

# **Méthode et difficultés à résoudre pour parvenir à l'autonomie de gestion des juridictions suprêmes**

**Michel Bouvier**

**Professeur à l'Université Paris 1 Sorbonne**

**Directeur de la Revue Française de Finances Publiques**

**Président de FONDAFIP ( [www.fondafip.org](http://www.fondafip.org) )**

C'est un sujet difficile et d'une très grande importance que celui de l'autonomie de gestion des juridictions suprêmes car, sur le fond, il concerne la question de l'indépendance de la justice.

Certes, cette question n'est pas nouvelle. Mais aujourd'hui, elle intervient dans le cadre d'un environnement marqué par une métamorphose de nos sociétés qui, en quarante années, ont vu l'Etat se transformer en profondeur sous les effets conjugués de la crise économique et financière provoquée par les chocs pétroliers de 1973 et 1979, de la mondialisation et enfin du développement du numérique.

Ainsi, nous sommes en présence d'un basculement vers un autre modèle économique et politique, vers un autre monde. Nous sommes en présence d'une remise en question de nos modes de penser et de faire. Nous sommes aussi en présence d'une remise en question de nos institutions qui semblent parfois à bout de souffle. Nos repères, nos concepts, nos cadres habituels, se sont fragilisés depuis quarante ans. Et le fait que ces repères soient inadaptés constitue un véritable obstacle à l'élaboration d'une stratégie pour l'Etat et par conséquent à la définition de politiques publiques. Il est indispensable d'en construire de nouveaux et pour cela de comprendre le monde en transition qui est le nôtre et par conséquent, dans ce contexte, il est crucial pour l'équilibre de nos sociétés que soit parfaitement identifiée ce que doit être l'indépendance de la justice.

Débatte depuis des siècles, il lui a été donné diverses définitions le plus souvent ancrées dans un juridisme donnant lieu à de multiples interprétations répétées de siècles en siècles et de générations d'étudiants en droit en générations d'étudiants en droit.

Or, si cette indépendance constitue un principe que nul ne conteste, chacun sait aussi qu'il n'est pas d'indépendance sans moyens matériels suffisants pour l'exercer. Si de très nombreux écrits juridiques ou politiques concernent cette indépendance et ses implications au regard de la séparation des pouvoirs ou plus encore de l'existence d'un pouvoir judiciaire, sa mise en relation avec les finances publiques n'est généralement abordée que sous l'angle quantitatif, autrement dit de constats mettant en évidence le manque de moyens ou la nécessité d'augmenter les crédits alloués.

Mais ce n'est pas là la voie la plus sûre pour faire qu'une institution judiciaire soit financièrement solide. Ce n'est pas non plus une attitude qui participe de la logique qui préside aujourd'hui aux réformes réalisées ou en voie de l'être, dans la plupart des Etats dans le monde, concernant la gouvernance des systèmes financiers publics comme le savent bien les participants des différents pays ici présents. Ces réformes ont pour facteur stratégique la responsabilisation financière des acteurs publics ainsi que la mise en place d'une gestion budgétaire adaptée de celle de l'entreprise, nous y reviendrons.

Autrement dit, et du point de vue des finances publiques modernes, cette responsabilisation renvoie à un enjeu majeur, celui du niveau d'autonomie financière des juridictions suprêmes. Une culture de la gestion financière publique nouvelle s'est en effet développée à la faveur du déclin de l'État providence, interventionniste, lorsque la crise économique des années 1970, déjà évoquée, a engendré une crise des finances publiques. On assiste aujourd'hui à une mutation d'ampleur de l'organisation des systèmes financiers publics et cette mutation se développe dans le monde, comme une onde de choc qui s'étend progressivement. Toutes les sociétés, développées ou en développement, sont confrontées à la réforme de leurs finances publiques et, par effet systémique, ces réformes rétroagissent, se répercutent de pays à pays si bien que l'on peut constater un rapprochement progressif des systèmes budgétaires et comptables. L'idée s'est imposée qu'il était indispensable de gérer plus efficacement l'argent public. S'est ainsi amorcée, depuis plusieurs dizaines d'années maintenant, une logique de fond tendant à rapprocher la gestion financière des institutions publiques de celle des entreprises privées.

On l'a compris, traiter d'un tel sujet au regard de l'institution judiciaire, une institution aussi fortement régaliennne, ne va pas de soi. Il constitue, à plusieurs titres, un défi eu égard à la variété des enjeux qui vont au-delà des aspects strictement financiers ou qui s'y trouvent

imbriqués. C'est pourquoi la méthode utilisée pour l'aborder est primordiale. Ensuite, il convient de définir le concept d'autonomie financière des juridictions suprêmes et évoquer les moyens permettant de traduire concrètement cette autonomie.

**I. En ce qui concerne la méthode, je m'attacherai à la manière d'appréhender l'autonomie de gestion, ce qui est fondamental, et non aux méthodes de gestion ce qui nous enfermerait dans des techniques et nous éloignerait de l'essentiel.**

Un milieu aussi complexe que la justice judiciaire nécessite, pour le comprendre, une méthode adaptée qui permette de prendre en compte la diversité d'acteurs et de structures, leurs particularités, les relations qu'ils entretiennent, le poids des évolutions de leur environnement externe. En effet, l'espace judiciaire est un espace dynamique pluriel au sein duquel des acteurs très divers développent des stratégies exprimant des objectifs qui ne se situent pas toujours à la même échelle territoriale (locale, nationale) ou qui sont plus ou moins déterminées par leurs particularismes (historiques, sociologiques, professionnels). D'où la nécessité d'une méthode qui exclut une pensée en silos et qui implique de garder en permanence à l'esprit que les institutions d'une société, quelles qu'elles soient forment système, ce qui signifie qu'elles sont en interrelations dynamiques les unes avec les autres et que leur autonomie ne peut être de fait que relative.

Aussi, pour que soit assurée une certaine autonomie financière des juridictions suprêmes il est crucial de tenir compte de leur imbrication au sein de la société où elles opèrent.

Il est par exemple crucial de prendre en compte la question de la soutenabilité des finances publiques, une question majeure au cœur des politiques publiques actuelles. Un impératif s'impose en effet à tous les Etats, celui de réduire la dette publique, ce qui implique par conséquent de réduire les déficits publics et tendre vers l'équilibre budgétaire voire même le réaliser.

Un tel impératif nécessite de prendre en compte le fait que les finances publiques forment un ensemble, Etat, Collectivités locales, sécurité sociale, dont la cohérence doit être assurée. Mais ce n'est pas tout car chacun de ces secteurs doit participer à la réalisation de l'équilibre général et par conséquent maîtriser ses dépenses. D'autre part, au sein de

chaque catégorie, et notamment de l'Etat, c'est chaque administration qui doit tenir compte des autres et développer sa propre stratégie afin d'obtenir des crédits à la hauteur de ses besoins. Dans ce cadre, les juridictions suprêmes sont conduites à s'inscrire dans une logique de gestion venant en appui de leur stratégie.

Il faut encore ajouter que les réformes contemporaines des systèmes financiers publics ne se contentent pas de redéfinir les rapports entre le Parlement et le Gouvernement en augmentant les pouvoirs d'initiative et de contrôle des parlementaires. Elles tournent le dos à la classique *logique de moyens*, qui s'attache à ne considérer que le montant des crédits alloués dans le cadre de budgets de moyens, en lui substituant une *logique de résultats*, qui, marquée comme on l'a dit, par une philosophie d'entreprise, prend d'abord en considération les objectifs à atteindre, fixés dans des budgets de programmes. Ce changement de logique modifie en profondeur la gestion publique.

Et il s'agit là d'une logique d'autant plus inéluctable que dans la plupart des Etats dans le monde l'architecture des budgets évolue vers ces budgets de programmes qui, il faut ajouter, supposent non seulement la fixation d'objectifs mais également d'indicateurs de performance qui leur sont associés.

## **II. En ce qui concerne le concept d'autonomie financière des juridictions suprêmes, il faut tout de suite souligner qu'il s'agit là d'un concept ambiguë, source de quiproquo.**

On doit d'abord rappeler que nombre de concepts utilisés dans le cadre des finances publiques paraissent aujourd'hui plus ou moins brouillés, plus ou moins flous, du fait des transformations nationales et internationales, déjà évoquées, qui se sont produites dans ce champ depuis environ une quarantaine d'années. Ainsi, des termes qui allaient jusqu'alors de soi ne procèdent plus d'un sens commun ou bien ont changé de sens.

C'est le cas de la notion d'autonomie financière qui nécessite d'autant plus d'être précisée qu'elle est étroitement liée à l'indépendance de la justice et qu'elle est souvent confondue avec un qualificatif qui ne peut s'entendre que dans un cas très particulier, celui d'indépendance financière. Dans la plupart des situations, la notion d'indépendance financière de la justice reste très générale et sujette à de multiples interprétations. C'est par

conséquent à partir du concept d'autonomie financière, tel qu'il est utilisé en finances publiques, qu'il convient d'abord de réfléchir.

Définir le concept d'autonomie financière des juridictions suprêmes, dans un sens propre aux finances publiques, conduit à distinguer ses deux composantes : l'autonomie de gestion des crédits et l'autonomie de décision à l'égard de l'allocation de ces crédits.

*L'autonomie de décision financière* suppose la possibilité pour l'institution judiciaire de détenir en tout ou en partie la capacité de définir et décider de son budget en charges comme en ressources. Cette autonomie peut être nulle si les crédits alloués sont proposés par le ministère au parlement dans le cadre de son budget, sans participation de la juridiction suprême. Elle peut aussi se limiter à des avis sur le projet de loi de finances de l'année, requis par exemple au stade de son élaboration, au moment du débat d'orientation budgétaire, lorsqu'il existe, et porter ensuite sur l'exécution de la loi de finances.

Elle peut être particulièrement effective lorsque la décision fait l'objet d'une discussion directe avec le parlement ou, mieux encore lorsque les moyens mis à disposition sont déterminés par la juridiction elle-même. Dans ce dernier cas, celui des cours de justice, l'autonomie financière se confond avec l'indépendance financière.

*L'autonomie de gestion financière* quant à elle consiste à transférer à l'institution non pas la décision mais la gestion de son budget. Elle nécessite pour être effective non seulement une législation qui responsabilise les gestionnaires publics mais également l'utilisation d'outils adaptés du management privé. Il est aussi à souligner que le renforcement de l'autonomie de gestion financière est une condition essentielle à la recherche de l'efficacité budgétaire, à la performance, et, par voie de conséquence, contribue à la crédibilité, à la légitimation d'une autonomie de décision conséquente. C'est ainsi que l'autonomie de gestion financière constitue, la base ou encore l'ossature de l'action budgétaire du pouvoir judiciaire. Elle est essentielle car elle est le socle sur lequel repose l'autonomie de décision, elle en est un préalable.

On l'a compris, cette clef de lecture conduit ensuite à évaluer le degré respectif de ces autonomies, de décision et de gestion, duquel découlera l'importance de l'autonomie financière elle-même. Et, pour ce qui est de l'autonomie de gestion, qui conditionne, on l'a

dit, la légitimité de décider, celle-ci doit s'appuyer sur la responsabilisation financière des gestionnaires publics.

### **III. La responsabilisation est la clef de voûte de l'autonomie de gestion**

Il convient en effet de se placer ici dans la perspective fondamentale de toutes les réformes des finances publiques : la responsabilisation des acteurs publics.

Le processus de responsabilisation financière des gestionnaires publics a débuté il y a une quarantaine d'années avec le développement du new public management au sein de pays de culture anglo-saxonne d'abord pour s'étendre ensuite un peu partout dans le monde. Son caractère principal, outre les budgets de programmes déjà évoqués, est la mise à disposition des gestionnaires de crédits globaux et fongibles. Autrement dit, dans ce cadre, les crédits fléchés sont supprimés et à chaque niveau de responsabilité il est confié un budget comprenant des objectifs à atteindre. Les moyens accordés sont utilisables librement, les crédits sont fongibles. Il est demandé à ceux qui en disposent d'en faire un usage efficace et régulier.

Une telle logique suppose que l'institution judiciaire s'imprègne d'une culture de gestion et dispose des instruments pour la développer comme notamment une comptabilité semblable à celle d'une entreprise et des dispositifs permettant un pilotage efficace de la gestion. Or, l'incertitude que connaît parfois la justice judiciaire en ce qui concerne les allocations de crédits est parfois très importante : gel et annulation en cours d'année, crédits qui arrivent en fin d'année etc....et va à l'encontre de la mise en place d'une autonomie de gestion. La responsabilisation est de fait très limitée lorsque les crédits demeurent fléchés, même dans les cas où a été votée une loi instituant une réforme budgétaire.

Pour répondre à ce type d'obstacles, contraire à toute forme de programmation dans le temps et finalement à la réalisation de projets, il est nécessaire, outre une réelle globalisation, ce qui veut dire une suppression des crédits fléchés, de mettre en place des mesures permettant de sécuriser les crédits alloués. Par exemple une loi de programmation

couvrant une législature ou bien encore une dispense de régulation budgétaire, ce qui favoriserait une bonne gestion des moyens alloués.

\*

\*

\*

Pour conclure : je dirai tout d'abord que nous sommes dans une société en transition qui a plus que jamais besoin d'outils d'identification, de compréhension des mutations. Le monde judiciaire n'échappe pas aux transformations de son environnement.

C'est, en définitive, une réflexion politique au sens fort qui s'avère nécessaire, et ce en vue de dégager, dans le fonctionnement quotidien de l'Etat, une nouvelle conception des rapports financiers entre d'une part, les juridictions suprêmes et, d'autre part, le gouvernement et le Parlement. C'est la séparation des pouvoirs qui est en jeu. La confrontation de l'indépendance de la justice au système budgétaire joue ici le rôle de révélateur. Ce n'est pas surprenant.

En effet, je voudrais rappeler à cet égard, si vous me le permettez que l'Histoire a montré à plusieurs reprises que les finances publiques pouvaient jouer un rôle majeur dans le déclenchement des transformations en profondeur qu'ont pu connaître les sociétés. Il est également important de rappeler aussi qu'elles sont à *l'origine et aux fondements d'une dynamique politique*, celle de la construction et du développement de l'Etat. Elles sont en première ligne des mutations des sociétés. Elles sont également et pour cette raison une excellente clef de lecture, certes particulière, voire même inhabituelle de ces mutations.

Enfin, une stratégie générale pour une bonne gouvernance financière de la justice est indispensable pour assurer son indépendance. Et ce d'autant plus que tout change très vite aujourd'hui, les mentalités comme les institutions, et que ces changements vont encore s'accélérer sous la pression du développement du numérique combiné avec la mondialisation. Il est donc plus que jamais nécessaire de maîtriser, piloter cette évolution ou plutôt cette révolution silencieuse. Il faut en effet rappeler que depuis 40 ans, nous vivons une mutation du modèle économique et politique qui fut celui des trente glorieuses.

Aujourd'hui, il faut le reconnaître, nous ne maîtrisons ni en idée ni en pratique, un monde qui se déconstruit et se reconstruit sous nos yeux de manière quasiment autonome au travers d'une infinité de réseaux où s'entremêlent le concret et le virtuel.

C'est un nouveau paradigme qui s'installe et avec lui apparaissent des enjeux d'une taille inédite. Des chocs majeurs vont peser sur nos sociétés en général et par conséquent sur l'institution judiciaire :

- Le choc de la globalisation déjà très présent,
- Le choc de la démographie et des mouvements de population qui s'amplifieront d'ici 2050, nous serons alors 10 milliards et la population urbaine qui était de 30% en 1950 représentera environ 70%,
- Le choc de la métropolisation qui s'ensuit et qui oblige à repenser l'organisation de tous les grands services publics.
- Le choc de la sécurité qui concerne aussi bien la justice, la police, la défense, la santé ou la protection de l'environnement,
- Le choc du numérique. On le sait, l'automatisation, les robots, l'intelligence artificielle irriguent l'ensemble de la société

C'est pourquoi il est urgent que nous entrions de pleins pieds dans le 21<sup>ème</sup> siècle. Notre regard sur la justice est trop souvent ancré dans des conceptions du 20<sup>ème</sup> voire même du 19<sup>ème</sup> ou 18<sup>ème</sup> siècle.