

## **TROISIEME PARTIE**

### **L'ACTIVITE DES JURIDICTIONS FINANCIERES**

*La partie retraçant l'activité des juridictions financières en 2005 est à présent insérée dans le rapport public annuel de la Cour des comptes et ne fait donc plus l'objet d'un fascicule distinct, comme lors des années précédentes.*

*Dans cette partie figurent notamment les principaux indicateurs de l'activité de la Cour et des chambres régionales des comptes. Ces données seront enrichies dès 2007 par les informations que les juridictions financières fourniront à l'appui du programme budgétaire qui leur est consacré au sein de la mission « conseil et contrôle de l'Etat ».*

*La Cour a également choisi de mettre en lumière deux types d'activité des juridictions financières peu ou mal connues :*

- son activité internationale, en prenant l'exemple de son mandat de commissaire aux comptes de l'ONU ;*
- son activité de contrôle des organismes faisant appel à la générosité du public, en décrivant ses méthodes de programmation et en dressant un bilan d'étape des contrôles engagés sur l'emploi des fonds recueillis pour le tsunami de décembre 2003.*

# **Les travaux de la Cour des comptes dans le domaine des appels à la générosité publique**

La loi confiant à la Cour une mission de contrôle des comptes d'emploi des ressources des organismes faisant appel à la générosité du public date du 7 août 1991 et ses textes d'application de 1992 et 1993. Les premiers contrôles ont donc commencé en 1994 et donné lieu à de premières publications en 1996<sup>249</sup>.

## **A - Douze années de contrôles**

Au cours des douze dernières années, la Cour a contrôlé quinze organismes ; dans la même période, elle a également publié à trois reprises dans son rapport annuel des insertions relatives à la générosité publique. Le contrôle de cinq autres organismes (France Alzheimer, Fondation Abbé Pierre sur le logement des défavorisés, Ligue nationale contre le cancer - pour la deuxième fois - , Secours catholique, Fondation ATD) est en cours et devrait donner lieu à publication au cours de l'année 2006.

---

249) Dans les domaines relevant de leurs compétences respectives, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) depuis 1996, et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), depuis 1999, ont été également habilités à effectuer de tels contrôles.

**Tableau 1 : Liste des rapports ou textes publiés par la Cour, relatifs aux organismes faisant appel à la générosité publique**

Organismes <sup>250</sup>	Années contrôlées	Date de publication
ARC (Association pour la recherche sur le cancer)	1993	1996
AFM (Association française contre les myopathies)	1993	1996
<i>Les interventions de la Cour dans le domaine des appels à la générosité publique</i>		1998
MSF (Médecins sans frontières)	1993-1995	1998
Ligue nationale contre le cancer	1993-1995	1999
<i>Œuvre nationale du Bleuet de France</i>	1993-1996	2000
<i>Souvenir Français</i>	1993-1997	2000
Fonds SIDACTION	1994-1996	2000
MDM (Médecins du monde)	1993-1996	2001
<i>La mise en œuvre de la loi du 7 août 1991</i>		2002
Fondation de France	1994-1998	2002
SPA (Société protectrice des animaux)	1993-1999	2002
<i>Comité Perce-Neige</i>	1998-2000	2003
Les Restaurants du cœur – Les Relais du cœur	1997-2001	2003
Comité français pour l'UNICEF	1998-2001	2004
AFM (2 <sup>ème</sup> contrôle)	1994-2001	2004
ARC (2 <sup>ème</sup> contrôle)	1998-2002	2005
<i>Enquête sur les legs et libéralités</i>	1998-2002	2004

Source : Cour des comptes

La Cour a, depuis 1994, contrôlé principalement les organismes collectant les sommes les plus importantes ; elle en a également contrôlé de plus modestes, en particulier lorsque ces contrôles pouvaient être coordonnés avec une enquête qu'elle effectuait sur une politique publique, portant sur des thèmes tels que l'effort en faveur des anciens combattants, la vie avec un handicap ou la prise en charge des personnes âgées dépendantes.

250) Figurent en italiques dans le tableau les rapports publiés en annexe à un rapport public particulier (« *L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants* » en 2000 et « *La vie avec un handicap* » en 2003) ou insérés dans le rapport public annuel (en 1998, 2002 et 2004).

Une centaine d'organismes font régulièrement en France des campagnes nationales d'appel à la générosité publique. Un tiers d'entre eux réalise l'essentiel de la collecte, pour environ 1 Md€ Parmi ces organismes principaux, ceux qui ont été au moins une fois contrôlés ou sont en cours de contrôle par la Cour ou par l'IGAS représentent 95 % du montant de cette collecte.

Depuis deux ans, les contrôles par organisme ne sont plus les seuls effectués par la Cour : il s'y ajoute désormais des enquêtes thématiques portant sur un sujet intéressant l'ensemble du secteur de la générosité publique :

- en 2004 ont été publiées dans le rapport annuel de la Cour les conclusions d'une enquête de ce type portant sur la gestion des legs et libéralités ;
- en 2006 seront publiés les résultats d'une enquête portant sur l'appréciation de la qualité de l'information financière communiquée par les organismes à leurs donateurs, notamment sur la part des dons allant effectivement aux actions qu'ils ont choisi de soutenir ;
- au début de 2007, la Cour portera à la connaissance du public les observations qu'elle aura faites sur l'utilisation des fonds collectés par les organismes caritatifs à la suite de la catastrophe du 26 décembre 2004 dans l'Océan Indien (cf. *infra*, paragraphe C).

## **B - Les effets des contrôles de la Cour**

La Cour porte une attention croissante au suivi des effets de ses interventions. Pour ce qui est des contrôles qu'elle effectue auprès des organismes caritatifs, la Cour est dans une situation spécifique : elle « *vérifie la conformité des dépenses engagées par [les organismes caritatifs] aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique* », ce qui ne la conduit pas à faire des « recommandations » mais exclusivement des observations. Son objectif est, en effet, de porter à la connaissance du public – et notamment des donateurs effectifs ou potentiels des organismes caritatifs – les constats qu'elle a pu faire, grâce à l'étendue de ses pouvoirs d'investigation, sur l'utilisation des fonds collectés et les appréciations qu'elle porte sur celle-ci.

En outre, la jeunesse relative des compétences de la Cour dans le domaine caritatif a notamment pour conséquence qu'à ce jour peu d'organismes ont été contrôlés deux fois de suite par la Cour : ceci s'est néanmoins déjà produit à trois reprises, pour l'ARC, l'AFM et la Ligue nationale contre le cancer. Dans un cas (l'ARC) où le premier rapport publié contenait des observations extrêmement sévères, la Cour a constaté une modification radicale du fonctionnement de l'association - celle-ci utilisant désormais les fonds qui lui sont confiés d'une manière particulièrement respectueuse de l'intention des donateurs ; dans un deuxième cas au contraire (l'AFM), la Cour a fait des observations plus critiques lors du second contrôle que lors du premier. On ne saurait donc tirer d'enseignement général de ces deux exemples.

Cependant, les observations faites par la Cour lors du contrôle d'un organisme – bien qu'elles ne portent par définition que sur cet organisme – paraissent faire l'objet d'une attention croissante de la part des responsables des organismes caritatifs, ainsi que des comptables et commissaires aux comptes chargés de l'établissement ou de la certification des comptes des organismes caritatifs. Ceci conduit progressivement à une diffusion, dans le milieu caritatif, de « bonnes pratiques » saluées comme telles par la Cour lors de ses contrôles : la Cour choisit d'ailleurs fréquemment de rédiger ses observations sur un organisme de sorte qu'elles puissent être lues comme des règles de portée générale (on peut citer à cet égard, à titre d'exemples, le rappel de la nécessité de la permanence des méthodes d'établissement des comptes d'emploi, dans le rapport de 2004 sur l'AFM, ou encore le qualificatif de « méthodes de gestion rigoureuses » employées en 2005 après la description détaillée des règles en vigueur à l'ARC).

A cet égard, les résultats de l'enquête portant sur l'appréciation de la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs via les comptes d'emploi des ressources (cf. ci-dessus) permettront à la Cour d'exprimer, de façon plus généralisable que dans un rapport portant sur un seul organisme, ce qui lui apparaît nécessaire en ce domaine.

### **C - Le contrôle de l'utilisation des fonds collectés à la suite de la catastrophe du 26 décembre 2004 dans l'Océan Indien**

Le tremblement de terre qui a affecté l'Indonésie le 26 décembre dernier, ainsi que le raz-de-marée consécutif à ce séisme - qui a touché onze pays (huit en Asie et trois en Afrique) -, a suscité une générosité publique « planétaire » et une mobilisation institutionnelle (gouvernements, Union européenne, ONU) jamais observées.

Le mouvement de solidarité s'est traduit, en France, de diverses manières : collecte très importante des organismes caritatifs, mobilisation des pouvoirs publics, initiatives nombreuses prises par des collectivités locales, des entreprises, des particuliers.

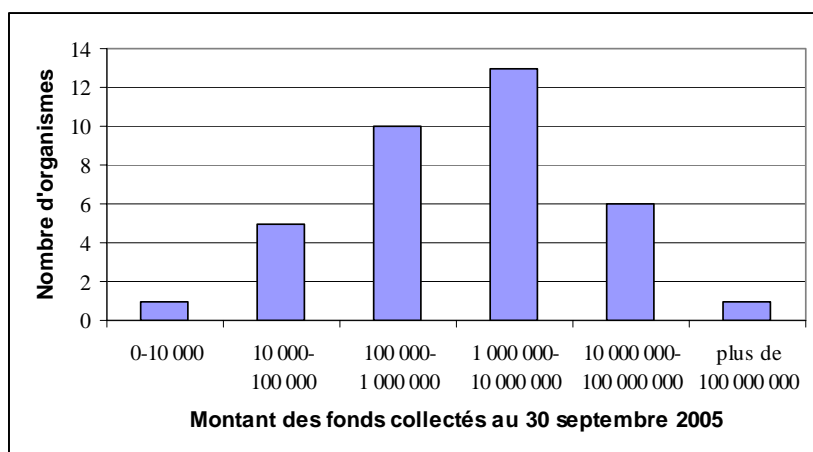
Le Premier président de la Cour a indiqué dès le 19 janvier 2005, lors de l'audience solennelle de rentrée de la juridiction, qu'il revenait à celle-ci « *d'être la principale garante des conditions dans lesquelles se sera traduit, concrètement, l'exceptionnel mouvement de solidarité suscité par la catastrophe qui vient de frapper les populations de l'Océan Indien* ».

Ceci fera donc, en 2006, l'objet d'enquêtes menées par la Cour sur les dépenses effectuées en 2005, première année d'utilisation des fonds recueillis.

En 2005, dans le but de préparer les enquêtes à mener en 2006, la Cour a interrogé par écrit trente-six organismes ayant collecté des fonds de manière significative. Les résultats de cette investigation – qui ne reposent donc à ce stade que sur les déclarations des organismes – permettent de dresser un premier bilan.

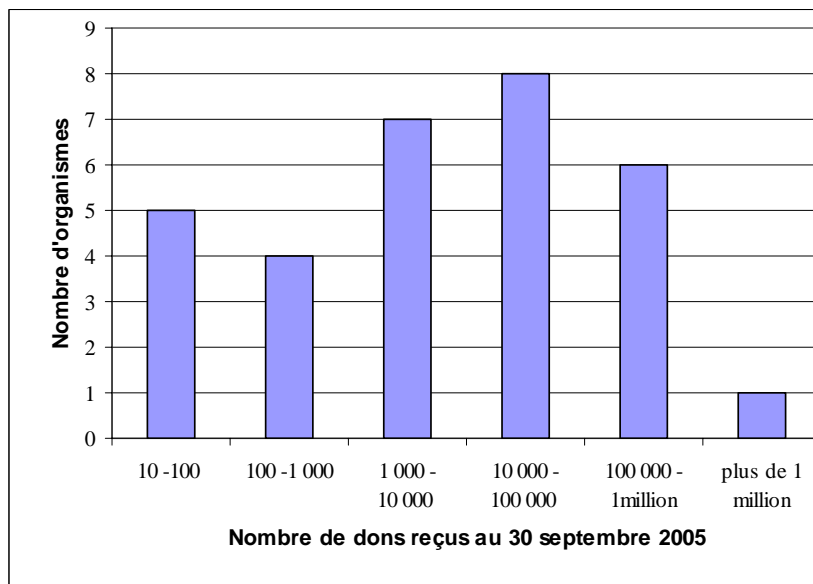
### **1 - Le montant des dons recueillis**

Plus de 300 M€ ont été collectés en France par les organismes faisant des campagnes nationales d'appel à la générosité publique. La collecte a été en pratique très concentrée : la Croix-Rouge française a recueilli à elle seule 112 M€ soit plus du tiers du total des dons. Si on ajoute les six organismes ayant collecté entre 100 M et 10 M€ (le Comité français pour l'UNICEF, le Secours catholique, la Fondation de France, Action contre la faim, le Secours populaire français et Médecins sans frontières), 90 % environ des dons ont été recueillis par seulement 7 organismes. Treize organismes ont collecté entre 10 et 1 M€; dix entre 1 M€ et 100 000 € (figure 1).

**Figure 1 : Montant des fonds collectés par chacun des organismes**

Source : Déclaration des organismes

Le nombre des personnes qui se sont mobilisées pour cette cause est particulièrement élevé : le nombre total de dons dépasse cinq millions, le premier organisme (la Croix Rouge) ayant recueilli à lui seul plus de la moitié en nombre des dons effectués (figure 2).

**Figure 2 : Le nombre de dons reçus par organisme**

Source : Déclaration des organismes

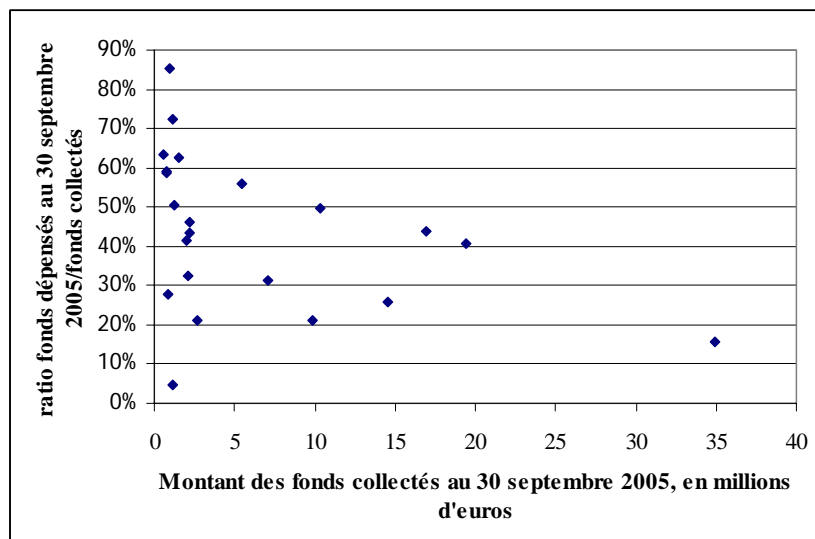
Le mode de collecte a été extrêmement varié : recueil de dons spontanés, publipostages, relances par courrier, téléphone ou SMS, Internet, opérations de collecte sur le terrain.

## **2 - Les dépenses effectuées par les organismes en 2005**

La collecte, sans précédent en France, l'a été aussi dans le reste du monde. Devant cet afflux de moyens, mais aussi devant les nombreuses difficultés pratiques rencontrées sur le terrain, les organismes caritatifs - hormis certains organismes spécialisés dans l'urgence médicale - ne pouvaient être en mesure de dépenser ce qu'ils avaient collecté dès 2005 : la plupart d'entre eux, d'ailleurs, ont rapidement annoncé qu'ils envisageaient d'échelonner leurs interventions et donc leurs dépenses sur plusieurs années.

Selon les données fournies par les organismes interrogés par la Cour, la part des fonds décaissés lors des trois premiers trimestres de 2005 s'établissait à un peu plus d'un tiers du total des fonds collectés ; si cependant on exclut de ce calcul le Comité français pour l'UNICEF qui a collecté 57 M€, car celui-ci considère comme dépensées par lui les sommes adressées au siège de l'UNICEF à New-York, alors que ce dernier n'en a employé qu'une partie, la part des fonds décaissés au 30 septembre 2005 par les organismes en France est inférieure au quart des fonds qu'ils ont collectés. Sur l'ensemble de l'année 2005, cette part devrait être plus élevée.

Ce chiffre global cache lui-même de fortes disparités : la proportion des dépenses varie en effet, d'un organisme à l'autre, de moins de 5 % du montant collecté à près de 90 %. La figure ci-dessous, qui présente cette proportion en fonction du montant collecté pour la vingtaine d'organismes ayant collecté entre 0,5 M€ et 40 M€, montre que ceux qui ont le plus collecté sont aussi ceux qui ont proportionnellement le moins dépensé (figure 3).

**Figure 3 : Part des fonds dépensés (au 30 septembre 2005)**

Source : Déclaration des organismes ayant collecté entre 0,5 et 40 M€

### 3 - Les contrôles prévus en 2006

En 2006, la Cour des comptes contrôlera les organismes ayant collecté de manière significative des fonds pour la catastrophe asiatique. L'IGAS sera associée à ces enquêtes.

Ces contrôles porteront tant sur les opérations de collecte des dons que sur les actions menées par les organismes.

Il s'agira tout d'abord de vérifier que l'affectation des dons est totalement conforme aux volontés des donateurs. Plusieurs organismes, estimant qu'ils ne pourraient utiliser les fonds qu'ils avaient reçus dans des délais raisonnables ou d'une manière véritablement efficace, ont sollicité l'accord de leurs donateurs pour réaffecter une partie des fonds à d'autres causes. Les conditions et les procédures par lesquelles ces modifications d'affectation ont été opérées seront examinées. A l'inverse, la Cour sera attentive à la bonne affectation de la totalité des fonds collectés pour ceux des organismes qui n'ont pas choisi de procéder à une telle réaffectation. Elle vérifiera également quel sort aura été réservé aux intérêts produits par les fonds reçus ayant fait l'objet de placements financiers.

Le coût de la collecte – une grande partie des fonds ayant été versée en l’absence de sollicitation du public – fera l’objet également d’investigations particulières de la Cour. Enfin, la Cour examinera les modalités de choix des actions engagées par les organismes, les conditions dans lesquelles certains d’entre eux ont noué des partenariats avec des organisations locales, les garanties prises pour assurer le suivi des projets réalisés sur place.

Les contrôles opérés au siège des organismes seront complétés par des missions dans certaines des zones touchées. A cet effet, la Cour a engagé une coopération avec les institutions supérieures de contrôle d’Indonésie, des Maldives, du Sri Lanka et de Thaïlande : des auditeurs de ces organismes contribueront activement à la préparation et à la réalisation des contrôles de la Cour.

La Cour rendra publics les résultats de ses travaux au début de l’année 2007.

## **Le mandat de commissariat aux comptes de l'ONU**

Le Premier président de la Cour des comptes avait été élu, par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, membre du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU (CCC) pour un mandat de trois années à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2001, aux côtés des chefs des institutions supérieures de contrôle d'Afrique du Sud et des Philippines. Il a été réélu pour un mandat d'une durée de six années et non immédiatement renouvelable, donc jusqu'en juin 2010. Le Premier président a présidé le Comité des commissaires aux comptes en 2003 et le présidera à nouveau en 2007 et 2008.

Peu différent dans son contenu du contrôle externe exercé en France par la Cour des comptes, certification comprise, la pratique de ce commissariat aux comptes s'en distingue davantage par ses méthodes. Des normes et procédures spécifiques sont appliquées. Deux exemples de constatations et recommandations récentes, relatives à quelques-uns des domaines dont le contrôle a été confié à la Cour : opérations de maintien de la paix, Haut-commissariat aux Réfugiés, et stratégies informatiques de l'ONU, permettent d'illustrer le travail accompli par les équipes dans le cadre de ces contrôles (point C ci-dessous).

### **A - Les équipes de contrôle**

Le Premier président tient deux sessions annuelles avec ses deux collègues, pour délibérer des rapports transmis à l'Assemblée générale et autres organes délibérants. Il est représenté en permanence au siège de l'ONU, à New York, par un directeur de l'audit externe de l'ONU qui est assisté de trois directeurs adjoints et d'un chef d'équipe, basés dans à Genève, New York et Paris. Le directeur est l'un des trois membres du Comité des opérations d'audit du CCC, qui délibère collégalement de l'ensemble des lettres d'observations adressées, en préambule aux rapports, aux organismes contrôlés.

Les équipes de contrôle françaises sont composées de rapporteurs effectuant une ou plusieurs missions d'une à quatre semaines chacune par an, pour un total équivalant à environ dix équivalents temps pleins par an. Les rapporteurs sont pour environ un tiers des magistrats de la Cour elle-même, pour un autre tiers des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes. Le Premier président fait aussi appel à des spécialistes du secteur public (contrôle général et commissariats généraux des armées, magistrats etc.), ou privé, principalement des experts informatiques recrutés sur appel d'offres. Enfin, des accords bilatéraux de coopération assurent la participation à ces contrôles d'auditeurs d'autres institutions supérieures de contrôle : Djibouti, Maroc, Sénégal, Tunisie, et, pour les contrôles relatifs au « tsunami », qui ont commencé en octobre 2005, Indonésie, Maldives, Sri Lanka et Thaïlande. Pour les rapporteurs de ces derniers pays, le ministère français des affaires étrangères a cofinancé en 2005, avec l'institution supérieure de contrôle des comptes des Philippines qui intervenait dans le cadre d'ASOSAI, un stage spécifique de formation, tenu à Manille à l'initiative de la Cour des comptes<sup>251</sup>.

## **B - Les méthodes**

### **1 - Les normes**

Les normes internationales d'audit en vigueur au CCC sont celles de la Fédération internationale des comptables (IFAC)<sup>252</sup>. Des principes, directives et meilleures pratiques ont été formalisées lors de la Conférence internationale des institutions supérieures de contrôle en octobre 2004<sup>253</sup>. Leur mise en oeuvre fournit l'occasion aux équipes de contrôle françaises d'étendre leur formation et leur expérience aux meilleures pratiques internationales de certification.

Un dispositif d'assurance de la qualité des contrôles ainsi qu'un progiciel de conduite des contrôles et d'archivage des pièces justificatives ont été expérimentés dans ce cadre par la Cour en 2005 et sont généralisés en 2006.

---

251) Voir le chapitre X.

252) International Federation of Accountants (IFAC): International Standards on Auditing (ISAs) de l'International Auditing and Assurance Standards Board's (IAASB). En avril 2005, la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (CNCC) française et l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (IRE) belge ont décidé de réaliser une édition française de ces normes.

253) Leur version française est disponible sur le site de l'INTOSAI, [www.intosai.org](http://www.intosai.org)

## 2 - Les procédures

Les conclusions et recommandations des équipes sont d'abord portées, après une phase contradictoire, à la connaissance de l'ONU par le directeur de l'audit externe, sous forme de lettres d'observations qui demeurent confidentielles. Au terme de l'examen des comptes, pour la plupart biennaux, les principales observations et recommandations sont résumées dans des rapports publics adoptés par le Comité lui-même, et transmis au Secrétaire général et à l'Assemblée générale de l'ONU, et autres organes délibérants. L'Assemblée générale en délibère, après examen avec le CCC par sa cinquième commission.

Les rapports sur la Commission d'indemnisation des Nations Unies et le Compte séquestre, tous deux relatifs aux indemnisations et sanctions consécutives à la première guerre du Golfe, sont transmis au Conseil de sécurité.

## C - Exemples de conclusions<sup>254</sup>

### 1 - Les opérations de maintien de la paix

Le CCC examine annuellement les comptes et la gestion des opérations de maintien de la paix menées par l'ONU. Jusqu'en 2005, les équipes françaises ont contrôlé sur pièces et, sauf exception, sur place des Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE), Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), et Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH). Les dépenses de l'exercice allant du 1<sup>er</sup> juillet 2004 au 30 juin 2005 ont été de 4,1 milliards de dollars américains, en progression de 41 % par rapport à l'exercice antérieur.

Le CCC a émis une opinion sans réserve sur les comptes, tout en prenant acte des enquêtes en cours sur la gestion des achats. Ses principales observations de gestion ont été que pendant cette période :

*« a) le mécanisme de contrôle des fonds ne permettait pas de recueillir facilement des informations sur les réaffectations de crédits, ce qui limitait son efficacité en tant qu'instrument de suivi des dites réaffectations ;*

*b) aucune base de données ni aucun programme particuliers n'était utilisé pour faciliter l'étude des activités de transport aérien ;*

---

254) Les citations figurant ci-après en italique sont extraites des rapports publics de l'Organisation des Nations Unies, consultables sur : [www.documents.un.org](http://www.documents.un.org).

c) pour l'exercice 2003/04, il n'a été procédé à une évaluation des opérations aériennes que d'une mission sur 14. De plus, sur les quelque 125 transporteurs aériens, 11 seulement (9 %) ont fait l'objet d'une visite sur le terrain pendant la période considérée ;

d) les opérations de reconstitution des stocks stratégiques pour déploiement rapide livrés directement aux nouvelles missions par les fournisseurs ne faisaient pas l'objet d'un contrôle centralisé à la base de soutien logistique. Au mois d'octobre 2004, les principes et directives régissant la rotation et la reconstitution des stocks stratégiques avaient été rédigés mais n'étaient pas encore définitivement au point ;

e) s'agissant de la gestion des rations, il n'y avait pas de coopération suivie entre les différentes missions et le Siège concernant les leçons tirées de l'expérience et les domaines d'intérêt commun dont tous pourraient tirer parti ;

f) faute d'un système local de comparaisons, la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée avait payé 350 dollars par personne et par mois pour des services de sécurité alors qu'un organisme des Nations Unies travaillant dans la même zone avait payé 219 dollars pour des services analogues ;

g) les directives pour l'application des principes de déontologie fondamentaux auxquels doivent se conformer les fonctionnaires des Nations Unies chargés des opérations d'achat n'avaient pas été complètement mises au point ni promulguées ;

h) les missions ne soumettaient pas toutes leurs plans d'achat au Siège en temps voulu et certains plans d'achat présentés par les missions étaient incomplets ;

i) les fournisseurs locaux potentiels étaient enregistrés dans le fichier informatisé alors qu'ils ne remplissaient pas les conditions prévues dans le Manuel des achats. Les critères de présélection peuvent ne pas être adaptés aux conditions locales ;

j) on ne disposait d'aucune évaluation des prestations des fournisseurs pour 88 % des contrats examinés ;

k) les données n'étant pas collectées au fur et à mesure, rassembler les justificatifs prenait beaucoup de temps à la fin de l'exercice budgétaire ;

l) le personnel civil et militaire de la mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo a été associé à de nombreux actes d'exploitation et d'abus sexuels dont certains étaient, semble-t-il, de nature criminelle; ces comportements ont sérieusement entamé la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies. »<sup>255</sup>

---

255) Rapport A/59/5 (VOL. II).

## 2 - Le Haut-commissariat aux réfugiés

Au terme du contrôle mené par la Cour, le Comité a formulé en juillet 2005 une opinion sans réserve sur les comptes et la gestion du Haut commissariat aux réfugiés sur l'exercice 2004. Ses principales observations ont été que :

*« a) le montant des dépenses s'est accru de 8 %, pour atteindre 1 milliard 65 millions de dollars, c'est-à-dire qu'il a augmenté plus que celui des recettes, entraînant un déficit de 58 millions (...);*

*b) en s'établissant à 142,4 millions de dollars, le montant de la réserve et du solde des fonds en fin d'exercice était tout au plus resté stable en termes réels depuis 2002, compte tenu de l'inflation et de la chute du dollar des Etats-Unis ;*

*c) le HCR n'a pu obtenir confirmation de dépenses d'un montant de 4,5 millions de dollars engagées pour son compte par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en raison de défaillances du nouveau système (Atlas) de planification des ressources de ce dernier ;*

*d) il n'existait pas, dans plusieurs cas, de véritable séparation des fonctions liées aux transactions financières en ce qui concerne le report des opérations de trésorerie ;*

*e) la proportion des dépenses des sous-projets de l'année précédente ayant fait l'objet d'attestations de vérification des comptes était tombée de 77 % à la mi-juin 2004 à 58 % à la mi-juin 2005 ;*

*f) le HCR ne demandait pas le remboursement des coûts afférents aux paiements effectués pour le compte de la Commission d'indemnisation des Nations Unies ;*

*g) le HCR n'avait pas achevé de mettre progressivement fin à l'utilisation du personnel de projet dans les délais qui lui avaient été fixés en 2001 ;*

*h) la comptabilité et la qualité des activités de protection et de réinstallation, ainsi que l'information y relative, pourraient encore être améliorées ;*

*i) la gestion axée sur les résultats et la planification pluriannuelle pourraient être améliorées, pour ce qui est de la définition des indicateurs de succès et des procédures d'évaluation ;*

*j) en ce qui concerne la gestion des bureaux extérieurs et du bureau de New York, certaines améliorations devaient être apportées dans les domaines de la délégation de pouvoirs, de la gestion des actifs et de la planification. »<sup>256</sup>*

---

256) Rapport A/59/5 Add. 5

### 3 - Les stratégies informatiques

Le Comité – qui publie une trentaine de rapports publics par période de deux ans – a établi un rapport de synthèse sur la période 2002-2003, dans lequel il résumait notamment les conclusions d'une enquête horizontale coordonnée par le Premier président, sur les stratégies en matière d'informatique et de télématique au sein de l'ONU.

*« Dans son précédent résumé concis (A/57/201), le Comité avait exprimé des réserves quant à l'existence simultanée d'un certain nombre de systèmes coûteux faisant appel aux technologies de l'information et des communications (TIC) dans le système des Nations Unies. Il avait noté que les systèmes en question couvraient les mêmes zones géographiques, obéissaient à des règles et règlements similaires, partageaient les mêmes objectifs d'ensemble et que les investissements nécessaires se faisaient aux frais des mêmes intéressés, à savoir les États Membres. Par la suite, dans sa résolution 57/278 A, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de veiller à ce que les observations et recommandations du Comité des commissaires aux comptes soient pleinement prises en considération (...). Au moment de l'audit, il était encore trop tôt pour évaluer l'incidence de cette résolution. Le Comité a toutefois noté avec satisfaction qu'à la suite de l'examen horizontal qu'il avait pratiqué, l'Organisation mettait en place plusieurs initiatives ayant pour objet de donner effet, tant au Siège que dans les bureaux extérieurs, à plusieurs des recommandations dont un aperçu est présenté ci-après.*

*Le Comité a examiné de quelle manière les stratégies en matière d'informatique et de télématique avaient été mises en œuvre dans 23 départements, fonds, programmes et instituts au sujet desquels le Comité établissait des rapports annuels ou biennaux à l'intention de l'Assemblée générale et qui avaient fait état de plus de 700 millions de dollars de dépenses directement afférentes aux technologies de l'information et des communications (TIC) pendant l'exercice biennal 2002-2003. Il s'est surtout attaché à vérifier l'efficacité et la rentabilité des différentes procédures mises en œuvre à l'appui de ces stratégies en termes de gouvernance, d'harmonisation et d'exécution. Plusieurs caractéristiques positives de la planification et du déploiement des TIC ont été identifiées, mais l'examen s'est concentré sur les risques encourus et sur les domaines où des améliorations étaient à la fois possibles et souhaitables ».*

Les remarques portaient :

- sur la coordination et le réseau des technologies de l'information et des communications récemment créé sous l'égide du Comité chargé des questions de gestion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies :

*« Ces dernières années, toutes les grandes entités du système des Nations Unies ont élaboré et publié des stratégies en matière de TIC, mais dans une relative absence de coordination, non seulement entre elles mais aussi avec le Siège. Certes, certaines peuvent être consultées sur le site Web du Comité de haut niveau sur les questions de gestion, mais jusque récemment, on n'a guère décelé de volonté explicite de rechercher des éléments communs et des synergies éventuelles dans le cadre de leur élaboration et de leur mise en œuvre. À la suite de l'audit réalisé par le Comité, l'Organisation a toutefois lancé plusieurs initiatives à cette fin [...] »*

- sur les achats :

*« S'agissant des achats, il n'existait pas de méthode officielle, qui soit appliquée à l'échelle du système, pour évaluer le montant des investissements et des dépenses afférents aux TIC. Le Comité félicite donc le Secrétariat de l'ONU d'avoir créé le Comité d'examen des projets, qui exécute cette tâche avant que toute dépense importante ne soit engagée. Le Comité a également noté que de nombreux contrats collectifs avaient été signés à New York et à Genève, mais qu'il était encore possible d'accroître le nombre des acquisitions effectuées conjointement. Certes, il arrive parfois que certains organismes bénéficient d'une offre spéciale séduisante lorsqu'ils passent commande indépendamment, mais pour déterminer le véritable coût du traitement de ce type de commande, il faut prendre en compte le temps passé par le département des achats à solliciter des offres, à les évaluer, à les traiter, etc. Au bout du compte, un contrat isolé en apparence avantageux peut s'avérer beaucoup plus coûteux que prévu. »*

- sur les vérifications a posteriori :

*« Il est rare qu'il soit procédé à des vérifications postérieures à l'achèvement d'un projet. Aucune procédure n'est suivie pour vérifier, une fois un projet achevé, si les avantages financiers qui avaient servi à justifier l'investissement se sont effectivement concrétisés ou quels types d'avantages supplémentaires ont été obtenus et, dans le cas contraire, pour déterminer si les raisons de la non-réalisation des avantages escomptés étaient indépendantes de la volonté de l'organisme concerné ou si les hypothèses de départ étaient fausses [...]. »*

*Des efforts importants ont été faits pour initier l'ensemble des fonctionnaires au maniement des ordinateurs, mais la formation portant spécifiquement sur l'élaboration et l'application des stratégies en matière de TIC fait défaut. Il est donc à craindre que les organismes intéressés ne disposent d'aucune stratégie ou d'une stratégie insuffisamment élaborée, ce qui peut entraîner des erreurs dans la définition des priorités des projets et un recours excessif à des consultants qui élaborent des stratégies dont ils n'auront pas à assumer la responsabilité. »*

- sur les systèmes de planification des ressources et autres progiciels :

*« [...] Bien que ces lacunes n'aient pas eu de répercussions sur les états financiers pour 2002-2003, le Comité redoute que si des mesures ne sont pas prises rapidement pour parer aux risques associés à la mise en place d'un système de portée majeure après la date de clôture des comptes, il pourrait en résulter des difficultés opérationnelles considérables pour l'organisme concerné. L'Office contre la drogue et le crime de l'Office des Nations Unies à Vienne, qui est administré par le PNUD, court un risque similaire.*

*[...] En conclusion, le Comité note avec satisfaction que des mesures ont été prises pour remédier à certaines des lacunes qu'il avait pu observer au stade de la conception et de la mise en œuvre des stratégies en matière d'informatique et de télématique. Cependant, compte tenu des derniers exemples en date d'opérations coûteuses, il recommande à nouveau qu'une étude complète soit entreprise à l'échelle du système des Nations Unies en vue de coordonner les efforts consentis dans le domaine de l'informatique et de la télématique, afin que les choix effectués soient les plus rentables, à long terme, pour les États Membres. »<sup>257</sup>*

## **D - La mise en œuvre des recommandations**

Le Comité classe ses recommandations par thèmes, mais il laisse le soin à l'ONU de les hiérarchiser en vue de leur mise en œuvre, comme d'en évaluer l'impact budgétaire, financier et opérationnel. L'ONU rend compte de leur mise en œuvre. Ainsi le Comité a-t-il pu souligner en juillet 2005 que, sur un total de 558 recommandations adressées à l'Assemblée générale en juin 2004 au titre de la période 2002-2003, hors opérations de maintien de la paix, 41 % avaient été mises en œuvre un an plus tard, 47 % étaient en cours de mise en œuvre, et 12 % n'avaient pas été mises en œuvre.

---

257) Rapport A/59/162.

Enfin, ces travaux font l'objet de concertations avec les institutions supérieures de contrôle qui assurent le commissariat aux comptes des institutions spécialisées de l'ONU. Le Premier président a d'ailleurs été également élu Commissaire aux comptes de l'UNESCO pour les exercices 2006 à 2011.

# Liste des rapports publiés par la Cour des comptes en 2005

**Rapport public annuel 2004 (publié en février 2005)**

**Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004  
(publiés en juin 2005) :**

Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire

Rapport sur les comptes de l'Etat

Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire

**Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité  
sociale (publié en septembre 2005)**

**Rapports publics thématiques :**

Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion  
des déchets radioactifs (publié en janvier 2005)

La Banque de France (publié en mars 2005)

Les transports publics urbains (publié en avril 2005)

La gestion de la recherche dans les universités (publié en  
octobre 2005)

Les personnes âgées dépendantes (publié en novembre 2005)

L'intercommunalité en France (publié en novembre 2005)

**Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

Rapport d'observations définitives sur les comptes d'emploi  
1998 à 2002 des ressources collectées auprès du public par  
l'association pour la recherche sur le cancer (ARC) (publié  
en février 2005)

## **Rapports communiqués aux commissions des finances du Parlement en 2005**

### **Aux deux assemblées**

Rapport sur les décrets d'avance (article 58-6 de la LOLF)

### **A l'Assemblée nationale**

Efficacité et efficience des établissements d'enseignement supérieur : constats récents, nouvelles approches.

La gestion et l'utilisation des aides au transport aérien outre-mer

### **Au Sénat**

Les subventions d'équipement à la recherche universitaire

Les aides de l'Etat aux ONG dans le cadre de l'aide publique au développement

Météo-france

Le service de l'équarrissage

Les frais de justice

Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

Le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER)

L'indemnisation des conséquences de l'utilisation de l'amiante

# Les chiffres-clés de l'activité des juridictions financières

## A - L'activité des juridictions financières

### 1 - La Cour des comptes

#### Les communications administratives de la Cour des comptes

	Nature de la communication	Nombre de communications adressées				
		2001	2002	2003	2004	2005
Cour	Référés	49	27	39	41	31
	Communications du PG	141	103	122	88	45
	Lettres du président	231	269	316	235	261
	Rapports particuliers	36	35	34	33	31
	Relevés de constatations provisoires	252	345	238	239	236
	<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>709</b>	<b>779</b>	<b>749</b>	<b>636</b>	<b>604</b>
CRTC	Communications du PG demandées par les CRTC	43	14	33	48	30
Affaires pénales	Transmises par la Cour	4	7	2	4	2
	Transmises par les CRTC	26	15	22	26	29
	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>782</b>	<b>815</b>	<b>806</b>	<b>714</b>	<b>665</b>

#### Jugement des comptes : les arrêts de la Cour des comptes

	2001	2002	2003	2004	2005
Arrêts	425	378	377	373	321
Arrêts d'appel	76	52	39	40	33
Amendes	11	5	2	3	3
Gestion de fait	32	24	22	14	10
Arrêts de débet	85	34	20	34	38

## 2 - Les chambres régionales et territoriales des comptes

### Contrôle des actes budgétaires

Type de procédure (selon articles du Code général des collectivités territoriales- CGCT)	2001	2002	2003	2004	2005
Budget non voté dans le délai légal (art. L.1612-2 du CGCT) - Saisines	72	83	125	146	159
Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT) -Saisines	197	185	134	153	142
Compte administratif (Rejet : art. L. 1612-12 du CGCT et Non-transmission : art. L.1612-13 du CGCT) - Saisines	56	33	58	57	103 *
Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) - Saisines	189	175	190	160	143
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (L. 1612-15 du CGCT) - Saisines	501	331	336	325	326
<b>Total des saisines</b>	<b>1015</b>	<b>807</b>	<b>843</b>	<b>841</b>	<b>873</b>
Total des avis (1 <sup>er</sup> et 2 <sup>ème</sup> stade)	1 161	989	866	862	986

\* Dont 21 à la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire au titre de l'article L.1612.13 du CGCT, qui prévoit qu'en cas d'absence de transmission du compte administratif au représentant de l'Etat dans le département, celui-ci saisit la CRC du plus proche budget voté par la collectivité territoriale concernée.

**Jugement des comptes**

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Jugement des comptes des comptables publics :</b>					
Nombre de jugements prononcés (1)	18 635	15 643	24 995	25 122	16 215
- dont Nombre de débets prononcés	561	468	448	253	388
<b>Gestions de fait :</b>					
Nombre de jugements prononcés	51	36	43	48	63
Nombre de déclarations provisoires	14	14	12	10	22
Nombre de déclarations définitives	18	13	8	14	11
Nombre de débets prononcés	5	0	1	5	0
<b>Condammations définitives à l'amende :</b>					
Amendes pour retard dans la production des comptes ou la réponse aux injonctions	76	85	39	34	77
Amendes pour gestion de fait	3	2	8	10	2

(1) La loi du 21 décembre 2001 prévoyait qu'à partir de l'exercice 2002, les comptes des communes et établissements publics, au dessous des seuils de 750 000 € de recettes ordinaires et de 3 500 habitants, ainsi que ceux de la totalité des associations syndicales autorisées (ASA) et des associations foncières de remembrement (AFR) seraient désormais soumis à l'apurement administratif des comptables supérieurs du Trésor.

La diminution observée en 2002 du nombre de jugements était imputable aux premiers effets de ces transferts de compétence : les chambres ont en effet reporté certains jugements dans l'attente du dépôt des comptes de l'exercice 2001, afin d'inclure cet exercice dans leurs plans de vérification.

Les statistiques pour 2003 et 2004 reflètent naturellement l'effet inverse : les chambres ont procédé au jugement d'un nombre élevé de comptabilités destinées à être transférées, en incluant des comptes de l'exercice 2001.

**Interventions administratives des CRTC  
Répartition par catégorie de destinataires**

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Organismes soumis aux règles de la comptabilité publique</b>					
♦ <b>Collectivités territoriales</b>					
- Rappports d'observations définitives	244	224	272	256	303
- Autres interventions administratives	179	220	107	99	125
♦ <b>Etablissements publics locaux</b>					
- Rappports d'observations définitives	144	100	223	197	217
- Autres interventions administratives	125	146	129	228	90
♦ <b>Etablissements publics spécialisés</b>					
- Rappports d'observations définitives	134	190	98	143	111
- Autres interventions administratives	183	269	80	67	58
<b>Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique</b>					
♦ <b>Sociétés d'économie mixte</b>					
- Rappports d'observations définitives	23	22	28	43	41
- Autres interventions administratives	7	6	8	29	8
♦ <b>Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier</b>					
- Rappports d'observations définitives	33	33	37	47	45
- Autres interventions administratives	13	13	15	17	11
<b>Total rapports d'observations définitives</b>	<b>578</b>	<b>569</b>	<b>659</b>	<b>686</b>	<b>717</b>
<b>Total autres interventions administratives</b>	<b>507</b>	<b>654</b>	<b>339</b>	<b>443</b>	<b>292</b>

## Activité de chacune des CRTC en 2004 et 2005

	Avis émis en contrôle des actes budgétaires		Jugements Rendus		Rapports d'observations définitives	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
ALSACE	2	4	795	570	27	25
AQUITAINE	25	36	1 304	834	56	54
AUVERGNE	25	22	791	418	17	13
BOURGOGNE	26	42	1 773	552	32	27
BRETAGNE	11	15	865	920	31	26
CENTRE	26	32	1 040	604	17	21
CHAMPAGNE ARDENNE	52	33	1 198	1 134	19	20
CORSE	22	18	206	175	8	1
FRANCHE COMTE	28	28	693	601	8	8
ILE-DE-FRANCE	51	67	1 829	1 422	71	59
LANGUEDOC-ROUSSILLON	45	59	1 081	638	17	16
LIMOUSIN	9	13	443	272	16	22
LORRAINE	28	35	1 273	967	42	59
MIDI-PYRENEES	31	72	1 298	553	41	48
NORD-PAS-DE-CALAIS	34	31	759	961	24	26
BASSE-NORMANDIE	22	15	686	844	17	27
HAUTE-NORMANDIE	22	18	1 039	783	19	16
PAYS - DE - L A - LOIRE	13	50	1 327	504	33	49
PICARDIE	53	40	1 326	589	27	23
POITOU CHARENTES	12	21	1 640	386	31	30
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	39	40	811	557	24	40
RHONE-ALPES	65	79	2 686	1 653	55	51
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	206	207	132	184	14	11
LA REUNION	12	9	69	74	11	37
NOUVELLE CALEDONIE	3	0	26	4	5	0
POLYNESIE FRANCAISE	0	0	32	16	24	8
<b>TOTAL</b>	<b>862</b>	<b>986</b>	<b>25122</b>	<b>16215</b>	<b>686</b>	<b>717</b>

## B - Le personnel

### Evolution des effectifs en activité à la Cour des comptes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Premier président	1	1	1	1	1	1
Procureur général	1	1	1	1	1	1
Présidents de chambre	7	7	7	7	7	7
Secrétaire général et secrétaires généraux adjoints	3	3	3	3	3	3
Avocats généraux	3	3	3	3	3	3
<b>Personnels de contrôle</b>						
Conseillers maîtres (*)	104	100	106	109	106	116
Conseillers référendaires	47	46	70	84	76	76
Auditeurs	20	26	18	14	16	20
Rapporteurs à temps plein	63	57	48	56	60	60
Assistants	81	77	80	84	83	70
Total agents à temps plein	328	319	335	360	344	355
Rapporteurs à temps partiel	43	48	34	26	37	33
<b>Total personnels de contrôle</b>	<b>371</b>	<b>367</b>	<b>369</b>	<b>386</b>	<b>381</b>	<b>390</b>
<b>Personnels administratifs</b>						
Personnels administratifs	258	246	253	258	256	259
<b>Total Cour des comptes</b>	<b>631</b>	<b>615</b>	<b>624</b>	<b>644</b>	<b>649</b>	<b>649</b>

(\*) Y compris les conseillers maîtres en service extraordinaire

**Position administrative des magistrats de la Cour des comptes**

Position	Effectif
En service à la Cour des comptes (*)	214
Détaché dans les fonctions de Président et de vice-Président de chambre régionale ou territoriale des comptes	27
Mis à disposition auprès d'une administration	4
Détachés dans une administration ou un organisme public	96
En disponibilité	49
Hors cadre	6
<b>Total</b>	<b>396</b>

(\*) Y compris le Premier président et le Procureur général.

**Evolution des effectifs en activité dans les chambres régionales et territoriales des comptes**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Présidents et vice-président	25	25	27	27	27	27
<b>Personnels de contrôle</b>						
Magistrats	335	317	330	323	342	340*
Rapporteurs		11	7	7	7	4
Assistants	342	335	325	328	337	338
<b>Total personnels de contrôle</b>	<b>677</b>	<b>663</b>	<b>662</b>	<b>658</b>	<b>686</b>	<b>682</b>
Personnels administratifs	464	466	467	474	474	472
<b>TOTAL CRTC</b>	<b>1141</b>	<b>1129</b>	<b>1129</b>	<b>1155</b>	<b>1187</b>	<b>1154</b>

\* dont 293 magistrats de CRTC et 47 fonctionnaires détachés dans ce corps

**Répartition des magistrats des  
chambres régionales et territoriales des comptes**

Présidents de section	50
Premiers conseillers	239
Conseillers	51

**Position administrative des magistrats des  
chambres régionales et territoriales des comptes**

	Effectif au 31 octobre 2005
En service dans les chambres régionales et territoriales des comptes	285
Détachés dans le corps des magistrats de CRC (Art 212-5 du CJF )	47
Mis à disposition de la Cour des comptes	6
Mis à disposition auprès d'une administration	2
Détachés dans une administration ou un organisme public (1)	78
En disponibilité	8
Hors cadre	2
<b>Total</b>	<b>428</b>

*(1) dont 4 détachés dans le statut d'emploi de rapporteurs à la Cour des comptes*

**Répartition des effectifs par chambre au 31 octobre 2005  
(Hors président de CRTC)**

Chambres	1 Effectif réel de magistrats et rapporteurs non magistrats	2 Assistants de vérification	3 Agents administratifs	4 Total de 1-2-3
ALSACE	10	8	17	<b>35</b>
AQUITAINE	18	19	22	<b>59</b>
AUVERGNE	9	11	15	<b>35</b>
BOURGOGNE	10	10	17	<b>37</b>
BRETAGNE	18	17	20	<b>55</b>
CENTRE	12	13	18	<b>43</b>
CHAMPAGNE ARDENNE	7	8	16	<b>31</b>
CORSE	4	5	12	<b>21</b>
FRANCHE COMTE	7	8	14	<b>29</b>
ILE-de-France	51	49	42	<b>142</b>
LANGUEDOC- ROUSSILLON	12	13	20	<b>45</b>
LIMOUSIN	4	4	14	<b>22</b>
LORRAINE	10	15	20	<b>45</b>
MIDI-PYRENEES	14	15	22	<b>51</b>
NORD-PAS-DE-CALAIS	19	18	26	<b>63</b>
BASSE-NORMANDIE	9	9	14	<b>32</b>
HAUTE-NORMANDIE	10	8	15	<b>33</b>
PAYS-de-la-LOIRE	17	19	22	<b>58</b>
PICARDIE	10	7	17	<b>34</b>
POITOU CHARENTES	10	9	15	<b>34</b>
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	25	23	31	<b>79</b>
RHONE-ALPES	28	33	28	<b>89</b>
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	9	7	15	<b>31</b>
LA REUNION	5	5	11	<b>21</b>
NOUVELLE CALEDONIE	4	2	5	<b>11</b>
POLYNESIE FRANCAISE	4	3	4	<b>11</b>
<b>Total</b>	<b>336</b>	<b>338</b>	<b>472</b>	<b>1146</b>

## C - Les moyens financiers

### Evolution des dépenses des juridictions financières

(En M€)

	Dépenses		
	2003	2004	2005
<b>Personnel</b>	<b>92,40</b>	<b>95,49</b>	<b>99,14</b>
- dont rémunérations nettes	59,68	61,18	61,72
- dont indemnités	25,38	26,97	29,04
- dont cotisations et prestations sociales	7,34	7,34	8,38
<b>Fonctionnement</b>	<b>19,12</b>	<b>20,00</b>	<b>18,04</b>
- dont informatique	3,70	3,00	3,02
- dont matériel de fonctionnement	15,42	17,00	15,02
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>111,52</b>	<b>115,49</b>	<b>117,18</b>
<b>Dépenses en capital</b>	<b>1,49</b>	<b>1,50</b>	<b>1,45</b>
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>113,01</b>	<b>116,99</b>	<b>118,63</b>