'évaluation...* » du secteur public local que sont les chambres régionales des comptes à l'heure où les exigences d'efficience et d'efficacité de la dépense publique n'ont jamais été aussi grandes ? « *Ne faudrait-il pas, au contraire, les augmenter ? Certaines missions de l'État peuvent faire l'objet d'économies, ou bien elles peuvent être exercées différemment, mais d'autres doivent être renforcées. C'est notamment le cas du contrôle et de l'évaluation de la dépense publique* ». Ces mots ne sont pas les miens. Ils sont ceux que M. Dosière a tenus devant votre commission le 7 juillet dernier.

Enfin, les dispositions statutaires proposées sont cosmétiques alors que la revitalisation du corps des magistrats des CRC, indispensable pour recruter, former et conserver des magistrats de qualité, reste sans réponse globale. Or le sort de cette question conditionnera pour majeure partie la réussite de la réforme et très sûrement l'avenir des CRC. Là aussi l'absence de perspectives motivantes ne peut incliner à un enthousiasme débordant.

Dès 2007, le SJF avait proposé la fusion statutaire des corps des magistrats de la Cour et des chambres régionales. Une telle proposition n'était pas motivée par de pures raisons d'opportunité mais d'abord et avant tout par le constat que les magistrats de la Cour et des chambres régionales exerçaient le même métier, dans le cadre de missions et d'équipes communes de plus en plus nombreuses et étoffées. Notre ancien Premier président, M. Séguin en avait lui-même tiré la conclusion que cette identité commune appelait à la constitution d'une juridiction financière unique servie par des magistrats appartenant à un corps unique. Nous nous sommes élevés contre les conditions dans lesquelles le projet de loi a inscrit cette fusion statutaire. Etait-il acceptable que la fusion s'étale sur quinze années quand celles qui ont été réalisées dans d'autres corps ces dernières années (administrateurs des finances publiques par exemple) l'ont été sans délai aucun ? On nous dit maintenant que l'unité organique, et son corolaire, l'unité statutaire sont les obstacles principaux à la réforme et qu'il convient donc d'en rester au chacun chez soi. Soit ! Mais alors que l'on va demander un effort d'adaptation conséquent aux chambres régionales des comptes, on serait dans l'incapacité de proposer un dispositif statutaire motivant et porteur d'avenir ? A l'égard des mesures statutaires qui avait été validées lors de la précédente réforme en 2001, comment ne pas voir comme une régression, la stagnation ainsi proposée ?

Monsieur le Président,

Les pistes qui vous ont été proposées le 7 juillet dernier ont eu pour mérite d'ouvrir de nouvelles perspectives et de rendre enfin possible l'adoption d'une réforme jugée par tous souhaitable, si ce n'est nécessaire.

Les pistes qui vous ont été proposées, ont esquissé des voies ambitieuses pour la Cour mais étriquées pour les chambres. Les équilibres à trouver entre les deux degrés des juridictions financières sont, il est vrai, difficiles à trouver, précaires par essence et donc délicats à maintenir. Le SJF croît possible de les trouver si la Représentation nationale veut bien entendre la voix des magistrats des CRC dont l'expérience peut servir l'ambition que l'on doit avoir pour les chambres régionales avec la même exigence que pour la Cour des comptes.

L'extension des missions confiées aux juridictions financières, évaluation des politiques publiques, certification des comptes des collectivités territoriales et rénovation des régimes de responsabilité des ordonnateurs et des comptables ne peut qu'être accueillie favorablement par le SJF. Faut-il pour autant que la loi entérine l'exclusion institutionnelle des chambres régionales de ces missions nouvelles (à l'exception du jugement des comptes) ? Le SJF ne le pense pas et propose que soient recherchées les voies qui pourraient leur permettre d'être associées à l'exercice de ces missions, autrement que par la seule mise à disposition de rapporteurs, dès lors qu'un tel exercice serait concentré sur le secteur public local.

Le SJF ne peut bien évidemment que souscrire à la volonté affichée de conforter les missions « traditionnelles » des CRC. Et pour ce qui regarde l'examen de la gestion, aujourd'hui au cœur des missions des chambres, les orientations dessinées par le Premier président, autonomie des chambres, séparation organique de l'évaluation des politiques publiques et du contrôle de la gestion, répondent absolument à la revendication première du SJF. Mais nous pensons qu'il peut être possible d'arriver à un résultat si ce n'est semblable, en tout cas proche, par d'autres voies, et notamment par une programmation et par l'élaboration de procédures, totalement distinctes pour chacune de ces missions.

Le SJF juge par ailleurs indispensable de revenir sur les limitations introduites par les articles 6 et 9 du projet de loi et qui exclut certains établissements et tous les « satellites » des collectivités territoriales du champ des contrôles des gestions publiques locales. Une telle disposition ne pourrait que susciter interrogations et incompréhension à l'heure où les risques de mauvaise gestion se concentrent de plus en plus sur ce secteur public local périphérique. De même, le SJF estime que le relèvement des seuils d'apurement administratif,

évoqué dans l'étude d'impact, devrait être abandonné. Une telle disposition pourrait en effet conduire les chambres régionales à se désintéresser de collectivités dont le contrôle, certes mineur en termes d'enjeux financiers, peut s'avérer important sur le plan symbolique.

En termes d'organisation territoriale et institutionnelle, le SJF appelle à ce que soit bien réfléchi l'évolution du réseau régional des juridictions financières vers un modèle interrégional, quand bien même celle-ci se cantonnerait à des regroupements limités. Loin d'être la panacée pour répondre aux problèmes de « taille critique », notion dont la pertinence n'a jamais été avérée, cette option uniquement justifiée par des objectifs d'économies, pourrait entraîner une perte d'influence dommageable des chambres dans certaines régions. Le SJF croît qu'il serait judicieux de suivre la voie de la sagesse dont M. Dosière s'est fait le défenseur. Quant à l'unité organique, le SJF ne s'y est jamais opposé considérant que l'un ou l'autre des choix d'organisation, unité ou autonomie des chambres régionales, pouvait sous réserve de certaines conditions, permettre de conforter l'examen de la gestion dont la préservation a toujours été l'objectif essentiel de notre organisation.

Enfin, sur le plan statutaire, le SJF juge indispensable que la réforme des juridictions financières soit l'occasion de revitaliser le corps des magistrats des chambres régionales qui par évolution démographique subit une réduction dramatique de ses effectifs.

La question du recrutement doit être l'absolue priorité. Aussi performantes que puissent être les mesures d'application de la réforme, celles-ci seront inopérantes si les forces nécessaires à leur mise en œuvre sont absentes. L'effet combiné du vieillissement du corps et de l'évolution défavorable des voies de recrutement existantes a créé un déséquilibre structurel qui n'est aujourd'hui comblé que par des solutions précaires, inadaptées en de telles proportions à un corps de magistrats. Tout en restant attaché au caractère de principe du recrutement ENA, le SJF juge indispensable l'institution d'un concours pérenne. Sans que soient remises en cause les voies aujourd'hui mises en œuvre, l'adjonction d'un tel dispositif permettrait de conduire une politique réfléchie de gestion du corps.

Pour compléter cette nécessaire revitalisation du corps, des mesures de revalorisation statutaire devraient être incluses dans le projet de loi afin de développer son attractivité, condition sine qua non du maintien de la qualité des magistrats. L'objectif poursuivi par le Premier président, d'ouvrir d'avantage les fonctions de responsabilités aux magistrats de chambre régionale pourrait être atteint en créant un grade de président de CRC, à l'instar de ce qui se fait à la

Cour. La composition du Conseil supérieur des CRC devrait être modifiée dans le sens d'une plus grande parité. La refonte des échelles indiciaires par extension des indices terminaux des grades de 1^{er} conseiller et de président de section participerait aussi à améliorer l'attractivité du corps. Et le SJF serait bien sûr favorable à l'élargissement des voies actuelles d'intégration des magistrats des CRC à la Cour, comme déjà prévu dans le projet de loi, et à l'assouplissement des incompatibilités pesant sur les mêmes magistrats.

Monsieur le Président,

Il y a plus de deux ans, feu le Premier président Philippe Séguin a, à l'invitation du Chef de l'Etat, imaginé une réforme dont nous reconnaissons la nécessité et partageons les ambitions. Nous nous sommes parfois durement opposés parce que nos analyses divergeaient sur les voies les meilleures pour y parvenir. M. Migaud succédant à M. Séguin a eu la difficile tâche de reprendre le cours de cette réforme. Les discussions ouvertes qu'il a eues avec les organisations représentatives de magistrats lui ont permis de proposer de nouvelles orientations qui pour le SJF pourraient être les prodromes d'une réforme acceptable. Nous vous avons exposé quels seraient les compléments et ajouts indispensables aux propositions du Premier président pour que cette réforme réunisse le consensus le plus large voulu par le Président de la République et permette de faire émerger le grand organisme d'audit et d'évaluation dont la France a besoin. Cet objectif sera atteint si la Cour et les chambres régionales sont capables d'évaluer les politiques publiques les plus complexes, et dans le même temps de contrôler tout aussi efficacement le bon emploi des fonds publics par une commune moyenne ou une association subventionnée.

Je vous remercie d'avoir bien voulu nous écouter et me tiens à présent à votre disposition pour répondre plus précisément à vos questions.