



## **Les suites données par la Cour des comptes aux revues par les pairs**

**Avril 2014**

**Lors de son installation, en mars 2010, Didier Migaud, Premier président, a souligné que la Cour devait s'appliquer à elle-même la transparence et l'exemplarité qu'elle demande aux administrations qu'elle contrôle. Il a donc décidé que la Cour se soumettrait régulièrement à des revues par les pairs.**

### **Qu'est-ce qu'une revue par les pairs ?**

Pour une institution supérieure de contrôle (ISC), la revue par les pairs consiste à se soumettre, sur la base du volontariat, au regard externe d'une ou plusieurs institutions homologues.

#### **De 2010 à 2013, trois revues par les pairs ont été conduites :**

- **le Contrôle fédéral des finances suisse** a examiné la gouvernance des systèmes d'information des juridictions financières en 2010, revue réactualisée en 2013 ;
- **le Tribunal de Contas du Portugal** a examiné en 2011 et 2012 la structure de la Cour, ses procédures, ses missions, particulièrement sa fonction juridictionnelle en regard de la Cour de discipline budgétaire et financière ; il a examiné sa programmation, l'élaboration de ses rapports, ses mécanismes de suivi, son contrôle de la qualité des activités d'audit, la vérification du respect des principes professionnels, internes et éthiques, et sa gestion des ressources humaines ;
- **le Bureau national d'Audit de Finlande** a examiné en 2011 et 2012 comment la Cour remplit sa mission de certification des comptes de l'État (examen de la campagne 2010) et du régime général de sécurité sociale (examen de la campagne 2011).

Les trois institutions étrangères ont enrichi leur revue respective de recommandations. Le Premier président a présenté devant la Cour les suites qu'il entendait leur donner pour continuer d'améliorer l'élaboration et le contrôle de la qualité des travaux des juridictions financières.

Des progrès ont été réalisés à la suite des audits suisse et finlandais dans les domaines des systèmes d'information (réforme de la gouvernance, mise en place d'un schéma stratégique, lancement de projets structurants...) et de la certification.

Par ailleurs, un ensemble de mesures législatives et réglementaires visant à faire profondément évoluer les missions et l'organisation de la Cour et des juridictions financières ont été adoptées entre 2011 et 2013. Ces mesures ont recoupé plusieurs préconisations du Tribunal de Contas dans différents domaines.

Ce document présente les suites données aux trois revues par les pairs.

# Les principales recommandations et les suites données

## L'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes

### Le processus d'instruction et de délibération

L'équipe portugaise a recommandé de mieux définir :

- **les conditions de mise en place de la collégialité** ainsi que la composition de certains organes et procédures de décision, notamment en ce qui concerne la chambre du conseil (dans le prolongement de la réforme mise en œuvre par le décret n° 2012-388 du 21 mars 2012) ;
- **le processus de décision des chambres**, en réévaluant la dimension de la collégialité dans les délibérations ;
- **la fonction de contre-rapporteur**, en lien avec les questions concernant la collégialité, le processus de décision et le modèle de contrôle de qualité adopté.

Afin de préparer une réforme plus large de l'organisation des délibérés, le Premier président a confié la responsabilité d'un groupe de travail à un président de chambre maintenu, au premier semestre 2013. Fruit de nombreuses consultations, son rapport a été présenté lors d'une assemblée générale des magistrats en octobre 2013.

Une **expérimentation** portant sur les principales recommandations de la revue portugaise (modalités de rédaction et de présentation du rapport, format de la formation de délibéré et rôle du contre-rapporteur) est conduite dans toutes les chambres de la Cour **au cours de l'année 2014**.

À partir des enseignements tirés de l'expérimentation, un projet d'instruction du Premier président sera préparé à l'automne 2014 en vue de la mise en œuvre de la réforme au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

### Le rôle du rapporteur général

Parmi les recommandations de l'auditeur portugais figurait une délimitation claire du statut et du contenu fonctionnel du rapporteur général.

Avec la création du « centre d'appui métiers » (CAM, voir ci-après), axé sur les outils et méthodes, le rôle du rapporteur général a été recentré sur **les travaux de programmation et de publication**.

## La qualité des travaux et leur conformité aux normes professionnelles

Parmi les préconisations du Tribunal de Contas :

- **L'élaboration d'un manuel de contrôle et de vérification** à caractère général, la publication et la diffusion des meilleures pratiques et le renforcement des instruments de planification et de réalisation des audits

À l'automne 2012, le Premier président a créé le **centre d'appui métiers** (CAM). Sa mission est de définir, de réunir et le cas échéant de créer les services et les outils dont les équipes chargées des contrôles, des enquêtes, de l'évaluation et de la certification ont besoin :

- outils et méthodes de travail, référentiels de contrôle et mise en œuvre des normes professionnelles ;
- outils informatiques et travail en environnement dématérialisé.

À l'issue d'un premier bilan encourageant, une montée en puissance du CAM est engagée en 2014.

- **L'harmonisation des méthodes et des concepts et la généralisation des bonnes pratiques par le biais de normes professionnelles**

Les **normes professionnelles**, c'est-à-dire les principes directeurs et les règles méthodologiques essentielles qui doivent être respectés lors de l'accomplissement de chacune des missions de la Cour, visent à harmoniser les pratiques professionnelles internes, et à les rendre plus intelligibles et plus transparentes pour les contrôlés.

En application de la loi du 13 décembre 2011, qui prévoit l'adoption de normes professionnelles, et après un travail de préparation nourri par le Parquet général et le centre d'appui métier, le Premier président a pris un premier arrêté cadre traitant des principes généraux des normes professionnelles en juillet 2013, puis un arrêté traitant du domaine de la certification des comptes, début 2014.

Dans son arrêté n° 13-890 du 15 janvier 2014, le Premier président fixe les normes professionnelles relatives à la mission de certification des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale. À la suite de la revue par les pairs du Bureau national d'Audit de Finlande, la Cour a veillé à préciser les normes qui ne sont pas applicables à sa mission de certification, compte tenu des spécificités de cette dernière.

Enfin, le Premier président a confié à un président de chambre maintenu le soin de coordonner **l'aboutissement de ce chantier en 2014**, afin que l'édiction des normes professionnelles couvrant l'ensemble des autres activités (contrôle de la gestion, procédures juridictionnelles, évaluation de politiques publiques et contrôle budgétaire) soit achevée cette année.

- **Le contrôle de la qualité**

Le Tribunal de Comtas a recommandé le renforcement du système de contrôle de qualité qui devrait notamment couvrir :

- les points pertinents pour favoriser la réalisation de travaux d'une qualité constante ;
- les responsabilités concernant la supervision, partagées entre différents acteurs (contre-rapporteur, président de section, Parquet général, CAM).

L'expérimentation précitée, en cours en 2014, vise à répondre à cette préoccupation, notamment en précisant et en **harmonisant la fonction de contre-rapporteur**. Une norme professionnelle sur le contrôle qualité est en cours de rédaction, et le CAM contribue désormais à l'harmonisation des pratiques de contrôle.

## Les ressources humaines

- **La mobilité des magistrats et la durée des mandats**

Des recommandations du Tribunal de Comtas ont porté sur l'adoption de mesures d'organisation et de gestion de la mobilité vers et depuis l'extérieur.

La Cour s'est dotée depuis 2006 **d'une charte de déontologie**, modifiée en 2011. Les juridictions financières devraient par ailleurs être concernées par les dispositions de la prochaine loi sur la déontologie.

L'auditeur portugais a aussi préconisé d'introduire des mesures de mobilité des magistrats entre les chambres.

Une règle relative à la **mobilité interne** au sein de la Cour est d'ores et déjà en vigueur, invitant les magistrats à changer d'affectation au bout de sept ans. Par ailleurs, les nominations dans des fonctions de président de section interviennent désormais après appel à candidature, pour une durée limitée à trois ans, renouvelable une seule fois.

#### ▪ La gestion des ressources humaines

Le Tribunal de Contas a recommandé la généralisation des instruments de mesure du temps de travail et de la productivité. L'auditeur portugais a également préconisé de poursuivre la rénovation du système de primes, déjà en cours.

L'évaluation des membres de la Cour sert de fondement à l'attribution des primes de performance, mensualisées et sujettes à **modulation effective** selon les résultats individuels.

Le Tribunal de Contas a appelé l'attention sur la nécessité de mieux profiter des connaissances et de l'expertise acquise par les rapporteurs extérieurs, et de capitaliser celles-ci avant leur départ.

Le CAM lancera, au cours de l'année 2014, une expérimentation de **réseau interne de compétences** qui permettra de mettre en valeur l'expertise des personnels de contrôle et de créer les conditions de transferts de connaissance, de retours d'expérience et de conseils pratiques.

Le Tribunal de Contas a recommandé une meilleure définition du contenu de la fonction d'assistant de vérification et l'éventuel changement de sa dénomination.

Un groupe de travail a été mis en place fin 2013, afin de mieux définir le contenu de **la fonction d'assistant de vérification**. Cette réflexion, qui devrait aboutir à l'été 2014, sera aussi l'occasion de préciser leurs perspectives de carrière, en valorisant les possibilités de mobilité que peut leur offrir le nouveau corps interministériel des attachés d'administration de l'État, et les voies de promotion interne, notamment, le tour extérieur des magistrats de chambre régionale des comptes.

#### ▪ La formation professionnelle

L'auditeur portugais a recommandé de mieux identifier les besoins en formation en favorisant un processus participatif, la mise en œuvre d'un système d'évaluation systématique de la formation réalisée et une meilleure articulation entre la conception et la réalisation de la formation.

Des mesures avaient déjà été mises en œuvre en ce sens (instruction de décembre 2011 relative à la **formation dans les juridictions financières**) et un nouveau schéma triennal de formation a été élaboré en septembre 2013 au terme d'un processus de réflexion participatif. Il prévoit plusieurs évolutions de la formation, qui ont déjà commencé à être mises en œuvre, avec par exemple un renforcement significatif de la session d'accueil des nouveaux arrivants.

## Les systèmes d'information de la Cour des comptes

Les équipes portugaise et suisse ont recommandé à la Cour de renforcer son système d'information (en particulier ses applications de gestion des audits et du temps de travail) et de mesurer des résultats, ainsi que d'intensifier le processus de dématérialisation des pièces déjà initié.

Un **schéma stratégique des systèmes d'information** a été adopté en 2012 pour la période 2012-2015. Il vise à définir une stratégie d'ensemble pour revoir de manière cohérente l'ensemble des systèmes d'informations de la Cour. La première phase opérationnelle de mise en œuvre de ce schéma est lancée : elle verra la refonte des applications de suivi des procédures, de programmation, de suivi des activités des personnels de contrôle et de suivi de l'activité des chambres.

Principal projet du schéma stratégique, le **futur système d'information pour le pilotage et la gestion des travaux de la Cour**, dénommé Argos, permettra d'avoir une vision globale de toutes les étapes d'un contrôle avec un accès direct aux documents et constituera une aide à la décision tant pour la programmation que pour le pilotage des travaux des chambres et le suivi des publications des juridictions financières

Par ailleurs **la dématérialisation du dossier de pièces justificatives**, expérimentée en 2013 et 2014 à la Cour et dans les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), contribuera au développement des contrôles en mode dématérialisé, limitant au maximum le recours au papier.

En parallèle, des travaux ont lieu avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour revoir les applications de lecture des comptes et pièces dématérialisées (Xemelios), et de mieux exploiter les données comptables déjà disponibles en simplifiant leur analyse par les équipes de contrôle des CRTC.