

Première partie

L'organisation et les moyens

Les juridictions financières sont composées de la Cour des comptes, créée en 1807, et des chambres régionales et territoriales des comptes, issues du mouvement de décentralisation né de la loi du 2 mars 1982¹. Si la Cour est compétente pour contrôler l'État et ses différents opérateurs, ainsi que les institutions de sécurité sociale, les chambres régionales et territoriales ont dans leur champ de contrôle les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux. En outre, s'y ajoute la Cour de discipline budgétaire et financière, juridiction administrative spécialisée qui fait l'objet d'un rapport d'activité distinct, publié conjointement au rapport public annuel.

Les moyens sur lesquels les juridictions financières s'appuient pour mener à bien leurs missions sont avant tout des moyens humains : la masse salariale des quelque 1 700 magistrats et agents qu'elles comptent représente près de 88 % de leur budget.

¹ Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Chapitre I

L'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes

I - La Cour des comptes

À la tête de la Cour des comptes, le **Premier président** définit l'organisation générale de ses travaux et en dirige les services, répartit les attributions entre les chambres et arrête le programme de travail de la juridiction. Magistrat inamovible, il est nommé par le Président de la République par décret pris en conseil des ministres. Depuis février 2010, cette fonction est occupée par M. Didier Migaud.

La Cour s'organise en **sept chambres** placées chacune sous l'autorité d'un président de chambre, nommé en conseil des ministres parmi les conseillers maîtres de la Cour, et comprenant en moyenne une cinquantaine de magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs.

Chaque chambre, organisée en sections, exerce son contrôle sur un domaine de compétences défini (cf. organigramme n° 1). Les compétences sont réparties entre les sept chambres globalement en fonction de celles des ministères. Cette répartition présente toutefois une plus grande stabilité que les structures ministérielles : chaque évolution de l'organisation gouvernementale ne donne pas lieu à une modification des attributions des

chambres. Chaque année, un arrêté du Premier président fixe leurs attributions et permet de réaliser les ajustements nécessaires.

Chaque chambre exerce :

- le contrôle de la gestion des ministères relevant de son champ de compétence et le jugement des comptes qui retracent leurs opérations ;
- le contrôle des comptes et de la gestion des établissements publics nationaux et des organismes divers placés sous la tutelle de ces ministères et le jugement des comptes de ceux qui sont dotés d'un comptable public ;
- le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques relevant du secteur correspondant.

Nommé par décret pris en Conseil des ministres, **le Procureur général** est assisté d'un premier avocat général, de quatre avocats généraux et de deux substituts généraux. Il exerce le ministère public près la Cour : il engage par ses réquisitions la mise en jeu de la responsabilité personnelle des comptables publics ; il fait connaître par voie de conclusions ses observations, sur la forme comme sur le fond, sur tous les rapports qui lui sont communiqués avant leur examen par une formation délibérante.

Le Procureur général rend des avis dans les cas prévus par le code des juridictions financières, par exemple sur l'organisation de la Cour, sur sa compétence ou la programmation de ses travaux.

Par ailleurs, le Procureur général exerce le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (cf. *infra*). Il anime et coordonne le réseau des procureurs financiers près les chambres régionales et territoriales des comptes (cf. *infra*).

Le Premier président peut créer au sein de la Cour une formation interchambres pour réaliser des contrôles sur des sujets relevant de la compétence de deux ou plusieurs chambres. Ainsi, une formation interchambres est chargée de la préparation des rapports annuels sur la situation et les perspectives des finances publiques, du rapport annuel sur le budget de l'État, de l'acte de certification des comptes de l'État et de l'avis sur la qualité des comptes des administrations publiques soumises à certification (cf. deuxième partie – chapitres III et IV).

Comme dans les autres juridictions, chaque chambre est assistée d'un greffe qui assure le bon déroulement des séances de délibéré, suit les auditions et l'ensemble des travaux de la chambre. Le greffe de la Première présidence est chargé, notamment, de l'organisation et du suivi matériels de la contradiction pour les rapports rendus publics.

Organigramme n° 1 : organigramme et répartition des compétences des chambres de la Cour



Source : Cour des comptes

Avec rang de président de chambre, le rapporteur général du comité du rapport public et des programmes de la Cour² joue un rôle de coordination à la fois dans l'élaboration et le suivi des programmes auprès du Premier président, et dans la préparation des rapports publics.

La collégialité, au cœur du fonctionnement de la Cour

À chaque étape de leur élaboration, les projets de rapports de la Cour sont soumis à des délibérations collégiales.

Ainsi, les rapports, qu'il s'agisse des observations provisoires à l'issue de l'instruction par les rapporteurs ou des observations définitives transmises aux intéressés, sont systématiquement délibérés au sein de la formation compétente. Les rapports destinés à être publiés par la Cour sont soumis au comité du rapport public et des programmes.

Ils sont enfin délibérés en chambre du conseil, composée, dans sa formation plénière, des présidents de chambre, des conseillers maîtres en activité dans les juridictions financières et des conseillers maîtres en service extraordinaire (la formation ordinaire de la chambre du conseil ne comptant que cinq conseillers maîtres ou conseillers maîtres en service extraordinaire par chambre)³.

Les institutions associées à la Cour des comptes

Deux institutions indépendantes sont associées à la Cour des comptes : la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO).

La Cour de discipline budgétaire et financière

Cette juridiction, distincte de la Cour, est chargée de sanctionner par des amendes les infractions à l'ordre public financier (articles L. 313-1 et suivants du code des juridictions financières).

Composée de conseillers d'État et de conseillers maîtres de la Cour, elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes. Le ministère public est assuré par le Procureur général près la Cour des comptes.

² Le comité du rapport public et des programmes définit les axes stratégiques d'intervention de la Cour, et prépare les programmations pluriannuelles et annuelles. Il approuve les projets de publication. Il est composé du Premier président, du Procureur général, des présidents de chambres et du rapporteur général.

³ Les rapports réalisés à la demande du Parlement (cf. chapitre III), rendus publics par la Cour sous réserve de publication par les assemblées, sont adoptés par la formation compétente, mais ne sont pas examinés par la chambre du conseil. Il en va de même pour les rapports sur les organismes bénéficiant de dons.

Les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière sont les fonctionnaires civils et militaires, les ordonnateurs, les gestionnaires des organismes et collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes, ainsi que les membres de cabinets ministériels et les comptables publics (cf. *infra* deuxième partie chapitre I en ce qui concerne la distinction entre ordonnateur et comptable). En revanche, les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour. De même, les ordonnateurs élus locaux ne le sont que dans certains cas.

La CDBF publie son rapport public annuel en même temps que celui de la Cour.

Le Conseil des prélèvements obligatoires

Héritier du Conseil des impôts, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est chargé, depuis 2005, d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative à ces prélèvements.

Instance autonome, il est présidé par le Premier président de la Cour des comptes, et composé à parité de magistrats ou hauts fonctionnaires et de personnalités qualifiées.

Le Haut Conseil des finances publiques

Créé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. En cohérence avec la Cour, le HCFP – institution budgétaire indépendante au sens du droit de l'Union européenne – contribue à la surveillance générale des finances publiques.

La mission du HCFP est triple :

- il se prononce sur le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement associées aux textes financiers (projets de lois de programmation des finances publiques, projets de lois de finances, projets de programmes de stabilité) ;
- il examine *ex ante* la cohérence des projets de lois de finances avec les orientations pluriannuelles de solde structurel contenues dans les lois de programmation des finances publiques ;

- il examine *ex post* le solde structurel constaté pour l'année précédente et identifie le cas échéant les écarts importants avec les orientations pluriannuelles de solde structurel. Dans l'hypothèse où des écarts importants sont constatés par rapport à la trajectoire, le mécanisme de correction est déclenché, le Gouvernement étant tenu de présenter les mesures envisagées dans le rapport accompagnant le projet de loi de finances suivant.

Les avis du HCFP sont communiqués au Gouvernement et au Parlement et rendus publics. Ils contribuent à l'examen, par le Conseil constitutionnel, de la sincérité des lois de finances.

Le HCFP est présidé par le Premier président de la Cour des comptes. Il est composé de quatre magistrats de la Cour, de cinq personnalités qualifiées nommées par le Parlement et le Conseil économique, social et environnemental et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Les membres du HCFP sont nommés pour cinq ans.

Les avis du HCFP sont disponibles sur son site internet : www.hcfp.fr

II - Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) constituent des juridictions indépendantes qui exercent, à l'égard des collectivités territoriales et des organismes publics qui en relèvent, les mêmes missions de jugement des comptes des comptables publics et d'examen de la gestion que la Cour pour l'État. Elles exercent, en outre, principalement à la demande des préfets, une mission de contrôle des actes budgétaires de ces collectivités et de leurs établissements publics. Leur président, magistrat de la Cour des comptes, parfois issu du corps des magistrats de chambre régionale des comptes, est chargé de la direction générale de la chambre. Il arrête, notamment, le programme de ses travaux.

Les chambres régionales et territoriales des comptes forment avec la Cour un ensemble juridictionnel homogène. Les liens entre la Cour et les chambres sont étroits : le Premier président de la Cour des comptes préside le conseil supérieur des CRTC, la Cour est le juge d'appel des jugements des CRTC, de nombreux travaux sont menés conjointement entre les

CRTC et la Cour, et le secrétariat général de la Cour gère les ressources humaines et les moyens matériels des CRTC.

Chaque chambre régionale ou territoriale est dotée d'un ministère public composé d'un à trois procureurs financiers choisis parmi les magistrats des CRTC.

Les formations communes à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes

Pour traiter des sujets communs à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes ou à plusieurs CRTC, des formations interjuridictions peuvent être créées par le Premier président.

Constituées pour effectuer une enquête thématique, ces formations communes statuent sur les orientations des travaux, les conduisent et délibèrent sur les résultats.

Ainsi, une formation interjuridictions est chargée de préparer le rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

À la suite de la loi du 13 décembre 2011, le réseau a été resserré à quinze chambres en métropole et quatre implantations en outre-mer⁴. Ce regroupement avait pour objectif de permettre aux chambres d'atteindre une taille critique permettant de mener leurs travaux de manière encore plus efficace, de réaliser des économies d'échelle par mutualisation des moyens et, enfin, de favoriser l'homogénéité des méthodes de contrôle.

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions a ensuite procédé au regroupement à Montpellier des chambres de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon, et, d'autre part, au regroupement à Metz des chambres de Champagne-Ardenne, Lorraine et d'Alsace.

La carte n° 1 présente ce nouveau découpage.

⁴ Ces quatre implantations sont, compte tenu des collectivités concernées, le siège de dix chambres régionales (cinq) et territoriales (cinq) distinctes, puisque certaines de ces chambres partagent le même siège et ont le même président et les mêmes magistrats.

**Carte n° 1 : chambres régionales et territoriales des comptes
à compter du 1^{er} janvier 2016**



Source : Cour des comptes

Partagent un siège conjoint :

la CRC d'Île-de-France et la CTC de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

les CRC de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique et les CTC de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ;

les CRC de La Réunion et de Mayotte.

Comprenant en moyenne 60 agents, dont une quarantaine de magistrats et vérificateurs, la plupart des chambres régionales et territoriales sont divisées en sections entre lesquelles se répartissent les champs de contrôle de façon géographique et parfois thématique.

La présidence des commissions locales d'évaluation des ressources et charges transférées (CLERCT)

Créées par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, pour accompagner les transferts de compétences entre les départements et les métropoles, d'une part, et entre les départements et les régions, d'autre part, les commissions locales d'évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT) sont chargées d'émettre un avis consultatif sur l'évaluation des charges transférées et les modalités de leur compensation. Ces commissions sont composées à parité de quatre représentants du département et de quatre représentants de la collectivité au profit de laquelle sont réalisés les transferts. Elles sont présidées par le président de la chambre régionale des comptes (ou par un magistrat délégué par ce dernier) dans le ressort de laquelle se situent les collectivités concernées. Ils y siègent en leur nom propre et non en tant que représentant de la chambre.

En ce qui concerne les transferts de compétences entre les départements et les métropoles, la loi NOTRe a dressé une liste de neuf groupes de compétences susceptibles d'être déléguées ou transférées, comme le Fonds de solidarité pour le logement, le Fonds d'aide aux jeunes, la construction, l'extension ou l'entretien des collèges, la voirie départementale située sur le territoire métropolitain, etc. Quatorze CLERCT ont été installées dans ce cadre entre février et septembre 2016. La quasi-totalité des travaux ont été achevés avant la fin du mois de novembre. Le principal sujet de difficulté a porté sur la compétence liée à la voirie : recensement physique, évaluation, et, surtout, charges induites (ressources humaines, matériels, frais de fonctionnement, dette).

S'agissant du périmètre des compétences à transférer des départements vers les régions, la loi NOTRe a notamment prévu le transfert aux régions du transport routier interurbain, du transport scolaire, ainsi que des transports publics maritimes réguliers, de la création, l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes ou fluviaux, des gares publiques routières de voyageurs et des infrastructures de transports ferrés non urbains.

Le nombre total de CLERCT sur ces transferts a largement dépassé la centaine, mobilisant les présidents de CRC au second semestre 2016. Les travaux ont soulevé de nombreuses questions techniques nécessitant l'interprétation de la loi. Ils ont donné lieu à des échanges intenses entre les parties, mais aussi au sein du réseau des présidents de CRC ainsi qu'avec la direction générale des collectivités territoriales (DGCL). Des solutions amiables et parfois originales ont été trouvées au terme de travaux et de débats parfois longs et complexes. Les travaux seront pour l'essentiel achevés au début de l'année 2017, notamment grâce à l'implication soutenue des présidents de CRC dans la mission qui leur a été confiée.

III - Des normes professionnelles entrées pleinement en vigueur

Conformément à la loi du 13 décembre 2011, les juridictions financières sont dotées de normes professionnelles. En effet, cette loi dispose que les membres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le Premier président après avis du Conseil supérieur de la Cour des comptes et du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Cette pratique est conforme aux engagements internationaux de la Cour, membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Ces normes, formalisation de « bonnes pratiques » publiées et opposables, ont fait l'objet d'un arrêté du Premier président en décembre 2014 et ont été mises en ligne sur le site internet de la Cour (www.ccomptes.fr). Elles exposent et déclinent les principes propres à garantir un déroulement efficace et efficient des différentes missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Les normes professionnelles ont ainsi une triple utilité : harmoniser les approches, clarifier les exigences et protéger les différents acteurs, qu'il s'agisse des rapporteurs ou des entités contrôlées.

Chacune des quatre grandes missions de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (juger, contrôler, évaluer et certifier) fait l'objet de normes professionnelles spécifiques, auxquelles s'ajoutent des normes transversales. Celles-ci visent à s'assurer de la mise en œuvre effective de principes professionnels, condition préalable à la légitimité des

décisions et à la valeur ajoutée des publications de la Cour et des CRTC pour le citoyen, pour les institutions démocratiques et pour les organisations publiques.

L'existence de ces normes est, depuis janvier 2015, portée à la connaissance des organismes et collectivités contrôlés dans les courriers par lesquels les juridictions financières notifient le démarrage d'un contrôle. Elles peuvent ainsi constituer une référence commune aux juridictions et aux contrôlés.

Les normes professionnelles du ministère public

Le Procureur général a souhaité disposer d'un corpus de normes propres au ministère public. Il s'agit de compléter les normes professionnelles de la Cour pour les enrichir par la mise en situation du rôle du ministère public à tous les stades de la préparation, de l'exécution et du suivi des contrôles.

Préparées par un groupe de travail associant le Parquet général et les procureurs financiers, puis enrichies par une consultation élargie au sein des juridictions financières, les normes professionnelles constituent ainsi un ensemble synthétique et pédagogique du rôle du ministère public dans toutes ses composantes.

Elles s'adressent au premier chef aux représentants du ministère public, mais ont également été voulues utiles aux chefs de juridictions et aux équipes de contrôle.

IV - Les juridictions financières et l'ouverture des données publiques

En 2016, les juridictions financières ont confirmé et amplifié leur démarche d'ouverture de données.

La France a adopté en 2015 un « plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative » pour la période 2015-2017, qui s'inscrivait dans la continuité de l'adhésion au Partenariat pour un Gouvernement ouvert. Créée en 2011, cette initiative multilatérale a pour but de promouvoir la transparence et l'intégrité de l'action publique, notamment grâce aux outils numériques, et compte aujourd'hui 70 pays membres.

La Cour des comptes, que ses missions de contrôle de l'emploi des deniers publics et d'information des citoyens placent au cœur de ces préoccupations, contribue à cette démarche. Elle s'est ainsi engagée à impliquer davantage les citoyens dans ses travaux, notamment grâce à la mise à disposition d'un nombre croissant de jeux de données quantitatives utilisées ou produites dans le cadre des contrôles, enquêtes et évaluations conduites, ainsi que de données relatives à leur propre activité.

Cet engagement est le prolongement de démarches engagées de longue date au sein des juridictions financières : la publication des travaux de la Cour des comptes, des chambres régionales des comptes et des institutions rattachées que sont le Haut Conseil des finances publiques, la Cour de discipline budgétaire et financière et le Conseil des prélèvements obligatoires participe en effet de l'objectif de transparence de la gestion publique.

Depuis 2014, la Cour des comptes a par ailleurs pris l'initiative de mettre à disposition des jeux de données à l'occasion de la publication de ses rapports.

En 2016, ce mouvement d'ouverture des données s'est amplifié. Ainsi, les données quantitatives utilisées dans les rapports rendus publics sont désormais systématiquement mises à disposition sur le portail data.gouv.fr dans un format libre, ouvert et aisément réutilisable avec les outils numériques. En complément, sont désormais accessibles sur le site des juridictions financières (ccomptes.fr) le texte intégral des rapports d'observation définitive des chambres régionales et territoriales des comptes, en commençant par ceux qui ont été publiés depuis 2013, ainsi que la jurisprudence financière depuis 2010. De même, de nombreuses données relatives à l'activité, à l'organisation et aux personnels des juridictions financières sont mises en ligne dans un format libre et réutilisable.

L'ensemble de ces jeux de données a notamment permis à des étudiants, développeurs informatiques, agents publics et membres d'associations, de réaliser, à l'occasion d'une « Data Session » organisée en mai 2016, des projets visant à favoriser un meilleur accès de tous aux travaux de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Lors de cette session de travail collaborative, ont ainsi été conçus plusieurs projets qui inspireront de prochains développements au sein des juridictions financières : un outil de géolocalisation graphique des rapports des chambres régionales des comptes (CRC), un moteur de recherche permettant d'analyser les jurisprudences des juridictions financières, ou encore une maquette de présentation des publications de la Cour qui sera réutilisée en 2017 pour le nouveau site internet des juridictions financières.

Chapitre II

Le personnel et les moyens financiers

I - Un effectif stable

Les juridictions financières comptent au total un peu plus de 1 700 magistrats et agents. Sur ce total, en 2016, les personnels de contrôle et d'appui au contrôle représentent 1 384 personnes, dont 537 à la Cour et 847 au sein des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Le personnel de contrôle est composé des magistrats de la Cour et des CRTC, issus de diverses voies de recrutement (ENA, tours extérieurs, accueils en détachement, concours direct en CRC, intégration de militaires), mais également de rapporteurs extérieurs (notamment administrateurs civils, administrateurs territoriaux, ingénieurs, directeurs d'hôpitaux, etc.), et de vérificateurs (agents majoritairement de catégorie A qui assistent magistrats et rapporteurs), ainsi que d'experts (agents contractuels issus du secteur privé) qui accompagnent la Cour dans sa mission de certification. Le personnel d'appui au contrôle est composé notamment des greffiers et documentalistes, dont les travaux contribuent directement à la bonne fin des contrôles.

Au côté des personnels de contrôle et d'appui au contrôle, les personnels de soutien, 345 en 2016, exercent dans les différents services supports (ressources humaines, moyens généraux, affaires financières, systèmes d'information, etc.). À la Cour, ces services sont dirigés par le secrétaire général, secondé par deux secrétaires généraux adjoints, sous l'autorité du Premier président.

Tableau n° 1 : évolution de l'effectif de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

	2012	2013	2014	2015	2016
Cour des comptes					
Premier président, Procureur général et Présidents de chambre	10	10	10	10	10
Secrétaires généraux, avocats généraux	8	8	8	8	8
Autres magistrats et personnel de contrôle (1)	411	423	423	412	408
Personnel administratif	271	273	284	285	286
<i>dont appui au contrôle (2)</i>	83	88	98	102	111
Total Cour	700	714	725	715	712
Chambres régionales et territoriales des comptes					
Présidents et vice-présidents	24	23	24	24	24
Autres magistrats et personnel de contrôle	637	649	703	688	705
Personnel administratif	390	323	323	302	288
<i>dont appui au contrôle (2)</i>	161	128	126	125	118
Total CRTC	1 051	995	1 050	1 014	1 017
Total Cour et CRTC	1 751	1 709	1 775	1 729	1 729
<i>dont contrôle et appui au contrôle</i>	1334	1329	1392	1369	1384
<i>dont administratif (hors appui au contrôle)</i>	417	380	383	360	345

(1) hors rapporteurs à temps partiel

(2) soit, à la Cour : personnels des greffes, de la documentation, de l'ingénierie de formation en faveur des personnels de contrôle, certains personnels de la direction des systèmes d'information, et à compter de 2013, des agents non-magistrats du centre d'appui métier ; dans les CRTC : personnels de greffe et de la documentation.

Source : Cour des comptes – effectifs physiques présents au 31 décembre

L'effectif physique des juridictions financières est globalement stable depuis cinq ans. Il est encadré par un plafond d'emploi demeuré inchangé depuis 2012 et fixé à 1 840 ETPT.

L'écart entre ce plafond d'emploi et l'effectif physique moyen s'explique conjoncturellement en 2015 et 2016 par un ralentissement des recrutements en CRC à l'occasion de la réforme territoriale. Cet écart a aussi une explication structurelle, qui résulte du niveau insuffisant de la masse salariale au regard du plafond d'emploi du programme budgétaire.

Cette stabilité s'est cependant accompagnée d'une évolution de la structure du personnel, adaptée à l'élargissement des missions et à la technicité accrue des métiers des juridictions financières, avec une part prépondérante des emplois de catégorie A+ et A, à hauteur de 70 % de l'effectif. Cette évolution se traduit en particulier par une diminution de la part des emplois de soutien au profit de celle des emplois de contrôle.

Tableau n° 2 : typologie du personnel de contrôle

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Magistrats</i>	228	225	219	218	219
<i>Rapporteurs</i>	69	80	81	80	78
<i>Vérificateurs</i>	69	67	67	69	70
<i>Experts de certification</i>	45	51	56	45	41
Total Cour	411	423	423	412	408
<i>Magistrats</i>	317	320	333	334	346
<i>Vérificateurs</i>	320	329	370	354	359
Total CRTC	637	649	703	688	705
Total Cour et CRTC	1 048	1 072	1 126	1 100	1 113

Source : Cour des comptes

II - Les moyens financiers : un budget constant

La Cour et les CRTC sont financées par un programme budgétaire spécifique (programme 164 – *Cour des comptes et autres juridictions financières*). Leurs dépenses se sont élevées en 2016 à 205,65 M€, soit moins de 0,02 % des dépenses des administrations publiques relevant de leurs champs de compétence.

Hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, le budget des juridictions financières s'établit à près de 159,78 M€. Il se répartit entre la Cour (à hauteur de 78 M€) et les CRTC (81,78 M€).

Les dépenses des juridictions financières sont financées par dotation budgétaire, à laquelle s'ajoute le produit des recettes liées à l'exercice de la fonction de commissariat aux comptes de certains organismes internationaux (cf. deuxième partie chapitre VI).

Ces dépenses sont composées essentiellement de dépenses de personnel, qui représentent près de 88 % du budget des juridictions financières.

L'année 2016 enregistre une légère baisse des dépenses (cf. tableau n° 3) qui tient pour l'essentiel aux éléments spécifiques de cette gestion : l'impact sur les dépenses de personnel de la réforme territoriale et le ralentissement volontaire des recrutements afin de faciliter les mobilités internes ; le calendrier des opérations informatiques, l'année 2016 constituant pour ces opérations une année de transition ; ainsi que la sortie du dispositif des loyers budgétaires de plusieurs CRTC du fait de l'optimisation des locaux.

**Tableau n° 3 : évolution des dépenses (crédits de paiement)
du programme 164 – Cour des comptes
et autres juridictions financières**

Crédits de paiements en M€	2014	2015	2016	Variation (2015-2016)
Dépenses de personnel (Titre 2)	178,33	181,58	180,42	-1,16
- dont rémunérations d'activité	117,04	118,86	117,74	-1,12
- dont cotisations et prestations sociales	61,29	62,72	62,68	-0,04
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	27,74	26,07	23,28	-2,79
Dépenses d'investissement (titre 5)	0,38	2,44	1,91	-0,53
Dépenses d'intervention (titre 6)	0,04	0,04	0,04	0
Total hors titre 2	28,16	28,55	25,23	-3,32
TOTAL DÉPENSES (titre 2 et hors titre 2)	206,49	210,13	205,65	-4,48

Source : Cour des comptes

La loi de finances initiale pour 2017 prévoit une relative stabilité des moyens des juridictions financières, ce qui témoigne de la volonté de contribuer à l'objectif de redressement des comptes publics.

Les crédits de personnel sont en légère progression par rapport à la loi de finances pour 2016. Cette progression, qui intègre l'augmentation du point d'indice de la fonction publique, permet également de réaliser les recrutements dont la mise en œuvre avait été retardée en 2015 dans l'attente de la réforme territoriale.

Les crédits de fonctionnement sont à l'inverse en baisse grâce à un effort de maîtrise des dépenses, et ce malgré l'évolution mécanique de certaines d'entre elles.

Qui contrôle la Cour des comptes ?

Comme toute institution financée par l'argent public, la Cour des comptes voit son budget voté et contrôlé par le Parlement. Le programme budgétaire consacré aux juridictions financières fait l'objet d'indicateurs de performance suivis dans le cadre de l'examen des lois de finances.

La Cour s'appuie sur un dispositif formalisé d'audit et de contrôle interne. Par ailleurs, ses comptes font l'objet d'un audit conduit par des experts désignés par le Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables.

Enfin, elle se soumet régulièrement au regard critique d'institutions supérieures de contrôle étrangères, à l'occasion de « revues par les pairs ». Les recommandations de ces pairs sont présentées à la collégialité des magistrats et débattues ; le Premier président décide ensuite des suites qui leur sont données. Au cours des dernières années, la Cour a bénéficié de trois revues par les pairs : celle du *Tribunal de contas* du Portugal a porté en 2012 sur son organisation et ses procédures, celle du Bureau national d'audit de Finlande a été consacrée en 2012 à l'organisation des missions de certification, celle du *Contrôle fédéral des finances de Suisse* a porté en 2010 puis 2013 sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'information.

Les principales recommandations de ces revues par les pairs ont été mises en œuvre. Leur suivi a été publié sur le site de la Cour (www.ccomptes.fr).

Une mission du *Tribunal de Contas* réalisera en 2017 un suivi des recommandations de la « revue par les pairs » que cette institution supérieure de contrôle avait conduite en 2012.

**

Les moyens des juridictions financières, humains et matériels, font l'objet de mesures de maîtrise, alors même que le métier de la Cour s'est enrichi et que ses missions ne cessent de s'élargir.

À titre de comparaison, l'effectif qui, au sein de la Cour, se consacre aux missions de contrôle des administrations publiques nationales (soit hors fonction de soutien et d'appui au profit des CRTC), est de l'ordre de 650 personnes. La comparaison avec ses homologues étrangers montre que la Cour des comptes dispose, pour ses missions propres, de moyens inférieurs à ceux des institutions supérieures de contrôle (ISC) britannique (1 850 personnes) et allemande (1 250 personnes).

Deuxième partie

Les missions

Les juridictions financières, chargées de veiller au bon emploi des deniers publics, ont eu dès l'origine deux missions inséparables : le jugement des comptes des comptables publics et le contrôle de la gestion. Au titre de cette dernière mission, elles contrôlent la régularité, l'économie des moyens mis en œuvre, l'efficacité et l'efficacité de l'emploi des fonds publics.

Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, la Cour contribue à l'information des citoyens, et assiste le Parlement et le Gouvernement, qui peuvent lui demander des enquêtes sur des sujets spécifiques.

Depuis les années 2000, de nouvelles missions se sont ajoutées aux missions historiques, confortant le rôle d'information et d'assistance au Parlement consacré par la révision constitutionnelle de 2008 : la Cour est chargée, depuis l'entrée en vigueur des lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), de certifier les comptes de l'État et ceux du régime général de sécurité sociale. Depuis 2008, elle contribue également à l'évaluation des politiques publiques. Enfin, la Cour exerce une activité internationale : elle participe activement à plusieurs instances au niveau international, notamment l'organisation INTOSAI, et assure des missions d'audit externe d'organisations internationales.

Chapitre I

Le jugement des comptes publics

La mission juridictionnelle est la plus ancienne exercée par la Cour. Depuis leur création, les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) remplissent, pour les organismes publics relevant de leur champ de compétence, un rôle similaire à celui de la Cour, celle-ci demeurant la juridiction d'appel des jugements des CRTC.

Quoiqu'elle soit moins connue que le contrôle de la gestion et qu'elle ne représente plus la part prédominante de l'activité des juridictions financières, la mission de jugement des comptes demeure essentielle pour assurer le contrôle de l'emploi régulier des fonds publics.

I - L'activité du juge des comptes

La compétence historique de jugement des comptes a vu ses conditions de mise en œuvre profondément renouvelées par la loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, qui a simplifié les règles de procédure et les a adaptées aux exigences du procès équitable, puis par la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, qui a modifié les conditions de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

A - Le champ de compétence

1 - Un juge spécialisé

La gestion des administrations publiques repose en France sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. L'ordonnateur est en général le représentant légal de la collectivité ; il est, selon les cas, élu ou nommé : ministre ou préfet pour l'État, maire pour une commune, proviseur pour un lycée, président ou directeur pour un établissement public. Il dispose de pouvoirs en matière administrative et financière, comme celui d'engager des dépenses, par exemple en recrutant des agents, en concluant des marchés ou des conventions présentant une incidence financière (subvention, bail, vente, etc.), et celui d'ordonner le recouvrement de recettes. Il agit, pour les actes les plus importants, avec l'autorisation de l'assemblée délibérante (conseil municipal, conseil d'administration, Parlement pour l'État).

L'ordonnateur n'est pas habilité à payer les dépenses ni à encaisser les recettes de l'organisme public. Ces tâches sont confiées à un agent, le comptable public, qui doit effectuer à cette occasion des contrôles de régularité de l'opération ordonnancée. Le comptable n'est pas le subordonné de l'ordonnateur. Il s'agit, le plus souvent, d'un fonctionnaire de l'État, nommé par le ministre des finances et qui a suivi une formation en matière juridique, financière, budgétaire et comptable.

La séparation des ordonnateurs et des comptables constitue à la fois le gage d'une gestion régulière des deniers publics et une contribution à la qualité de cette gestion.

Le champ de compétences du juge des comptes dépend donc directement du périmètre d'application du droit de la comptabilité publique et de l'organisation interne des services comptables. À cet égard, la création de la direction générale des finances publiques a entraîné la suppression des receveurs des impôts ; en sens inverse, le nombre d'établissements publics et surtout de groupements d'intérêt public, de coopération sanitaire et de coopération sociale ou médico-sociale dotés d'un comptable public croît constamment. Au total, le nombre de comptes à juger par la Cour des comptes s'élève en 2016 à près de 1 400, soit une augmentation de 29 % en cinq ans. Les chambres régionales et territoriales des comptes ont connu une évolution opposée, à la suite de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011, qui a confié à l'apurement administratif, à compter de l'exercice 2013, les comptes des communes de moins de 5 000 habitants ou dont les recettes ordinaires sont inférieures à trois millions d'euros.

**Tableau n° 4 : nombre d'organismes soumis au contrôle
juridictionnel (dotés d'un comptable public) au 31 décembre 2015**

Cour des comptes		
État : comptables supérieurs du Trésor, receveurs des douanes		129
Établissements publics et autres organismes	Établissements publics administratifs	624
	Établissements publics industriels et commerciaux avec comptable public	63
	Autres organismes (GIP, GCS, GCSMS, divers)	512
Total Cour des comptes		1 328
Chambres régionales et territoriales des comptes		
Collectivités territoriales	Régions et collectivités d'outre-mer	32
	Départements	101
	Communes ⁵	2 190
Établissements publics locaux	Établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes	6 255
	Offices publics de l'habitat et groupements d'intérêt public	383
	Établissements publics locaux d'enseignement et assimilés	584
	Établissements publics de coopération culturelle	90
	Autres	5 147
Établissements publics nationaux par délégation	Établissements publics de santé	888
	Autres	136
Total chambres régionales et territoriales des comptes		15 806

Source : Cour des comptes

⁵ Les comptes des communes et établissements publics locaux de taille moindre ne font pas l'objet d'un jugement par les chambres régionales et territoriales, mais ils sont apurés par le réseau de la direction générale des finances publiques.

Le juge financier est un juge administratif spécialisé, compétent pour statuer sur les comptes des comptables publics dits « patents », c'est-à-dire régulièrement habilités à manier des deniers publics.

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ne peuvent pas juger les ordonnateurs, qui, lorsqu'ils commettent une infraction prévue au livre III du code des juridictions financières, relèvent – à l'exception des ministres et, dans la plupart des cas, des élus locaux – de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). En 2016, le nombre de saisines de la CDBF émanant de la Cour des comptes et des CRTC a été de 15, contre une vingtaine au cours de chacune des deux années précédentes.

Il en va autrement, et le juge des comptes redevient compétent, si l'ordonnateur s'immisce dans la gestion des deniers publics : on parle alors de « comptable de fait », par opposition à « comptable patent », ou de « gestion de fait » (cf. II, C, 6).

2 - La loi de 1963 et les faits générateurs de la responsabilité du comptable

Juge des comptes de droit commun, la Cour des comptes vérifie, à cette occasion, la bonne tenue de la comptabilité et la régularité des recettes et des dépenses publiques.

Préalablement à l'exécution de l'opération en dépense ou en recette, le comptable doit exercer certains contrôles dont la portée a été précisée par la jurisprudence : il lui revient en particulier d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée, si elles sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée. Le Conseil d'État en a déduit que ces vérifications pouvaient conduire les comptables à porter une appréciation sur les actes administratifs à l'origine de la créance et qu'il leur appartenait alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, sans se faire pour autant juges de leur légalité⁶.

⁶ CE, Sect., 8 février 2012, (*Ministre du budget, des comptes publics et de l'État [CCAS de Polaincourt]*), Rec. p. 203.

Par exception aux principes généraux applicables aux fonctionnaires, les comptables publics sont personnellement responsables de leur gestion et en répondent sur leur patrimoine. Leur responsabilité est engagée dans les cas prévus par la loi du 23 février 1963 et notamment dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée, qu'une recette n'a pas été recouvrée ou qu'un déficit ou un « manquant » a été constaté dans leur caisse. Le juge constate le manquement et les déclare alors débiteurs de l'organisme public s'il y a eu préjudice financier (décision de « débet ») ; dans le cas où l'irrégularité n'aurait pas causé un tel préjudice, le juge met à leur charge une somme d'argent dans la limite d'un plafond réglementaire.

Cette responsabilité, illimitée dans son principe, n'exige pas la preuve d'une faute. Afin de pouvoir y faire face, les comptables sont tenus, avant d'entrer en fonctions, de constituer des garanties pouvant prendre la forme d'un cautionnement bancaire ou d'une affiliation à l'association française de cautionnement mutuel.

B - L'activité du juge des comptes

1 - Un contrôle efficace

Après la baisse observée à la suite des deux lois de 2008 et 2011, l'activité contentieuse de la Cour des comptes connaît une légère progression et le nombre d'arrêts rendus dépasse, pour la quatrième fois au cours des cinq dernières années, le nombre des saisines de la juridiction (réquisitoires du ministère public et requêtes en appel). Il en résulte une amélioration des délais de jugement, sauf en matière d'appel⁷. L'augmentation sensible du nombre et du montant des débets, et la diminution concomitante du nombre des ordonnances de décharge, montrent que l'activité juridictionnelle de la Cour présente des enjeux contentieux croissants.

⁷ Si les arrêts d'appel prononcés en 2016 ont été rendus dans un délai moyen de huit mois, leur nombre a baissé fortement, entraînant une progression de plus de 30 % du stock des affaires en instance.

Tableau n° 5 : décisions juridictionnelles de la Cour des comptes et des CRTC

	2013	2014	2015	2016
Cour des comptes				
Réquisitoires (hors appels) ⁸	65	66	86	92
Arrêts	99	140	122	125
<i>Dont arrêts d'appel</i>	48	41	63	38
Nombre de débets	238	199	137	214
Montant des débets (en M€)	135,5	45,4	18,8	64
Nombre de sommes irrémisibles ¹	26	87	52	59
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	5 901	22 479	10 139	23 640
Ordonnances	111	79	117	91
Chambres régionales et territoriales des comptes²				
Réquisitoires	273	356	441	319
Jugements	338	345	418	459
Nombre de débets	435	428	501	655
Montant des débets (en M€)	24,6	30,8	18,6	21,7
Nombre de sommes irrémisibles	144	137	192	209
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	19 141	23 956	38 272	48 702
Ordonnances	2 014	2 418	1 685	2 143

Source : Cour des comptes et Parquet général

¹ Somme qui ne peut pas faire l'objet d'une remise gracieuse par le ministre.

² Hors jugements consécutifs aux arrêts de charges provisoires.

Les chambres régionales et territoriales des comptes parviennent également à rendre un nombre de jugements supérieur au nombre de réquisitoires. Leur activité juridictionnelle est cependant caractérisée par une proportion élevée d'ordonnances de décharge (82 % du total des décisions, contre 41 % à la Cour des comptes). L'augmentation du nombre des ordonnances, alors que le nombre de réquisitoires introductifs d'instance diminue sensiblement, tend à montrer que les contrôles menés par les CRTC ne débouchent, le plus souvent, sur aucune suite contentieuse. Le montant moyen des sommes irrémisibles se situe, avec

⁸ Depuis le décret du 3 juillet 2015, les dossiers d'appel sont adressés au greffe de la Cour des comptes et ne transitent plus par le Parquet général.

233 euros, à un niveau comparable à celui de la Cour des comptes (251 euros).

L'efficacité du contrôle juridictionnel ne saurait pour autant se résumer au seul nombre de charges prononcées ou aux montants en cause. S'y ajoute l'effet préventif ou dissuasif, par définition impossible à mesurer mais incontestable, lié à l'intervention d'un comptable d'autant plus vigilant qu'il expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière. S'y ajoutent également les versements obtenus en cours d'instruction : avertis du fait qu'un réquisitoire a été pris sur leur gestion, les comptables peuvent verser eux-mêmes les sommes en cause ou, plus fréquemment, les faire reverser par le bénéficiaire d'une dépense irrégulière, de façon à éviter le prononcé d'un débet.

Le développement des travaux de certification des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale ne conduit pas à remettre en cause la nécessité d'un jugement des comptes publics. La certification, même si elle était exprimée sans réserve, ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à présent, signifie que les états financiers sont globalement fidèles, sincères et réguliers, mais elle n'implique pas que chacune des opérations retracées dans les comptes est exempte d'irrégularité au regard des contrôles qui incombent au comptable.

En pratique, le contrôle des comptes est dissocié de la certification⁹ et souvent conduit en même temps que l'examen de la gestion de l'organisme. Il a en effet été constaté que les difficultés de gestion, évoquées dans des communications administratives à l'ordonnateur, s'accompagnaient fréquemment d'irrégularités dans la tenue des comptes. Nombre des observations formulées sur la gestion des organismes publics trouvent alors leur sanction dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables qui n'auraient pas effectué l'ensemble des contrôles qui leur incombent.

Dans ce cadre, les juridictions financières sont amenées à juger de la régularité de l'ensemble des dépenses et des recettes publiques au sens de la loi du 23 février 1963¹⁰.

⁹ Cour des comptes, 1^{ère} chambre, 6 juillet 2011, *Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes*, rec. p. 54.

¹⁰ Dans la seule limite de la prescription de cinq ans instituée par la loi du 28 octobre 2008 précitée.

Une responsabilité effective

Le régime de responsabilité des comptables publics, qui peut conduire à des débits de montant important, explique l'existence d'un pouvoir de remise gracieuse. Celui-ci permet au ministre des finances de dispenser les comptables de régler tout ou partie des sommes dont ils ont été déclarés débiteurs et de faire prendre ces sommes en charge, selon les cas, par l'État ou par l'organisme public.

Les textes d'application de la loi du 23 février 1963 ont longtemps confié le pouvoir de remise au ministre des finances, sans condition ni limite. La pratique a parfois tendu à dénaturer l'exercice de cette prérogative, pour en faire une modalité du pouvoir hiérarchique, voire disciplinaire. Dans nombre de cas, les comptables constitués en débet par le juge des comptes obtenaient une remise quasi intégrale en principal et en intérêts par décision ministérielle non motivée. Au milieu des années 2000, le taux de remise représentait ainsi 99,7 % et 99,9 % du montant des débits. La Cour des comptes comme la doctrine ont pu voir dans une telle attitude une atteinte à l'autorité de la chose jugée.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2011, le ministre ne peut plus faire remise des sommes mises à la charge du comptable lorsque la méconnaissance de ses obligations n'a pas causé de préjudice à l'organisme public. En cas de préjudice, les possibilités de remise des débits sont limitées, puisque le ministre ne peut plus en faire remise gracieuse intégralement sauf en cas de décès du comptable ou de respect des règles de contrôle sélectif des dépenses.

Un décret du 5 mars 2008 a confié à la Cour des comptes le rôle qui était jusqu'alors celui du Conseil d'État pour examiner les projets de remise gracieuse des débits d'un montant significatif. Les presque 600 avis rendus à ce titre depuis 2009 ont tendu à rendre son effectivité au principe de la responsabilité pécuniaire des comptables : le montant moyen laissé à la charge des comptables dans le cadre de ces procédures est de 904 euros, avec seulement huit remises totales, liées le plus souvent au décès du comptable. Les sommes laissées à la charge du comptable excèdent 2 500 euros dans 12 % des cas, 5 000 euros dans près de 5 %, et dépassent 15 000 euros dans trois dossiers. Ces avis sont suivis par le ministre dans 98 % des cas.

Même lorsque l'avis de la Cour des comptes n'est pas requis, les cas de remise gracieuse totale sont devenus très minoritaires : ils concernent moins de 15 % des dossiers en 2015 et 2016 et les sommes laissées définitivement à la charge du comptable peuvent être significatives et représenter, dans deux cas certes exceptionnels, plus de 26 000 euros pour l'agent comptable d'un établissement public national (soit plus de 50 % du débet) et jusqu'à 47 000 euros dans le cas d'un comptable principal de l'État (dont le débet était de l'ordre de 9 M€).

2 - Une procédure encadrée

Longtemps assurée par la règle du « double arrêt », la contradiction est assurée dans le cadre d'une procédure rigoureuse, issue de la loi du 28 octobre 2008, qui a mis un terme à la possibilité, pour le juge, de se saisir lui-même des irrégularités qui avaient été relevées à l'occasion d'un contrôle, les présomptions de charges étant désormais énoncées à la diligence du parquet.

Dans une première phase, non contentieuse, un magistrat examine les comptes et remet un rapport. Au vu de ce rapport, transmis par le président de la formation de jugement au ministère public, ce dernier saisit le juge des charges par voie de réquisitoire auquel les parties, dont le comptable, sont invitées à répondre. Un rapporteur instruit l'affaire, analyse les réponses, émet des propositions, sur lesquelles la formation de jugement statue collégialement. Lorsque le parquet ne retient aucun élément de nature à mettre en jeu la responsabilité du comptable, la décharge de celui-ci est prononcée par une simple ordonnance prise par un juge unique.

Avant même cette réforme, les années 1990 et 2000 avaient vu se renforcer les garanties offertes aux parties. Le principe de l'audience publique avait été introduit en matière d'amendes et de gestion de fait. Puis, notamment sous l'influence des jurisprudences du Conseil d'État¹¹ et, plus généralement, des règles du procès équitable dégagées par la Cour européenne des droits de l'Homme¹², la Cour des comptes avait relevé ses exigences en matière d'impartialité de la formation de jugement.

Le rôle du parquet

En matière juridictionnelle, le ministère public, exercé auprès de la Cour des comptes par le Procureur général ou auprès de la chambre régionale ou territoriale par le procureur financier, est chargé de veiller à la production des comptes publics. En cas de retard ou de défaillance du comptable, il peut demander à la juridiction de prononcer une amende. De telles situations sont rares et ont donné lieu, en 2014 et 2015, à moins d'une dizaine de réquisitoires sur l'ensemble du territoire.

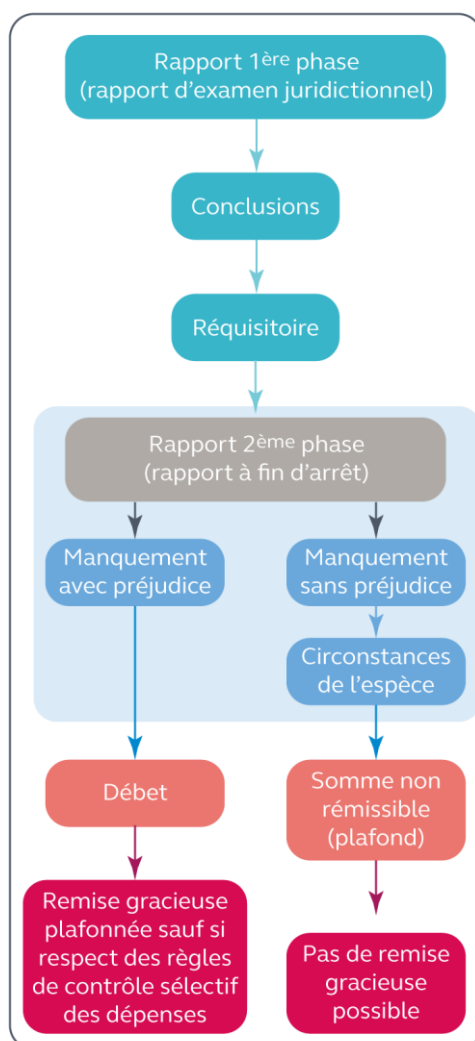
¹¹ CE, Ass., 23 février 2000, *Labor Métal* ; Ass., 6 avril 2001, *Razel Frères et Le Leuch*.

¹² CEDH, 12 avril 2006, *Martinie c/ France*.

Le ministère public ne peut décider des contrôles, dont l'initiative revient au président de la juridiction. Au vu des rapports établis par un magistrat ou de toute information en sa possession, le procureur général ou le procureur financier saisit la Cour ou la chambre des irrégularités qu'il estime susceptibles d'engager la responsabilité du comptable ou de constituer une gestion de fait ; il dispose en ce domaine du monopole des poursuites. Une centaine de réquisitoires ont ainsi été notifiés en 2016. Le réquisitoire porte sur les faits litigieux, la qualification qui s'y attache et les personnes en cause. Ces éléments lient le rapporteur et la formation de jugement, qui ne peuvent aller au-delà des griefs retenus par le ministère public, sauf à ce que celui-ci prenne un réquisitoire supplétif, ce qu'il peut faire à tout stade de l'instance (CE, 5 avril 2013, *Parquet général près la Cour des comptes*).

Tenu informé ou rendu destinataire de l'ensemble des actes de la procédure, le ministère public fait connaître sa position, au terme de l'instruction, par des conclusions versées au dossier. Il prend part à l'audience publique de jugement, sans être tenu par le sens des conclusions écrites, en vertu de l'adage selon lequel *La plume est servie mais la parole est libre*. Le parquet général de la Cour a ainsi déposé, aux différents stades de la procédure, 252 conclusions sur des dossiers juridictionnels en 2016, qui se concentrent à hauteur de 80 % sur la première chambre (23 %), qui juge les comptes des comptables principaux de l'État, la quatrième chambre (25 %), qui juge les appels à l'encontre des décisions des CRTC, et la septième chambre (31 %), compétente à l'égard d'un grand nombre d'établissements publics.

Le Procureur général peut interjeter appel des jugements et ordonnances des CRTC (de même que le procureur financier près la chambre), se pourvoir en cassation contre les arrêts et ordonnances de la Cour, et introduire des recours en révision. Ses pourvois ont permis de préciser des points importants comme l'impossibilité, pour le juge des comptes, de se fonder sur le dépassement des délais raisonnables pour renoncer à mettre en jeu la responsabilité d'un comptable (CE 17 décembre 2008, *Receveurs des impôts de Haute-Saône*), le régime des appels des ordonnateurs contre les ordonnances de décharge des comptables (CE, 5 avril 2013, *Centre hospitalier de Compiègne*), le caractère d'ordre public du moyen tiré de la prescription du jugement des comptes publics (CE 30 décembre 2015, *Centre culturel français de Lagos*) ou le fait que le comptable ne saurait, en vue du règlement d'une dépense, faire prévaloir les impératifs tirés de la continuité du service public sur les obligations de contrôle qui lui incombent, par exemple en matière de disponibilité des crédits (CE 20 mars 2013, *GIP de transport sanitaire par hélicoptère en Île-de-France*).

Schéma n° 1 : procédure de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics

Source : Cour des comptes

II - L'actualité de la jurisprudence en 2016

A - La jurisprudence a confirmé ou précisé les limites de la responsabilité des comptables

Dans la période récente, le juge des comptes a souhaité renforcer le rôle du comptable dans la mise en œuvre de l'ordre public financier. Il est allé jusqu'à évoquer le principe de « l'indépendance » du comptable, tant à l'égard de l'ordonnateur que de l'autorité hiérarchique (cf. rapport public annuel 2016)¹³. En contrepartie, la jurisprudence apporte un certain nombre de garanties au comptable afin d'assurer un jugement des comptes équilibré.

1 - L'évolution du régime de la prescription de jugement

Parmi les garanties apportées au comptable, figure celle qui permet que sa responsabilité ne puisse plus être engagée au-delà d'un certain délai après la date de dépôt de ses comptes (pour les comptables principaux) ou de la production de ses justifications (pour les comptables secondaires).

Ce délai, fixé par le IV de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée, n'a cessé de se réduire, au bénéfice du comptable : à la prescription trentenaire de droit commun tirée du code civil, s'était substituée en 2001 une prescription spécifique de dix ans, ramenée à six (de 2004 à 2008), puis à cinq années (à partir de 2009). Désormais, il suffit qu'un compte ne soit pas jugé dans les cinq ans suivant l'année de son dépôt pour que le comptable soit déchargé du simple fait de la loi.

Un point restait à préciser, celui de savoir si l'acquisition de cette prescription était ou non d'ordre public. La question n'est pas théorique, certains comptables omettant de soulever le moyen au stade de la phase contentieuse.

Le Conseil d'État, statuant en cassation d'un arrêt d'appel en 1993, avait d'abord écarté un moyen tiré de la prescription, soulevé par un

¹³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome II, 2^{ème} partie, Les missions, Le jugement des comptes publics, p. 38-39. La Documentation française, février 2016, 639 p., disponible sur www.ccomptes.fr

gestionnaire de fait, au motif qu'il n'était pas d'ordre public¹⁴. Par la suite, dans plusieurs espèces, la Cour avait soulevé la question de la prescription, soit d'office¹⁵, soit en estimant que, sans être soulevée par le comptable, la question avait été mise par une autre partie dans le débat contentieux¹⁶. Le Conseil d'État a mis fin aux hésitations dans une décision de revirement rendue à la fin de l'année 2015, qui affirme le caractère d'ordre public du moyen¹⁷ : désormais, il revient au juge des comptes de s'assurer du fait que les irrégularités dont il est saisi ne sont pas atteintes par la prescription de cinq ans.

2 - La prohibition du contrôle de la légalité des actes administratifs

Cette jurisprudence traditionnelle d'après laquelle le juge des comptes ne peut exiger du comptable qu'il exerce un contrôle de la légalité des actes administratifs, a été réaffirmée avec force en 2016. C'est ainsi que le juge a considéré que le paiement d'une prime ne faisant aucune référence explicite à un texte, dont le versement était donc illégal au regard du droit de la fonction publique, n'entraînait pas de préjudice financier dans la mesure où le comptable disposait d'une délibération de l'autorité compétente, que celle-ci était complète et précise et ne laissait subsister aucune ambiguïté sur la volonté de cette autorité de payer la prime¹⁸.

La Cour a jugé dans le même sens en exonérant de responsabilité le comptable qui avait payé des primes non prévues par un texte, dans la mesure où ce comptable disposait de justifications contractuelles détaillées et suffisantes lui permettant un tel paiement.¹⁹

¹⁴ CE, *Association Noisy-Communication*, 23 juillet 2010, n° 318826 et n° 318978.

¹⁵ C. comptes, 23 juillet 2012 (*Lycée Thomas-Jean-Main de Niort et GRETA des Deux-Sèvres*), n° 64613 ; 22 janvier 2016, *Direction régionale des finances publiques d'Île-de-France, DSF de Paris sud-ouest, SIE Porte-Dauphine Paris 16^{ème}*.

¹⁶ C. comptes, 4 mars 2015, *DRFiP de la Guyane*, n° 71818.

¹⁷ CE, 30 décembre 2015, *Centre culturel de Lagos*, n° 385176.

¹⁸ CC, 26 mai 2016, *commune de Mallemort*.

¹⁹ CC, 22 janvier 2016, *théâtre national de la Colline*.

3 - Les règles applicables en matière de production des pièces justificatives

Rien que la nomenclature, mais toute la nomenclature pourrait être l'adage qui résumerait le mieux la position du juge aujourd'hui, s'agissant du contrôle de validité de la créance. En 2016, le Conseil d'État a précisé les bornes de cette exigence dans un sens favorable au comptable : l'agent comptable d'un grand port maritime, établissement public à caractère industriel et commercial, avait vu sa responsabilité mise en jeu pour avoir payé une subvention en l'absence de convention telle qu'exigée par la loi du 12 avril 2000 et la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État.

Le Conseil d'État a considéré que la Cour des comptes ne pouvait exiger du comptable qu'il se réfère à la nomenclature de l'État, non applicable en l'espèce. Le comptable devait se référer uniquement aux instructions concernant son établissement et, le cas échéant, dans le silence des instructions, déterminer la liste des pièces justificatives pertinentes²⁰.

4 - Les pouvoirs et les obligations du juge des comptes

Dans une décision de grande portée, le Conseil d'État a affirmé, en 2016, que le juge des comptes devait apprécier la légalité des actes administratifs et les interpréter, lorsque cette question conditionnait son office ; il s'agissait, en l'occurrence, de déterminer si un groupement de coopération sanitaire était une personne morale de droit public soumise aux règles de la comptabilité publique, à la lumière des actes administratifs pris pour sa constitution, dans un cas où le juge administratif avait rendu précédemment plusieurs décisions non convergentes²¹.

Le rapporteur public devant le Conseil d'État a donné d'utiles indications sur le champ d'application de cet office particulier du juge : « les questions de droit touchant le périmètre des organismes publics relevant de son contrôle, la détermination du comptable responsable, que ce soit dans le temps (en fonction des règles d'installation) ou dans l'espace (en fonction de celles qui organisent la répartition de la responsabilité entre

²⁰ CE, 9 mars 2016, *grand port maritime de Dunkerque*.

²¹ CE, 28 septembre 2016, *M. Lecomte et autres, M. Coll, centre hospitalier de la Côte fleurie*.

comptables principaux, secondaires, subordonnés, etc.), la prescription des comptes, l'application des principes comptables et financiers, etc. ».

Le principe affirmé par le juge de cassation dans cette circonstance se rattache à une jurisprudence ancienne par laquelle la Cour se reconnaissait comme juge de l'exception d'illégalité²², principe lié à sa qualité de juge spécialisé de l'ordre administratif. Dans des décisions plus récentes, la Cour avait précisé, en tant que juge d'appel, accepté d'apprécier par la voie de l'exception, la légalité d'un acte administratif, faute de dispositif de renvoi préjudiciel au sein de l'ordre des juridictions administratives²³.

Ce pouvoir d'interprétation peut jouer dans un sens protecteur pour le comptable : c'est ainsi que la Cour a décidé de procéder à une requalification juridique de contrats d'auteur ou de contrats de prestation de services pour des prestations d'enseignement ; elle a considéré qu'il existait une relation de salariat entre des enseignants et un institut français à l'étranger ; elle a donc jugé qu'il existait, en fait, des contrats de vacances et a prononcé un non-lieu en faveur du comptable²⁴.

Comme tout juge, la Cour des comptes reste attentive à la motivation des jugements ; elle a ainsi annulé un jugement de chambre régionale des comptes au motif que les arguments du ministère public y étaient seulement mentionnés, alors qu'ils auraient dû être examinés et discutés²⁵.

B - L'évolution de la jurisprudence sur le préjudice financier

À la suite de la réforme de 2011 introduisant la notion de préjudice, le juge a élaboré une jurisprudence d'après laquelle il pouvait regarder comme un manquement unique des irrégularités de même nature commises

²² CC, 26 mars 1908, *commune de Bellac*, Recueil, page 19 ; CC, 28 juin 1927, *Régie d'électricité de la Garde-Freinet et du Plan-de-la-Tour*, Recueil, page 6 ; CC, 27 juin 1911, *établissement thermal de Digne*, Recueil, page 30 ; CC, 2 juillet 1914, *commune de Lerm-et-Musset*, recueil, page 61.

²³ CC, 29 novembre 2007, *collectivité d'outre-mer de Polynésie française*, Recueil, page 76 ; CC, 30 avril 2009, *gestion de fait des deniers du département de l'Isère*, Recueil, page 32.

²⁴ CC, 18 février 2016, *arrêté conservatoire de débit de l'institut français de Ljubljana (Slovénie)*.

²⁵ CC, 7 juillet 2016, *commune du Lamentin (Guadeloupe)*.

par un comptable au cours d'un même exercice. Il met dans ce cas à la charge du comptable une seule somme irrémissible par exercice, quels que soit le nombre et le montant des faits en cause²⁶.

En 2016, le juge a appliqué cette jurisprudence protectrice du comptable à plusieurs reprises, en particulier à propos du règlement répétitif de dépenses d'achat public en l'absence de pièces justificatives suffisantes²⁷.

1 - Du constat du manquement à l'appréciation du préjudice

En 2016, la Cour a explicitement rappelé que certaines irrégularités commises par le comptable n'étaient justiciables d'aucune sanction par le juge. En effet, une charge ne peut prospérer que si le manquement aux règles comptables entre dans l'un ou l'autre des cinq cas d'ouverture de responsabilité explicitement prévus par la loi (recette non recouvrée, dépense irrégulièrement payée, manquant en monnaie ou en valeur, indemnisation d'un tiers par la faute du comptable, rémunération d'un commis d'office). C'est ainsi qu'un désordre comptable avéré, même s'il traduit la méconnaissance grave d'obligations prévues par le décret sur la comptabilité publique, ne donne pas lieu à charge lorsqu'il n'entraîne ni un manquant en monnaie ou en valeurs, ni une recette non recouvrée²⁸.

Le juge rappelle constamment que l'existence d'un préjudice financier ne pouvait être écartée du seul fait de la réalité alléguée du service fait²⁹ et qu'il n'est pas tenu par l'appréciation sur ce point de l'assemblée délibérante ou de l'ordonnateur³⁰, même en présence d'une attestation de service fait. La Cour des comptes considère néanmoins que, lorsque la responsabilité du comptable a été engagée pour insuffisance de pièces justificatives, le préjudice n'est pas établi si l'autorité compétente pour engager ou autoriser la dépense en avait admis le principe et le montant, préalablement au paiement.

²⁶ CC, 21 juillet 2013, *agence de la biomédecine*, Recueil 2013, page 118.

²⁷ CC, 15 janvier 2016, *commune de Martigues* ; 18 avril 2016, *école nationale supérieure Louis Lumière*.

²⁸ C. comptes, chambres réunies, 26 mai 2016, *Direction régionale des finances publiques de Rhône-Alpes*.

²⁹ C. comptes, 24 octobre 2013, *Ecole nationale supérieure de police*, Rec. p. 156 ; 15 mai 2014, *Communauté de communes du Pays bellémois*, Rec. p. 79.

³⁰ C. comptes 10 avril 2014, *Communauté de communes du Saint-Affricain*, Rec. p. 63.

Des circonstances particulières peuvent conduire à écarter la notion de préjudice financier malgré le caractère incontestablement irrégulier, au plan formel, de la dépense : c'est ainsi que, malgré un ordre de paiement non signé par l'ordonnateur et une imputation comptable erronée, le paiement d'une dette en exécution d'une décision de justice n'entraîne pas de préjudice financier, en raison du caractère exécutoire de cette décision³¹.

2 - La question du préjudice en recettes

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État qu'en cas de manquement du comptable à ses obligations en vue du recouvrement d'une recette, ce manquement devait « en principe être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'organisme concerné »³². Pour échapper au prononcé d'un débet, il appartient donc au comptable de démontrer l'absence de préjudice ou le fait que le préjudice ne peut être regardé comme imputable au manquement, « en raison notamment de l'insolvabilité de la personne qui en était redevable ». Cette circonstance peut être établie, le cas échéant, postérieurement au manquement. À défaut, l'inaction du comptable sera considérée comme ayant causé un préjudice financier.

Le juge des comptes regarde, par suite, le défaut de diligences du comptable comme la cause du préjudice sauf, en cas de liquidation du débiteur, à ce que l'état de reddition du compte fasse apparaître qu'en toute hypothèse, le Trésor n'aurait pu être désintéressé.

Tel est notamment le cas du défaut de déclaration d'une créance fiscale au passif d'une procédure de liquidation judiciaire si la société concernée était insolvable au moment des faits³³.

Il en va de même si la société débitrice a cessé toute activité antérieurement au prononcé de la liquidation judiciaire³⁴, ou s'il est établi

³¹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 16 octobre 2014, *Office Français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)*, Rec. p. 127.

³² CE, Sect., 27 juillet 2015, *Ministre délégué, chargé du budget*, publié au recueil Lebon.

³³ C. comptes, 1^{ère} chambre, 27 octobre 2014, *Direction des services fiscaux de Haute-Savoie. Service des impôts des entreprises (SIE) d'Annemasse*, Rec. p. 132.

³⁴ C. comptes, 1^{ère} chambre, 13 avril 2015, *Direction des grandes entreprises (DGE)*, Rec. p. 44.

que la créance avait un caractère définitivement irrécouvrable avant la date de l'engagement de la liquidation judiciaire³⁵.

De même, si un comptable voit sa responsabilité engagée pour absence de déclaration de créances au passif de la liquidation judiciaire d'une société, et si le juge constate que seules les créances super privilégiées ont été payées à la clôture de la procédure collective, il considère que le manquement du comptable n'a pas engendré de préjudice financier³⁶.

3 - La question du préjudice en dépenses

L'appréciation du préjudice en matière de paiements repose avec constance sur la question de savoir si la dépense était ou non due. Dans l'arrêt précité *Direction régionale des finances publiques de Rhône-Alpes du 26 mai 2016*, les chambres réunies de la Cour ont apporté diverses précisions sur la définition du préjudice en dépenses.

En premier lieu, si un paiement dont la justification prévue par la nomenclature des pièces justificatives n'est pas jointe au compte est toujours irrégulier, cette irrégularité emporte des conséquences variables. Si le comptable n'a pas produit, à la date du jugement, soit la pièce qui manquait, soit une autre attestant par ailleurs de la validité de la créance, il n'a pu, à aucun moment, vérifier la liquidation de la dépense : il y a donc préjudice. Mais s'il a produit à la date du jugement la pièce manquante ou sa copie (et que la liquidation est correcte), le manquement est sans préjudice. Enfin, si la nomenclature prévoit qu'un original doit être joint au paiement, que le comptable a payé sur la base d'une simple copie, mais qu'il a fourni à la date du jugement l'original manquant, il y a manquement sans préjudice ; compte tenu du caractère très formel du manquement, le juge renonce parfois à prononcer une somme non rémissible.

En deuxième lieu, l'absence de certification du service fait à l'appui d'une dépense rend également irrégulier le paiement. Dans le cas où le comptable a produit ensuite une justification directe ou indirecte que le service a bien été fait, le manquement est regardé comme sans préjudice. Dans les autres cas, il y a préjudice, un paiement sans preuve que le service a été fait constituant un indu au sens de la jurisprudence financière.

³⁵ C. comptes, 7^{ème} chambre, 27 mai 2015, *Établissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA)*, Rec. p. 68.

³⁶ C. comptes, 1^{ère} chambre, 4 juin 2014, *direction départementale des finances publiques (DDFIP) de l'Eure. Service des impôts des entreprises de Verneuil-sur-Avre*, Rec. p. 82.

En troisième lieu, lorsque le comptable a payé un mandat non signé ou signé par une personne non habilitée, le préjudice n'aura pas causé de préjudice financier si le comptable a apporté, au moment du jugement, la preuve de la volonté expresse de l'ordonnateur compétent de l'époque d'ordonnancer la dépense. Dans les autres cas, il y a préjudice, une telle dépense étant par principe indue.

Enfin, en matière de commande publique, le paiement d'une prestation en l'absence de contrat écrit ou au vu d'un marché passé par une personne incompétente engage par principe la responsabilité du comptable, sauf si était joint au paiement un certificat administratif de l'ordonnateur prenant la responsabilité de l'absence d'un marché écrit³⁷. Le manquement est sans préjudice si le comptable produit ensuite au juge un tel certificat ou une autre preuve de la volonté expresse de l'ordonnateur de l'époque d'engager la dépense. Cette solution est à rapprocher de celle retenue pour un paiement effectué sur le fondement d'une convention signée par une personne non habilitée, le comptable disposant de documents prouvant la volonté de l'autorité compétente d'engager la dépense³⁸. Dans les autres cas, la dépense étant indue, le préjudice est caractérisé.

Les gestions de fait

La gestion de fait a pour effet – et parfois pour motivation principale – de faire échapper le maniement de deniers au comptable public. On se trouve ainsi dans des situations où, en l'absence des contrôles institutionnels, les risques de manquement à la probité sont *a priori* plus élevés qu'ailleurs : conservation douteuse des valeurs, dépenses irrégulières au fond, emplois fictifs, voire détournements.

Or, la juridiction financière doit s'assurer de l'emploi régulier des deniers publics, que ceux-ci aient été maniés par des personnes régulièrement habilitées, les comptables dits « patents », ou qu'ils l'aient été par des personnes dépourvues de titre légal, les « gestionnaires de fait ».

La gestion de fait consiste en l'encaissement de recettes publiques par des personnes dépourvues de titre légal ou l'extraction irrégulière de deniers publics au moyen de mandats fictifs.

³⁷ CE, Sect., 8 février 2012, *Ministre du budget, des comptes publics et de l'État [CCAS de Polaincourt]*, Rec. p. 203.

³⁸ CC, 19 juillet 2016, *TPG de la Guadeloupe*.

Cette construction juridique permet la répression d'irrégularités qui présentent une réelle gravité allant de la mise en place d'associations para-administratives à seule fin de contourner les règles de rémunération de la fonction publique jusqu'au détournement de fonds publics en passant par la constitution de « caisses noires ».

En 2015, la Cour avait notamment jugé que le fait, pour des directeurs de foyers-logements, d'encaisser eux-mêmes des prix de repas, et d'utiliser ces fonds pour payer le prestataire et effectuer de menues dépenses était une gestion de fait, dans laquelle devait être attrait le supérieur hiérarchique qui, sans avoir directement manié les deniers, avait connaissance de l'irrégularité du dispositif. La même solution a été appliquée au maire de la commune, président du centre communal d'action sociale, qui a été regardé comme ayant connu et toléré les irrégularités, puisqu'il avait institué une régie de recettes chargée d'encaisser les produits des repas, nommé des régisseurs, mais ne s'était pas inquiété, en tant qu'ordonnateur du CCAS, de l'absence totale de recette ou de dépense à ce titre dans les comptes du centre. Elle a considéré que l'ordonnateur de l'établissement public, ayant autorité sur l'ensemble des agents du centre, notamment sur les gestionnaires « de brève main », aurait dû faire cesser les irrégularités qu'il ne pouvait ignorer, et l'a déclaré en conséquence gestionnaire de fait³⁹.

Dans une autre affaire, la Cour a qualifié de gestion de fait la mise en place d'un fonds de dotation qui avait encaissé des recettes en rémunération de prestations qu'il réalisait en utilisant les moyens de l'administration, à l'égard de laquelle il ne disposait pas d'une autonomie réelle⁴⁰.

Par ailleurs, au terme d'une longue procédure entamée devant la chambre territoriale des comptes de Polynésie française, la Cour a pu statuer en appel, en 2016, par 14 arrêts, sur les comptes des gestions de fait relatives à des dépenses de rémunération supportées par la collectivité de Polynésie française durant les années 1996 à 2004. Antérieurement déclarés comptables de fait à l'issue de la première étape de la procédure en 2008, l'ancien président de la collectivité d'outre-mer et divers responsables politiques locaux devaient rendre des comptes sur l'emploi de sommes destinées à rémunérer comme collaborateurs de la collectivité des élus locaux ou des responsables syndicaux. La Cour a considéré que les dépenses en cause ne pouvaient être allouées faute d'avoir vu leur utilité publique

³⁹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *CCAS de Toul*. Rec. p. 16.

⁴⁰ C. comptes, 2^{ème} chambre, 14 septembre 2015, *Fonds de dotation Saint-Cyr grande école*, Rec. p. 97.

reconnue par l'assemblée territoriale. Elle a mis en débet l'ancien président de la collectivité territoriale et diverses autres personnes pour un montant cumulé de 1,94 M€ sur les 14 affaires. En outre, elle a condamné les divers protagonistes à des amendes pour gestion de fait : le montant cumulé des amendes prononcées à l'égard de l'ancien président de la collectivité territoriale s'élève à un peu moins de 97 000 €. Les comptes de fait se sont pourvus en cassation devant le Conseil d'État qui ne s'est pas encore prononcé.

Le jugement des comptes avait fait en 2015 l'objet d'une réflexion interne à la Cour des comptes : au 1^{er} janvier 2016, la programmation des contrôles juridictionnels a été intensifiée, et la part du contrôle des comptes dans le programme des magistrats, notamment des nouveaux arrivants, a été accrue ; l'organisation interne de la juridiction a également été modifiée, avec notamment la mise en place d'un comité juridictionnel et la création, dans l'ensemble des chambres, de sections contentieuses.

Chapitre II

Le contrôle de la gestion

Le contrôle, ou l'examen⁴¹, de la gestion constitue l'activité la plus connue des juridictions financières. Étroitement liée et souvent réalisée concomitamment au contrôle juridictionnel sur les comptes, elle a pour objet de s'assurer du bon emploi des fonds publics, c'est-à-dire de leur utilisation régulière et respectueuse des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Le champ des organismes concernés est beaucoup plus vaste que celui du jugement des comptes.

Illustré d'exemples récents de contrôles de la gestion ayant donné lieu à des observations rendues publiques par la Cour ou par les chambres régionales ou territoriales des comptes (CRTC) en 2016, ce chapitre met en exergue la diversité des contrôles réalisés et de leurs suites.

I - Un très vaste champ de contrôle

Le champ du contrôle de la gestion est beaucoup plus vaste que celui du contrôle juridictionnel. Il s'exerce non seulement sur l'ensemble des organismes dotés d'un comptable public relevant de la compétence juridictionnelle respective de la Cour et des CRTC (cf. chapitre I), mais aussi sur d'autres entités non soumises au contrôle juridictionnel.

Si ces entités sont pour l'essentiel des organismes publics, nationaux ou locaux, des organismes privés peuvent aussi être contrôlés par la Cour

⁴¹ Le terme d'examen de la gestion est spécifiquement utilisé pour les CRTC. Au sein du présent chapitre, les termes « contrôle de la gestion » renvoient à la fois à l'activité de la Cour et à celle des CRTC.

ou les CRTC sous certaines conditions définies par la loi. L'article 109 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a ainsi étendu le champ du contrôle de la Cour et des CRTC aux personnes morales de droit privé à caractère sanitaire, social ou médico-social.

Le contrôle de la gestion peut aussi être exercé de manière transversale sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités.

A - Le contrôle de la gestion exercé sur des entités

Tableau n° 6 : répartition des compétences entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes en 2016

Cour des comptes	État, sécurité sociale		Fonds européens
	Établissements publics nationaux (sauf délégation aux CRTC)		
	Entreprises publiques		
	Organismes privés bénéficiant de concours publics nationaux		
	Organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant de dons ouvrant droits à un avantage fiscal		
Chambres régionales et territoriales des comptes	Collectivités territoriales et organismes liés	Régions, départements, communes	
		Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI – intercommunalités) et syndicats mixtes	
		Autres établissements publics locaux : établissements publics locaux d'enseignement, etc.	
		Sociétés d'économie mixte locales et sociétés détenues à + 50 % par les collectivités territoriales	
		Organismes privés bénéficiant de concours publics locaux	
	Établissements publics nationaux (par délégation)	Chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers et de l'artisanat	
		Certains établissements d'enseignement (écoles d'architecture, notamment)	
		Établissements publics fonciers et certains établissements publics d'aménagement Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS)	
		Établissements publics de santé (hôpitaux)	

Source : Cour des comptes

1 - Les entités relevant de la compétence de la Cour des comptes

Le champ de compétence de la Cour des comptes en matière de contrôle de la gestion n'a cessé de s'élargir, tout particulièrement au cours de ces dernières décennies.

La Cour contrôle la gestion des services de l'État (services centraux et déconcentrés des ministères) et celle de l'ensemble des organismes de sécurité sociale.

Un exemple de services de l'État contrôlés par la Cour des comptes : le centre national des sports de la défense (CNSD)

Le CNSD est un service interarmées placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées et commandé par un officier général, qui assure également les fonctions de commissaire aux sports militaires. Il a été créé à compter du 1^{er} janvier 2006 par regroupement de l'école interarmées des sports (EIS) et du centre sportif d'équitation militaire (CSEM). Il est implanté à Fontainebleau sur le site de l'EIS, qui a fait l'objet d'une rénovation lourde dans le cadre d'un partenariat public privé (PPP).

Dans un référé adressé au ministre de la défense, rendu public le 15 novembre 2016⁴², la Cour des comptes a regretté la manière selon laquelle cette opération a été conduite. Un projet mal conçu, une gestion de projet insuffisante et un mode de financement inapproprié, tels ont été les principaux constats relatifs à cette opération d'un montant total de 420 M€ TTC (en euros constants) pour la durée du PPP (2012-2042).

La Cour est compétente pour contrôler la gestion de tous les établissements publics nationaux, comme le muséum d'histoire naturelle (cf. tome I, troisième partie, chapitre II) et l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA - cf. chapitre IV).

Relève aussi de la compétence de la Cour des comptes le contrôle de la gestion des entreprises publiques : établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) comme, par exemple le port autonome de Paris, sociétés nationales, sociétés d'économie mixte et sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la totalité ou la majorité du capital social.

⁴² Cour des comptes, *Référé, Le centre national des sports de la défense (CNSD) à Fontainebleau*. 15 novembre 2016, 3 p., disponible sur www.ccomptes.fr

**Un exemple d'établissement contrôlé par la Cour des comptes :
le port autonome de Paris**

Le port autonome de Paris est le premier port fluvial de France pour le trafic de marchandises et le premier port intérieur mondial dans le domaine du tourisme. Son activité, relativement stable, est répartie sur 70 sites en Île-de-France.

La Cour a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du port autonome de Paris pour les exercices 2009 à 2013⁴³. Elle a constaté que la situation financière de cet EPIC était satisfaisante et que le pilotage de la politique d'investissement avait été amélioré. Estimant, toutefois, que la gouvernance caractérisée par un conseil d'administration avec un nombre de membres important et des risques de conflits d'intérêt devait être réformée, elle a formulé des recommandations en ce sens. Ses autres recommandations ont notamment porté sur la gestion des ressources humaines et le renforcement de la coopération interportuaire sur l'axe Seine dans le cadre du groupement d'intérêt économique des ports du Havre, de Rouen et de Paris (Haropa).

La Cour des comptes est aussi compétente pour le contrôle de personnes morales de droit public *sui generis*, comme la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations, plus communément appelée « Caisse des dépôts ».

**Le contrôle d'une filiale de la Caisse des dépôts par la Cour des
comptes en 2016 : Services Conseils Expertises Territoires (SCET)**

Créée par la loi du 28 avril 1816 en remplacement de l'ancienne « Caisse d'amortissement », la Caisse des dépôts (CDC) est régie par les articles L. 518-2 du code monétaire et financier qui la définit avec ses filiales comme un « groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays », pouvant également exercer des activités concurrentielles.

⁴³ Cour des comptes, *Rapport particulier : Port autonome de Paris. Exercices 2009 à 2013, actualisation jusqu'en 2015 pour la gestion*, juin 2016, 92 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Après avoir contrôlé en 2014 les filiales CDC Entreprises⁴⁴ et Icade⁴⁵, la première chambre de la Cour a contrôlé en 2016 les comptes et la gestion de la SCET pour les exercices 2005 à 2015⁴⁶.

Conçue comme un outil de soutien à l'économie mixte locale, la SCET a connu de nombreuses transformations. Toutefois, son modèle, confronté à l'érosion de son chiffre d'affaires et à une perte de rentabilité, doit encore évoluer pour s'adapter à la mutation de l'organisation de l'économie mixte et aux tensions financières pesant sur les collectivités territoriales et les entreprises publiques locales.

À l'issue de son contrôle, la Cour a formulé huit recommandations, dont notamment l'amélioration de la gouvernance, la réorganisation du dispositif territorial, le renforcement de la prospection commerciale et la définition d'un plan d'affaires sur cinq ans pour accompagner la recapitalisation de la SCET par la CDC.

En plus des entités qui, du fait de leur statut public national, sont obligatoirement soumises au contrôle de la Cour des comptes, celle-ci peut aussi contrôler les organismes privés bénéficiaires de concours financiers publics, ceux habilités à recevoir des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires.

Un organisme privé contrôlé par la Cour des comptes : le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)

Créé en 1964, le FONJEP est une association qui verse des subventions à des associations du secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire. Un montant moyen annuel de 50 M€ d'aides (de la part de l'État et des collectivités locales) a été distribué au bénéfice de quelque 4 196 associations et de 5 755 salariés depuis 2009.

⁴⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I-2. Les attributions gratuites de CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts et consignations : les dérivés d'un dispositif d'actionnariat salarié public, p. 419-440. La Documentation française, février 2015, 456 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁵ Cour des comptes, *Rapport particulier : Les comptes et la gestion d'Icade. Exercices 2006 à 2013*, mars 2015, 87 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport particulier : Les comptes et la gestion de la SCET (Services, Conseils, Expertises, Territoires). Exercices 2005 à 2015*, mai 2016, 101 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans un référé rendu public le 23 novembre 2016⁴⁷, la Cour a estimé que le dispositif mis en place a perdu pour partie sa visée d'encouragement à de nouvelles initiatives et recommandé une refonte du dispositif d'aides afin de rénover son cadre réglementaire et le rendre plus efficient.

Enfin, le législateur a aussi donné à la Cour la compétence pour vérifier l'emploi des dons versés à des organismes faisant appel à la générosité publique (loi du 7 août 1991) ou celui de dons ouvrant droit à un avantage fiscal (loi du 30 décembre 2009 de finances rectificatives pour 2009).

Le contrôle de l'emploi des dons versés aux organismes faisant appel public à la générosité en 2016

Au cours de l'année 2016, la Cour des comptes a publié quatre rapports sur des organismes faisant appel public à la générosité, afin de s'assurer que l'emploi des ressources collectées par ce biais est conforme aux objectifs poursuivis par les différents appels à dons : l'Association Les petits frères des pauvres, l'Association française contre les myopathies-Téléthon, la Fondation assistance aux animaux et la Fondation Notre-Dame⁴⁸.

Dans les deux premiers et le dernier cas, la Cour a constaté la conformité de l'emploi des fonds collectés à l'objet des appels à dons tout en formulant plusieurs recommandations. En ce qui concerne la Fondation assistance aux animaux (FAA), la Cour a, en revanche, conclu à une non-conformité.

Créée en 1989, avec comme objet social d'assurer la défense et la protection des animaux, la FAA participe à des actions de sauvegarde d'animaux maltraités ou abandonnés par leurs maîtres. Les ressources reçues en faisant appel à la générosité du public (dons et legs) se sont élevées en moyenne, sur la période 2011-2014, à 13 M€ environ par année, ce qui représente près de 90 % des recettes de l'organisme. La Cour a considéré que les donateurs n'avaient pas été convenablement informés de l'usage fait de leurs dons pour les motifs suivants :

⁴⁷ Cour des comptes, *Référé, Les fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)*, 23 novembre 2016, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁸ Cour des comptes, *Rapports générosité publique, Association les petits frères des pauvres (exercices 2010 à 2013)*, février 2016, 86 p., *Association française contre les myopathies-Téléthon (exercices 2008 à 2013)*, juin 2016, 144 p., *Fondation assistance aux animaux (exercices 2011 à 2014)*, juillet 2016, 106 p., *Fondation Notre-Dame (exercice 2010 à 2014)*, septembre 2016, 83 p., disponibles sur www.ccomptes.fr

- la FAA n'a pas porté à la connaissance des donateurs sa stratégie visant à en faire, à terme, une structure pouvant vivre uniquement du revenu de son patrimoine. Cette stratégie l'a conduite, sur la période contrôlée, à consacrer près du quart des ressources issues de la générosité du public à l'acquisition d'immeubles de rapport et à l'accumulation de réserves financières, alors que les objectifs exposés dans les campagnes d'appels à dons ou à legs mettent uniquement en avant la nécessité de répondre aux besoins immédiats d'aide des animaux ;
- les défaillances constatées dans la construction du compte d'emploi des ressources et la rédaction de son annexe ne permettent pas d'informer correctement les donateurs de la réalité de l'emploi des ressources collectées grâce aux appels publics à la générosité.

Conformément aux dispositions de 4^e alinéa de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, la déclaration de non-conformité formulée par la Cour a été communiquée au ministre des finances et des comptes publics, qui doit statuer sur le maintien ou non de l'avantage fiscal attaché aux dons et legs effectués au profit de la Fondation assistance aux animaux.

2 - Les entités relevant de la compétence des chambres régionales et territoriales des comptes

Chacune des CRTC contrôle, dans son ressort géographique, la gestion des collectivités territoriales (régions, départements et communes), de leurs groupements (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats intercommunaux etc.) et des établissements publics locaux qui leur sont rattachés (lycées, collèges, centres communaux d'action sociale, offices publics de l'habitat, etc.), ainsi que, par délégation de la Cour, des établissements publics nationaux dont ceux en charge de la santé.

Un exemple de contrôle des CRTC dans le domaine hospitalier : le contrôle du centre hospitalier Gabriel Martin (CHGM) par la chambre régionale des comptes de La Réunion

Le CHGM est l'établissement public de santé exerçant une activité de médecine-chirurgie-obstétrique de l'Ouest du département de La Réunion. Son bassin d'intervention concerne 212 300 habitants, soit un quart de la population de l'île. Il devrait quitter son emplacement historique dans le centre-ville de la commune de Saint-Paul pour occuper de nouveaux locaux sur une parcelle contiguë à celle d'un établissement public de santé mentale dans le cadre de la constitution du pôle sanitaire de l'Ouest de La Réunion.

Ce projet d'investissement, d'un coût de 157, 5 M€, structurant pour le territoire de l'Ouest, a connu de nombreuses lacunes en termes d'anticipation et de pilotage. Bien qu'initié dès 1997, des incertitudes demeurent sur ses contours. Les dessertes routières et en transport en commun du futur hôpital ne sont pas encore arrêtées. La mutualisation des services administratifs avec ceux de l'établissement contigu demeure très incertaine faute de dialogue. La construction de nouveaux bâtiments pour l'administration doit ainsi être envisagée, en plus de ceux destinés à accueillir les services médicaux qui sont exclusivement concernés par le projet du futur hôpital.

Les vicissitudes du projet ont des conséquences sur le volet financier de l'opération. Des dépenses non initialement prévues se révèlent ainsi nécessaires, comme, par exemple, celles induites par la décision de réduire les surfaces du futur hôpital entraînant un ajustement des différents contrats et une modification du planning. Le retard pris est évalué à plus d'un an, avec une livraison programmée pour août 2018. Cette situation fait peser des risques sur l'exploitation du futur établissement de santé, notamment en raison du poids de la dette induite par cette opération.

Les contrôles des CRTC peuvent porter sur tout type d'organismes sans aucune considération de taille ou de budget – la programmation de chaque chambre prenant en compte à la fois les enjeux locaux et la maîtrise des risques financiers – et s'inscrivent, le plus souvent, dans une démarche pluriannuelle. L'objectif est de formuler des recommandations concrètes et réalistes sur lesquelles les gestionnaires publics locaux peuvent s'appuyer pour faire évoluer leurs pratiques vers plus d'efficience et d'efficacité.

Deux contrôles de la gestion réalisés par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a contrôlé la gestion de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Beauvoir-sur-Mer. Elle a également contrôlé, à son initiative, l'établissement pour adultes handicapés de Saint-Brévin-les-Pins. Le budget annuel d'exploitation est de 5 M€ pour le premier et de 36 M€ pour le second, cofinancés par l'assurance maladie et les départements concernés.

Ces deux contrôles ont mis en évidence une comptabilité manquant de fiabilité et des situations financières déficitaires, malgré des moyens budgétaires en progression et des coûts à la place supérieurs aux établissements comparables. Les effectifs rémunérés par l'EHPAD ont systématiquement dépassé ceux autorisés et de nombreuses irrégularités ont été constatées concernant les modalités de recrutement et d'avancement des agents. Une progression importante du nombre d'agents contractuels a été relevée pour l'établissement pour adultes handicapés. Dans les deux établissements, certaines rémunérations accessoires ont été octroyées sans base légale et la durée effective du travail faisait l'objet de dispositions dérogatoires particulièrement avantageuses bien que les établissements fussent confrontés à un fort absentéisme.

De même, leur gouvernance présentait d'importantes faiblesses. De nombreuses anomalies ont ainsi été détectées liées à l'absence ou l'insuffisance de procédures internes et d'outils de gestion et de pilotage dans les deux établissements.

L'ensemble de ces constats, rendus publics en 2016, a été partagé avec les deux départements financeurs et l'agence régionale de santé. Il a permis la mise en place de plans de retour à l'équilibre ainsi qu'un accompagnement dans la gestion et une très forte incitation à des mesures d'économie.

En plus des entités soumises obligatoirement au contrôle des CRTC, ces dernières peuvent également procéder au contrôle de la gestion de certains organismes ayant un lien direct ou indirect avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Il s'agit, notamment, des sociétés publiques locales, des associations subventionnées par les collectivités, et des groupements d'intérêt économique ou public locaux.

Un exemple de contrôle d'une entreprise publique locale par les CRTC : la société d'économie mixte de Paul Armagnac (SEMPA)

Achevé en 1960, le circuit automobile Paul Armagnac de Nogaro appartient au département du Gers. Il fait l'objet d'un contrat d'affermage, d'une durée de 10 ans à compter du 1^{er} janvier 2008, avec la SEMPA. Cette société, dont le capital est détenu majoritairement par le département du Gers, a développé son activité dans quatre directions, la location du circuit, l'école de pilotage, la publicité et la vente de prestations (restauration, hébergement, structures et chapiteaux, services sous-traités). Elle a confié à l'association sportive automobile Armagnac Bigorre (ASAAB), sub-délégataire du contrat d'affermage, l'organisation des compétitions sportives.

Le contrôle de la chambre régionale des comptes d'Occitanie (anciennement Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) a mis en évidence la situation financière particulièrement difficile de la SEMPA, du fait d'une activité en régression (chiffre d'affaires de seulement 1,689 M€ en 2014, en diminution de 23,5 % comparé à 2008), d'une exploitation déficitaire de 632 085 € sur la période 2008-2014, et d'une absence de stratégie claire d'investissement. Le fermier a reporté sur le département ses difficultés de gestion, puisqu'il a bénéficié de sensibles diminutions de la redevance et fait supporter au délégant des différés de paiement de la redevance résiduelle.

Après trois exercices déficitaires, la SEMPA s'est séparée en décembre 2011 de son directeur général recruté en 2008. Ce départ est lié, selon l'ancien président, à l'abandon de la stratégie de gestion unique du « Mécanopole » devant regrouper, autour du circuit automobile, diverses activités. La SEM a octroyé à son directeur une indemnité de rupture conventionnelle de 190 000 €, soit 19 mois de salaire net. Un tel montant apparaît disproportionné à la fois avec la faible ancienneté de l'intéressé, les résultats de la SEM sous sa direction (tous déficitaires), les capacités financières de la société qui s'est trouvée en difficulté pour absorber cette charge, et avec les usages en matière de rupture conventionnelle (montant équivalent à 23,8 fois le montant de l'indemnité minimale prévue par le code du travail).

Les perspectives de redressement de l'activité et des comptes de la SEMPA restent à élaborer, alors que le contrat d'affermage arrive à échéance le 31 décembre 2017.

Les contrôles des CRTC peuvent également donner lieu à des observations récurrentes, notamment en ce qui concerne la qualité comptable. Il s'agit d'assurer une information générale, complète et lisible des actions et des décisions engageant les finances de ces organismes qui, de par leur actionnariat ou de leur financement, reposent largement sur des fonds publics.

**Les observations de la chambre régionale des comptes
d'Auvergne-Rhône-Alpes sur la qualité comptable
des organismes de droit privé**

Au cours de ses récents contrôles sur des organismes de droit privé, la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a estimé nécessaire de porter à la connaissance de ceux-ci et des collectivités actionnaires ou financeurs certains manquements qui auraient justifié des corrections, voire des réserves du certificateur. À titre d'exemple, la chambre a constaté :

- un traitement comptable erroné de subventions ne permettant pas d'apprécier le taux de dépendance d'une association à l'égard des financeurs publics (association Prioriterre) ;
- l'omission de l'annexe relative à la rémunération des trois plus hauts cadres dirigeants et salariés (association Éclat) ;
- des carences liées à la valorisation des contributions en nature et à l'enregistrement des immobilisations (association de la Villa Gillet) ;
- des opérations comptables et un calcul erroné du besoin en fonds de roulement ne faisant pas apparaître un excédent (association de la Villa Gillet) ;
- des états financiers établis sur le fondement des seuls engagements oraux d'une collectivité territoriale (région Rhône-Alpes) garantissant la continuité de l'exploitation d'une association ;
- l'absence ou l'insuffisance de dépréciation d'avances à des filiales ayant enregistré des pertes importantes, masquant la dégradation d'une situation financière (*Entreprises Rhône-Alpes International* - ERAI) ;
- le caractère lacunaire du rapport de gestion présenté à l'assemblée générale des actionnaires (société d'économie mixte des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise).

Par ailleurs, elle a estimé que le déclenchement d'une procédure d'alerte par le commissaire aux comptes aurait contribué à clarifier le cadre d'intervention d'une collectivité et de mettre un terme à un processus de filialisation particulièrement risqué (ERAI). Dans le cadre du contrôle de l'association *Les nouvelles subsistances*, elle a relevé que la situation d'un commissaire aux comptes, également expert-comptable d'une association ayant le même dirigeant que celle lui ayant confié la mission de certification, pouvait être considérée comme une situation à risques définie par le code de déontologie de la profession.

B - Les enquêtes portant sur des politiques spécifiques

Plutôt que de porter sur une entité spécifique, le contrôle de la gestion peut aussi s'exercer sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités. Pour la Cour des comptes, plusieurs contrôles ayant donné lieu soit à une insertion dans le tome I, comme par exemple la formation professionnelle continue des salariés (cf. deuxième partie, chapitre I), soit à un rapport spécifique rendu public en 2016, comme celui sur l'enseignement français à l'étranger, relèvent de cette catégorie.

Un exemple de contrôle de la Cour sur une politique : l'enseignement français à l'étranger

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour a conduit une enquête sur l'enseignement français à l'étranger pour les années 2012 à 2015, rendue publique en novembre 2016⁴⁹.

L'enseignement français à l'étranger dispose d'un réseau unique au monde, aussi bien par sa taille, sa diversité que par l'excellence de ses résultats. Placée sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et du développement international, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pilote à elle seule 494 établissements répartis dans 136 pays. Dans le cadre de l'enquête, sept missions à l'étranger ont été réalisées en Espagne, au Maroc, en Belgique, en Allemagne, aux Émirats Arabes Unis, en Grande-Bretagne et à Madagascar auprès des postes diplomatiques et de 25 établissements de tout statut.

⁴⁹ *Communication à la commission des finances du Sénat : L'enseignement français à l'étranger, insuffler une nouvelle dynamique*, octobre 2016, 172 p., disponible sur www.ccomptes.fr

À l'issue de son enquête, la Cour a formulé huit recommandations pour que soient engagées les évolutions indispensables au devenir du réseau de l'enseignement français à l'étranger, qui souffre d'une concurrence de plus en plus vive sur le marché mondial de l'éducation. L'absence de décisions ambitieuses le condamnerait à l'incertitude, voire à un lent déclin, à la fois en raison de crédits publics qui ne cessent de diminuer, d'une solvabilité des familles qui n'est pas sans limites et de dépenses par nature dynamiques.

Il en est de même pour les CRTC, comme le montre l'insertion relative au spectacle vivant en Auvergne-Rhône-Alpes (cf. tome I, deuxième partie, chapitre IV). Quand l'activité ou la politique concernée est menée par plusieurs entités qui relèvent de la compétence de plusieurs CRTC, une formation commune aux chambres concernées est établie pour mener le contrôle. Tel fut notamment le cas pour l'enquête sur le stationnement urbain (cf. tome I, deuxième partie, chapitre II).

II - Un contrôle portant sur la régularité et la performance

Le contrôle de la gestion d'une entité ou d'une activité consiste à apprécier, de manière indépendante, objective et documentée la régularité et la performance de leur gestion. À travers leurs analyses, constats et recommandations, la Cour et les CRTC visent la mise en place d'une organisation plus respectueuse des règles et plus performante, permettant une meilleure maîtrise globale de la dépense.

A - L'appréciation de la régularité

Une gestion est considérée comme régulière si elle est conforme aux règles de droit la concernant, avec notamment une absence d'atteinte à la probité. La maîtrise des risques liés à la régularité et à la probité dans l'emploi des fonds publics constitue un axe prioritaire dans la conduite des contrôles de la Cour et des CRTC. Cette priorité répond à une attente légitime des citoyens attentifs à la bonne utilisation des deniers publics dans une période de ressources publiques plus contraintes.

Un exemple de contrôle d'une chambre régionale des comptes mettant en évidence une gestion irrégulière d'un office de tourisme

La chambre régionale des comptes d'Occitanie (anciennement Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) a examiné la gestion de l'office de tourisme de Juvignac, depuis sa création sous forme associative en 2008 jusqu'en 2014. L'objectif de cette association était de promouvoir la commune de Juvignac (limitrophe de Montpellier), en forte croissance démographique (89 habitants en 1954, près de 8 000 aujourd'hui) mais peu fréquentée sur le plan touristique.

Le contrôle a mis en évidence que l'office de tourisme de Juvignac a mis en œuvre des actions peu conformes à son objet social en procédant à la vente de prestations de voyages et d'excursions en France et à l'étranger, activité lucrative non déclarée fiscalement, à la vente de places de cinéma ou de spectacle, ou encore en organisant des manifestations ou des animations au profit de la commune.

Le fonctionnement institutionnel de l'association était défaillant. Les membres de l'association, dont certains n'étaient pas nommés conformément aux statuts, ne versaient pas de cotisations, les assemblées ne se réunissaient qu'épisodiquement, les procès-verbaux des quelques réunions tenues n'étaient généralement pas signés, les comptes de l'association n'étaient pas certifiés par un commissaire aux comptes bien que la subvention municipale excédât annuellement 153 000 euros.

La chambre régionale des comptes d'Occitanie a demandé, dans son rapport d'observations définitives du 22 janvier 2016, non seulement la cessation des activités irrégulières, mais aussi la réintégration, dans les comptes de la commune, des activités de l'association exercées à tort, en cohérence avec le transfert de la compétence en matière de tourisme à la métropole de Montpellier récemment créée. La commune a donné suite à cette recommandation.

L'appréciation de la régularité des gestions publiques s'appuie également sur la capacité d'expertise des CRTC pour apprécier le respect des équilibres budgétaires à travers la mission de contrôle des actes budgétaires.

Après leur approbation, les actes budgétaires des collectivités territoriales et ceux des établissements publics locaux sont soumis à un contrôle qui leur est propre. Ce contrôle budgétaire, exercé *a posteriori* par le préfet, en liaison avec la chambre régionale ou territoriale des comptes compétente dont il peut solliciter l'avis, a pour but de faire respecter les

règles suivantes : adoption du budget et du compte administratif dans les délais, équilibre réel du budget et déficit limité du compte administratif⁵⁰.

Exemple d’avis de contrôle budgétaire d’une chambre régionale des comptes dans le cas d’un syndicat exploitant une station de sports d’hiver de moyenne montagne

Saisie sur requête préfectorale, au titre de l’article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales, au début du mois de mai 2016, la chambre régionale des comptes d’Occitanie (anciennement Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) a traité de la question de l’équilibre budgétaire d’une station de sports d’hiver de moyenne montagne gérée par le syndicat intercommunal d’exploitation du Cambre d’Aze (SIECA) dans les Pyrénées-Orientales.

La chambre a constaté l’absence d’équilibre du budget primitif 2016 du SIECA, avec un solde négatif cumulé équivalent à un quart des dépenses budgétaires (toutes sections confondues). Tenant compte de marges de manœuvre réduites, tant pour diminuer les dépenses courantes, que pour augmenter les recettes, l’instruction n’a pas permis de rétablir l’équilibre formel du budget en 2016. Malgré l’existence d’un protocole d’accord signé en 2005 avec six établissements bancaires ou assimilés qui ont accepté de regrouper leurs créances et de définir le rythme et les modes de leur recouvrement, le SIECA continue à rencontrer des difficultés provenant en grande partie de la charge du remboursement de sa dette bancaire, de celle des dépenses de personnel, et du caractère fluctuant des recettes d’exploitation liées aux conditions d’enneigement.

La chambre a exceptionnellement proposé un rééquilibrage budgétaire à l’horizon 2017, le budget primitif corrigé pour 2016 présentant une section d’exploitation en déséquilibre de 77 000 € et une section d’investissement en suréquilibre de 241 000 €. Cette solution retenue pour assurer la continuité de l’activité au cours de l’hiver 2016-2017 tient également compte de la perception de ressources supplémentaires liée à la prochaine mise en service d’une résidence de tourisme.

Ces procédures, rendues nécessaires par le principe de libre administration des collectivités locales et la suppression de la tutelle, ont su montrer leur efficacité et leur célérité face à des situations pouvant entraîner le blocage du fonctionnement des services locaux, notamment en l’absence de vote du budget du fait de l’apparition de déficits importants. Les chambres ont dû intervenir, quelquefois dans des situations délicates,

⁵⁰ La chambre peut également être saisie par le préfet, le comptable ou un créancier en cas de non-inscription au budget d’une dépense obligatoire.

de manière à rétablir la confiance de l'ensemble des acteurs locaux face à une situation financière très dégradée.

Le nombre d'avis rendus par les CRTC dans le cadre du contrôle budgétaire en 2016 s'est élevé à 648 soit une légère diminution par rapport à 2015 (709 avis).

Dans les départements d'outre-mer, le contrôle budgétaire peut également être lié à l'examen de la gestion des collectivités, soit qu'une saisine préfectorale sur un compte administratif ou sur un budget attire l'attention de la chambre sur la nécessité d'approfondir l'examen de la situation, soit, en sens inverse, qu'un examen de la gestion engagé *proprio motu* par la chambre conduise à constater une situation budgétaire préoccupante qui n'apparaissait pas dans le cadre habituel du contrôle des actes par la préfecture et qui justifie un plan de redressement suivi au plus près.

Exemple d'avis d'une chambre régionale des comptes en matière de contrôle budgétaire dans le domaine communal en outre-mer

Dans le cas de la commune de Sainte-Anne de la Guadeloupe (25 000 habitants), la chambre régionale des comptes de Guadeloupe, Guyane et Martinique a été saisie par le préfet en 2015 alors qu'elle venait elle-même d'ouvrir l'examen de la gestion de cette commune.

Les deux approches simultanées ont permis d'analyser au fond la gestion de la commune et d'établir un diagnostic solide, tout en agissant rapidement dans le cadre du contrôle budgétaire pour que soit engagé le redressement d'une situation plus périlleuse que la collectivité ne l'imaginait elle-même. L'examen de la gestion a ainsi conduit à constater un fort endettement (28,9 M€ fin 2014) consécutif au rythme soutenu d'investissement au cours des cinq dernières années conjugué à une faible capacité d'autofinancement.

La chambre a émis, en juillet 2015, un premier avis sur le compte administratif de 2014, constatant un déficit de près de 7 M€ (19,3 % des recettes de fonctionnement), au lieu des 5,2 M€ affichés, et a recommandé des mesures de redressement consistant à réduire les dépenses à caractère général et les dépenses de personnel et à augmenter les recettes de la fiscalité, directe et indirecte (taxe de séjour, notamment), à renégocier les emprunts bancaires et à limiter temporairement mais strictement les investissements. Le plan visait un retour à l'équilibre au 31 décembre 2017.

Le compte administratif de 2015, comme le budget primitif 2016, ont été examinés à la suite par la chambre ce qui a conduit à constater un nouveau creusement du déséquilibre, malgré de nouvelles mesures d'économies prises par la collectivité. Dans ces conditions, la chambre a proposé au préfet d'arrêter le budget de la commune en augmentant les taux d'imposition sur lesquels elle disposait encore d'une marge de manœuvre, ces derniers étant inférieurs à ceux constatés en moyenne en Guadeloupe, et de suspendre certains investissements.

Le redressement budgétaire d'une commune qui consacre plus de 60 % de ses recettes de fonctionnement à ses charges de personnel, par essence très rigides, est un défi difficile et de longue haleine, nécessitant une grande rigueur. Dans ce type de situation, fréquent aux Antilles et en Guyane, le contrôle budgétaire réalisé par le préfet avec l'appui de la chambre régionale des comptes constitue un service à haute valeur ajoutée pour les collectivités qui souhaitent retrouver une véritable autonomie de gestion et pouvoir réaliser les projets attendus par la population.

B - L'appréciation de la performance

Une gestion est considérée comme performante si elle est conforme aux principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Pour l'apprécier, le contrôle de la gestion doit répondre aux questions suivantes :

- les résultats obtenus sont-ils conformes aux objectifs fixés ? (principe d'efficacité) ;
- les résultats obtenus sont-ils proportionnés aux ressources mobilisées ? (principe d'efficience) ;
- les ressources mobilisées sont-elles les moins consommatrices possibles des deniers publics ? (principe d'économie).

Plusieurs contrôles de la Cour et des CRTC ayant donné lieu à des rapports rendus publics en 2016 ou à une insertion dans le tome I du présent rapport public annuel ont eu pour objectif d'apprécier la performance d'une entité ou d'une politique donnée. Peuvent être cités, à titre d'exemples, le rapport thématique sur BpiFrance, rendu public en novembre 2016⁵¹, celui

⁵¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : BPIFRANCE, une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives à consolider*. La Documentation française, novembre 2016, 203 p., disponible sur www.ccomptes.fr

intitulé « Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie », rendu public en juillet 2016⁵², ainsi que les insertions portant sur l'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux (cf. tome I, deuxième partie, chapitre I) et *France Business School* (cf. tome I, deuxième partie, chapitre III).

Un exemple d'examen de la performance : la modernisation des systèmes d'informations hospitaliers

Le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale rendu public par la Cour en septembre 2016 a mis en exergue plusieurs domaines pour lesquels des gains d'efficacité pouvaient être réalisés, notamment celui de l'informatique hospitalière⁵³. Les hôpitaux publics et privés à but non lucratif consacrent à l'informatique 1,2 Md€ par an, soit 1,7 % de leurs charges de fonctionnement et y affectent plus de 5 000 emplois, représentant 419 M€ de dépenses. Lancé pour élever le niveau de service rendu par les systèmes d'information hospitaliers, le programme *Hôpital numérique* a donné lieu, à mi-parcours, à une enquête réalisée en 2015 par la Cour et 14 chambres régionales des comptes.

L'enquête a permis de constater des avancées inégales dans le déploiement de l'informatique hospitalière au regard des objectifs fixés. Si la définition et la structuration de la politique nationale de soutien ont enregistré des progrès réels, les résultats obtenus sont encore limités. La prochaine étape de numérisation du système hospitalier doit viser à coupler des objectifs accrus de gains d'efficacité à une démarche d'ouverture et de partage des données avec la médecine de ville autour des parcours de soins des patients.

Les travaux conduits par les CRTC dans le cadre de l'examen de la performance peuvent aussi permettre de porter une appréciation sur la situation financière des administrations publiques locales dans leur ensemble et les problématiques majeures auxquelles sont confrontés les gestionnaires locaux compte tenu des évolutions de leurs recettes et des déterminants de leurs dépenses, des conditions de leur financement et de la qualité de leur gestion.

⁵² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler*. La Documentation française, juillet 2016, 198 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵³ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. La Documentation française, septembre 2016, 712 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Un exemple de gestion maîtrisée et réussie d'un événement par les collectivités : les Jeux équestres mondiaux

L'organisation en Normandie des Jeux équestres mondiaux, à la fin de l'été 2014, a été pour la chambre régionale des comptes de Normandie l'occasion de contrôler un événement sportif d'envergure internationale, soutenu par les pouvoirs publics locaux et l'État à hauteur de 38 M€. En s'engageant dans ce contrôle, l'objectif de la chambre était de contribuer au débat public sur les multiples enjeux soulevés par cette manifestation, organisée par l'État et les principales collectivités bas-normandes, réunis dans un groupement d'intérêt public (GIP).

La chambre a constaté qu'avec un bilan de 575 000 entrées, pour 314 000 spectateurs estimés, et un prix moyen du billet de 29 €, l'objectif de popularité et d'accessibilité des Jeux avait été atteint. Elle a relevé la qualité de la gouvernance et de la gestion, qui ont permis d'organiser cet événement pour un budget adapté et, surtout, en maîtrisant le financement public qui est resté à son niveau initialement prévu, et qui représente un montant par place équivalent à ceux des manifestations culturelles régionales.

En effet, malgré la très forte augmentation des dépenses par rapport au budget initial (les dépenses ont été multipliées par 1,5, atteignant 79 M€), les fonds publics consacrés au projet sont restés stables, à hauteur de 38 M€, soit 67 euros par entrée. La couverture des dépenses supplémentaires a été quasi intégralement assurée par des fonds privés, *sponsoring* et billetterie. Enfin, s'agissant de l'impact local des Jeux, il est indéniable que l'événement a généré des retombées économiques pour la Normandie et un gain en termes de notoriété.

La chambre a également rappelé aux élus locaux que cet événement avait aussi pour objectif d'entraîner des effets accélérateurs sur les projets structurants de la filière équine locale, moteur de l'économie régionale générant un milliard d'euros de chiffre d'affaires, et leur responsabilité de faire fructifier cet investissement, afin que l'opportunité de développement local, que les Jeux équestres mondiaux représentent, soit une perspective de long terme.

III - La programmation, la réalisation et les suites des contrôles

Le contrôle de la gestion est exercé selon les trois principes qui régissent tous les travaux de la Cour et des CRTC : indépendance, collégialité et contradiction.

A - La programmation des contrôles de la gestion

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes arrêtent chacune librement leurs programmes annuels de contrôle selon leurs priorités stratégiques triennales, et les risques et enjeux qu'elles ont identifiés.

Ainsi, la Cour élabore son programme de contrôle de manière indépendante, en trois étapes :

- des priorités stratégiques de contrôle précisent les domaines sur lesquels la Cour entend porter une attention particulière au cours des années ultérieures ;
- une programmation pluriannuelle définit chaque année, sur la base des priorités stratégiques de contrôle, les principaux thèmes de travail au cours des trois années à venir ;
- le programme annuel, arrêté comme la programmation pluriannuelle par le Premier président de la Cour, fixe les contrôles que chacune des chambres effectuera au cours de l'année et organise l'activité des rapporteurs.

À ces contrôles déterminés chaque année par la Cour, s'en ajoutent une quinzaine demandés par le Parlement et le Gouvernement (cf. chapitre III).

Par ailleurs, en fonction des risques et enjeux, la périodicité de contrôle peut varier de manière importante selon les entités. Celles présentant des enjeux importants, pas seulement financiers, compte tenu notamment de leur taille, de leurs moyens et de la nature de leurs missions, ont vocation à être contrôlées plus fréquemment.

Pour la Cour des comptes, c'est notamment le cas de la Caisse des dépôts et des entreprises publiques comme la Poste, la RATP et la SNCF, qui possèdent toutes de nombreuses filiales et interviennent dans plusieurs

domaines. Chaque année ou presque, la chambre compétente de la Cour (la première pour la Caisse des dépôts et la Poste et la septième pour la RATP et la SNCF) contrôle une ou plusieurs filiales ou activités spécifiques.

S'agissant des opérateurs de l'État, beaucoup plus nombreux que les entreprises publiques, la quasi-totalité d'entre eux ont été contrôlés au moins une fois depuis 2005. Les plus importants opérateurs en termes de financements de l'État et d'emplois l'ont été à plusieurs reprises.

Les opérateurs de l'État

La notion d'opérateur de l'État est née avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Un organisme peut être qualifié d'opérateur de l'État s'il remplit les trois critères suivants :

- une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action ;
- un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;
- un contrôle direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

Des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus peuvent également être qualifiés d'opérateur de l'État s'ils sont porteurs d'enjeux importants pour l'État. En 2016, 504 organismes étaient considérés comme des opérateurs de l'État. Pour l'essentiel, ils ont le statut d'établissement public national. Les autres opérateurs peuvent être des groupements d'intérêt public, voire des associations de droit privé. C'est dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche que les opérateurs sont les plus nombreux (universités, autres écoles et établissements d'enseignement supérieur, organismes de recherche).

À l'instar de la Cour des comptes, les CRTC peuvent être amenées à contrôler très régulièrement certaines des collectivités territoriales qui relèvent de leur compétence. La chambre régionale d'Île-de-France procède ainsi, en ce qui concerne le département et la Ville de Paris, sous forme de contrôles thématiques ou d'examen d'opérations particulières.

Un des contrôles de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France en 2016 sur une opération initiée par la Ville de Paris

Au regard de leur importance financière et en gestion publique locale, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France examine chaque année différents aspects des comptes et de la gestion de la Ville de Paris et de la région Île-de-France, comme de leurs opérateurs, dans le cadre d'une section spécialement dédiée à ces deux collectivités.

Ainsi en 2016, la chambre régionale des comptes a contrôlé l'opération de construction de la Philharmonie de Paris, définitivement achevée au début 2016. Ce projet culturel emblématique pour l'État, la région francilienne et Paris visait à créer dans le 19^{ème} arrondissement de la capitale, un véritable multiplexe musical, doté d'un auditorium de 2 500 places, de salles de répétition, de studios, d'espaces d'exposition et d'autres infrastructures dédiées à la musique classique et ouvert à un large public. Projet original porté par une association de la loi de 1901 qui en a assumé la maîtrise d'ouvrage à la place des trois acteurs publics concernés, la construction de la Philharmonie s'est heurtée à des difficultés importantes et a connu une dérive de ses délais comme de ses coûts.

L'estimation financière initiale proposée par l'architecte a dû être nettement réévaluée en cours d'opération et le marché de travaux a largement dépassé le montant prévu initialement, l'enveloppe globale du projet étant portée de 276 à 336 M€. La Ville de Paris a retenu un mode de financement de cette opération peu adapté, peu transparent et coûteux, choisissant, pour sa part de financement, de faire souscrire un emprunt par une association, et d'en assurer à la fois la garantie et le remboursement dans le temps.

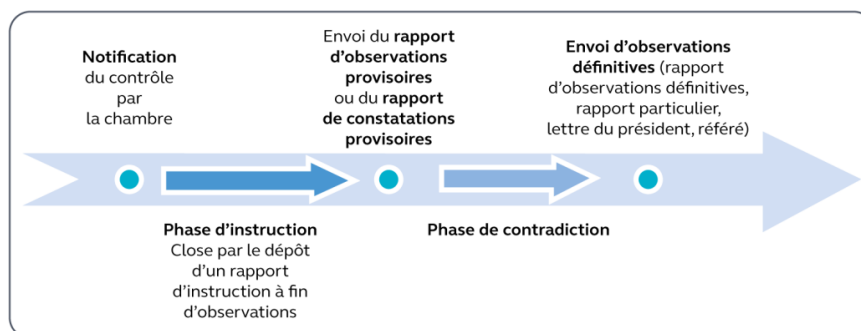
L'estimation finale du projet, établie par la chambre régionale des comptes, additionne à l'investissement (près de 390,9 M€), les coûts des études initiales (580 000 €), ceux supportés par l'association (28,5 M€) ainsi que les frais financiers (estimés à 70,6 M€ pour la ville et à 44,1 M€ pour l'État). Le coût global de 534,7 M€, rapporté aux conditions économiques de 2006, dépasse de plus de deux fois et demie l'enveloppe initiale du projet.

Si la Philharmonie est un bâtiment d'exception, tant pour son acoustique que pour son originalité architecturale, la réussite de ce grand équipement culturel, en termes de renouvellement du public et de fréquentation, bien engagée, ne pourra s'apprécier qu'après quelques années d'exploitation.

Si le contrôle de la gestion porte sur une entité dotée d'un comptable public (tous les EPA et certains EPIC, notamment), il est généralement programmé de manière concomitante au contrôle juridictionnel des comptes.

B - La réalisation d'un contrôle de la gestion

Schéma n° 2 : les principales étapes d'un contrôle de la gestion par la Cour



Source : Cour des comptes

Chaque contrôle de la gestion est confié à un ou plusieurs rapporteurs chargés d'élaborer un rapport d'instruction. La ou les entités sur lesquelles porte le contrôle et, le cas échéant, leurs autorités de tutelle sont informées de l'ouverture du contrôle et de ses modalités.

Les rapporteurs de la Cour et des CRTC bénéficient de droits de communication et d'accès larges pour mener les investigations qu'ils jugent utiles, sur pièces et sur place.

À la Cour, un contre-rapporteur, choisi parmi les conseillers maîtres, veille à la qualité des travaux. Dans le respect de l'indépendance de l'instruction, il s'assure qu'elle a été conduite conformément aux procédures et aux méthodes appropriées. Il fait connaître son avis écrit à la formation délibérante sur les propositions des rapporteurs.

Le rapport d'instruction est en règle générale transmis au ministère public qui formule des conclusions communiquées à la formation délibérante.

Il est examiné par une formation collégiale préconstituée, dénommée formation délibérante⁵⁴, qui statue, dans un premier temps, sur des observations provisoires assorties de projets de recommandations.

⁵⁴ À la Cour des comptes, cette formation délibérante est composée, dans chaque chambre, des conseillers maîtres et conseillers maîtres en service extraordinaire de la chambre. Dans les CRTC, l'ensemble des magistrats font partie de la formation délibérante.

Les dirigeants des entités ou les responsables des activités contrôlées et les tiers mis en cause font connaître leurs remarques sur les observations et recommandations provisoires qui leur ont été adressées. Les personnes concernées par cette procédure contradictoire répondent à la Cour ou à la CRTC dans les délais qui leur sont fixés et qui ne peuvent être inférieurs à un mois. Elles ont, par ailleurs, le droit d'être entendues par la formation délibérante avant que celle-ci ne statue définitivement, au vu d'un rapport d'analyse de leurs réponses.

À chaque stade de ses délibérations (observations provisoires ou définitives), la formation délibérante se prononce après que le ministère public (Procureur général à la Cour ou procureur financier dans les CRTC) a rendu ses conclusions. Celles-ci analysent les irrégularités relevées par les rapporteurs au regard du droit et de la jurisprudence applicables lors de leurs contrôles, vérifient le respect de la procédure contradictoire à suivre et se prononcent sur l'importance relative des différentes observations, notamment au regard des suites envisagées et en fonction de la qualité des diligences effectuées.

La durée d'un contrôle de la gestion varie selon les caractéristiques de l'entité ou de l'activité examinées. Du fait de la procédure contradictoire qui induit un double examen par la formation délibérante, elle est en moyenne supérieure à un an. Les contrôles particulièrement complexes, ou portant sur un périmètre large, peuvent avoir une durée plus longue.

La Cour et les CRTC se sont fixé un indicateur de performances, avec un délai moyen de contrôle en 2016, de 16 à 18 mois pour la Cour, et de 13 à 15 mois pour les CRTC entre la notification du contrôle et la date d'envoi des observations définitives – objectifs qui ont été atteints.

Tableau n° 7 : délai moyen pour le contrôle de la gestion

	2014	2015	2016	
En mois	Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2016	Réalisation
<i>Cour des comptes</i>	18	16	16-18	16
<i>CRTC</i>	15	15	13-15	14

Source : Cour des comptes

C - Les suites données au contrôle de la gestion

Les suites données au contrôle de la gestion prennent la forme d'observations définitives assorties, le cas échéant, de recommandations. Lorsque des irrégularités ont été relevées, d'autres suites, à portée contentieuse, peuvent être décidées. La Cour et les CRTC décident en toute indépendance des suites données à leurs contrôles, notamment de leur publication, lorsque celle-ci n'est pas de droit⁵⁵.

Si la totalité des rapports d'observations définitives des CRTC sont rendus publics, la publication est de plus en plus fréquente pour la Cour. Au-delà du rapport public annuel, des rapports publics thématiques et des rapports sur les finances publiques et finances sociales, les référés sont publiés depuis 2012 et le Premier président peut décider, depuis 2014, de la publication des rapports particuliers consacrés aux entreprises publiques (12 rapports particuliers ont ainsi été publiés en 2016) dans la limite des secrets protégés par la loi.

1 - Les communications de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

Les observations définitives sont communiquées aux destinataires arrêtés par la formation délibérante sous des formes variées, en fonction notamment de leur contenu.

Pour les CRTC, les observations définitives prennent la forme de rapports d'observations définitives et de communications du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes aux autorités déconcentrées et aux comptables supérieurs, pour faire part d'observations essentiellement juridiques. Par ailleurs, les CRTC peuvent demander au Procureur général près la Cour des comptes de communiquer aux services et organismes de l'État les observations définitives qu'elles ont arrêtées les concernant.

⁵⁵ Par exemple, les rapports d'observations définitives émis par les chambres régionales et territoriales des comptes sont systématiquement publiés.

**Tableau n° 8 : nombre et forme des observations définitives
des chambres régionales et territoriales des comptes**

	2014	2015	2016
<i>Rapports d'observations définitives</i>	551	601	613
<i>Communications administratives du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre</i>	360	319	347

Source : Cour des comptes

Pour la Cour des comptes, les observations définitives sont communiquées sous la forme notamment de référés du Premier président, de lettres de présidents de chambre, de communications du Procureur général, de rapports publics et de rapports particuliers.

**Tableau n° 9 : nombre et forme des observations définitives
de la Cour des comptes**

	2014	2015	2016
<i>Référés</i>	25	24	32
<i>Communications du Procureur général</i>	41	30	41
<i>Rapports particuliers</i>	36	26	23
<i>Rapports sur les organismes bénéficiant de dons</i>	1	3	4

Source : Cour des comptes. Référés et rapports particuliers notifiés (dont certains non publiés).

Les référés sont adressés par le Premier président à un ou plusieurs ministres, voire au Premier ministre, pour leur faire part d'observations définitives sur des entités ou des activités placées sous leur responsabilité. Les référés sont transmis, avec les réponses ministérielles, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat et, depuis 2012, rendus publics sur le site internet de la Cour.

Tableau n° 10 : 26 référés publiés en 2016

	Date de publication
<i>La contribution de la France aux programmes européens Galiléo et EGNOS de radionavigation</i>	26/01/2016
<i>La dépense fiscale ISF-PME</i>	15/02/2016
<i>Fédération française de Rugby</i>	29/02/2016
<i>L'Unédic et la gestion de l'assurance chômage</i>	02/03/2016
<i>L'insertion professionnelle des jeunes docteurs</i>	22/03/2016
<i>La gestion des personnels pénitentiaires</i>	24/03/2016
<i>Les interceptions judiciaires et la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)</i>	25/04/2016
<i>Projet de gestion des aéronefs retirés du service de l'État</i>	18/04/2016
<i>Les caisses de congés du bâtiment et des travaux publics</i>	02/05/2016
<i>L'action de l'État pour le développement des transports intelligents</i>	09/05/2016
<i>La modernisation du réseau de La Poste</i>	10/05/2016
<i>La prise en charge et le suivi, par l'administration pénitentiaire, des majeurs condamnés</i>	30/05/2016
<i>La politique régionale en matière d'espaces verts, de forêts et de promenades en Île-de-France</i>	06/06/2016
<i>La gestion des logements de fonction du ministère de l'intérieur</i>	21/06/2016
<i>Le déploiement du système d'information des ressources humaines des ministères économiques et financiers (SIRHIUS)</i>	28/06/2016
<i>La contribution de la France au programme Copernicus</i>	07/07/2016
<i>Le logement des douaniers par la masse des douanes : une solution coûteuse et devenue inadaptée</i>	25/07/2016
<i>L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), exercices 2009 à 2015</i>	29/08/2016
<i>L'agence de gestion des avoirs saisis et confisqués (Agrasc)</i>	06/09/2016
<i>La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse</i>	12/09/2016
<i>La politique des pôles de compétitivités</i>	10/10/2016

	Date de publication
<i>Le centre national des sports de la défense (CNSD) à Fontainebleau</i>	15/11/2016
<i>Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)</i>	23/11/2016
<i>Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans</i>	28/11/2016
<i>L'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) – dangerosité de certains supports de films archivés</i>	19/12/2016
<i>Le régime social et fiscal des indemnités de licenciement et de rupture conventionnelle du contrat de travail</i>	20/12/2016

Source : Cour des comptes

Les lettres du président sont adressées par le président d'une des sept chambres de la Cour ou d'une formation commune à plusieurs chambres pour notifier aux entités contrôlées et à leurs autorités de tutelle la fin du contrôle, et, le cas échéant, leur transmettre les observations définitives. Elles ne sont pas rendues publiques, mais seulement communiquées, sur demande, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat. Par ailleurs, les présidents de chambre ou de formation commune à plusieurs chambres peuvent demander au Procureur général près la Cour des comptes d'adresser des observations définitives qu'elles ont arrêtées, quand elles concernent des irrégularités ou des questions juridiques.

Les rapports particuliers concernent les entreprises publiques. Ils sont adressés par le Premier président aux responsables de ces entreprises et à leurs tutelles, ainsi qu'aux commissions parlementaires compétentes. Depuis 2014, ils peuvent être mis en ligne sur le site internet de la Cour (12 rapports mis en ligne en 2016).

Tableau n° 11 : 12 rapports particuliers publiés en 2016

	Date de publication
<i>La gestion immobilière du Groupe La Poste</i>	18/02/2016
<i>La gestion de la société forestière de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)</i>	23/02/2016
<i>Le grand port maritime de Bordeaux, exercices 2008 à 2012, actualisation à 2014 pour la gestion</i>	08/03/2016
<i>La stratégie internationale d'EDF, exercices 2009 à 2013</i>	10/03/2016
<i>Grand port maritime du Havre, exercices 2008 à 2013</i>	30/03/2016
<i>Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)</i>	12/04/2016
<i>Le centre spatial de Toulouse du CNES, exercices 2008-2014</i>	19/05/2016
<i>Le port autonome de Paris, exercices 2009 à 2013</i>	26/07/2016
<i>Opéra national de Paris, exercices 2005 à 2014</i>	14/09/2016
<i>France coopération internationale (2008-2011) France expertise internationale (2011-2014)</i>	27/09/2016
<i>La SCET (Services, Conseils, Expertises, Territoires), exercices 2005 à 2015</i>	22/11/2016
<i>Institut national de la consommation, exercices 2010 à 2015</i>	07/12/2016

Source : Cour des comptes

Les rapports publics de la Cour des comptes, qui contribuent à l'information des citoyens et du Parlement, sont soit prévus par la loi (c'est le cas du rapport public annuel, des rapports sur les finances publiques et du rapport sur la sécurité sociale), soit publiés à son initiative (les rapports thématiques). Les publications visent à permettre l'information des citoyens et à contribuer ainsi à la transparence de l'action publique.

La publication de la Cour des comptes la plus connue des citoyens est le rapport annuel, qui fut d'abord remis au seul chef de l'État avant d'être transmis au Parlement en 1832 et enfin rendu public en 1938. Dans sa forme actuelle, le rapport annuel présente les résultats de 15 à 20 contrôles de la gestion achevés l'année précédente par la Cour ou les CRTC. Ils sont sélectionnés en fonction de critères tels que l'enjeu financier, l'exemplarité, la gravité des irrégularités ou des manquements à la performance, et la sensibilité du sujet pour l'opinion et les pouvoirs publics. Depuis 2006, une partie du rapport annuel est consacrée aux suites données par les responsables publics concernés aux observations et

recommandations formulées antérieurement par la Cour et les CRTC (cf. troisième partie).

La Cour rend publics également des rapports sur les finances publiques et sur la sécurité sociale.

Le rapport consacré aux finances publiques locales est, *a contrario*, une initiative récente. Le rapport rendu public le 11 octobre 2016 n'est que le quatrième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le deuxième au titre des nouvelles dispositions législatives⁵⁶.

D'autres observations issues des contrôles de la Cour ou des CRTC peuvent également être rendues publiques dans des rapports particuliers ou thématiques.

Tableau n° 12 : les 9 rapports publics thématiques publiés en 2016

	Date de publication
<i>La départementalisation de Mayotte, une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire</i>	Janvier 2016
<i>La comptabilité générale de l'État, Dix ans après, une nouvelle étape à engager</i>	Février 2016
<i>Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler</i>	Juillet 2016
<i>Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises</i>	Juillet 2016
<i>Les pensions de retraite des fonctionnaires</i>	Octobre 2016
<i>L'accès des jeunes à l'emploi, construire des parcours, adapter les aides</i>	Octobre 2016
<i>France Télévisions : mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes</i>	Octobre 2016
<i>Bpifrance : une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives financières à consolider</i>	Novembre 2016
<i>La Poste : une transformation à accélérer</i>	Décembre 2016

Source : Cour des comptes⁵⁷

⁵⁶ Cf. chapitre III.

⁵⁷ Les rapports d'évaluation sont recensés au III-B du chapitre V.

2 - Les transmissions du Procureur général

Lorsque le contrôle de la gestion a révélé des faits pouvant constituer des irrégularités ou infractions, la formation délibérante transmet au Parquet de la Cour, qui est également Parquet de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), les faits présumptifs de ces irrégularités ou infractions (cf. première partie chapitre I sur le rôle du Parquet et la CDBF).

Le Parquet peut alors saisir la CDBF, ou transmettre les éléments relatifs à des présomptions d'infractions pénales aux autorités judiciaires, et procéder à un signalement auprès d'autres autorités détentrices d'un pouvoir de sanction⁵⁸.

**Tableau n° 13 : transmissions du Procureur général
près la Cour des comptes et la CDBF**

	2014	2015	2016
<i>Transmissions à l'autorité judiciaire</i>	50	56	67
<i>Saisines de la CDBF*</i>	15	19	18
<i>Transmissions aux autorités chargées d'un pouvoir de sanction et à Tracfin</i>	12	6	2

Source : Cour des comptes. * Réquisitoires y compris supplétifs.

⁵⁸ Les chambres de la Cour ne saisissent jamais directement la CDBF ou les juridictions judiciaires : le parquet est systématiquement l'intermédiaire.

Chapitre III

L'assistance au Parlement et au Gouvernement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en insérant un article 47-2 dans la Constitution, a consacré le lien entre la Cour et le Parlement, sans remettre en cause une indépendance garantie par son statut de juridiction et indispensable à la qualité de ses travaux.

En effet, si le Parlement s'est toujours saisi des rapports publiés par la Cour, et notamment du rapport public annuel, il est aujourd'hui destinataire d'un certain nombre de publications, prévues par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) et inscrites dans le calendrier budgétaire et social, dont l'objet est de lui permettre d'exercer pleinement ses missions de contrôle des comptes et de la gestion publique.

Le Parlement, et en particulier les commissions des finances et des affaires sociales, ont également la faculté de demander à la Cour de réaliser des enquêtes sur des thèmes relevant de leurs compétences. Ces travaux peuvent par la suite servir de base à des propositions de loi et à des amendements parlementaires. Enfin, l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières dispose que le Premier ministre peut demander à la Cour la réalisation de toute enquête relative à l'exécution des lois de finances et à l'application des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que toute enquête sur la gestion des services ou organismes relevant de sa compétence ou de celle des CRTC. La Cour a ainsi réalisé quatre enquêtes au titre de cet article, la dernière consacrée au dispositif des certificats d'économies d'énergie remise le 16 octobre 2013 – qui a fait en 2015 l'objet d'un contrôle de suivi (en 2016 comme en 2015, le Gouvernement n'a en revanche pas demandé d'enquête à la Cour).

I - Les rapports sur les finances publiques

La remise au Parlement des rapports de la Cour des comptes s'insère dans le calendrier d'examen des différents textes budgétaires et sociaux : loi de règlement, débat d'orientation des finances publiques, loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale, loi de finances rectificative de fin d'année. Les publications de la Cour permettent ainsi aux parlementaires de disposer d'une expertise indépendante approfondie.

L'examen du projet de loi de règlement du budget de l'exercice antérieur par le Parlement peut s'appuyer sur le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État (résultats et gestion), prévu par l'article 58-4 de la LOLF, et sur son acte de certification des comptes de l'État, prévu par l'article 58-5 de la LOLF. Ces deux documents ont été transmis le 25 mai 2016.

Le rapport sur le budget de l'État analyse la formation de ses résultats et l'évolution de ses recettes et de ses dépenses. Il comporte aussi une appréciation d'ensemble de la gestion budgétaire. Il est accompagné d'analyses détaillées de l'exécution des crédits par mission et par programme : ces notes d'analyse de l'exécution budgétaire sont publiées sur le site internet de la Cour concomitamment au rapport. L'acte de certification présente la position de la Cour sur les comptes de l'État avec ses motivations détaillées et le compte-rendu de ses vérifications.

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par l'article 58-3 de la LOLF, est déposé conjointement à un rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques qui se tient en juin ou juillet. Il comprend une analyse de la situation d'ensemble des finances publiques pour l'année passée et l'année en cours et une analyse de leurs perspectives pour les années à venir. Il présente aussi des comparaisons internationales, des analyses des outils de programmation et de pilotage des finances publiques ainsi que des pistes de réflexion en vue de réformes structurelles. Il a été transmis le 29 juin 2016.

L'examen par le Parlement du projet de loi de financement de la sécurité sociale est pour sa part précédé par le rapport de certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, établi par la Cour en application des articles LO. 132-2-1 du code des juridictions financières et LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui porte sur les comptes annuels des organismes nationaux et sur les comptes combinés des quatre branches et de l'activité de recouvrement du régime général. Il a été transmis le 27 juin 2016.

Avant la discussion de ce projet de loi, le Parlement est également destinataire du rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu par les articles LO. 132-3 du code des juridictions financières et LO. 111-3 alinéa VIII du code de la sécurité sociale. Ce rapport présente un tableau d'ensemble de la situation et des perspectives financières de la sécurité sociale, et des analyses par branche et régime, ainsi que les observations et recommandations de la Cour sur de nombreux aspects des dépenses et des recettes des organismes sociaux. Il a été transmis le 20 septembre 2016.

À travers l'article liminaire de la loi de finances, le Parlement se prononce sur les comptes de l'ensemble des administrations publiques, qui comprennent les collectivités territoriales et leurs regroupements. Pour éclairer ses débats, la Cour publiait, depuis 2013 et de sa propre initiative, un rapport public thématique consacré à la situation des finances publiques locales. La remise de ce rapport au Gouvernement et au Parlement est désormais obligatoire en application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières instauré par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Le rapport de 2016, le deuxième au titre de ces nouvelles dispositions législatives, a été publié le 11 octobre. Il constate qu'en dépit de la réduction de la dotation globale de fonctionnement, la situation financière globale des collectivités territoriales s'est améliorée, grâce à des mesures d'économies de dépenses et au dynamisme de la fiscalité locale. Le rapport préconise par ailleurs un pilotage budgétaire plus efficace, fondé sur une plus grande prévisibilité des ressources et une concertation mieux organisée avec l'État afin de faciliter les efforts de gestion des collectivités locales. Un chapitre de ce rapport est consacré à la gestion des ressources humaines de la fonction publique territoriale qui constitue un levier essentiel de la maîtrise des dépenses locales et une source d'efficacité et d'efficience accrue de l'action publique locale.

Enfin, en application de l'article 58-6 de la LOLF, les projets de loi de finances rectificatives, notamment celui qui est traditionnellement déposé en fin d'année, sont accompagnés d'un rapport de la Cour présentant une analyse des crédits de l'État ouverts par décrets d'avance depuis la dernière loi de finances.

La Cour apporte donc son concours au Parlement tout au long de la procédure d'examen des textes relatifs aux finances publiques.

De son côté, en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, rend des avis sur les prévisions économiques et sur

les soldes structurels, c'est-à-dire corrigés de l'effet des fluctuations de la conjoncture, de l'ensemble des administrations publiques qui sont associés aux projets de loi de règlement, de programmation des finances publiques, de finances et de financement de la sécurité sociale.

Tableau n° 14 : calendrier des rapports sur les finances publiques

Rapport	Référence	Date de publication en 2016
<i>Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État</i>	Article 58-4 de la LOLF	25 mai
<i>Acte de certification des comptes de l'État</i>	Article 58-5 de la LOLF	25 mai
<i>Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques</i>	Article 58-3 de la LOLF	29 juin
<i>Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale</i>	Article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières	27 juin
<i>Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale</i>	Article LO. 132-3 du code des juridictions financières	20 sept.
<i>Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics</i>	Article LO. 132-7 du code des juridictions financières	11 octobre
<i>Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décrets d'avance</i>	Article 58-6 de la LOLF	5 décembre

Source : Cour des comptes

II - Les communications

A - Les demandes d'enquête

Le Parlement a la faculté d'adresser à la Cour des comptes des demandes d'enquêtes ou d'évaluation sur des sujets spécifiques : les commissions des finances (article 58-2 de la LOLF), les commissions d'enquête (article L. 132-4 du code des juridictions financières), les commissions des affaires sociales (article LO. 132-3-1 du même code) et les présidents des assemblées (article L. 132-5 du même code). Dans ce

dernier cas, les enquêtes ont été jusqu'à présent destinées au Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) de l'Assemblée nationale et portent sur des évaluations de politiques publiques (cf. chapitre V).

La définition du sujet et de son champ fait l'objet d'une concertation entre la Cour et l'instance à l'origine de la demande. La Cour publie sur son site sa communication avec l'accord de l'assemblée concernée.

En 2016, 17 rapports réalisés à la demande du Parlement ont été publiés.

Tableau n° 15 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des finances publiées en 2016

Assemblée nationale	La carte des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM, SMF), une rationalisation à poursuivre
	La protection juridique des majeurs, une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante
	Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements
	Les jeunes sortis sans qualification du système scolaire
Sénat	La journée Défense et citoyenneté
	L'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement durable
	L'État et la compétitivité du transport aérien, un rôle complexe, une stratégie à élaborer
	L'enseignement français à l'étranger : insuffler une nouvelle dynamique
	Les opérations extérieures de la France 2012-2015

Source : Cour des comptes

Tableau n° 16 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des affaires sociales publiées en 2016

Sénat	La prévention des conflits d'intérêts en matière d'expertise sanitaire
	L'imagerie médicale
Assemblée nationale	Les données personnelles de santé gérées par l'assurance-maladie : une utilisation à développer, une sécurité à renforcer
	L'hospitalisation à domicile

Source : Cour des comptes

Tableau n° 17 : enquêtes réalisées à la demande des Présidents des assemblées publiées en 2016

Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale	Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air (janvier 2016)
	Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques (février 2016)
	La régulation des jeux d'argent et de hasard (octobre 2016)
	Les aides à l'accession à la propriété (novembre 2016)

Source : Cour des comptes

B - La communication des autres travaux

L'article L. 143-6 du code des juridictions financières précise que le rapport public annuel est adressé au Président de la République et présenté devant le Parlement. À l'occasion de sa publication, le Premier président est invité à venir s'exprimer dans les hémicycles de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette session solennelle peut être complétée par des auditions sur des sujets évoqués dans le rapport public.

En application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les référés du Premier président au Premier ministre ou aux ministres, ainsi que les réponses qui y sont apportées, sont transmises aux commissions des finances et aux autres commissions dans leurs domaines de compétences, dans un délai de deux mois.

En application du même article, les rapports particuliers établis à la suite des contrôles d'entreprises publiques sont également transmis dans un délai d'un mois aux membres du Parlement désignés à cet effet.

En outre, les commissions des finances et, dans leur domaine de compétences, les autres commissions permanentes et les commissions d'enquête peuvent demander la transmission des autres constatations et observations définitives de la Cour.

Les rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique sont transmis aux présidents des commissions des finances en application de l'article L. 143-2 du code des juridictions financières.

En 2016, 31 référés, 28 rapports particuliers, 10 lettres de président de chambre avec observations définitives et 4 rapports sur un organisme bénéficiant de la générosité publique ont été transmis.

III - Les auditions devant le Parlement

Chaque année, une cinquantaine d'auditions se déroulent devant les différentes commissions et délégations du Parlement.

Les rapports issus de demandes du Parlement sont systématiquement présentés devant la commission ou l'instance à l'origine de la demande. Ces auditions sont l'occasion pour la Cour de préciser ses constats.

À titre d'exemple, le Premier président de la Cour a été auditionné par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2016 sur l'exécution des crédits du budget 2015 des missions *Justice* et *Sécurité*. Le président de la 4^{ème} chambre a été entendu par le Sénat le 20 octobre 2016 au sujet du rapport relatif à l'enseignement français à l'étranger. Le 28 septembre 2016, le président de la 6^{ème} chambre a présenté à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale le rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, et notamment les éléments de comparaison entre les systèmes allemand et français de protection sociale. Enfin, la commission des affaires sociales

du Sénat a entendu le président de la 5^{ème} chambre sur les politiques publiques d'hébergement d'urgence. De manière générale, les commissions parlementaires permanentes, les commissions d'enquête et les rapporteurs des différents projets et propositions de loi auditionnent très régulièrement des magistrats de la Cour, dans le cadre des travaux qu'ils ont pu mener.

*
**

La collaboration entre la Cour et le Parlement s'est fortement intensifiée ces dernières années, notamment en application des dispositions de la LOLF et dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008.

Chapitre IV

La certification des comptes

Aux termes de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Suivant l'article L. 111-3-1 A du code des juridictions financières, la Cour s'assure de la qualité des comptes des administrations publiques, soit en les certifiant elle-même, dans le cas de l'État et du régime général de la sécurité sociale, soit en rendant compte des certifications assurées par les commissaires aux comptes de certaines administrations publiques (cette certification intervient en année N sur les comptes de l'année N-1 – ainsi, les travaux de certification en 2016 ont porté sur les comptes de l'exercice 2015).

La certification est une opinion écrite et motivée sur les comptes d'une entité que la Cour formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable – et non pas absolue – sur la conformité des comptes, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes.

À cette fin, dans le cadre des missions de certification qui lui sont confiées, la Cour des comptes met en œuvre une démarche d'audit qui, en application de ses normes professionnelles⁵⁹, est notamment fondée sur une approche par les risques et sur le concept de caractère significatif des éventuelles anomalies ou incertitudes relevées (cf. encadré).

Pour exprimer son opinion, la Cour se fonde sur son jugement professionnel et se conforme aux modalités de présentation généralement applicables en matière d'audit d'états financiers, qui prévoient notamment qu'une certification assortie d'une ou plusieurs réserves, voire une

⁵⁹ Recueil des normes professionnelles, § V.3. « La Cour des comptes applique les dispositions des normes ISA et de la norme ISQC 1 dans la mesure de leur compatibilité avec la nature particulière de ses missions de certification ainsi qu'avec les dispositions du code des juridictions financières. ». Cf. également encadré, première partie, chapitre II.

impossibilité ou un refus de certifier, est formulée si des difficultés significatives – désaccords avec le producteur des comptes ou limitations dans l'étendue des vérifications – sont identifiées et non résolues à l'issue de l'audit.

Au-delà, la Cour s'attache par ses observations et recommandations à accompagner l'amélioration permanente de la fiabilité et de la sincérité des comptes qu'elle a pour mission de certifier.

La démarche d'audit de la Cour

La Cour applique une démarche d'audit homogène, qui se concentre sur quatre enjeux principaux :

1- l'évaluation du risque, de la fréquence et de l'incidence financière des erreurs dans l'application des règles de gestion, ou dues à des écarts des règles de gestion par rapport aux règles de droit ;

2- l'existence d'un chemin de révision entre les opérations de gestion effectuées par l'entité et leur enregistrement en comptabilité générale ;

3- la conformité des états financiers aux référentiels comptables qui leur sont applicables, la permanence des méthodes, la réalité des actifs, l'exhaustivité du recensement des passifs et leur correcte évaluation, ainsi que l'exactitude du résultat des opérations de l'exercice ;

4- l'appréciation de la fiabilité de l'information financière procurée par les états financiers, y compris leurs annexes.

Une part significative des vérifications de la Cour se concentre sur l'évaluation de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle interne. En effet, au regard du nombre des opérations effectuées, la fiabilité des comptes est subordonnée à la mise en place de dispositifs de contrôle interne (notamment les contrôles embarqués dans les systèmes d'information, les procédures de gestion, les supervisions internes aux services ordonnateurs et les contrôles des agences comptables) qui permettent de prévenir, de détecter et de corriger en temps voulu une anomalie de portée financière significative. La Cour examine également l'audit interne, qui doit permettre de vérifier l'efficacité du contrôle interne.

La Cour accompagne par ses constats l'amélioration des dispositifs mis en place par les entités certifiées. Elle évalue les progrès accomplis et l'importance des chantiers engagés, ainsi que les évolutions encore nécessaires pour fiabiliser les états financiers.

La certification des comptes est ainsi un levier de modernisation de la gestion, en termes de fiabilité des procédures, de maîtrise des risques financiers et d'amélioration du service rendu aux citoyens et aux assurés sociaux.

Au-delà du champ des organismes dont les comptes sont certifiés par la Cour, celle-ci est chargée d'un rôle plus général d'appréciation de la fiabilité des comptes des administrations publiques, par l'avis qu'elle donne tous les trois ans (la prochaine fois en 2017 pour l'exercice 2016), concernant les administrations dont les comptes sont soumis à certification par un commissaire aux comptes.

I - La certification des comptes de l'État

A - Le fondement et le périmètre de la certification

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a introduit une profonde réforme comptable pour l'État. Jusqu'alors, celui-ci tenait essentiellement une comptabilité budgétaire, largement fondée sur un système de caisse et retraçant uniquement ses recettes et ses dépenses. Depuis le 1^{er} janvier 2006, il tient également une comptabilité générale fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations, et sur des règles qui ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

Ainsi, l'État publie désormais chaque année un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie et des notes annexes présentant notamment ses principaux engagements hors bilan.

Ces états financiers retracent les opérations des services, établissements ou institutions de l'État non dotés de la personnalité juridique. Ce périmètre comprend les pouvoirs publics au sens de la Constitution (principalement les assemblées parlementaires, la présidence de la République et le Conseil constitutionnel), les administrations centrales et déconcentrées de l'État, mais aussi les budgets annexes, les comptes de commerce et tous les fonds qui n'ont pas la personnalité juridique mais sur lesquels l'État détient des droits.

Fin 2015, cet ensemble représentait :

- 953 Md€ d'actifs, 1 861 Md€ de dettes financières et 3 300 Md€ d'engagements hors bilan ;
- 491 Md€ de charges et 408 Md€ de produits (montants bruts) ;
- près de 130 millions d'enregistrements comptables ;
- au moins 300 applications informatiques de gestion, dont une vingtaine alimente directement le progiciel comptable de l'État qu'utilisent environ 55 000 agents.

C'est dans ce contexte que le 5° de l'article 58 de la LOLF a confié à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État, afin d'assurer la transparence des comptes publics qui est due aux citoyens et d'éclairer le Parlement chargé d'approuver les comptes de l'État.

La réalisation de cette mission à partir de 2006 a conduit la Cour à s'organiser pour disposer de procédures adaptées et de compétences spécialisées en audit financier.

Chaque année, elle exprime de manière indépendante sa position sur les comptes de l'État dans un document appelé « acte de certification », selon les modalités de présentation généralement applicables en matière de certification d'états financiers.

**La comptabilité générale de l'État, dix ans après :
une nouvelle étape à engager**

La Cour des comptes a publié, en février 2016, un rapport visant à apprécier les effets de la mise en place, par la loi organique relative aux lois de finances, de la comptabilité générale de l'État⁶⁰.

Une comptabilité renouvelée mais encore peu utilisée en 2016

Dix ans après, la Cour constate que nombre des objectifs initiaux ont été atteints :

- la comptabilité générale a permis une meilleure connaissance de la situation financière de l'État ;
- elle a contribué à la modernisation de sa fonction financière ;

⁶⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La comptabilité générale de l'État, dix ans après, une nouvelle étape à engager*. La Documentation française, février 2016, 146 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- elle a eu un effet d'entraînement en termes de fiabilité et de transparence, y compris sur les comptabilités d'autres entités publiques (tels les établissements publics).

Toutefois, la réforme comptable s'est heurtée à plusieurs limites importantes :

- l'établissement de la comptabilité générale de l'État mobilise fortement l'administration, qui demeure confrontée à des difficultés récurrentes de mise en œuvre dans les ministères ainsi qu'à des réserves persistantes sur le système d'information financière, le contrôle interne et l'audit ;
- l'administration l'utilise, en pratique, assez peu et elle est largement ignorée de ses autres destinataires, notamment les parlementaires et les agences de notation.

Utiliser davantage la comptabilité générale de l'État pour moderniser la gestion publique

Pour remédier à cette situation, une nouvelle étape doit être engagée. La Cour formule plusieurs recommandations à droit constant pour, d'une part, améliorer les conditions d'établissement de la comptabilité générale de l'État et, d'autre part, faire en sorte qu'elle soit davantage utilisée.

Elle recommande de mieux proportionner les efforts réalisés pour fiabiliser les comptes et de prendre davantage en considération les besoins des gestionnaires et leurs contraintes. Ces derniers devraient être mieux accompagnés et bénéficier de programmes de formation adaptés. Les comptabilités budgétaire et générale devraient être articulées chaque fois que possible et les procédures comptables devraient davantage être automatisées et dématérialisées.

Pour accroître l'utilisation de la comptabilité générale, il convient de donner aux comptes ministériels un accès complet à cette dernière et d'expérimenter la diffusion systématique de restitutions comptables sur leur champ de responsabilité comme sur celui des gestionnaires. Le développement de la comptabilité analytique devrait être envisagé là où les enjeux le justifient, de même que la combinaison des comptes de l'État avec ceux de ses principaux opérateurs.

Surtout, la Cour invite l'administration à définir rapidement une stratégie pluriannuelle de développement de la comptabilité générale de l'État et à présenter chaque année au Parlement les résultats de sa mise en œuvre.

B - Les résultats depuis 2006

La position de la Cour sur les premiers comptes de l'État produits sous l'empire de la LOLF, relatifs à l'exercice 2006, comportait treize réserves, regroupant chacune de manière conventionnelle de nombreux points d'audit. Toutes ces réserves étaient qualifiées de substantielles, de manière à souligner à la fois l'importance des problématiques soulevées et leur caractère durable. Ce choix d'une certification initiale assortie de réserves – plutôt que celui d'un refus ou d'une impossibilité de certifier – s'inscrivait dans la perspective d'accompagner de manière constructive une réforme comptable ambitieuse mais fragile, reposant sur une mobilisation considérable et inédite des services de l'État.

Par la suite, au travers d'un dialogue constant entre la Cour et les services de l'État, des progrès significatifs ont été réalisés chaque année dans la tenue d'une comptabilité générale de l'État en droits constatés, dans le cadre d'une trajectoire exigeante de fiabilisation.

Ainsi, le nombre de réserves formulées est passé de treize sur les comptes de l'exercice 2006 à douze sur ceux des exercices 2007 et 2008, puis à neuf sur ceux de l'exercice 2009, et à sept sur ceux de l'exercice 2010. Ce nombre est resté inchangé sur les comptes des exercices 2011 et 2012, témoignant d'une pause dans la dynamique d'amélioration. En effet, la mise en place progressive à partir de 2009 du progiciel de gestion intégré Chorus, en remplacement des anciennes applications comptables, et le passage de la comptabilité générale de l'État dans ce nouvel environnement au 1^{er} janvier 2012, ont fortement mobilisé l'administration au cours de cette période.

La mise en place de Chorus s'étant achevée avec succès en 2012, la dynamique de progrès qui avait été constatée dans les premières années de la certification a pu être relancée et, en mai 2014, la Cour a certifié les comptes de l'État pour l'exercice 2013 en formulant cinq réserves substantielles, contre sept un an auparavant.

Le nombre de réserves est resté inchangé sur les comptes des exercices 2014 et 2015, mais des avancées ont été constatées dans tous les domaines, certaines ayant permis d'apporter une réponse satisfaisante à des constats qui étaient relevés depuis plusieurs exercices.

De par son incitation forte et continue à l'amélioration des comptes, au travers d'un dialogue constant et nourri entre certificateur et producteur des comptes, la certification des comptes est un facteur de modernisation de l'action de l'État.

Tableau n° 18 : la position de la Cour sur les comptes de l'État des exercices 2006 à 2015

	Exercices 2006 à 2008	Exercices 2009 à 2012	Exercices 2013 à 2015
Réserves maintenues	Le système d'information financière		
	Le contrôle interne et l'audit interne ministériels		
	Les produits régaliens		Depuis l'exercice 2013, la dynamique d'amélioration de la fiabilité des comptes est relancée avec la mise en place de chantiers pluriannuels.
	Les immobilisations et les stocks du ministère de la défense		
	Les immobilisations financières		Exercices 2009-2012 : préparation et passage au 1 ^{er} janvier 2012 de la comptabilité générale dans le progiciel Chorus.
Le patrimoine immobilier			
Réserves progressivement levées	Les passifs non financiers		
	Le réseau routier	Les autres immobilisations et stocks des ministères civils	
	Le compte des opérations de la COFACE		La caisse d'amortissement de la dette sociale
	Les immobilisations spécifiques		
	Les fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts		Les autres immo. financières
	Les contrats d'échanges de taux	Les comptes de trésorerie	
	Les comptes des pouvoirs publics	Les provisions pour risques	
	Exercice 2006 : comptes de l'État établis pour la première fois et certifiés avec treize réserves.		
Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, des progrès significatifs ont été régulièrement réalisés dans la tenue d'une comptabilité des opérations de l'État en droits constatés.			
Ces progrès ont conduit, en neuf ans, à la levée de treize réserves. Les comptes de 2015, certifiés avec cinq réserves substantielles, reflètent de nouvelles avancées.			
Plus largement, la Cour s'attache à accompagner l'amélioration continue de la fiabilité des comptes de l'État en identifiant dans son acte de certification les axes sur lesquels des progrès doivent être réalisés par l'administration pour que cette dernière parvienne, par étapes successives, à une certification sans réserve.			

Source : Cour des comptes

II - La certification des comptes du régime général de la sécurité sociale

A - Le fondement et le périmètre de la certification

En application des dispositions de l'article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières, la Cour établit chaque année un rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, dans lequel elle exprime neuf opinions distinctes, portant sur :

- les comptes combinés de chacune des quatre branches du régime général (maladie, accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), famille et vieillesse) et de l'activité de recouvrement ;

- les comptes annuels des quatre établissements publics nationaux têtes de réseaux des branches et de l'activité de recouvrement précitées.

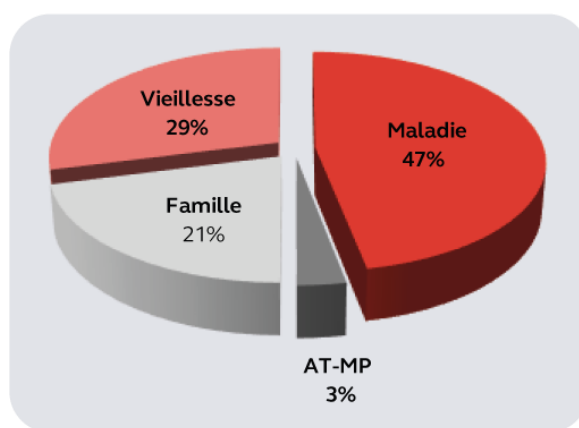
Les réseaux des quatre branches et de l'activité de recouvrement regroupent les quatre établissements publics nationaux et 269 organismes de base.

Avec environ 60 millions de bénéficiaires, le régime général est caractérisé, du point de vue de l'audit financier, par l'importance des masses financières en jeu et la volumétrie des opérations effectuées et comptabilisées, qui se chiffrent chaque année à plusieurs centaines de millions.

L'activité du régime général comprend le recouvrement de cotisations et de contributions sociales et d'impositions pour son compte et pour le compte d'autres attributaires (autres régimes de sécurité sociale et de protection sociale, État, Unédic, etc.) et la gestion des prestations financées par lui-même et par des tiers (État et collectivités territoriales).

Les masses financières entrant dans le champ de la mission de certification de la Cour ont ainsi atteint, en 2015, 526,4 Md€ pour les ressources affectées aux branches du régime général et à d'autres attributaires et 425,6 Md€ pour les charges des branches du régime général, y compris celles financées par des tiers, soit respectivement 24,1 % et 19,5 % du PIB.

Graphique n° 1 : répartition des dépenses du régime général par branche en 2015 (en % des charges)



Source : Cour des comptes

B - L'audit des comptes de 2015

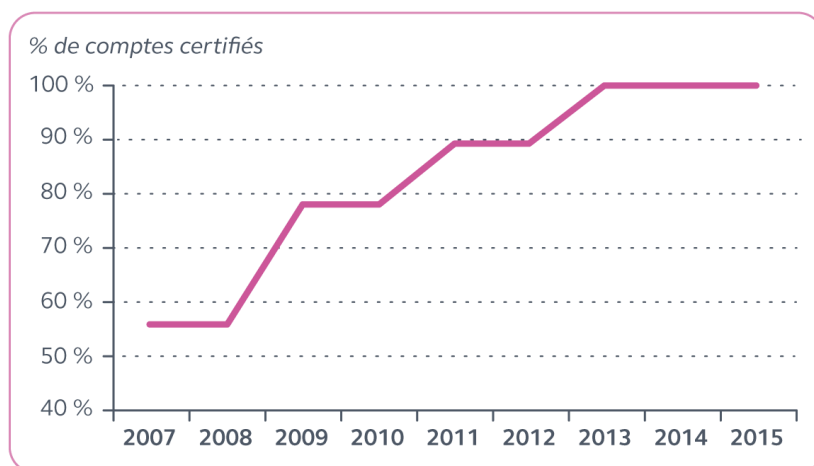
La campagne de certification des comptes de l'exercice 2015 constitue le dixième exercice de certification des comptes du régime général par la Cour des comptes. Selon une approche d'audit renouvelée, tirant les conséquences de neuf années d'examen approfondi des processus métiers et comptables des comptes des organismes concernés, les travaux de certification ont été conduits dans un calendrier redéfini à la suite de l'avancement de deux semaines des dates de clôture des comptes des organismes de sécurité sociale.

La Cour a effectué ses travaux dans les organismes nationaux, en leur double qualité d'établissements dont elle certifie les comptes et de têtes des réseaux dont elle certifie les comptes combinés. Elle a également réalisé des vérifications dans 17 organismes de base des différents réseaux.

À l'issue des demandes d'ajustement acceptées par les organismes nationaux et leurs autorités de tutelle, le régime général de sécurité sociale a dégagé un résultat déficitaire, toutes branches confondues, de - 6,8 Md€ (contre - 9,7 Md€ pour 2014).

Comme en 2014, la Cour a certifié avec réserves les états financiers de la totalité des entités du régime général.

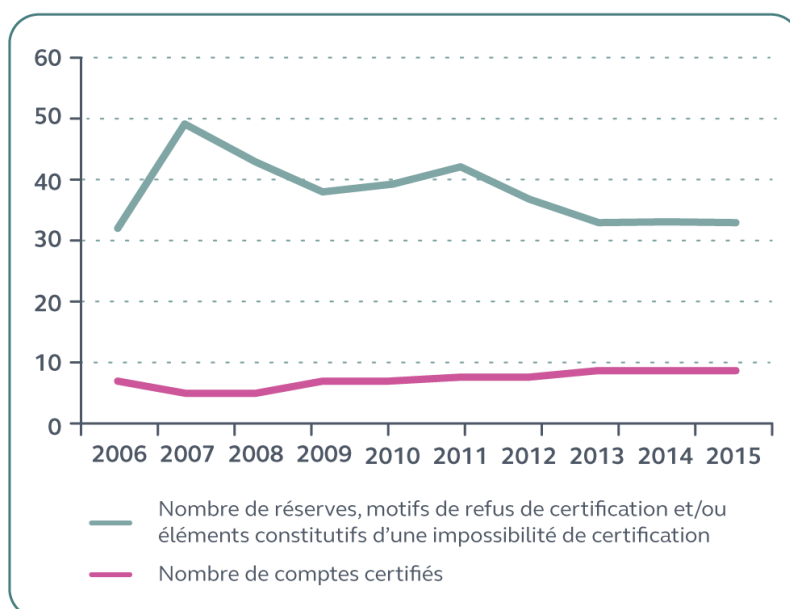
Graphique n° 2 : pourcentage de comptes ayant obtenu la certification



Source : Cour des comptes

Malgré les progrès relevés en 2015, la Cour a maintenu le même nombre de réserves qu'en 2014 (soit 33 réserves) sur les comptes des quatre branches et de l'activité de recouvrement. En effet, l'approfondissement des travaux d'audit a conduit à renforcer certains constats et à en formuler de nouveaux pouvant avoir des incidences significatives, sans que cela soit le signe d'une détérioration générale de la qualité des comptes.

Graphique n° 3 : évolution des positions de la Cour



Source : Cour des comptes

La Cour s'inscrit dans une démarche d'accompagnement des progrès des branches du régime général en matière de maîtrise des risques et de fiabilité de leurs comptes. La certification des comptes contribue à la qualité du service rendu aux assurés, à la sécurisation de la gestion des organismes de sécurité sociale et à la sauvegarde des intérêts financiers de la sécurité sociale. Comme pour l'État, elle constitue un puissant levier de modernisation⁶¹.

⁶¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2016*, chapitre X : la certification des comptes des régimes de base de sécurité sociale : une première étape réussie, de nouveaux enjeux, p. 423-466. La Documentation française, septembre 2016, 712 p., disponible sur www.ccomptes.fr

III - La certification des comptes des assemblées parlementaires

La mission de certification des comptes des assemblées parlementaires s'organise dans un cadre *ad hoc* qui découle des dispositions fixant la compétence de la Cour et le régime juridique des assemblées⁶². Ce cadre est formalisé dans une convention signée en juillet 2013 avec le président de chaque assemblée, qui en définit les modalités.

Les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont distincts de ceux de l'État mais sont destinés à y être intégrés. Cela induit pour le teneur des comptes de veiller à ce que les retraitements nécessaires soient effectués de façon à répondre aux exigences du référentiel comptable de celui-ci. Cela justifie aussi que l'audit annuel dont ils font l'objet soit mis en œuvre dans des conditions comparables. La mission comporte dès lors, comme les autres travaux de certification conduits par la Cour, une phase préliminaire consacrée à l'examen du contrôle interne, c'est-à-dire des procédures et opérations qui interviennent en amont des comptes, et une phase finale, à l'issue de laquelle les tests pratiqués sur les états financiers mettent la Cour en mesure de formuler une opinion globale sur les comptes.

Pour la troisième année, la Cour a réalisé en 2016 deux audits, en vue de la certification des comptes de l'exercice 2015. Elle a apprécié la conformité des états financiers aux référentiels comptables des assemblées, qui ne se distinguent que sur des points très limités du plan comptable général et des normes applicables à l'État.

Deux documents ont conclu l'audit des comptes de 2015 :

- le Premier président de la Cour des comptes a adressé en mai 2016, respectivement au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat, le rapport de certification par lequel la Cour a constaté qu'aucune des observations faites pendant l'audit n'avait mis en lumière un risque ou une incertitude de nature à affecter la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes. Comme elle l'avait fait à l'issue des exercices précédents, elle a certifié ces comptes sans réserve. Cette opinion est assortie, comme c'est l'usage en matière de certification, d'observations sur les corrections apportées aux comptes et sur les éléments les plus significatifs portés dans l'annexe, notamment ceux relatifs aux engagements sociaux à moyen et long terme ;

⁶² Sur la base de l'article 47-2 de la Constitution, de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de l'article 58-5° de la LOLF et du règlement de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat.

- le président de la quatrième chambre de la Cour a par ailleurs transmis au secrétaire général de la Questure de chacune des assemblées une synthèse, de nature plus technique, formulant un certain nombre de recommandations (18 pour l'Assemblée nationale, 34 pour le Sénat) relatives aux comptes ou au contrôle interne. La Cour a notamment confirmé la nécessité de poursuivre le travail engagé de formalisation des procédures de contrôle interne. Pour l'une et l'autre assemblées, un nombre significatif de recommandations ont été levées en 2016, compte tenu des progrès réalisés et d'autres, nouvelles, ont été formulées concernant des domaines où la Cour n'avait pas encore effectué de diligences.

IV - L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales

L'article 110 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Au terme d'une période d'une année, pendant laquelle les collectivités intéressées pouvaient se manifester, une cinquantaine de candidatures ont été reçues. Après avis du Premier président de la Cour des comptes, les ministres chargés des collectivités territoriales et des comptes publics ont, par arrêté du 10 novembre 2016, retenu une liste de 25 collectivités et groupements qui participeront à cette expérimentation.

L'échantillon des collectivités expérimentatrices couvre l'ensemble du territoire métropolitain, ainsi que La Réunion et la Guadeloupe. Il comporte des collectivités de toutes tailles (la plus importante étant la Ville de Paris) et de tous types (régions, départements, métropole, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicat départemental).

Comme cela est prévu par la loi, chaque collectivité signera une convention avec le Premier président de la Cour des comptes, précisant l'organisation des travaux pendant la période d'expérimentation, lesquels commenceront en 2017 par un diagnostic global d'entrée, sorte d'état des lieux préalable.

Il sera rendu compte régulièrement du déroulement de ces travaux par la Cour des comptes, à qui il appartient de préparer un bilan intermédiaire, en 2018, puis un bilan final, en 2023, de cette expérimentation décidée par le législateur.

*
**

Nouveauté instaurée par la LOLF qui lui imposait de développer un nouveau métier, de nature très différente de ses anciennes missions de juger et contrôler, la certification des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale est une mission dont la Cour a su se servir pour contribuer à la modernisation de la gestion publique.

Si le nombre de réserves est demeuré inchangé en 2014, tant en ce qui concerne les comptes de l'État que ceux des quatre branches du régime général de sécurité sociale et de l'activité de recouvrement, la levée de certaines parties de réserve témoigne ainsi d'améliorations dans la fiabilité des comptes.

Réalisée en 2016 pour la troisième année, la certification des comptes des assemblées pour l'exercice 2015, qui s'inscrit dans un cadre juridique différent, a également permis de constater les progrès réalisés.

L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements est un nouveau chantier qui s'ouvre en 2017 et doit contribuer à l'objectif d'amélioration de la qualité des comptes publics en France.

Chapitre V

L'évaluation

L'évaluation est la plus récente des missions de la Cour. Elle a été introduite en 2011 dans le code des juridictions financières par son article L. 111-3-1 : « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par le présent code ». Cette nouvelle disposition découle de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui l'ajoute aux missions de la Cour dans le cadre de son assistance au Parlement et au Gouvernement.

L'évaluation d'une politique publique par la Cour des comptes a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts, ainsi que les raisons qui les expliquent. Cette ambition d'estimer la pertinence des politiques aux regards de leurs objectifs va au-delà des seuls aspects comptables et budgétaires d'un contrôle de la gestion. La publication systématique des évaluations participe à la mission que confère la Constitution à la Cour de « contribuer à l'information des citoyens ». Cette démarche, qui associe les principales parties prenantes, traduit l'adaptation de la Cour aux nouvelles attentes de la société civile.

Après une période d'expérimentation avec des évaluations demandées par l'Assemblée nationale ou réalisées sur autosaisine, la Cour a progressivement amélioré sa méthodologie, pour aboutir en décembre 2014 à la publication de normes professionnelles applicables aux évaluations⁶³. Celles conduites en 2015 sont les premières à les appliquer intégralement.

⁶³ Les normes professionnelles des juridictions financières sont présentées en première partie, chapitre I.

I - La Cour, acteur institutionnel de l'évaluation

A - Une mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté l'évaluation des politiques publiques aux deux attributions traditionnelles du Parlement, le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement (article 24 de la Constitution). L'Assemblée nationale a créé en son sein un organe spécifique, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). Les missions de la Cour s'en sont trouvées modifiées : ainsi, aux termes de l'article 47-2 de la Constitution : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

La loi du 3 février 2011⁶⁴ précise les conditions de cette assistance au Parlement : la Cour doit être saisie par les Présidents des assemblées parlementaires ; elle est invitée à produire son rapport écrit dans les 12 mois suivant sa saisine. Cette disposition a été intégrée dans les articles L. 111-3-1 (« La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ») et L. 132-5 du code des juridictions financières.

L'article L. 111-3-1 du code des juridictions financières dispose que « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par le présent code ». Cette évaluation peut être réalisée à la demande du Parlement, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, ou l'être à l'initiative de la Cour.

B - La place particulière de la Cour

Les acteurs de l'évaluation sont de plus en plus nombreux. Outre le Parlement, le Gouvernement diligente également des évaluations de politiques publiques. La démarche de « modernisation de l'action publique » y fait largement appel. Les administrations centrales pratiquent

⁶⁴ Loi du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

aussi de plus en plus l'évaluation, notamment grâce à leurs inspections générales. Au niveau territorial, les collectivités conduisent de même leurs propres évaluations. Enfin, le nombre d'organismes indépendants qui effectuent des évaluations de politiques publiques est en augmentation. Ce sont des universités, des établissements publics de recherche, des associations ou encore des cabinets privés.

Dans ce contexte, la Cour occupe une place particulière à trois titres : son positionnement institutionnel et notamment les garanties d'indépendance qu'il procure ; sa connaissance des acteurs et des activités publics ; les interactions de sa mission générale d'appréciation du bon emploi des fonds publics avec l'évaluation des politiques publiques.

Il n'en demeure pas moins que la Constitution, tout en faisant de l'évaluation des politiques publiques une attribution distincte du contrôle de l'action du Gouvernement, et en reconnaissant en même temps une mission propre d'assistance à ce titre à la Cour des comptes, ne la définit pas, mais reprend la distinction communément admise entre évaluation et contrôle. Dès lors, les questions de définition et de méthode ont dû être clarifiées, l'un des enjeux pour la Cour étant de distinguer les audits de performance qui se rattachent encore aux logiques de contrôle de la bonne gestion (voir art. L. 111-3 du code des juridictions financières) et l'évaluation des politiques publiques qui met en jeu la discussion des objectifs et la dimension sociétale.

II - Une méthodologie nouvelle

A - L'évaluation, outil de la transparence

L'évaluation des politiques publiques permet de comparer l'impact des instruments de politiques publiques aux objectifs variés que les pouvoirs publics cherchent à poursuivre. Le but final de l'évaluation est de pouvoir éclairer le débat public sur les principaux arbitrages en jeu et ainsi faciliter les choix démocratiques. En cela, elle se différencie et complète les contrôles de la Cour qui examinent principalement la régularité, l'efficacité et l'efficience⁶⁵ des dépenses d'une entité administrative ou d'un programme.

⁶⁵ Efficacité (efficience) : rapport entre les résultats obtenus et les objectifs affichés (les moyens mobilisés).

L'évaluation d'une politique publique par la Cour des comptes a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts ainsi que les liens de causalité les expliquant. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficacité, la pertinence et l'utilité⁶⁶ de la politique publique. L'évaluation est conduite de manière indépendante, objective et documentée ; elle associe les principales parties prenantes⁶⁷.

Le développement de l'évaluation ne va pas de soi : il suppose un changement des pratiques et des mentalités. Le fonctionnement des administrations demeure en effet encore marqué par une culture qui met trop l'accent sur les moyens et s'intéresse moins aux résultats. Il est ainsi fréquent de constater que la France consacre des moyens équivalents voire supérieurs à ses voisins pour une politique publique donnée, sans que les résultats obtenus soient à la hauteur des moyens investis – comme la Cour l'a montré en 2015, par exemple, dans son rapport relatif au coût du lycée⁶⁸. Parmi les tout premiers pays de l'OCDE pour le niveau de la dépense publique rapportée à la richesse nationale, 57 % du PIB en 2013 contre environ 45 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, la France est bien plus rarement parmi les premiers, lorsque les résultats sont mesurés.

L'évaluation pose des questions méthodologiques exigeantes. Afin d'établir un lien causal entre un dispositif et un résultat, elle doit se prémunir des erreurs d'interprétation, des biais de sélection, des causalités inverses, des interactions de la politique étudiée avec d'autres, ainsi que des effets multiples, directs et indirects, de la politique en question. Ces difficultés peuvent pour partie être surmontées par le recours à des techniques économétriques, statistiques et de sciences sociales parfois complexes, afin d'étudier ces causalités. La mise en œuvre de ces méthodes pose toutefois des questions différentes suivant les institutions qui s'engagent dans l'évaluation.

⁶⁶ Pertinence (utilité) : rapport entre les objectifs (les résultats) d'une politique publique et les besoins auxquels elle a vocation à répondre.

⁶⁷ Ce terme n'est pas un concept juridique aux contours précis. Sont « parties prenantes », d'après l'OCDE, les individus, groupes ou organisations qui ont un intérêt particulier dans la façon dont la politique fonctionne ou dans son évaluation.

⁶⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La notion d'évaluation des politiques publiques

Le milieu universitaire entend l'évaluation des politiques publiques comme une démarche scientifique d'amélioration des connaissances sur la façon dont les instruments des politiques publiques atteignent – ou n'atteignent pas – leurs objectifs initiaux. Une politique peut en effet avoir de multiples effets, parfois loin du champ initialement ciblé. Ces évaluations d'impacts sont réalisées à partir de mesures quantitatives des effets d'une politique publique mesurés sur ses bénéficiaires initialement concernés. Cette détermination repose sur des analyses statistiques pour remonter à la causalité entre la politique et ses effets, par exemple en les comparant à ce qui se serait passé en l'absence de la politique considérée (appelé aussi scénario contrefactuel), tout en évitant d'introduire de biais de sélection. Cela peut être réalisé à partir d'expérimentations réelles, à l'image de ce qui est fait dans le domaine médical, ou dans le cadre d'expériences dites naturelles, c'est-à-dire quand il est possible, *ex post*, de comparer deux groupes d'individus semblables, séparés de manière non intentionnelle et dont l'un seulement a subi la politique. En général ces analyses d'impacts peuvent être complétées par des analyses socio-économiques (dites aussi coût-bénéfice) afin de savoir si, pour la société, les bénéfices l'emportent sur les coûts.

L'approche précédente exige, quand elle est praticable, l'accès à de grandes bases de données validées, des outils mathématiques élaborés et un délai de réalisation suffisant. La Cour commence à mettre en œuvre cette méthodologie quantitative sur des dispositifs restreints d'une politique publique. Elle peut aussi la sous-traiter en tout ou partie à des équipes universitaires, dans les limites de ses capacités financières.

Comme nombre de praticiens de l'évaluation, la Cour utilise principalement l'approche qualitative pour estimer et comprendre les relations de causalité entre les actions d'une politique et les effets pour ses bénéficiaires. Cette approche, héritée des sciences sociales, ne repose pas autant sur les méthodes statistiques que la précédente mais fait appel à une forte implication des parties prenantes. De ce seul point de vue, les évaluations se différencient nettement de la méthodologie des contrôles et enquêtes habituelles de la Cour.

Les besoins sur les bases de données et les outils statistiques ou de sondage restent cependant importants et dépendent des sujets et de la méthode choisie pour les évaluations qui seront conduites à la Cour. La méthodologie vis-à-vis des parties prenantes est spécifique elle aussi car elle repose sur des méthodes des sciences sociales pour le choix des représentants, la transparence initiale vis-à-vis de leur rôle, et les outils utilisés : sondage, conférence de consensus, « *focus group* », diagnostics partagés, etc. La Cour s'appuie aussi assez systématiquement sur des experts pour ses évaluations⁶⁹.

Quelle que soit l'approche utilisée, une évaluation implique une publication des résultats et l'indépendance de ceux qui la réalisent vis-à-vis des commanditaires de la politique évaluée et de ceux qui la mettent en œuvre. C'est à ces conditions d'indépendance et de partage des connaissances que les évaluations constituent une démarche efficace, la responsabilité des politiques publiques restant aux citoyens et aux décideurs publics.

B - Une méthodologie s'appuyant sur les parties prenantes

Le retour d'expérience des premières évaluations conduites à la Cour à partir de 2011 a donné lieu le 10 juillet 2013 à une instruction du Premier président formalisant les évaluations. Outre leur définition, l'instruction exposait le cadre procédural de ces évaluations, les modalités de leur réalisation et de leur valorisation. À partir de 2015, les travaux d'évaluation sont menés à la Cour dans le cadre de normes professionnelles spécifiques à cette mission.

⁶⁹ Le nouvel article L. 112-7-2 du code des juridictions financières suite à l'ordonnance du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières, indique que « La Cour des comptes peut recourir, pour l'évaluation des politiques publiques, à l'assistance d'experts désignés par le Premier président. Elle conclut une convention avec les intéressés indiquant, entre autres, s'ils exercent leur mission à temps plein ou à temps partiel. Ils bénéficient alors des mêmes prérogatives et sont soumis aux mêmes obligations que les magistrats de la Cour des comptes. Le cas échéant, ils ont vocation à être affectés en chambre par le Premier président devant lequel ils prêtent le serment professionnel. Ils prennent alors le titre de conseiller expert. »

Le premier « conseiller expert » a été recruté en 2015 et affecté à la 6^{ème} chambre pour une évaluation de la politique de lutte contre les consommations nocives d'alcool sur le fondement du code des juridictions financières.

La Cour considère que toute politique n'est pas forcément évaluable par ses soins. Pour elle, l'intérêt d'évaluer une politique publique s'apprécie à la lumière du jugement professionnel, exercé collectivement par référence aux enjeux et aux risques qui s'attachent à la conduite de la politique et à ses caractéristiques : objectifs, effets mesurables, dimension, ancienneté, environnement réglementaire, complexité institutionnelle. C'est pourquoi, tout projet d'évaluation d'une politique publique donne lieu à l'inscription préalable au programme de la Cour des comptes d'une note de faisabilité afin de confirmer son caractère évaluable et d'identifier ses principales parties prenantes.

Les politiques publiques sont souvent multisectorielles, ce qui implique des expertises pluridisciplinaires au sein de la Cour. Aussi, très souvent la formation délibérante pour une évaluation est une formation interchambres (FIC), ou interjuridictions (FIJ) s'il est aussi fait appel aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

La conduite des évaluations (instruction, délibéré et contradiction) ne diffère pas fondamentalement de celles des autres travaux de la Cour. Elle s'en distingue toutefois par deux aspects : la systématisation des comparaisons internationales sur les résultats des politiques et le rôle donné aux parties prenantes, les principales d'entre elles étant associées, dans toute la mesure du possible, aux travaux d'instruction.

À cet effet, une instance consultative, le « *comité d'accompagnement* », est constitué par le président de la formation compétente et associe certaines parties prenantes ainsi que des experts extérieurs. Ce comité est constitué d'un échantillonnage suffisamment représentatif des différents intérêts et opinions en jeu, afin de permettre des échanges et une information réciproque aux différents stades de l'instruction.

La présence du comité d'accompagnement ne dispense pas de la procédure contradictoire habituelle des contrôles de la Cour, permettant aux principales parties prenantes de faire connaître leurs remarques sur les observations provisoires de la Cour. Elle fait l'objet d'échanges écrits et éventuellement d'auditions. Les rapports d'évaluation sont complétés par l'exposé des opinions des principales parties prenantes recueillies au cours des travaux.

Les rapports réalisés à l'initiative de la Cour des comptes sont ensuite examinés par le comité du rapport public et des programmes avant d'être arrêtés par la chambre du conseil en formation ordinaire ou plénière, puis publiés.

Les rapports d'évaluation réalisés à la demande du Parlement sont examinés par le comité du rapport public et des programmes avant d'être communiqués à l'assemblée à l'origine de la demande.

La Cour des comptes assure un suivi des recommandations formulées dans ses rapports d'évaluation (cf. *infra*).

III - Les différentes évaluations conduites par la Cour

Du fait de leur complexité et de la mobilisation importante de ressources nécessaires à leur réalisation, les évaluations pouvant être réalisées par la Cour sont limitées en nombre. Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) demande annuellement l'assistance de la Cour des comptes pour réaliser deux évaluations, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières (CJF). De plus, des évaluations peuvent être programmées chaque année sur autosaisine.

A - Évaluations effectuées à la demande de l'Assemblée nationale

Selon l'article L. 132-5 du CJF « la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, (...) pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente. (...) »

L'assistance de la Cour des comptes prend la forme d'un rapport. Ce rapport est communiqué à l'autorité qui est à l'origine de la demande, dans un délai qu'elle détermine après consultation du premier président de la Cour des comptes et qui ne peut excéder douze mois à compter de la saisine de la Cour des comptes. (...) »

Dans ce cas des évaluations sur demande du Parlement ou du Premier ministre, la Cour s'assure que la demande est compatible avec ses moyens et son programme de travail, y compris au regard des exigences

d'équilibre qui s'y attachent⁷⁰, et qu'elle est réalisable dans le délai imparti. La note de faisabilité est préparée dès réception de la demande. Elle permet notamment de convenir avec les parlementaires du périmètre et des modalités précis de l'évaluation. Dans le cas où la note conclut à une impossibilité de réaliser une évaluation dans le respect des normes professionnelles, la Cour propose de lui substituer une enquête.

La remise du rapport donne lieu à une audition du Premier président. Sa publication intervient à cette occasion, simultanément par la Cour et l'assemblée parlementaire concernée. Les magistrats de la Cour se tiennent ensuite à la disposition de l'instance permanente compétente de l'assemblée parlementaire qui exploite le rapport, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) pour l'Assemblée nationale.

Le tableau suivant indique les différentes demandes du CEC de l'Assemblée nationale et la façon dont la Cour y a répondu : évaluation⁷¹ ou enquête.

Tableau n° 19 : évaluations ou enquêtes demandées par l'Assemblée nationale (CEC) au titre de l'article L. 135-5

<i>Date de publication</i>	Évaluation demandée par l'Assemblée nationale – CEC (ou enquête)
<i>Sept. 2011</i>	La politique de médecine scolaire (enquête)
<i>Nov. 2011</i>	La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile (évaluation)
<i>Déc. 2012</i>	Les politiques de lutte contre le tabagisme (évaluation)
<i>Déc. 2012</i>	Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises (évaluation)
<i>Sept. 2013</i>	L'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger (enquête)
<i>Déc. 2013</i>	La mise en œuvre en France du paquet « énergie-climat » (enquête)
<i>Juillet 2014</i>	Le développement des services à la personne (enquête)
<i>Janv. 2015</i>	L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics (enquête)

⁷⁰ En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

⁷¹ Celles engagées à partir de 2015 sont les premières à suivre intégralement les normes professionnelles propres aux évaluations des politiques publiques.

<i>Date de publication</i>	Évaluation demandée par l'Assemblée nationale – CEC (ou enquête)
<i>Déc. 2015</i>	Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air (enquête)
<i>Janvier 2016</i>	L'impact des téléprocédures sur la modernisation de l'État (enquête)
<i>Octobre 2016</i>	La régulation des jeux d'argent et de hasard (enquête)
<i>Novembre 2016</i>	Les aides à l'accès à la propriété (enquête)

Source : Cour des comptes

B - Les évaluations à l'initiative de la Cour

Les approches évaluatives ne sont cependant pas une nouveauté pour la Cour. Depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'appréciation des résultats des politiques publiques et l'analyse des causes de ces résultats occupent une place importante dans les contrôles et les enquêtes. Pour autant, la Cour s'attache à distinguer évaluation et contrôle, quand bien même les contrôles peuvent comporter des volets d'appréciation de l'efficacité et de l'efficience⁶⁵ d'une action publique. L'application des normes professionnelles, qui introduisent les notions d'utilité et pertinence⁶⁶ des politiques publiques, permet d'encore mieux différencier les évaluations des autres missions de la Cour.

Les évaluations à l'initiative de la Cour sont choisies en fonction de leur valeur ajoutée. Celle-ci dépend à la fois des enjeux de la politique évaluée, de l'intérêt de la soumettre à une évaluation et de l'apport spécifique attendu de la réalisation de cette évaluation par la Cour.

L'évaluation de la politique de lutte contre les consommations nocives d'alcool

Pour réaliser cette évaluation inscrite à son programme de travail pour 2015, la Cour, après avoir confirmé préalablement le caractère évaluable de cette politique publique, s'est appuyée sur une équipe pluridisciplinaire : une formation interchambres (FIC) composée des quatre chambres concernées (6^{ème} chambre pour la santé, 4^{ème} chambre pour les questions de sécurité et de justice, 1^{ère} chambre sur les aspects économiques et fiscaux, 7^{ème} chambre sur les questions agricoles) et une équipe de rapporteurs issus de deux chambres, complétée par un professeur de médecine, conseiller-expert pour l'évaluation au sens de l'article L. 141-4 du code des juridictions financières.

Cette équipe a conduit ses travaux en associant les principales parties prenantes au sein d'un comité d'accompagnement, composé d'addictologues et d'experts en santé publique, de représentants de la sécurité et de la justice, d'un préfet, d'un sociologue, d'un maire, d'un producteur et d'un distributeur.

Elle s'est appuyée sur des comparaisons internationales qui l'ont conduite dans plusieurs pays d'Europe (Danemark, Norvège, Suède, Angleterre, Écosse et Italie), sur des expériences de terrain, étudiées dans trois régions (Languedoc-Roussillon, Nord – Pas-de-Calais et Bretagne) ainsi que sur un sondage de l'IFOP auprès de 300 médecins généralistes.

Elle a mené une analyse exhaustive et détaillée de l'impact des différentes actions conduites, en documentant systématiquement ses constats, conformément aux normes professionnelles qui étaient intégralement appliquées pour la première fois à une telle évaluation.

Cette évaluation des politiques publiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool, publiée en juin 2016 sous forme de rapport public thématique⁷², a conduit la Cour à dresser un bilan plutôt mitigé des différentes actions publiques menées dans les différents domaines concernés : la santé, la prévention, la sécurité publique et la justice, l'éducation et la recherche, l'économie ou les finances publiques.

La Cour considère que la baisse régulière de la consommation d'alcool en France depuis une cinquantaine d'années ne doit pas occulter le maintien, voire le développement de conduites à risques qui touchent en France environ 3,4 millions de personnes. Au-delà de ses effets sur la santé, il faut rappeler que l'alcool est aussi responsable du quart des accidents mortels sur les routes et d'un grand nombre d'actes délictueux.

C'est pourquoi la Cour estime qu'il est nécessaire de mobiliser les acteurs publics en adoptant un programme global de lutte contre les consommations nocives d'alcool, comme cela a été le cas dans de nombreux pays étrangers qui ont réussi à mieux maîtriser le phénomène, en agissant sur l'ensemble des leviers disponibles : prévention, soins, intervention précoce des personnels de santé, enseignement et recherche, mais aussi limitation de l'accès à l'alcool pour les jeunes et sur le lieu de travail, restriction de la publicité, notamment sur les réseaux sociaux, ou amélioration des sanctions de la conduite en état d'alcoolisation.

⁷² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Rapport d'évaluation sur les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool*. La Documentation française, juin 2016, 262 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La liste des évaluations achevées ou en cours est indiquée ci-dessous.

Tableau n° 20 : évaluations à l'initiative de la Cour

<i>Date de publication</i>	<i>Politique évaluée</i>
<i>Janv. 2012</i>	La politique d'aide aux biocarburants
<i>Janv. 2012</i>	La politique de l'assurance-vie
<i>Févr. 2012</i>	Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises
<i>Déc. 2012</i>	La politique de sécurité des navires
<i>Juin 2016</i>	Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool
<i>Février 2017</i>	La politique publique du logement social

Source : Cour des comptes

Une évaluation sur la politique du logement social a été engagée en 2016, suite à une note de faisabilité qui a permis d'en délimiter le sujet, d'identifier les principales parties prenantes et de développer une méthodologie adaptée.

Une méthodologie en évolution constante : l'exemple de l'évaluation de la politique publique du logement social

Considérant la situation contrastée du logement en France selon les régions, cette évaluation a nécessité de doubler les analyses quantitatives et qualitatives de portée nationale par l'examen de territoires témoins, choisis pour leur caractère très différencié à partir d'indicateurs. Elle a, de ce fait, impliqué la constitution d'une formation interjuridictions associant des chambres régionales des comptes aux chambres compétentes de la Cour (5^{ème} chambre chargée du logement et 1^{ère} chambre chargée du crédit).

La Cour s'est appuyée sur les chambres régionales compétentes pour mener l'étude de cas de cinq agglomérations et d'un département, et conduire des ateliers territoriaux réunissant les parties prenantes, opérateurs, bénéficiaires et responsables de l'action publique. Au total, les entretiens semi-dirigés avec les institutions à vocation nationale, les ateliers territoriaux et les trois missions à l'étranger destinées à nourrir le parangonnage international ont fait appel à environ 250 acteurs du logement social.

Pour appuyer les constats sur des bases solides, au niveau national comme dans les territoires témoins, la Cour a tiré parti des principales bases de données sur le logement, notamment celles du ministère chargé du logement, de l'Insee et de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), ainsi que des études locales réunies notamment lors de l'élaboration des plans locaux de l'habitat (PLH). Pour compléter ces démarches, elle a lancé une enquête en ligne auprès de l'ensemble des organismes HLM, et exploité 386 réponses représentant un peu plus de la moitié du parc social.

L'ensemble de la démarche a bénéficié de la consultation à quatre reprises d'un comité d'accompagnement composé de représentants de l'État et du mouvement HLM, de deux parlementaires, d'experts du monde universitaire et de l'OCDE et de représentants des employeurs et du mouvement associatif de soutien aux mal-logés.

C - Les suites des recommandations

Une attention particulière est portée au suivi des recommandations formulées dans les rapports d'évaluation. Trois à cinq ans après la publication du rapport, la Cour examine le degré de réalisation de ses recommandations et les effets de celles qui ont été appliquées⁷³.

Le rapport de suite est publié dans la série consacrée aux évaluations de la Cour. Il peut également faire l'objet d'une insertion de suivi dans le rapport public annuel. En 2016, le rapport public a ainsi publié deux insertions de suivi, l'une sur l'évaluation de politiques de lutte contre le tabagisme, l'autre sur l'aide aux biocarburants, alors que le présent rapport comporte une insertion de suivi sur l'évaluation de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile (cf. troisième partie, chapitre III).

⁷³ Les suites des évaluations réalisées par la Cour dans le cadre de l'article L. 132.5 du code des juridictions financières peuvent aussi faire l'objet d'une enquête de suivi par l'assemblée qui les a demandées. Le CEC a ainsi conduit une enquête en 2016 sur le suivi de l'évaluation de la mise en œuvre du paquet « énergie climat » qu'il a réalisée en 2014 à partir du rapport que la Cour lui a remis et a publié sur son site le 16 janvier 2014.

Chapitre VI

Les missions internationales

Deux modèles principaux d'institutions supérieures de contrôle (ISC) cohabitent dans le monde : un modèle non juridictionnel, souvent rattaché au Parlement, en vigueur dans les pays anglo-saxons, et un modèle juridictionnel, indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, dont la Cour des comptes française est emblématique. L'activité internationale de la Cour a ainsi pour objet, notamment, de promouvoir ce modèle juridictionnel. Par ailleurs, la Cour est le commissaire aux comptes de plusieurs organisations internationales.

I - Le commissariat aux comptes d'organisations internationales

Le Premier président de la Cour des comptes est le commissaire aux comptes de cinq organisations internationales : l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE), la Cour pénale internationale (CPI) et, depuis juillet 2016, le Programme alimentaire mondial (PAM), suite à la sélection de la Cour après un appel à candidatures international.

Les missions confiées à la Cour des comptes consistent à effectuer des audits financiers et des audits de gestion. Les audits financiers ont pour objet de permettre au Premier président de formuler une opinion sur la conformité des comptes annuels de chaque organisation au référentiel comptable applicable (l'équivalent de la certification des comptes de l'État

ou du régime général de la sécurité sociale). Cette opinion est accompagnée, si nécessaire, d'observations sur le contrôle interne de l'organisation. Parallèlement, les équipes de contrôle se livrent à l'examen de la gestion de ces organisations et réalisent à ce titre des audits de performance et de régularité sur tout sujet concernant leur administration. Les résultats des vérifications sont présentés chaque année par le Premier président devant les organes délibérants des institutions contrôlées.

Pour l'exercice de ces missions, la Cour applique les normes internationales d'audit (ISSAI) établies par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Les activités de contrôle se sont traduites par 39 missions en 2016, d'une durée d'une à trois semaines, aussi bien au siège des organisations internationales (Paris, Rome, Vienne, La Haye) que dans leurs bureaux régionaux (Amman, Dakar, Bangkok, etc.), ce qui représente un total de 1 661 journées d'auditeur. Elles ont mobilisé 69 auditeurs, dont 63 magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs de la Cour et des CRTC, et six collègues étrangers ou personnels d'autres corps de contrôle français. Au total, 29 rapports ou lettres d'observations ont été adressés à ces organisations, assortis de recommandations sur la présentation de leurs comptes ou la gestion de leurs opérations.

Tableau n° 21 : nombre de rapports produits par la Cour dans le cadre des missions de commissariat aux comptes

<i>Année</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Nombre de rapports produits</i>	28	38	50	90	40	36	43	36	29	29

Source : Cour des comptes

II - Les autres activités internationales des juridictions financières

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont consolidé, durant l'année 2016, leurs activités internationales grâce :

- aux nombreuses initiatives portées au sein des organisations professionnelles internationales, notamment l'organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) ;

- à la contribution active au renforcement des capacités d'institutions supérieures de contrôle (ISC) partenaires.

A - Une forte implication dans les organisations internationales : des enjeux de professionnalisation et de construction des normes internationales

En participant aux différents groupes de travail qui correspondent à ses priorités, la Cour conforte sa visibilité sur la scène internationale, renforce l'influence des juridictions financières et s'assure que les normes professionnelles édictées au plan international sont adaptées aux missions qui lui sont dévolues et aux textes qui les encadrent.

Consciente des nouveaux enjeux liés à la normalisation professionnelle, la Cour des comptes française a pris de nombreuses initiatives. En 2016, elle a ainsi :

- contribué, en tant que présidente du groupe de travail de l'INTOSAI sur l'évaluation, à la rédaction de lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques. Ces lignes directrices, adoptées en décembre 2016, ont vocation à apporter une aide méthodologique aux ISC dans leurs travaux d'analyse des impacts des politiques publiques ;
- co-piloté à Paris, avec l'ISC du Chili, le Forum des institutions supérieures juridictionnelles réunissant 25 ISC membres permanentes et 2 ISC observatrices. Ce forum a donné lieu à la signature d'une « déclaration de Paris » destinée à affirmer les spécificités des ISC à compétence juridictionnelle ;
- largement contribué à amender le projet concernant « les relations entre les institutions supérieures de contrôle (ISC) et les pouvoirs exécutif / législatif / judiciaire » du groupe de travail d'INTOSAI sur « la valeur ajoutée des ISC », sous présidence mexicaine ;
- participé activement à l'organisation du séminaire de formation de l'association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF) qui s'est tenu du 31 mai au 3 juin à Rabat. Ce séminaire, réalisé en partenariat avec la Cour des comptes du Maroc et le Programme des Nations unies pour le Développement, portait sur la transposition des directives relatives aux finances publiques des zones de l'Union économique et monétaire de l'Ouest Africain et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

En 2017, la Cour continuera de s'impliquer dans ces initiatives et poursuivra son investissement dans de nombreux autres domaines qu'elle suit depuis plusieurs années, comme les travaux normatifs comptables européennes (EPSAS) ou le dispositif mondial de normalisation en cours de refonte au sein du Comité des normes professionnelles de l'INTOSAI.

La Cour des comptes continuera de se mobiliser au sein de l'initiative de développement de l'INTOSAI (IDI), qui est l'outil de coopération mis au point par l'INTOSAI et les bailleurs de fonds pour renforcer et maintenir les capacités des institutions supérieures de contrôle. L'IDI a élaboré un cadre de mesure de la performance des ISC (CMP ISC) adopté lors du Congrès de l'INTOSAI en décembre 2016. Dans la mesure où ce cadre doit devenir la norme internationale en matière d'évaluation de la performance des ISC, la Cour des comptes française est très impliquée dans le suivi des travaux. Elle veille à ce que les caractéristiques des ISC juridictionnelles soient suffisamment prises en compte dans le CMP ISC. À ce titre, elle a reçu mandat de l'assemblée générale de l'AISCCUF, avec quatre autres ISC, de coordonner sur ces questions la position des ISC francophones.

Depuis 2016, les juridictions financières françaises (représentées par les chambres régionales des comptes des Pays de la Loire et de Bretagne) président le comité directeur du projet de coopération entre les institutions régionales de contrôle externe des finances publiques en Europe (EURORAI) pour une durée de trois ans.

B - Une contribution active au renforcement des capacités : un rôle moteur pour le partage de connaissance entre ISC

Les juridictions financières peuvent, grâce à l'expérience accumulée, contribuer au renforcement des capacités de jeunes ISC au moyen de nombreuses actions de coopération bilatérale et multilatérale. À ce titre, depuis 2012, la Cour des comptes ouvre la session de formation destinée à l'accueil des nouveaux arrivants dans le métier des juridictions financières aux membres des ISC étrangères. Les sessions d'accueils de janvier et septembre 2016 ont ainsi permis d'accueillir un nombre important (30) de participants étrangers.

Pour contribuer activement au renforcement des capacités des ISC, la Cour s'appuie sur des protocoles d'accord de coopération (notamment avec le Brésil, le Niger, la Chine, le Chili, le Maroc, le Sénégal, etc.) et

mène son action en collaboration étroite avec le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) et le réseau Expertise France. Ces coopérations permettent à la Cour de travailler à l'élaboration de programmes d'assistance technique financés par des bailleurs de fonds (la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Commission européenne, etc.). À ce titre, la Cour mène des actions de jumelage, longs (celui avec l'Algérie ayant débuté en décembre 2015, celui avec le Maroc doit débuter en janvier 2017) ou courts (Tunisie et Côte d'Ivoire), sous égide de l'Union européenne.

Les revues par les pairs, auxquelles la Cour est associée, ainsi que sa présence ponctuelle à des séminaires d'intérêt commun (comme la lutte contre la corruption, l'audit environnemental ou les mécanismes de régulation financière) contribuent également au partage de connaissance entre les ISC. L'implication sur des sujets émergents, tel que l'utilisation et la diffusion de données numériques (ou *open data* – cf. chapitre I), est également un moyen pour la Cour de promouvoir son approche auprès de ses homologues.

Afin de renforcer ses voies de communication à l'international, la Cour des comptes a mis en ligne en 2015 un site internet en anglais sur lequel sont accessibles toutes les publications de la Cour disponibles en anglais ainsi que la présentation de son organisation et de ses missions.