

CONGRES DU SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES

10 novembre 2006



Allocution de M. Philippe SÉGUIN, Premier président de la Cour des comptes



Monsieur le président,

Je vous remercie de m'avoir invité à m'exprimer au congrès du syndicat des juridictions financières et de me donner ainsi l'occasion de m'adresser à l'ensemble des représentants du corps des conseillers de chambres régionales des comptes.

Je vous ai bien entendu, Monsieur le Président, me faire part des attentes de vos mandants.

Et je vais m'attacher à vous répondre, devant eux, aussi clairement que possible.

Mes chers collègues,

Ce qui doit être bien compris, c'est que chaque élément de ce propos sera éclairé par un même principe. L'idée que je me fais du statut et de l'organisation des juridictions financières à la lumière du rôle qui leur revient.

Cette idée que j'entends promouvoir, et mettre en œuvre dans chacun de mes actes de gestion, comme je tâcherai de l'illustrer dans un instant, c'est l'unité des juridictions financières.

Il ne s'agit pas d'un simple slogan. Il ne s'agit pas seulement d'une pieuse concession de vocabulaire qui n'aurait d'autre but que de garantir une bonne ambiance à nos rencontres.

Et c'est bien pourquoi j'entends m'y arrêter un instant, afin que mon analyse ne souffre aucun malentendu.

L'unité des juridictions financières est, en effet, en réalité, une nécessité de service public.

* * *

Le législateur de 1982 avait bien repéré le problème. Et il faut saluer l'intuition qui lui a fait introduire dans la relation de la Cour et des chambres des éléments de « consubstantialité ».

J'entends par là, par exemple, l'automatisme de l'appartenance à la Cour de tout président de chambre régionale ou territoriale.

Ce devaient être ultérieurement les autres filières d'intégration à la Cour de membres des chambres.

C'est le type de rapport imaginé entre le Parquet de la Cour et les commissaires du gouvernement pour assurer une cohérence de comportement et de jurisprudence. Et le Parquet, on ne lui en rendra jamais assez hommage, a su remarquablement tirer parti de cette possibilité.

La consubstantialité c'est encore, et c'est peut être surtout, le fait que le Premier président de la Cour des comptes est aussi le président du conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes et, à ce titre, les juridictions financières peuvent être considérées comme ayant un seul chef.

Pour autant, d'autres dispositions sont allées dans un sens différent... Et subsistent dans l'architecture des juridictions financières des éléments semblant déterminer une séparation claire et nette entre deux types de juridiction.

Il est vrai que le législateur de 1982 était dans un contexte particulier et avait, par ailleurs, à prendre en considération certaines contraintes.

La principale contrainte, c'était probablement la nécessité de rassurer la Cour, inquiète d'un changement radical, et dont les membres pouvaient craindre une dépréciation du statut de leur corps à la faveur de ce qui pourrait passer pour une extension de fait.

D'où l'introduction de la possibilité de l'appel de certaines décisions des chambres devant la Cour, ce qui avait surtout pour objectif de donner à penser que s'instituait entre la Cour et les chambres un mode de rapport analogue à celui qui existait entre le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs. Or, nous savons bien qu'il n'en est rien. La Cour et les chambres ne sont pas, en tout cas pas à titre principal, deux niveaux différents d'une même juridiction. Les chambres ont en effet essentiellement hérité de compétences précédemment dévolues à la Cour. C'est un partage qui a eu lieu, et non une hiérarchie qui a été créée.

Quant au contexte, il était fondé sur la perspective d'une étanchéité des compétences entre Etat et collectivités territoriales. C'est peu dire que le pronostic ne s'est pas vérifié. Aujourd'hui, nombre de politiques publiques sont l'effet de compétences partagées. A tout le moins, les politiques sont conduites conjointement. Il n'est donc plus d'évaluation pertinente possible de ces politiques qui ne soient le fruit d'une coopération toujours plus étroite, sous forme d'enquêtes communes, entre la Cour et les chambres régionales.

Et il va nous falloir en tirer toutes les conséquences.

Nous serons ainsi conduits à concevoir et mettre en place, pour répondre aux légitimes attentes des citoyens, des outils partagés qu'aucun texte n'a encore jamais prévu. La lourdeur de nos travaux communs, devenus pourtant incontournables, l'énergie considérable que nous déployons pour les mener à bien, les contraintes qui en résultent sur la programmation des chambres régionales doivent nous faire prendre la mesure de l'incomplète adaptation de notre organisation aux missions qui sont les nôtres. Certes le comité de liaison propose et anime les travaux ; certes les comités de pilotage des enquêtes les coordonnent ; certes, les formations communes aux juridictions, prévues, donc, par l'ordonnance du 6 juin 2005, faciliteront le suivi, jusqu'au délibéré, de ces travaux. Mais il nous faudra aller plus loin.

C'est assez dire que, dans ces conditions, l'unité des juridictions financières doit être plus qu'une préoccupation ; elle doit être un objectif permanent.

Cet objectif demandera certainement du temps pour s'accomplir. Disons-nous d'ores et déjà qu'il entraînera à terme des modifications profondes dans l'organisation statutaire, dans le mode de fonctionnement des chambres, dans la répartition des compétences.

Mais dans mon esprit, il s'agit d'un processus certainement souhaitable et probablement inéluctable.

En tout cas, c'est bien dans le sens d'un tel processus que j'entends inscrire mon action... C'est bien pourquoi promouvoir tout ce qui peut rapprocher nos juridictions et réunir les femmes et les hommes qui les composent constituent ma priorité. Cette volonté de promouvoir l'unité des juridictions financières, je crois l'avoir déjà illustré.

Je me suis battu pour que dans le cadre de la nouvelle mission contrôle et conseil de l'Etat, Cour et chambres figurent dans un même programme, alors que tous nos interlocuteurs et partenaires s'exprimaient en sens contraire.

Nous avons obtenu satisfaction, non sans mal, je vous l'assure.

J'ai donné une traduction concrète à ma volonté de rapprocher les deux corps en me refusant à procéder à des recrutements exceptionnels – qu'on m'aurait pourtant autorisés – mais qui auraient eu pour premier effet que de les rééloigner (je reviendrai sur ce point, qui est essentiel).

J'ai souhaité de même que la Cour et les chambres se dotent ensemble d'un même code de déontologie – ce code – que vous avez évoqué, ce matin, je sais mieux que quiconque, pour n'avoir manqué aucune phase d'une interminable double concertation préalable, qu'il est perfectible. On l'améliorera. Mais d'ores et déjà, ce code a une immense vertu à mes yeux, il est commun à l'ensemble des juridictions financières, et cela n'allait pas de soi. Mais j'ai fait en sorte qu'on ne s'en tienne pas, comme initialement prévu lors des orientations stratégiques, aux seules CRC.

En ce qui concerne les missions internationales qui nous échoient – et je pense en particulier à la certification des comptes de l'ONU – j'ai souhaité que les équipes de contrôle soient constituées d'autant de magistrats de chambres régionales que de magistrats de la Cour. En réalité, les conseillers de CRC y sont désormais plus nombreux. Et je m'en réjouis.

Qu'ils participent à des missions ponctuelles en Europe, en Amérique ou ailleurs ou qu'ils assument la responsabilité du bureau permanent de l'audit externe à Genève, ils jouent –tout comme les magistrats de la Cour- un rôle essentiel à l'accomplissement de cette mission, qui contribue au rayonnement de nos juridictions à travers le monde. Voilà donc un exemple où tous les magistrats, Cour et CRC réunies, travaillent la main dans la main, pour mettre leurs compétences multiples au service de l'organisation des Nations Unies.

Enfin, je n'avais pas d'autre préoccupation que celle d'illustrer l'unité des juridictions financières en souhaitant que la Cour ne soit pas la seule à vivre en 2007 une année de commémoration et de réflexion sur elle-même, mais que les chambres régionales et territoriales y soient largement associées.

D'autres initiatives viendront. Il est temps, par exemple, de reconnaître publiquement la part prise par les chambres régionales et territoriales à la confection du rapport public qui n'est plus l'œuvre exclusive de la Cour...

La loi m'interdit d'intituler le rapport public, Rapport Public des Juridictions financières. Du moins, dès février 2007, il sera indiqué qu'il est le rapport public de la Cour et des chambres régionales et territoriales.

Mais le renforcement de la cohésion de nos juridictions passe par bien d'autres mesures, à la mise en place desquelles j'ai souhaité que l'on s'attelle.

Je pense tout particulièrement à un effort de convergence progressive des statuts. Qui dit convergence des statuts, dit forcément d'abord similitude des recrutements.

Il nous faut donc veiller en tout premier lieu à homogénéiser les recrutements de magistrats. Tels les deux bras d'un même cours d'eau, nos juridictions doivent s'alimenter aux mêmes sources : l'ENA, le tour extérieur, les 70-2 tout en maintenant, pour les CRC, la voie spécifique de l'intégration de certains détachés.

Une étude prospective de l'évolution des effectifs des conseillers de CRC sur les dix prochaines années a été réalisée, à ma demande, par le directeur des ressources humaines. Elle annonce une diminution assez significative des effectifs dans les chambres régionales. Comment s'en étonner quand la moyenne d'âge des conseillers recrutés en 1987 était de 40 ans, ce qui était d'ailleurs encore beaucoup moins que la moyenne d'âge de la toute première vague qui s'établissait à 46 ans et 5 mois. Partant de cette étude, plusieurs scénarios sont possibles. Vous avez déjà compris que je ne retiendrai aucune solution qui ne contribuerait à l'objectif prioritaire que je me suis fixé de renforcer l'unité des juridictions financières.

C'est bien pourquoi, comme je vous l'ai dit, je considère que la voie des recrutements exceptionnels, qui fut peut-être nécessaire lors de la création des chambres régionales, quand il fallut pourvoir plusieurs centaines de postes en peu de temps, ne peut plus – ne doit plus – être utilisée. Car non seulement, elle interromprait l'évolution vers l'homogénéisation, mais qui plus est, elle aurait un effet de décrochage du statut CRC sur le statut Cour qui pourrait s'avérer lourdement dommageable.

Il nous faut plutôt, pour faire face à la situation, nous adapter, envisager une organisation différente du contrôle dans les CRC, mettre en place d'autres méthodes de travail, bref imaginer de fonctionner différemment mais tout aussi –voire plus- efficacement. La programmation plus sélective de nos contrôles juridictionnels, en fonction des enjeux financiers et des risques liés à une collectivité, l'utilisation généralisée d'outils d'aide au contrôle, la formation plus systématique d'équipes de contrôle, constituent, à l'évidence, autant de mesures qui vont dans le sens de cette réorganisation que j'appelle de mes vœux.

Il nous faut par ailleurs conforter quantitativement et qualitativement les recrutements actuels et en particulier le recrutement ENA.

A cet égard, j'ai suscité plusieurs initiatives destinées à mieux faire connaître aux élèves de l'ENA les chambres régionales et la fonction de juge financier : plusieurs conseillers sont chargés de cours à l'ENA ou membres du jury, soit au concours d'entrée, soit dans diverses épreuves de classement ; les élèves, à l'occasion de leur stage en préfecture, passent désormais quelques jours au sein de la chambre des comptes du ressort ; ils sont également invités à assister à diverses manifestations à la chambre d'Alsace ; nous nous apprêtons également à organiser en 2007, dans les locaux de l'école, l'exposition commémorant le vingt-cinquième anniversaire des chambres régionales des comptes.

En tout cas, pour tenter d'éviter en 2007 les difficultés que nous avons connues en 2006, nous proposerons pour la sortie de l'Ecole une liste d'une quinzaine de chambres au lieu de 6 seulement l'an dernier.

Dans le même esprit, nous devons également travailler à l'assouplissement du régime des incompatibilités.

C'est là un élément important du dossier statutaire. J'avoue que je serais dans l'incapacité d'expliquer à quiconque pourquoi les magistrats de la Cour et ceux des chambres régionales se voient appliquer des règles d'incompatibilité si radicalement différentes.

Je l'ai déjà dit devant vous. Je vous confirme donc que je suis favorable à une remise en cause profonde de l'actuel régime des incompatibilités. Il n'y a pas là seulement une inégalité de traitement injustifiée, il y a un véritable obstacle à un déroulement harmonieux des carrières et, j'ose le dire, à la qualité des contrôles qui doivent pouvoir reposer sur le réalisme et le pragmatisme que peuvent utilement renforcer les sorties dans l'administration.

Comme vous le savez, un projet de trois articles modifiant le code des juridictions financières a été élaboré par un groupe de travail composé de membres du Conseil supérieur et a recueilli l'accord unanime des membres du Conseil.

Ce projet vise en particulier à limiter les dispositions qui empêchent aujourd'hui les conseillers de CRC d'occuper, à l'occasion d'un détachement, certaines fonctions sur les territoires du ressort de la chambre, notamment celles de représentant de l'Etat dans un département ou un arrondissement de la région. Chacun en convient : cette disposition est absurde et contraint les magistrats financiers désireux d'embrasser les fonctions de sous-préfet ou de directeur de services déconcentrés de l'Etat à aller exercer dans une autre région.

Le projet est, je le reconnais, beaucoup plus timide s'agissant des fonctions à exercer au sein des collectivités territoriales. Il semble pourtant que ce soit encore beaucoup trop pour certains. En tout cas, pour aboutir, nous nous heurtons encore pour l'instant à deux obstacles :

- l'encombrement législatif
- et la réticence, non encore désarmée, de certains élus.

J'ai donc entrepris une action de sensibilisation auprès de parlementaires, notamment auprès de ceux qui se sont vu opposer un refus lorsqu'ils ont voulu recruter un magistrat de CRC. Ils savent, mieux que d'autres, à quel point la gestion publique est devenue une matière complexe, qui requiert des compétences juridiques et financières de plus en plus pointues. Je ne doute pas qu'ils auront à cœur de soutenir notre action. Moi-même, je profiterai de toutes les occasions qui me seront offertes pour faire valoir mon point de vue.

Dans l'immédiat, pour que les sorties actuelles puissent se faire dans les meilleures conditions, je me propose d'examiner avec vos représentants les moyens de créer à l'échelle des chambres régionales une mission d'information de conseil et d'appui, sur le modèle de celle qui existe à la Cour, afin d'assister ceux de nos collègues qui sont en recherche.

Mes chers collègues, la convergence statutaire a aussi, je le sais, sa dimension indemnitaire. Et cette dimension mérite d'autant plus d'être prise en considération qu'elle est un élément de l'attractivité du corps et qu'une revalorisation serait la juste contrepartie des efforts que vous consentez.

C'est pourquoi j'ai récemment proposé aux Ministres des Finances et du Budget l'adoption de mesures visant à réévaluer les primes versées aux conseillers de CRC.

Ai-je besoin de dire ici que la partie était difficile et les négociations particulièrement serrées ?

Difficile d'abord parce que notre projet nécessitait de modifier les textes réglementaires qui encadrent le montant de la prime de rendement.

Difficile ensuite parce que nos revendications étaient perçues, par le ministère du budget notamment, comme autant de graines pouvant se disséminer vers d'autres corps auxquels on nous compare volontiers. La sensibilité de nos interlocuteurs à ce sujet était d'autant plus aigüe que notre proposition s'inscrivait, dans le temps, immédiatement après le « rattrapage indemnitaire » - je cite - que les conseillers de tribunaux administratifs venaient d'obtenir.

Bref, nous nous sommes fait opposer toutes sortes de raisons pour tenter de nous faire renoncer à cette démarche, pourtant juste et raisonnable. D'autant plus raisonnable que nous sommes en mesure de financer nous-mêmes intégralement les mesures que nous proposons ! Ce qui n'était pas le cas pour les TA.

Je ne serais pas complet – et je serais ingrat – si je ne vous indiquais pas qu'il a fallu une intervention au sommet de l'Etat, pour que le dossier puisse trouver une conclusion au niveau des ministres concernés.

Nous avons finalement obtenu, de haute lutte, une amélioration non négligeable de l'enveloppe allouée pour la prime de rendement des conseillers de CRC.

Cette amélioration se fera en deux phases : la première phase, qui mobilisera 70 % environ de l'enveloppe totale que nous allouons à la revalorisation, se traduira, dès 2007, par une augmentation significative de la prime de rendement de chaque magistrat, pour une moyenne d'environ 2 000 € par magistrat.

La deuxième phase, l'année suivante, se traduira quant à elle par une augmentation moyenne supplémentaire d'environ 900 €.

Ces augmentations seront obtenues en relevant le montant moyen de la prime de rendement exprimé en pourcentage de la prime forfaitaire de fonction.

Il sera normalement procédé, par ailleurs, à une réévaluation du plafond individuel fixé par décret. Sans quoi nous perdrons toute faculté de moduler le montant de la prime en fonctions de la performance de chaque magistrat, ce qui serait en contradiction totale avec l'esprit de la LOLF.

C'est ce à quoi nous nous employons désormais.

Voilà, mes chers collègues, ce dont je souhaitais vous faire part.



Monsieur le Président,

Mes chers collègues,

Les juridictions financières forment un tout ; elles doivent être perçues comme un tout ; elles doivent évoluer en ayant conscience de former un tout.

J'espère avoir répondu aux principales questions que vous vous posez et vous avoir du moins convaincu que je m'employais sans relâche et avec conviction à faire de l'unité des juridictions financières une réalité toujours plus vivante.

Je vous remercie de votre attention.

