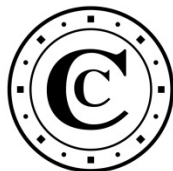


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2018

Tome III
L'organisation et les missions

Sommaire

Première partie L'organisation et les moyens	5
Chapitre I L'organisation de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes.....	7
Chapitre II Le personnel et les moyens financiers	21
Seconde partie Les missions	27
Chapitre I Le jugement des comptes publics	29
Chapitre II Le contrôle des comptes et de la gestion.....	53
Chapitre III L'assistance au Parlement et au Gouvernement.....	85
Chapitre IV La certification des comptes	93
Chapitre V L'évaluation des politiques publiques	107
Chapitre VI Les missions internationales	121
Annexes	127

Première partie

L'organisation et les moyens

Les juridictions financières sont composées de la Cour des comptes, créée en 1807, des chambres régionales et territoriales des comptes, issues de la loi de décentralisation du 2 mars 1982¹, et de la Cour de discipline budgétaire et financière. 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. La Cour de discipline budgétaire et financière, juridiction administrative spécialisée, fait l'objet d'un rapport d'activité distinct, publié conjointement au rapport public annuel.

Pour mener à bien leurs missions, les juridictions financières s'appuient avant tout sur des moyens humains : 1 777 magistrats et agents dont la masse salariale représente près de 87 % 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

La Cour des comptes (I) et les chambres régionales et territoriales des comptes (II) sont, depuis la loi du 13 décembre 2011, dotées de normes professionnelles (III). Elles contribuent à l'ouverture des données publiques (IV) et bénéficient, depuis une ordonnance du 13 octobre 2016, d'un code des juridictions financières simplifié et modernisé (V). Enfin, depuis 2017, un dispositif de déclarations d'intérêts, visant à prévenir les risques de conflit d'intérêts, s'applique aux juridictions financières (VI).

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 **six 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 environ 70 magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs.

La réorganisation des compétences de la Cour

Depuis 1996, la Cour des comptes comportait sept chambres thématiques. Si cette organisation était adaptée aux besoins de l'époque, une concertation menée à l'été 2017 au sein de la Cour a conclu qu'elle devait être revue pour accompagner l'évolution des missions de la Cour et renforcer l'efficacité de son fonctionnement ainsi que la pertinence de ses travaux.

Une organisation plus transversale et resserrée à six chambres thématiques a donc été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2018, afin d'adapter le périmètre des chambres aux grands enjeux de l'action publique et de mieux contrôler les politiques publiques. (cf. organigramme *infra*).

Chaque chambre, organisée en sections, exerce son contrôle sur un domaine de compétences défini (cf. organigramme *infra*). Les compétences sont réparties entre les six chambres globalement en fonction de celles des ministères. Cette répartition présente toutefois une plus grande stabilité que les structures ministérielles puisque chaque évolution de l'organisation gouvernementale ne donne pas lieu à une modification des attributions des chambres. Chaque année, un arrêté du Premier président fixant leurs attributions 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 des secteurs correspondants.

Nommé par décret 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 par voie de réquisitions, de conclusions ou d'avis : 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.

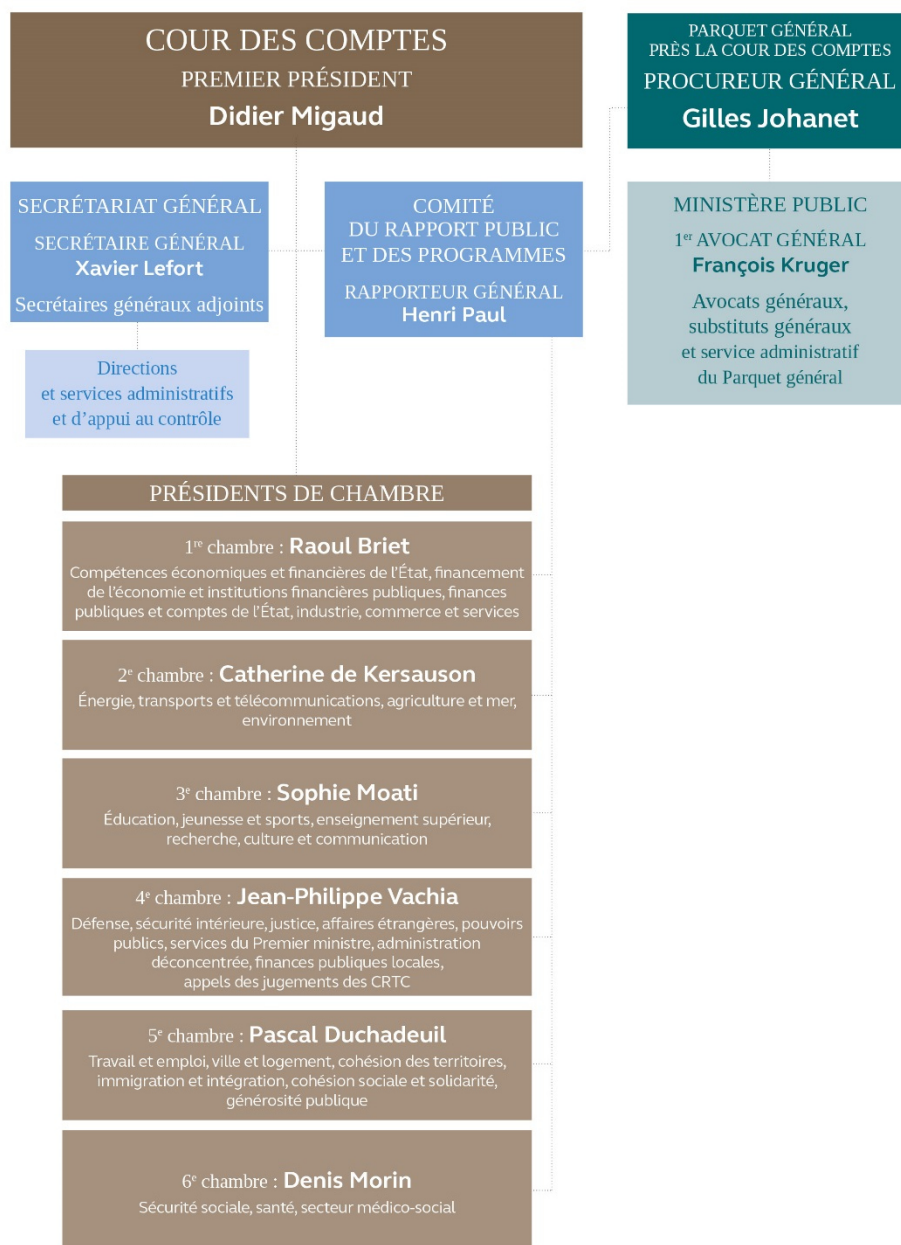
Le Procureur général rend des avis dans les cas prévus par le code des juridictions financières, par exemple sur l'organisation de la Cour, sa compétence ou la programmation de ses travaux.

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

Le Premier président peut créer au sein de la Cour des formations interchambres pour réaliser des contrôles sur des sujets relevant de la compétence de deux ou plusieurs chambres. Ainsi, une formation interchambre 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.

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.

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 rapport 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).

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 chambre et du rapporteur général.

³ Les rapports réalisés à la demande du Parlement, 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.

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.

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 et 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 loi de programmation des finances publiques, projets de loi de finances, projets de programme de stabilité) ;
- il examine *ex ante* la cohérence des projets de loi 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 les écarts 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, 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 communes peuvent être créées par le Premier président.

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

Une formation commune permanente 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 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, puis de celle du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, le réseau des chambres régionales et territoriales des comptes a été resserré à treize chambres en métropole (au lieu de 22 précédemment) et quatre implantations en outre-mer⁴. Ces regroupements ont permis aux chambres d'atteindre une taille critique et de mener leurs travaux de manière plus efficace, de réaliser des économies d'échelle par mutualisation des moyens et favorisent l'homogénéité des méthodes de contrôle.

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.

III - Des normes professionnelles entrées pleinement en vigueur

En application de 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 relatif au rôle du ministère public dans toutes ses composantes.

Elles s'adressent au premier chef aux représentants du ministère public, mais sont aussi utiles aux chefs de juridictions et aux équipes de contrôle.

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

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 75 pays membres.

Les juridictions financières, que leurs missions de contrôle de l'emploi des deniers publics et d'information des citoyens placent au cœur de ces préoccupations, ont souhaité contribuer à cette démarche. Dans le cadre du premier plan national, elles se sont ainsi engagées à impliquer davantage les citoyens dans leurs travaux, notamment par la mise à disposition d'un nombre croissant de jeux de données quantitatives utilisées ou produites dans le cadre de leurs contrôles, enquêtes et évaluations, ainsi que de données relatives à leur propre activité.

Cet engagement prolonge les démarches engagées parfois de longue date, au sein des juridictions financières, à travers la publication des travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes et la mise à disposition, dès 2014, de premiers jeux de données.

En 2017, le mouvement d'ouverture des données s'est amplifié et s'est pleinement inscrit dans les pratiques des juridictions financières, qui ont publié plusieurs centaines de jeux de données dans un format libre, ouvert et aisément réutilisable avec les outils numériques. Elles recouvrent les données quantitatives utilisées dans le cadre des rapports, le texte intégral des rapports rendus publics par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes depuis 2013 et des données relatives à l'activité des juridictions financières. Accessibles à tous, ces données portent sur des thèmes aussi divers que les comptes et le budget de l'État, la sécurité sociale, les finances publiques locales, la fiscalité, le logement, la gestion des enseignants, les soutiens publics à l'Euro 2016, etc.

Pour encourager la réutilisation de ces données, une nouvelle « data session » a été organisée en juin 2017, un an après le premier événement de ce type créé par les juridictions financières. Organisée simultanément sur deux sites, à Paris et à Montpellier, au sein de la chambre régionale des comptes Occitanie, cette nouvelle data session a adopté un format inédit. Premier événement autour des données publiques, porté conjointement par plusieurs institutions (les juridictions financières, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), la Préfecture de région Occitanie et la mission Etalab⁵), cette journée de travail collaborative a permis à une centaine de participants de réfléchir à des outils innovants susceptibles d'améliorer la transparence de l'action publique directement pour les citoyens mais aussi entre les administrations elles-mêmes.

En renouvelant son engagement dans le cadre du nouveau plan national pour un gouvernement ouvert pour la période 2017-2019, la Cour des comptes souhaite poursuivre et renforcer cette dynamique d'ouverture des données publiques et d'implication générale des citoyens dans ses travaux, dans le respect de ses principes et de ses procédures.

⁵ Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

V - Le code des juridictions financières simplifié et modernisé

L'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières a simplifié et modernisé le code des juridictions financières. Cette refonte législative clarifie sa structure, améliore la lisibilité générale des procédures, simplifie celles qui étaient devenues trop complexes et renforce les droits des personnes contrôlées. Elle concerne aussi bien la Cour que les chambres régionales et territoriales des comptes.

Elle précise notamment la définition du contrôle des comptes et de la gestion, étend les possibilités de contrôle des comptes des délégataires de service public, met fin aux spécificités de la procédure de contrôle des entreprises publiques et simplifie les procédures relatives à l'apurement administratif des comptes en CRC. Elle élargit le droit à audition et précise les procédures qui l'encadrent. Elle consacre également une extension du droit de communication dont bénéficient les magistrats et les rapporteurs des juridictions financières à l'égard des organismes contrôlés et l'adapte à la dématérialisation. Par ailleurs, elle supprime le comité central sur le coût et le rendement des services publics, inactif depuis plusieurs années compte tenu de la montée en puissance de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques.

L'ordonnance du 13 octobre 2016 apporte également quelques modifications relatives au statut des membres des juridictions financières, portant notamment sur l'introduction de règles de gestion relatives à la mobilité interne à la Cour, l'allègement des règles d'incompatibilité pour les magistrats de CRC ou encore la création du statut de conseiller maître en service extraordinaire et de conseiller référendaire en service extraordinaire au choix du Premier président.

Enfin, sans modifier ses compétences, elle simplifie et modernise les procédures de la Cour de discipline budgétaire et financière, qui étaient régies par des règles provenant essentiellement d'une loi du 25 septembre 1948. Certaines de ces règles méritaient, au regard tant du droit interne que du droit européen, d'être clarifiées et modernisées. Ces modifications portent sur les règles d'organisation et de procédure, renforcent les droits de la défense et suppriment certaines dispositions obsolètes ou susceptibles d'être déclarées non conformes à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Un décret du 28 avril 2017 a procédé à la même modernisation sur la partie réglementaire du code des juridictions financières.

VI - La mise en œuvre des déclarations d'intérêts

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a institué pour les juridictions financières le dispositif des déclarations d'intérêts, qui doivent désormais être établies par les magistrats de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, les conseillers maîtres en service extraordinaire et les rapporteurs extérieurs.

Les nouveaux articles L.120-10 et L.220-8 du code des juridictions financières disposent ainsi que les magistrats et personnels concernés devront établir une déclaration d'intérêts *« mentionnant les liens et les intérêts détenus de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions »*.

Le décret du 28 décembre 2016 (codifié aux nouveaux articles R. 120-1 à R. 120-4 et R. 220-1 à R. 220-4 du code des juridictions financières) a précisé les modalités de mise en œuvre de ce dispositif, notamment *« le modèle, le contenu et les conditions de remise, de mise à jour, de conservation et de consultation de la déclaration d'intérêts »*.

La déclaration d'intérêts détaille ainsi les activités exercées à la date d'établissement de la déclaration et au cours des cinq années précédentes : activités professionnelles et bénévoles, mandats électifs, ainsi que les éventuelles participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé.

En 2017, ce nouveau dispositif a été mis en œuvre dans les juridictions financières, avec l'établissement, pour chaque personne concernée, d'une déclaration d'intérêts et la conduite, sur la base de cette déclaration, d'un entretien déontologique. L'objet de cet entretien est de prévenir tout éventuel conflit d'intérêts et d'inviter le déclarant, s'il y a lieu, à mettre fin à une situation de conflit d'intérêts ou présentant trop de risques d'un tel conflit.

Chapitre II

Le personnel et les moyens financiers

I - Un budget maîtrisé

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 2017 à 215,12 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*, les ressources budgétaires des juridictions financières ouvertes en loi de finances initiale pour 2017 s'établissaient à 166,40 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).

Les dépenses de personnel représentent près de 87 % du budget des juridictions financières.

Par rapport aux exercices précédents, l'année 2017 enregistre une augmentation des dépenses (cf. tableau n° 1), qui tient pour l'essentiel à l'augmentation des effectifs de la Cour et des CRTC, dans les limites du plafond d'emploi autorisé, et à la mise en œuvre de certaines mesures de revalorisation des emplois et d'adaptation des compétences à l'évolution des missions des juridictions financières (augmentation du point d'indice, mise en œuvre du protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), etc.).

**Tableau n° 1 : évolution des dépenses (crédits de paiement)
du programme 164 – *Cour des comptes*
et autres juridictions financières**

Crédits de paiements en M€	2015	2016	2017	Variation (2016-2017)
Dépenses de personnel (Titre 2)	181,58	180,42	187,37	6,95
- dont rémunérations d'activité	118,86	117,74	121,78	4,04
- dont cotisations et prestations sociales	62,72	62,68	65,59	2,91
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	26,07	23,28	25,70	2,42
Dépenses d'investissement (titre 5)	2,44	1,91	2,00	0,09
Dépenses d'intervention (titre 6)	0,04	0,04	0,04	0
Total hors titre 2	28,55	25,23	27,75	2,52
TOTAL DÉPENSES (titre 2 et hors titre 2)	210,13	205,65	215,12	9,47

Source : *Cour des comptes*

La loi de finances pour 2018 prévoit la stabilisation des moyens des juridictions financières, ce qui témoigne de la volonté de contribuer à l'effort de redressement des comptes publics.

Les crédits de personnel, à hauteur de 192,07 M€ (dont 143,41 M€ hors compte d'affectation spéciale *Pensions*), connaissent une légère progression par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, compte tenu principalement de l'effet en année pleine des recrutements réalisés en 2017.

Les crédits hors titre 2 (25,3 M€ au titre du fonctionnement courant et de l'investissement) 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.

À titre de comparaison, l'effectif qui, au sein de la Cour, se consacre aux missions de contrôle des administrations publiques nationales (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 (1 450 personnes) et allemande (1 250 personnes).

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. En outre, le contrôle des dépenses de la Cour est exercé par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel, placé sous l'autorité du ministre chargé du budget. Par ailleurs, une mission d'expertise est conduite chaque année par un cabinet d'expertise comptable, désigné par le Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables, afin de s'assurer de la maîtrise des processus financiers et des risques associés, de l'effectivité des dispositifs de contrôle interne financier et de la qualité de la gestion de l'exercice écoulé.

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, puis le Premier président décide des suites à leur donner. 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. En 2017, une mission du *Tribunal de contas* du Portugal a réalisé un suivi des recommandations formulées à l'issue de la revue par les pairs que cette institution supérieure de contrôle avait conduite en 2012.

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).

II- Un effectif adapté à l'évolution des missions

Les juridictions financières comptent 1 777 magistrats et agents. Sur ce total, en 2017, les personnels de contrôle et d'appui au contrôle représentent 1 427 personnes, dont 564 à la Cour et 863 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), ainsi que

de rapporteurs extérieurs (administrateurs civils, administrateurs territoriaux, ingénieurs, directeurs d'hôpitaux, etc.), de vérificateurs (agents majoritairement de catégorie A qui assistent magistrats et rapporteurs) et d'experts (agents contractuels issus du secteur privé) qui accompagnent la Cour dans sa mission de certification. Le personnel d'appui au contrôle comprend notamment des greffiers et documentalistes, dont les travaux contribuent à la conduite des contrôles.

Au côté des personnels de contrôle et d'appui au contrôle, les personnels de soutien, 350 en 2017, exercent dans les différents services « support » (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° 2 : évolution de l'effectif de la Cour et des CRTC

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Cour des comptes</i>						
<i>Premier président, Procureur général et Présidents de chambre</i>	10	10	10	10	10	9
<i>Secrétaires généraux, avocats généraux</i>	8	8	8	8	8	8
<i>Autres magistrats et personnel de contrôle ⁽¹⁾</i>	411	423	423	412	408	438
<i>Personnel administratif</i>	271	273	284	285	286	291
<i>dont appui au contrôle ⁽²⁾</i>	83	88	98	102	111	109
<i>Total Cour</i>	700	714	725	715	712	746
<i>Chambres régionales et territoriales des comptes</i>						
<i>Présidents et vice-présidents</i>	24	23	24	24	24	24
<i>Autres magistrats et personnel de contrôle</i>	637	649	703	688	705	719
<i>Personnel administratif</i>	390	323	323	302	288	288
<i>dont appui au contrôle ⁽²⁾</i>	161	128	126	125	118	120
<i>Total CRTC</i>	1 051	995	1 050	1 014	1 017	1 031
<i>Total Cour et CRTC</i>	<u>1 751</u>	<u>1 709</u>	<u>1 775</u>	<u>1 729</u>	<u>1 729</u>	<u>1 777</u>
<i>dont contrôle et appui au contrôle</i>	1334	1329	1392	1369	1384	1427
<i>dont administratif (hors appui au contrôle)</i>	417	380	383	360	345	350

(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 en augmentation par rapport aux deux dernières années. Il est encadré par un plafond d'emploi demeuré inchangé depuis 2012 et fixé à 1 840 ETPT⁶.

L'écart entre ce plafond d'emploi et l'effectif physique moyen a été réduit en 2017, par un effet de rattrapage des recrutements non réalisés en 2015 et 2016 en raison de la réforme territoriale. Il persiste cependant et s'explique structurellement par le niveau insuffisant de la masse salariale au regard du plafond d'emploi du programme budgétaire.

L'augmentation des effectifs observée en 2017 s'est accompagnée d'une évolution de la structure du personnel, déjà engagée depuis plusieurs années et adaptée à l'élargissement des missions et à la technicité accrue des métiers des juridictions financières, avec une part prépondérante des emplois de contrôle et des emplois de catégorie A+ et A.

Tableau n° 3 : typologie du personnel de contrôle

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Magistrats	228	225	219	218	219	235
Rapporteurs	69	80	81	80	78	82
Vérificateurs	69	67	67	69	70	70
Experts de certification	45	51	56	45	41	50
Total Cour	411	423	423	412	408	437
Magistrats	317	320	333	334	346	358
Vérificateurs	320	329	370	354	359	360
Expert	0	0	0	0	0	1
Total CRTC	637	649	703	688	705	719
Total Cour et CRTC	1 048	1 072	1 126	1 100	1 113	1 156

Source : Cour des comptes

⁶ Équivalent temps plein travaillé.

Seconde 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 (chapitre I) et le contrôle des comptes et de la gestion (chapitre II). Au titre de cette dernière mission, elles contrôlent la régularité, l'économie des moyens mis en œuvre, l'efficacité et l'efficacite 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 (chapitre III).

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 (chapitre IV). Depuis 2008, elle contribue également à l'évaluation des politiques publiques (chapitre V). 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 VI).

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 des comptes et 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, 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 compétence 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 dont la Cour a jugé directement les états produits jusqu'en 2011 ; 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 2017 à plus de 1 300. 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 2017

Cour des comptes		
État : comptables supérieurs du Trésor, receveurs des douanes		129
Établissements publics et autres organismes	Établissements publics administratifs	473
	Établissements publics industriels et commerciaux avec comptable public	66
	Groupements d'intérêt public et assimilés	488
	Organismes consulaires	113
	Autres établissements	61
Total Cour des comptes		1 330
Chambres régionales et territoriales des comptes		
Collectivités territoriales	Régions et collectivités d'outre-mer	25
	Départements	100
	Communes ⁷	2 296
Établissements publics locaux	Établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes	6 246
	Offices publics de l'habitat et groupements d'intérêt public	374
	Établissements publics locaux d'enseignement et assimilés	597
	Établissements publics de coopération culturelle	97
	Autres	5 084
Établissements publics nationaux par délégation	CCI et CMA	223
	Établissements publics de santé	864
	Autres	127
Total chambres régionales et territoriales des comptes		16 033

Source : Cour des comptes

⁷ 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 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 2017, le nombre de saisines de la CDBF émanant de la Cour des comptes et des CRTC a été de 19, soit le même ordre de grandeur que les 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 ».

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 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 complètes et précises d'une part et, 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 légalité⁸.

⁸ 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, 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 nette progression. En 2017, le nombre des arrêts rendus a été supérieur au nombre des saisines de la Cour (réquisitoires et requêtes en appel) ce qui se traduit par une diminution du stock des affaires en cours. L'augmentation sensible du nombre des débetés et des sommes non rémissibles mis à la charge des comptables montre que l'activité juridictionnelle de la Cour présente des enjeux contentieux croissants.

**Tableau n° 5 : activité juridictionnelle de la Cour des comptes
et des CRTC**

	2013	2014	2015	2016	2017
Cour des comptes					
Réquisitoires (hors appels) ⁹	65	66	86	79	80
Arrêts	99	140	122	125	152
<i>Dont arrêts d'appel</i>	<i>48</i>	<i>41</i>	<i>63</i>	<i>38</i>	<i>44</i>
Nombre de débets	238	199	137	214	328
Montant des débets (en M€)	135,5	45,4	18,8	64	38,2
Nombre de sommes irrémisibles ¹	26	87	52	59	109
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	5 901	22 479	10 139	23 640	26 630
Ordonnances	111	79	117	91	134
Chambres régionales et territoriales des comptes²					
Réquisitoires	273	356	441	319	290
Jugements	338	345	418	459	355
Nombre de débets	435	428	501	655	589
Montant des débets (en M€)	24,6	30,8	18,6	21,7	17,0
Nombre de sommes irrémisibles	144	137	192	209	165
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	19 141	23 956	38 272	48 702	23602
Ordonnances	2 014	2 418	1 685	2 143	1475

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 rendent également un nombre de jugements supérieur au nombre de réquisitoires. Le montant moyen des sommes irrémisibles s'élève à 143 euros, et à 244 euros à la Cour des comptes.

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, difficile à mesurer mais incontestable, lié à l'intervention d'un comptable d'autant plus vigilant

⁹ 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.

qu'il expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière. Et l'ordonnateur sera d'autant plus attentif à ne pas réaliser d'opérations en marge des règles d'exécution de la dépense publique qu'il sait que le comptable refusera de procéder au paiement. S'y ajoutent également les reversements 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.

La réquisition du comptable public

Le régime de responsabilité des comptables publics implique qu'ils puissent refuser le paiement de certaines dépenses engagées par l'ordonnateur. Celui-ci a alors la faculté de requérir par écrit et sous sa responsabilité le comptable de payer. Ce pouvoir de réquisition est cependant limité et, dans de nombreux cas, le comptable n'est pas tenu d'y déférer, en particulier en cas d'insuffisance des fonds de trésorerie ou des crédits budgétaires, d'absence de certains contrôles réglementaires préalables, de justification du service fait ou encore de défaut de caractère libératoire de la dépense.

La réquisition du comptable par l'ordonnateur dégage la responsabilité personnelle et pécuniaire du premier et engage celle du second. Il est à noter que les avantages injustifiés octroyés à autrui sur réquisition du comptable sont un des rares cas où la responsabilité des élus locaux peut être mise en jeu devant la Cour de discipline budgétaire et financière. En outre, les ordres de réquisition sont systématiquement transmis à la juridiction financière compétente, accompagnés de la motivation du refus de payer du comptable.

Les réquisitions restent peu fréquentes : une soixantaine en moyenne sur les trois dernières années pour l'État et ses établissements publics. Elles concernent majoritairement des dépenses de rémunération.

En pratique, le contrôle des comptes est dissocié de la certification¹⁰ 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

¹⁰ Cour des comptes, 1^{ère} chambre, 6 juillet 2011, *Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes*, rec. p. 54.

comptables qui n'auraient pas effectué l'ensemble des contrôles leur incombant.

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 1963¹¹.

Une responsabilité plus effective

Le régime de responsabilité des comptables publics, qui peut conduire à des débits d'un montant élevé, 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 cette pratique 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.

Les cas de remise gracieuse totale sont devenus très minoritaires : ils concernent moins de 7 % des dossiers en 2016 et 2017, dont 70 % ont profité aux ayants-droit de comptables décédés. Les sommes laissées définitivement à la charge du comptable peuvent être élevées et représenter, dans deux cas certes exceptionnels, plus de 13 000 euros, soit 30 % 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€. Dans 17 % des cas, le débet est payé en intégralité, soit que le

¹¹ Dans la seule limite de la prescription de cinq ans instituée par la loi du 28 octobre 2008 précitée.

comptable n'ait pas demandé de remise gracieuse, soit qu'elle lui ait été refusée. Les refus de remise gracieuse sont plus fréquents lorsqu'il s'agit de gestion de fait. Fin 2016, 638 625,59 € ont été reversés à la commune de Levallois-Perret, au titre d'un débet prononcé contre un comptable de fait des deniers de cette commune, après que sa demande de remise gracieuse a été refusée par le ministre, décision confirmée en cassation par le Conseil d'État.

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 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'État¹² et, plus généralement, des règles du procès équitable dégagées par la Cour européenne des droits de l'Homme¹³, la Cour des comptes avait relevé ses exigences en matière d'impartialité de la formation de jugement.

¹² CE, Ass., 23 février 2000, *Labor Métal* ; Ass., 6 avril 2001, *Razel Frères et Le Leuch*.

¹³ CEDH, 12 avril 2006, *Martinie c/ France*.

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 2016, à moins de six réquisitoires sur l'ensemble du territoire.

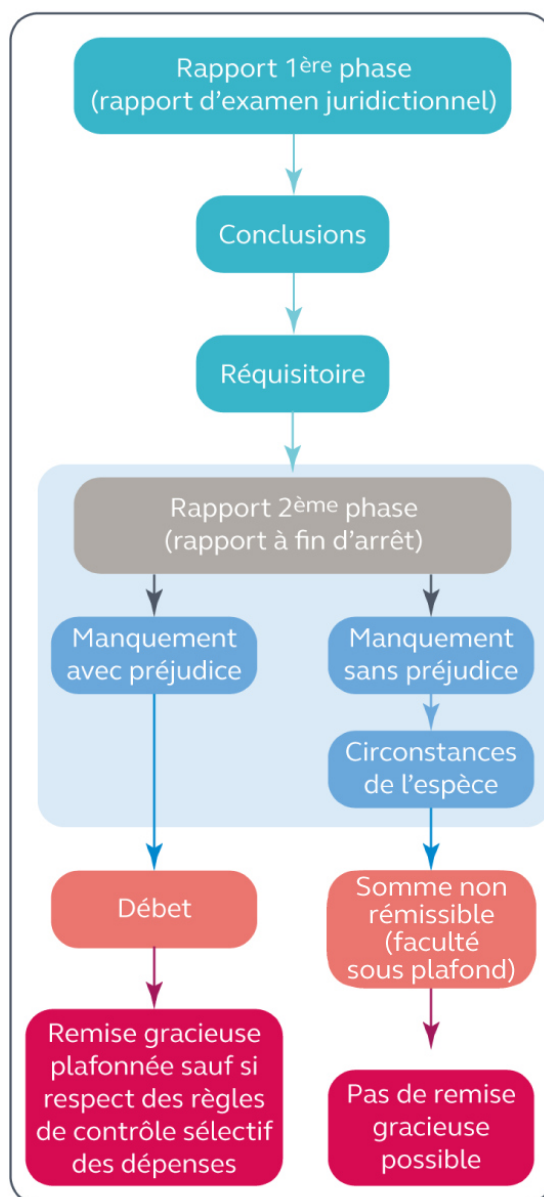
Le ministère public ne peut décider des contrôles, dont l'initiative revient au président de la juridiction. Au vu des rapports établis par un magistrat ou de toute information en sa possession, le procureur général ou le procureur financier saisit la Cour ou la chambre des irrégularités qu'il estime susceptibles d'engager la responsabilité du comptable ou de constituer une gestion de fait ; il dispose en ce domaine du monopole des poursuites. En moyenne sur les deux dernières années, environ 80 réquisitoires ont été notifiés. 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, 330 conclusions sur des dossiers juridictionnels en 2017, qui se concentrent à hauteur de 78 % sur trois chambres, la première chambre, qui juge les comptes des comptables principaux de l'État (29 %), la quatrième chambre, qui juge les appels à l'encontre des décisions des CRTC (23 %) et la septième chambre, compétente à l'égard d'un grand nombre d'établissements publics (26 %).

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 2017

A - La jurisprudence contribue à la transparence et à la qualité des comptes

De même que dans le contrôle des comptes et de la gestion, la Cour est attentive à la transparence et à la qualité des comptes, de même, dans le domaine juridictionnel, le juge financier veille à la qualité des comptes et aux conséquences éventuelles des désordres comptables.

1 - Les principes appliqués par le juge

a) L'erreur d'imputation comptable est un manquement.

Depuis la réforme de 2011, la Cour a renforcé son contrôle des obligations pesant sur le comptable, en affirmant qu'une erreur d'imputation comptable constitue un manquement. Elle a ainsi annulé un jugement d'une chambre régionale des comptes qui avait déduit une absence de manquement du fait que des erreurs d'imputation comptable n'avaient pas entraîné de préjudice financier¹⁴.

b) Le comptable doit être en mesure de déterminer la nature et l'objet de la dépense pour effectuer une correcte imputation

Le Conseil d'État a rappelé, confirmant ainsi l'analyse de la Cour, que le comptable ne peut se contenter de pièces justificatives insuffisamment précises pour déterminer la nature et l'objet de la dépense, lesquels commandent l'exacte imputation comptable¹⁵.

Le comptable doit ainsi vérifier si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable lui ont été fournies et si ces pièces sont complètes, précises et cohérentes au regard de la catégorie de dépenses

¹⁴ C. comptes, 22 janvier 2015, *commune de Maubeuge*. Recueil, page 27.

¹⁵ CE, *Commune de Mont-Saint-Martin*, 4 mai 2015, recueil page 181.

définies dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée. Lorsque les pièces justificatives sont insuffisantes pour établir l'exacte imputation de la dépense, le comptable doit suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur lui produise les justifications nécessaires.

2 - Le contrôle du juge sur l'exacte imputation participe à la sincérité des comptes

a) Le juge veille à l'exactitude des comptes, même en l'absence de préjudice

Ainsi, le juge a considéré qu'une erreur d'imputation avait altéré le caractère fidèle des comptes d'une commune, en réduisant indûment ses dépenses d'investissement et en augmentant d'autant ses dépenses de fonctionnement. Il a considéré que ce manquement n'avait pas pour autant causé de préjudice financier¹⁶.

De même, des travaux de réhabilitation d'amphithéâtres universitaires avaient été imputés en comptes de classe 6 alors qu'il s'agissait de dépenses d'investissement qui devaient être imputées en compte de classe 2. Le juge a retenu un manquement sans préjudice¹⁷.

À l'inverse, un comptable avait imputé sur des comptes d'immobilisation des dépenses qui auraient dû être classées en dépenses de fonctionnement. Il avait indiqué qu'il ne disposait pas des informations suffisantes pour déterminer la nature des dépenses. La Cour a jugé qu'il aurait dû suspendre le paiement et a retenu un manquement sans préjudice, en constatant la certification du service fait et l'intervention d'écritures de régularisation¹⁸.

b) Une imputation comptable inexacte peut parfois entraîner un préjudice

Un comptable d'une commune avait imputé des dépenses en « fêtes et cérémonies » alors qu'elles auraient dû l'être en « frais de représentation ». Le juge a considéré que les factures en cause ne

¹⁶ CC, *Commune de Maubeuge*, 22 janvier 2015, recueil page 27.

¹⁷ CC, *IEP de Grenoble*, 27 juillet 2017.

¹⁸ CC, *Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)*, 22 juin 2017.

comportaient aucune mention relative à la manifestation à l'origine de la dépense et étaient donc insuffisamment précises. Les dépenses pouvant également être rattachées à des frais de représentation, elles auraient nécessité la production d'une délibération du conseil municipal et le comptable aurait dû surseoir au paiement. Cette espèce concernait une affaire antérieure à la réforme de 2011¹⁹.

Le juge a aussi considéré qu'une erreur d'imputation, de la part de l'agent comptable d'un institut culturel à l'étranger, entraînait un préjudice, car la dépense avait été imputée sur un compte qui n'était pas doté de crédits suffisants. En effet, la Cour a jugé que la mauvaise imputation comptable avait rendu possible la prise en charge d'une dépense non autorisée par l'autorité budgétaire qui aurait dû ouvrir des crédits suffisants au bon chapitre d'imputation. En l'absence de cette autorisation, la dépense, payée en réalité en dépassement de crédits, avait un caractère indu²⁰.

c) L'erreur d'imputation comptable est souvent un manquement répétitif

Le juge constate souvent l'intervention de plusieurs erreurs d'imputation comptable sur un même exercice. Il retient alors un manquement unique²¹.

L'ensemble de cette jurisprudence marque un renforcement des exigences du juge sur les devoirs de contrôle du comptable public, dont la responsabilité peut désormais être engagée en cas de doute sur l'imputation et plus seulement en cas de contradiction ou d'anomalie manifeste²².

3 - L'articulation des mises en jeu de la responsabilité des comptables par voie administrative et par voie juridictionnelle

La responsabilité des comptables est susceptible d'être mise en jeu par voie juridictionnelle (le juge des comptes pour les comptables principaux et, par exception, les comptables secondaires relevant du décret

¹⁹ CC, *Commune de Bulgnéville*, 30 janvier 2014, recueil, p. 22 ; et CE, *commune de Mont-Saint-Martin*, 4 mai 2015, recueil, p. 181.

²⁰ CC, *Institut français d'Israël*, 1^{er} décembre 2016.

²¹ CC, *commune de Maubeuge*, 22 janvier 2015, recueil p. 27 ; CC, *agence nationale des titres sécurisés (ANTS)*, 22 juillet 2017.

²² CC, *Commune de Chassieu*, 25 juin 2009 ; CC, *Marty*, 30 juillet 2003, recueil, p. 174.

n° 77-1017 du 1^{er} septembre 1977) ou administrative (le ministre pour les comptables principaux ou le comptable principal pour ses comptables secondaires). Dans deux décisions de 2017, le Conseil d'État a précisé plusieurs points de droit à cet égard.

Dans une première affaire²³, il a réglé le cas dans lequel le juge des comptes, saisi par réquisitoire du manquement d'un comptable principal de l'État, met ce dernier en débet ; or le ministre, postérieurement au réquisitoire, avait engagé la responsabilité du comptable, le mettant en débet, puis lui accordant une large remise. Le Conseil d'État, saisi d'un recours en cassation par le ministre, a confirmé la jurisprudence constante selon laquelle l'action de ce dernier n'épuisait pas la compétence du juge. Il a toutefois estimé que la remise gracieuse accordée par le ministre sur un débet administratif était soumise au même plancher que celui applicable aux débet juridiques.

En l'espèce, la remise accordée par le ministre ne respectait pas le plancher du laissé à charge ; le Conseil d'État a jugé d'autre part qu'il revenait au juge statuant après le ministre de prendre en compte la remise et de prononcer non un débet portant à nouveau sur la totalité de la charge, mais un débet « net », tenant compte de la remise consentie, ce qui revient à mettre à la charge du comptable la partie indûment remise par le ministre, et elle seule. Le juge de cassation a par ailleurs rappelé dans cet arrêt qu'en application de la loi du 23 février 1963, la mise en jeu de la responsabilité d'un comptable par voie administrative ne pouvait concerner que les cas dans lesquels le manquement avait causé préjudice à la collectivité. La Cour a adapté sa jurisprudence en conséquence²⁴.

Dans une seconde affaire²⁵, le Conseil d'État a réglé la question de la mise en jeu de la responsabilité de comptables secondaires pour certaines opérations centralisées par des comptables principaux. Ces derniers endossent la responsabilité des opérations des premiers, soit par principe lorsque les comptables secondaires sont leurs subordonnés, soit dans la limite des contrôles que les textes prescrivent.

²³ CE, Sect. réunies, 19 mai 2017, *Ministre de l'économie et des finances (Trésorier-payeur général de Mayotte)*.

²⁴ Pour le prononcé d'un débet « net » : CC, 1^{ère} ch., 6 juillet 2017, DSF de l'Isère, SIE Grenoble-Chartreuse. S'agissant de la nécessité d'un préjudice pour que le comptable supérieur mette en jeu la responsabilité du comptable secondaire : CC, 1^{ère} ch., 31 juillet 2007, *DRFiP de Languedoc-Roussillon et du département de l'Hérault*. ; CC, 1^{ère} ch., 31 juillet 2007, *DRFiP de la Guadeloupe*.

²⁵ CE, 4 février 2017, *M. Lefebvre (Établissement français du sang)* ; C. comptes, Ch. réunies, 6 décembre 2017, *Établissement français du sang*.

Il ne saurait toutefois exister d'opérations dont aucun comptable ne rendrait compte. Dès lors, quand les textes ne prescrivent aucun contrôle exprès sur certaines opérations centralisées, il convient de vérifier s'il existe en l'espèce un lien de subordination entre le comptable principal et le comptable secondaire concernés. En un tel cas, le comptable principal est justiciable du juge des comptes à raison de ces opérations. Dans le cas contraire, par exception, c'est le juge des comptes qui est directement compétent pour mettre en jeu la responsabilité des comptables secondaires à raison de ces opérations.

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

Selon la jurisprudence élaborée à la suite de la réforme de 2011 introduisant la notion de préjudice, le juge peut regarder comme un manquement unique des irrégularités de même nature commises 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 soient le nombre et le montant des faits en cause²⁶.

En 2016 et 2017, 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

La Cour a rappelé que certaines irrégularités commises par le comptable ne sont 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 du fait du comptable, rétribution d'un commis d'office).

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

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

Le juge rappelle constamment que l'existence d'un préjudice financier ne peut être écartée du seul fait de la réalité alléguée du service fait²⁸ et qu'il n'est pas tenu par l'appréciation sur ce point de l'assemblée délibérante ou de l'ordonnateur²⁹, 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 paiement³⁰.

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, 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 - Le préjudice en recettes : une preuve de l'irrécouvrabilité plus facile à établir

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 doit « 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 (il y a alors mise en débet du

²⁸ C. comptes, 24 octobre 2013, École nationale supérieure de police, Rec. p. 156 ; 15 mai 2014, *Communauté de communes du Pays bellémois*, Rec. p. 79.

²⁹ C. comptes, 10 avril 2014, *Communauté de communes du Saint-Affricain*, Rec. p. 63.

³⁰ C. comptes, Ch. réunies, 26 mai 2016, *DRFiP de Rhône-Alpes et du département du Rhône*.

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.

comptable à hauteur de la créance non recouvrée), sauf à ce que la preuve soit apportée que la créance était irrécouvrable au moment où le manquement a été commis.

Pour juger du caractère irrécouvrable d'une créance, la Cour s'était d'abord fondée, en cas de procédure collective, sur le seul état de reddition du compte pour apprécier si, en toute hypothèse, la collectivité publique aurait pu ou non être désintéressée. Par une décision de principe de 2017³³, le Conseil d'État a conduit la Cour à infléchir sa jurisprudence³⁴, en demandant au juge des comptes de ne pas écarter par principe d'autres éléments de preuve, tels que les certificats d'irrécouvrabilité établis par le liquidateur avant la clôture de la procédure.

Il en va de même si la société débitrice a cessé toute activité antérieurement au prononcé 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 : confirmation de la spécificité des marchés publics

L'appréciation du préjudice en matière de paiement 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 n'est pas joint au compte, à l'appui d'un paiement, un document prévu par la nomenclature des pièces justificatives le paiement est toujours irrégulier. Toutefois cette irrégularité emporte des

³³ CE, Sect. Réunies, 22 février 2017, *Ministre de l'économie et des finances (Grand port maritime de Rouen)* ; CE, Sect. Réunies, 22 février 2017, *Ministre de l'économie et des finances (Grand port maritime de Rouen)*

³⁴ Première application de cette jurisprudence en matière de recettes : C. comptes, 1^{ère} ch., 31 juillet 2017 ; *DSF de Paris-Nord, SIE 8^{ème} Roule-Hoche*.

³⁵ C. comptes, 1^{ère} chambre, 13 avril 2015, *Direction des grandes entreprises (DGE)*, Rec. p. 44.

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.

conséquences variables. Si le comptable n'a pas produit, à la date du jugement, soit la pièce qui manquait, soit une autre pièce attestant de la validité de la créance, la liquidation de la dépense n'a pu être vérifiée à aucun moment : il y a donc par principe 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, en ce cas, 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.

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 alors compétent 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 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. En 2017, dans l'arrêt *Grand port maritime de Rouen* précité³⁹, le Conseil d'État a confirmé qu'en matière de marchés publics, s'agissant de paiements relatifs à des marchés

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*.

³⁹ Id.

caducs, il revenait au juge de chercher si la volonté des parties de poursuivre leurs relations contractuelles pouvait être considérée comme établie ; en l'espèce, des bons de commande avaient continué d'être émis nonobstant la caducité du marché ; dans de tels cas, le manquement ne cause pas préjudice. Cette approche favorable au comptable se limite toutefois à la commande publique et ne s'étend pas à l'ensemble du champ contractuel. La Cour a notamment écarté l'application de cette jurisprudence aux conventions de mise à disposition de personnel⁴⁰.

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 de 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 en l'extraction irrégulière de deniers publics au moyen de mandats fictifs.

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

⁴⁰ CC, 3^{ème} ch, 27 juillet 2017, Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de l'éducation nationale.

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 fait⁴¹.

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 réelle⁴². En 2017, elle a jugé les comptes produits (première affaire sous l'empire de la réforme de 2011), et infligé plusieurs amendes proportionnées à la responsabilité des gestionnaires de fait. Les dépenses ayant été admises à hauteur des recettes, aucun débet n'a été prononcé.

Par ailleurs, au terme d'une longue procédure entamée devant la chambre territoriale des comptes de Polynésie française, la Cour avait pu statuer en appel, en 2016, par 14 arrêts, sur des gestions de fait relatives à des dépenses de rémunération supportées par la collectivité de Polynésie française durant les années 1996 à 2004. 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 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 près de 97 000 €. Les comptables de fait se sont pourvus en cassation devant le Conseil d'État qui a rejeté leur pourvoi.

⁴¹ C. comptes, 4^{ème} chambre, 22 janvier 2015, *CCAS de Toul*. Rec. p. 16.

⁴² C. comptes, 2^{ème} chambre, 14 septembre 2015, *Fonds de dotation Saint-Cyr grande école*, Rec. p. 97.

En 2017, saisies par le parquet de deux affaires, les chambres réunies de la Cour ont prononcé des non-lieux à gestion de fait, nonobstant le caractère très contestable des opérations au regard des règles budgétaires.

Dans le premier cas⁴³, concernant la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir, une somme versée au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives avait, sur instruction, été reversée à l'État par cet établissement, puis avait fait l'objet d'un rétablissement de crédits au titre de l'année suivante ; la Cour a relevé que, la somme litigieuse distraite des caisses du comptable ayant été intégralement reversée à l'État, il n'y avait pas lieu de déclarer une gestion de fait : à supposer que les éléments constitutifs de gestion de fait aient été réunis, la situation se trouverait régularisée.

Dans la seconde espèce⁴⁴, relative à l'enveloppe spéciale de transition énergétique, le ministère de l'écologie avait confié à la Caisse des dépôts et consignations le paiement de dépenses d'État, préfinancées sur les disponibilités de l'établissement ; des conventions de délégation dépourvues de base légale au moment de leur signature avaient alors été mises en place à cet effet ; puis une disposition législative ad hoc avait été votée ; la Cour a considéré qu'au moment des premiers décaissements opérés par le tiers pour le compte de l'État, le dispositif était conforme aux prescriptions de la loi.

En revanche, dans une autre affaire⁴⁵, rendue sur appel du ministère public, les chambres réunies de la Cour ont infirmé un non-lieu à gestion de fait prononcé par une chambre régionale des comptes. Elles ont notamment estimé qu'en l'espèce toutes les conditions d'un non-lieu pour défaut d'intérêt pratique de la procédure n'étaient pas réunies, compte tenu des incertitudes qui demeuraient encore, quant au nombre et à l'origine des recettes de l'association concernée, à la nature exacte de ses dépenses, à l'existence possible de dettes à l'égard de la Ville et au maintien d'un solde positif en banque.

Le jugement des comptes avait fait l'objet en 2015 d'une réflexion interne à la Cour des comptes ; en 2016 et 2017, la programmation des contrôles juridictionnels a été intensifiée et la part du contrôle des comptes

⁴³ C. comptes, Ch. réunies, 28 février 2017, *Gestion de fait présumée des deniers de l'État - Ministère de la défense - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives*

⁴⁴ C. comptes, Ch. réunies, 28 février 2017, *Gestion de fait présumée des deniers de l'État - Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie – Caisse des dépôts et consignations*

⁴⁵ C. comptes, Ch réunies, 16 novembre 2017, *gestion de fait présumée des deniers de la Ville de Paris/Association « la Ruche du 4 »*.

dans le programme des magistrats, notamment des nouveaux arrivants, a été accrue. L'organisation interne de la juridiction a aussi été modifiée, avec notamment la mise en place d'un comité juridictionnel⁴⁶ et la création, dans l'ensemble des chambres, de sections contentieuses. Une mission de réflexion et de proposition concernant les procédures juridictionnelles a été diligentée en 2016.

⁴⁶ Le comité juridictionnel comprend des magistrats de la Cour et des CRTC, un représentant du Parquet et le secrétaire général de la CDBF. Il a repris les anciennes attributions du comité de jurisprudence quant à la sélection et à l'analyse des décisions et la publication d'un recueil annuel. Au-delà, il est investi d'une mission permanente de réflexion, d'étude, et de mise en place de formations et d'outils méthodologiques en ce qui concerne le jugement des comptes. Plus généralement, il concourt par ses avis aux travaux intéressant la comptabilité publique.

Chapitre II

Le contrôle des comptes et de la gestion

Le contrôle des comptes et de la gestion constitue l'activité la plus connue des juridictions financières. 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 2017, 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, 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 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 et financées par l'État, ses établissements publics ou par les organismes de sécurité sociale. Des contrôles de ces établissements ont été engagés.

Le contrôle des comptes et de la gestion peut en outre être exercé de manière transversale sur une activité ou une politique conduite par une ou plusieurs entités.

A - Le contrôle des comptes et 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 2017

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, Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) ⁴⁷ , 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	
		Établissements publics de santé (hôpitaux)	

Source : Cour des comptes

⁴⁷ Depuis leur décentralisation partielle aux régions, entrée en vigueur le 1er janvier 2016, les CREPS, devenus des établissements publics locaux, relèvent de la compétence directe des CRTC.

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 contrôle de l'État par la Cour des comptes : le contrôle de la gestion des enseignants

Selon les comparaisons internationales, le système scolaire français montre des déficiences en matière de performance et d'équité, alors que la dépense intérieure d'éducation est équivalente à celle de nos partenaires de l'OCDE (5,2 % du PIB). Dans ce contexte, la Cour a examiné⁴⁸⁸ en 2017 le cadre de la gestion des enseignants.

Des mesures sur les effectifs prises en 2012 et sur les rémunérations de 2016 n'ont pas été assorties de contreparties dans les conditions d'exercice du métier d'enseignant, l'organisation ou le temps de travail. Ainsi, la Cour regrette que l'État n'ait pas mis à profit ces efforts budgétaires importants et croissants pour procéder à des réformes structurelles.

Elle préconise notamment d'intégrer le remplacement et la formation continue dans les obligations de service des enseignants, d'annualiser les obligations de service des enseignants, de développer la polyvalence en l'intégrant dès la formation initiale, de renforcer les responsabilités des directeurs d'école et chefs d'établissement, de développer la prise en compte par les chefs d'établissement des besoins des élèves dans l'affectation des enseignants, d'accroître l'attractivité de certains postes par des mesures indemnitaires de carrière.

La Cour est compétente pour contrôler la gestion de tous les établissements publics nationaux, comme l'École nationale supérieure maritime (cf. tome I).

Relève aussi de la compétence de la Cour des comptes le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques : établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) comme, par exemple

⁴⁸⁸⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*. Octobre 2017, 137 p., disponible sur www.ccomptes.fr

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.

**Un exemple d'établissement contrôlé par la Cour des comptes :
la valorisation de la recherche civile du CEA**

La recherche publique française se voit parfois reprocher son manque d'implication dans la valorisation de ses travaux, en particulier industrielle.

La Cour a constaté que le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) est en ce sens atypique. Des liens forts ont été progressivement tissés avec les industriels. Une part importante du budget du CEA civil (22 %) est ainsi issue de recettes industrielles. Le CEA a bâti un modèle intégré de valorisation, reposant sur une activité intense de dépôt de brevets, une force commerciale démarchant les entreprises afin d'obtenir de nouveaux contrats de recherche, et un parcours interne de création d'entreprises quand il s'agit du seul moyen de valorisation de nouvelles technologies.

Ce modèle, original par rapport à celui consistant à tirer des revenus de la vente de licences et de brevets, conduit cependant à des coûts de propriété intellectuelle croissants. Les recommandations⁴⁹ de la Cour visent à améliorer ce modèle financier.

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 des personnes morales de droit public :
le fonds d'épargne**

Géré par la Caisse des dépôts et consignations, le fonds d'épargne finance le logement social et des opérations liées à la politique de la ville. Il centralise une partie de l'épargne liquide (encours de 238 Md€ sur 396 Md€ fin 2015), que les banques collectent au titre des livrets dits réglementés (livret A, livret de développement durable et livret d'épargne populaire).

⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport sur La valorisation de la recherche civile du CEA*. Février 2017, 68 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans un référé⁵⁰, la Cour dresse un bilan mitigé du relèvement des plafonds des livrets d'épargne décidé en 2012. Cette mesure s'est révélée coûteuse pour les finances publiques, dans un contexte où le logement social disposait déjà de ressources suffisantes. De plus, le modèle économique du fonds d'épargne est, dans la période actuelle, fragilisé par un contexte macroéconomique caractérisé notamment par des taux de marché plus bas que le taux de rémunération des livrets réglementés. La Cour estime, enfin, que le fonds d'épargne doit être doté, pour ses interventions non liées au logement social et principalement consacrées au financement des collectivités territoriales, d'une doctrine d'emploi, publique et opposable, l'État devant opérer les choix nécessaires en matière d'outils publics de financement des collectivités.

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

**Un organisme privé contrôlé par la Cour des comptes :
L'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN)**

L'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN) entraîne des sportifs de haut niveau et forme des encadrants à la pratique des sports de voile, comme le fait la Fédération française de voile (FFV). À ce titre, elle bénéficie de soutiens de l'État. La Cour constate dans un référé⁵¹ que si, dans une économie des sports nautiques florissantes, la FFV a su trouver sa place, l'ENVSN voit son activité décliner.

Ce déclin est largement consécutif à des décisions de l'État dont les effets sont maintenant irréversibles. À cela s'ajoute la perte de l'entraînement des équipes nationales sur le bassin de l'école. L'ENVSN connaît en conséquence une sous-activité chronique, compensée par une subvention croissante de l'État. La Cour appelle donc au rapprochement organique entre l'ENVSN et le GIP « Campus de l'excellence sportive en Bretagne », estimant qu'à défaut il conviendrait d'envisager la fermeture de l'école.

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

⁵⁰ Cour des comptes, *Référé, Le fonds d'épargne*. Décembre 2016, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵¹ Cour des comptes, *Référé, L'avenir de l'école nationale de voile et des sports nautiques*. Juillet 2017, 5 p., disponible sur www.ccomptes.fr

générosité publique (loi du 7 août 1991) ou celui de dons ouvrant droit à un avantage fiscal (loi de finances rectificative du 30 décembre 2009).

**Le contrôle de l'emploi des dons versés aux organismes
faisant appel public à la générosité en 2017**

Fondée en 1845 et reconnue d'utilité publique en 1860, la Société protectrice des animaux (SPA) se consacre à la cause animale et bénéficie à ce titre de la générosité du public, par des dons et surtout des legs qui représentent chaque année plus de la moitié de ses ressources. Son budget annuel est d'environ 50 M€.

La Cour constate à l'issue de son contrôle⁵² que l'emploi des fonds collectés auprès du public par la SPA est globalement conforme aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique effectué au cours des exercices 2011 à 2015, avec deux réserves : la défaillance du contrôle interne, qui n'a pas progressé depuis le précédent contrôle sauf pour la gestion des legs ; l'insuffisance et le retard de la rénovation des sites, déjà relevés par la Cour en 2002, alors que les réserves financières se sont accumulées, les fonds propres atteignant 68 M€ à la fin de 2015.

**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 nationaux⁵³ dont ceux en charge de la santé.

⁵² Cour des comptes, *Rapport générosité publique : La Société protectrice des animaux*. Juin 2017, 127 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵³ Listés par l'article 1 de l'arrêté du 12 décembre 2017 relatif à la délégation par la Cour des comptes aux chambres régionales et territoriales des comptes du jugement des comptes et du contrôle des comptes et de la gestion de certaines catégories d'organismes publics (JORF n°0293 du 16 décembre 2017).

**Un exemple de contrôle des CRTC dans le domaine hospitalier :
L'hôpital du Haut-Anjou, l'exemple d'une comptabilité
des stocks pharmaceutiques déficiente**

Par délégation de la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes effectuent le contrôle des comptes et de la gestion des établissements publics de santé. Au-delà de l'examen classique de leur situation financière, les juridictions financières choisissent certains axes de contrôle comme celui de la fiabilité des informations comptables.

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire s'est ainsi penchée sur la tenue de la comptabilité matière du centre hospitalier du Haut-Anjou en Mayenne. Au cas d'espèce, jusqu'en 2015, la pharmacie à usage intérieur (PUI) de l'établissement n'a pas tenu de comptabilité conforme à ses obligations réglementaires (décret du 9 septembre 1899).

À l'absence d'inventaire physique exhaustif des médicaments, se sont ajoutées des difficultés logicielles qui ont généré des aberrations dans la tenue du grand livre des stocks, avec des écarts de plus de 90% entre les balances de sortie en année N et celles d'entrée en N+1.

La chambre a rappelé que cette comptabilité matière de la pharmacie n'est pas de la responsabilité du comptable de l'établissement⁵⁴, mais relève du contrôle direct du pharmacien⁵⁵, lequel doit produire les mêmes documents que le responsable des services économiques, sous peine d'engager sa responsabilité⁵⁶.

De plus, dans l'attente de la réalisation d'un inventaire fiable de la pharmacie, le centre hospitalier n'aurait pas dû utiliser une procédure forfaitaire de dépréciation de son stock de médicaments. La chambre a donc rappelé à l'établissement le caractère irrégulier d'une telle méthode d'évaluation au regard de la jurisprudence administrative⁵⁷.

Les contrôles des CRTC s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle et peuvent porter sur tout type d'organisme, sans considération de taille ou de budget, la programmation de chaque chambre tenant compte à la fois du résultat des contrôles antérieurs, des enjeux locaux et de la maîtrise des risques financiers. L'objectif est de formuler des recommandations concrètes et réalistes sur lesquelles les gestionnaires

⁵⁴ Référé de la Cour des comptes (JF00050373) du 02/04/1992, Recette principale régionale des douanes de Paris : déficits en comptabilité des matières - Responsabilité des comptables.

⁵⁵ art. R. 5126-23 du Code de la Santé Publique.

⁵⁶ Cour de discipline budgétaire et financière, 5 juin 1989.

⁵⁷ CE, arrêt du 12 mars 1969, n° 75615 ; CE, arrêt du 18 octobre 1978, n° 2803 ; CE, arrêt du 16 novembre 1983, n° 33647 ; CE, arrêt du 20 janvier 1984, n° 34784.

publics locaux peuvent s'appuyer pour faire évoluer leurs pratiques vers plus d'efficacité.

Exemple de contrôle d'une chambre régionale des comptes mettant en évidence une gestion irrégulière de deux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

À la suite d'un signalement conjoint du Conseil départemental du Lot et de l'Agence régionale de santé de Midi-Pyrénées, la chambre régionale des comptes d'Occitanie a examiné la gestion de deux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), situés dans les communes de Castelnau-Montratier et de Montcuq. Le contrôle a mis en évidence plusieurs irrégularités dans le pilotage et la gestion de ces établissements, dirigés par un même directeur.

Au cours des exercices 2011 à 2015, les budgets de ces EHPAD ont été approuvés par leur conseil d'administration respectif plus d'un an après le début de l'exercice. Les comptes administratifs ont été votés avec plus d'un an de retard. Celui de l'exercice 2012 de l'EHPAD « Sainte Marie » de Montcuq n'a même jamais été présenté au conseil d'administration.

Cette production tardive des comptes est intervenue alors que les deux établissements connaissaient d'importantes difficultés financières conduisant par exemple leur directeur à ne pas mandater les charges sociales à hauteur de 1,04 M€ pour l'EHPAD de Castelnau et de 1,5 M€ pour celui de Montcuq.

Durant la même période, la gestion des ressources humaines a été marquée par un fort absentéisme, des recrutements irréguliers et des retards manifestes dans le traitement de la gestion des carrières. Aucun achat de fournitures ou de travaux n'a fait l'objet d'une procédure de publicité ou de la mise en concurrence prévue par le code des marchés publics.

Cette situation de désordre n'a pas conduit les autorités chargées de la surveillance à intervenir pour faire cesser les manquements. Pendant plusieurs exercices, le conseil départemental du Lot et l'agence régionale de santé de Midi-Pyrénées ont arrêté les tarifs applicables à ces établissements sans disposer de leurs comptes annuels.

Ces contrôles s'attachent, dans une perspective de moyen terme, à répondre aux principaux risques et enjeux de gestion - qui peuvent être déclinés au travers d'un thème d'enquête locale -, à la couverture du territoire de la région et à la diversité des statuts des entités contrôlées, en prenant en compte la totalité des politiques publiques menées sur une zone géographique donnée.

L'exemple des dépenses de construction et d'entretien des collèges publics dans les départements de la région Hauts-de-France

La chambre régionale des comptes Hauts-de-France a mené des contrôles coordonnés sur la politique immobilière des cinq départements de la région, en matière d'entretien et de construction des collèges publics.

Il en ressort que si une stratégie patrimoniale a bien été établie par chacun des départements, le plan de programmation pluriannuelle est souvent resté un document formel dont le suivi n'a pas été correctement assuré.

Tel est le cas dans le **département de l'Oise** où, alors que trois restructurations complètes sont inscrites depuis 2010, aucune n'a été engagée. En conséquence, sur la période 2012-2015, seuls 20 % des dépenses prévues dans le plan 2012 en faveur de la construction et de la reconstruction des collèges ont été réalisés. Cette mise en œuvre incomplète du plan a des effets directs sur le coût des opérations de rénovation.

De même, la programmation prévisionnelle des investissements reste perfectible dans le **département de la Somme**. Le plan élaboré en 2011 prévoyait un montant peu réaliste de 200 M€ de gros travaux en faveur des collèges sur la période 2012-2016, mais sur neuf opérations considérées comme prioritaires, seules deux ont été réalisées. Peu précise et inadaptée aux capacités financières du département, la programmation prévisionnelle des investissements n'a, dès lors, permis ni de corriger les déséquilibres démographiques, alors que le taux de remplissage des collèges varie de 48 % à 155 %, ni de mettre les bâtiments en parfaite conformité avec les exigences de sécurité et d'accessibilité.

Le **département de l'Aisne** a voté en 2007 une autorisation de programme de 100 M€ pour un plan qui, faute d'avoir été précédé d'une réflexion appuyée, ni même d'un vote sur la carte scolaire dont le département a pourtant la responsabilité, n'était toujours pas achevé fin 2016. Le programme des travaux n'a jamais été priorisé par l'assemblée délibérante, qui a été simplement informée des modifications le concernant, comme les permutations entre réhabilitations et restructurations. Alors que les coûts avaient été mal évalués par les services du département en 2007, le plan a donné lieu à plusieurs autorisations de programme complémentaires, d'un montant total s'élevant désormais à 183 M€, dont 155 M€ ont été dépensés.

Dans le **département du Nord**, la stratégie d'investissement n'a pas été définie sur la base d'un classement des collèges fondé sur des critères précis et objectifs, et n'a été adoptée formellement dans un programme

prévisionnel des investissements qu'à partir de 2014, sans l'accord préalable des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale. Elle a été exécutée, pour l'essentiel de ses composantes, conformément aux objectifs définis et à des coûts maîtrisés.

Enfin, la politique immobilière du **département du Pas-de-Calais** envers les collèges publics repose sur une véritable stratégie patrimoniale, complétée par un plan pluriannuel d'investissement, actualisé chaque année par l'assemblée délibérante, dont les objectifs sont clairs, les procédures de programmation respectées et le suivi d'exécution maîtrisé. Cependant, pour adapter le patrimoine des collèges aux besoins des habitants, le département intervient surtout sur les bâtiments, beaucoup moins sur les deux autres leviers que sont la localisation des établissements et leur secteur de recrutement.

En plus des entités soumises obligatoirement au contrôle des CRTC, ces dernières peuvent contrôler 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 modèle économique non stabilisé : l'exemple de la société publique locale Maraina à La Réunion

Créée fin janvier 2010 avec un capital social de plus de 1,4 M€ par 13 collectivités territoriales, la société publique locale (SPL) Maraina (département de la Réunion) réalise des opérations d'aménagement et de construction pour le compte de ses actionnaires dans le cadre de conventions de mandat, d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou d'études.

La phase d'organisation et de structuration de la société a été longue et difficile. Ses trois premiers exercices, tous déficitaires, l'ont conduite à consommer près de 99 % de son capital initial, l'obligeant à procéder à une augmentation de capital de près 1 M€ en 2012, même si les exercices suivants, bénéficiaires, ont permis de reconstituer le fonds de roulement.

Contrairement à une SEM, la réglementation relative aux sociétés publiques locales interdit l'établissement de conventions avec des collectivités territoriales non actionnaires. Dans ces conditions, pour éviter les situations déficitaires, ces sociétés doivent correctement évaluer leurs plans d'affaires en s'assurant que les collectivités territoriales actionnaires sont en mesure de leur apporter suffisamment d'opérations pour permettre leur pérennité.

Or, entre 2012 et 2015, la région est à l'origine de 91,15 % du chiffre d'affaires de cette société et 45 % de ses actionnaires ne lui avaient pas encore confié d'opérations, ce qui fragilise le fonctionnement de la structure. De plus, la société ne s'est pas dotée d'une comptabilité analytique permettant de mesurer la performance de son activité et la rentabilité de ses différentes opérations.

Dans un environnement concurrentiel, avec une stratégie de croissance basée sur l'élargissement de son actionnariat, la société cherche à développer son champ d'intervention. La CRC de la Réunion a toutefois appelé à une réflexion concertée entre ses actionnaires de manière à clarifier les conditions de répartition des opérations, sans mise en concurrence préalable, entre les différentes sociétés publiques locales d'aménagement actives sur le territoire réunionnais.

Les contrôles des CRTC peuvent en outre 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 des organismes publics. Des déficiences peuvent en effet contribuer à masquer la dégradation des principaux équilibres.

**La commune d'Argenteuil :
une absence globale de fiabilité du résultat**

Argenteuil, dans le Val d'Oise, est l'une des villes les plus peuplées de la périphérie parisienne (108 865 habitants au 1^{er} janvier 2017). Peu de communes de cette importance sont effectivement soumises au contrôle budgétaire du préfet et de la chambre régionale des comptes. Mais celle d'Île-de-France, saisie à trois reprises par le préfet, puis dans le cadre de contrôles des comptes et de la gestion conduits à son initiative, a accompagné la commune, confrontée à une situation financière critique.

Un déficit significatif résorbé à la suite de trois avis de contrôle budgétaire

La chambre, dans un premier avis budgétaire de juillet 2014 a mis en évidence un déficit d'exécution du budget 2013 de 17,2 M€, soit près de 12 % du montant des recettes de fonctionnement. Ce déficit n'ayant pu être résorbé, la chambre, dans un deuxième avis d'avril 2015, a proposé un plan de retour à l'équilibre budgétaire dans un cadre triennal (2015 à 2017), qui impliquait de strictes économies de gestion, notamment en matière de dépenses de personnel et d'équipement.

Dans un troisième avis de juin 2016, la chambre a constaté que les résultats avaient été atteints : excédent de la section de fonctionnement de 11,3 M€ et solde positif de la section d'investissement de 14,1 M€ au titre de 2015.

Ce retour rapide à l'équilibre a résulté de la mise en œuvre de mesures fortes, la plupart conformes aux préconisations de la juridiction.

Des déficiences de gestion

Le contrôle des comptes et de la gestion a donné lieu à trois rapports qui ont souligné l'absence globale de fiabilité du résultat. L'inscription insincère par la commune d'importantes recettes à réaliser avait permis jusqu'en 2014 de dissimuler le déséquilibre d'exécution budgétaire et d'écarter une saisine de la chambre par le préfet.

Des carences de gestion expliquaient cette détérioration, qu'il s'agisse de la progression de la masse salariale de 73,6 à 89,8 M€ entre 2010 et 2014 ou des errements de la politique du stationnement urbain ayant conduit la collectivité à verser à son ancien délégataire une indemnité de 13,6 M€ selon un échéancier courant jusqu'en 2018. Même si des améliorations sont constatées, certaines de ces politiques locales ne sont toujours pas maîtrisées, en dépit des recommandations formulées par la chambre.

Des tensions persistantes

La dette reste très élevée, avec un encours de 393 M€ fin 2016, contre 211 M€ fin 2010. Cette hausse est liée aux importantes dépenses d'investissement de la période 2011-2013, mais aussi aux coûteuses opérations de sortie d'emprunts à risques et à la dissolution de la communauté d'agglomération d'Argenteuil-Bezons (CAAB), 75 M€ de sa dette ayant été transférés à la commune.

L'intégration de la commune, à son initiative, dans la métropole du Grand Paris risque de peser sur sa situation budgétaire. Depuis le 1^{er} février 2016, plusieurs compétences précédemment exercées par la CAAB ont été restituées à Argenteuil, soit 33 M€ de charges supplémentaires dont les modalités de compensation restent imprécises.

Enfin, après un redressement rendu possible par une très forte contraction des dépenses d'équipement en 2014 et 2015, la commune renoue depuis 2016 avec une politique d'investissement ambitieuse qui excède son financement propre.

B - Les enquêtes portant sur des politiques spécifiques

Plutôt que de porter sur une entité spécifique, le contrôle des comptes et 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 du rapport public annuel, comme par exemple celui portant sur la régulation des activités de sécurité privées, soit à un rapport spécifique rendu public, comme celui sur la politique de lutte contre l'exclusion bancaire transmis au Parlement le 6 juin 2017, relèvent de cette catégorie.

Un exemple de contrôle de la Cour sur une politique : le droit au logement opposable

Instauré par la loi du 5 mars 2007, le droit au logement opposable (DALO) vise à reconnaître un droit de priorité au logement ou au relogement à des ménages confrontés à des difficultés objectives d'accès à un logement indépendant et décent.

Dans un référé⁵⁸, la Cour a constaté que la procédure est complexe, inégalement appliquée et insuffisamment encadrée, que la portée du DALO est limitée dans les zones où la situation du logement est la plus difficile et le nombre de recours le plus élevé (l'Île-de-France représentant 58 % des recours et la région Provence-Alpes-Côte d'azur 15 %). La Cour observe que cette procédure fait reposer sur l'État seul la responsabilité de proposer une offre de logement adaptée aux besoins des ménages reconnus comme prioritaires, alors qu'il ne dispose pas des leviers permettant d'infléchir la situation du logement en zone tendue. La Cour considère que la situation appelle des mesures correctives, afin de conserver au dispositif son caractère de recours ultime et d'en assurer l'effectivité pour les ménages les plus en difficulté.

Il en est de même pour les CRTC, comme le montre l'insertion relative à l'alimentation en eau potable de la Métropole du Grand Paris (cf. tome 1). 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 la gestion des piscines et des centres aquatiques publics (cf. tome 1).

⁵⁸ Cour des comptes, *Référé, Le droit au logement opposable*. Décembre 2016, 16 p., disponible sur www.ccomptes.fr

II - Un contrôle portant sur la régularité et la performance

Le contrôle des comptes et 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 et exempte 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 et à la nécessité d'assurer une bonne utilisation des ressources publiques.

Exemple du contrôle d'une association jouant le rôle d'un comité départemental du tourisme

La chambre régionale des comptes Occitanie a examiné, pour les exercices 2009 à 2016, la gestion de l'association Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement (HPTE), à laquelle le Département des Hautes-Pyrénées a confié les missions d'un comité départemental du tourisme (CDT) ainsi que, jusqu'en 2014, des attributions en matière d'environnement.

Les statuts de l'association, qui ne font pas de place aux professionnels du tourisme, ne satisfont pas aux dispositions législatives applicables aux comités départementaux.

HPTE s'apparente à une association dite « transparente » : un budget alimenté à plus de 85 % par le Département, un bureau composé à plus des deux tiers par des membres ayant la qualité de conseiller départemental, une assemblée générale réunie de manière intermittente. La chambre a considéré que cette situation pouvait placer son président en position de gestionnaire de fait. En outre, elle a soulevé l'existence d'un risque de conflit d'intérêts, au sens de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, pour le président du conseil départemental, qui est aussi président d'honneur et membre du bureau de l'association.

Le budget de l'association, qui s'élève à environ 4M€, est établi tardivement en cours d'année, et n'est pas systématiquement soumis à l'approbation de l'assemblée générale. Une part significative de ses achats est réalisée selon des procédures de mise en concurrence purement formelles ou, parfois, sans mise en concurrence. Enfin, ses comptes reflètent moins la performance de sa gestion que l'ajustement imparfait de la subvention annuelle versée par le Département à ses besoins de financement. L'emploi de cette subvention ne fait pas l'objet d'une vérification *a posteriori* par la collectivité départementale et son montant ne tient compte ni de la réduction du périmètre de ses missions intervenue en 2014, ni de la qualité de sa gestion.

Sa situation financière présente dès lors une trésorerie abondante, principalement constituée de valeurs mobilières de placement.

L'appréciation de la régularité des gestions publiques et du respect des équilibres budgétaires s'appuie également sur la capacité d'expertise des CRTC, 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 administratif⁵⁹.

Exemple d'avis de contrôle budgétaire d'une chambre régionale des comptes : le syndicat intercommunal pour la destruction des résidus urbains (78)

Le préfet des Yvelines a saisi la chambre régionale des comptes Île-de-France au motif que le budget primitif 2017 du Syndicat intercommunal pour la destruction des résidus urbains (SIDRU) n'avait pas été adopté en équilibre réel, compte tenu de l'inscription partielle d'une dette du syndicat à l'égard de la banque DEPFA, inscrite pour 8 556 817 euros, alors que le montant total dû était de 20 556 817 euros. Ce syndicat, propriétaire de l'incinérateur Azalys à Carrières-sous-Poissy, regroupe 9 collectivités et EPCI et près de 220 000 habitants.

⁵⁹ 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.

La chambre a estimé que le syndicat aurait dû inscrire au budget 2017 la totalité de sa dette (fortement liée à des emprunts toxiques) à l'égard de la banque, qui constituait une dépense obligatoire, le montant arrêté de 20 556 817 euros résultant d'une décision de justice ayant force de chose jugée. Elle a par ailleurs constaté que les économies identifiées par le SIDRU sur ses frais de gestion et l'exploitation de l'usine d'incinération étaient insuffisantes pour rétablir l'équilibre budgétaire.

La chambre a considéré que l'augmentation du montant de la cotisation des membres du syndicat ou la hausse des tarifs de l'usine d'incinération ne résoudrait pas le déséquilibre budgétaire à court-terme, sauf à solliciter exagérément le contribuable et menacer la pérennité de l'exploitation.

Par conséquent, elle a proposé un plan de retour à l'équilibre sur trois années, prévoyant comme principale mesure le non reversement par le SIDRU des recettes issues du tri à ses adhérents et, en complément, la possibilité de moduler dans le futur le niveau de cotisation des membres et les tarifs de l'usine d'incinération.

Le syndicat a alors été invité à prendre dans un délai d'un mois une nouvelle délibération rectifiant le budget initial dans le sens indiqué par la chambre. Celle-ci, dans un second avis, a estimé que les mesures prises par le syndicat, actées par la délibération du 27 juin 2017, étaient conformes à ses propositions et suffisantes pour rétablir l'équilibre du budget primitif 2017.

La chambre s'assurera du suivi de ces mesures jusqu'en 2019, en expertisant chaque année le budget du SIDRU, qui lui sera communiqué par le représentant de l'État, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

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 dans 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 parfois dû intervenir pour rétablir la confiance 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 2017 s'est élevé à 588 soit une légère diminution par rapport à 2016 (648 avis).

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 des comptes et 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 2017 ou à une insertion dans le tome I du présent rapport public annuel ont eu pour objet d'apprécier la performance d'une entité ou d'une politique donnée. Peuvent être cités, à titre d'exemples, le rapport thématique sur le système d'admission post-bac, rendu public en octobre 2017⁶⁰, celui intitulé « Les services déconcentrés de l'État », publié en novembre 2017⁶¹, ainsi que les insertions portant sur la DINSIC et la politique vaccinale (cf. tome I).

Un exemple d'examen de la performance : les achats des établissements publics de santé⁶²

La Cour a réalisé une enquête avec les chambres régionales des comptes sur les achats des établissements publics de santé.

Ces achats représentent un enjeu majeur, avec au total 25 Md€ de dépenses par an. Les seuls achats de matériels, biens et services (18,7 Md€, +52 % en 10 ans) constituent leur deuxième poste de dépenses après le personnel. Indispensables à l'activité hospitalière, ils sont un chaînon déterminant de la qualité des prises en charge.

⁶⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le système d'admission post-bac*. La Documentation française, octobre 2017, 120 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁶¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État*. La Documentation française, novembre 2017, 261 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁶² Cour des comptes, *communication à la commission des affaires sociales et à la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale, Les achats hospitaliers*, juin 2017, 112 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La Cour constate des risques persistants en matière de régularité des achats, une mutualisation insuffisante de cette fonction entre hôpitaux, une estimation insuffisamment rigoureuse des économies obtenues, et une politique d'achat des médicaments peu efficace. Elle formule douze recommandations, visant notamment à améliorer la performance des achats dans le cadre des groupements hospitaliers de territoire et à repenser les modalités d'acquisition des médicaments par les hôpitaux.

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.

Un exemple de gestion d'un événement sportif par les collectivités : le départ du tour de France

Le département de la Manche a accueilli en juillet 2016 le départ du Tour de France et ses trois premières étapes. Si le coût de cet événement pour les finances locales est demeuré maîtrisé, ses retombées mériteraient d'être plus précisément mesurées.

Le coût total de l'opération s'est élevé à 8,6 M€, dont 5,3 M€ de dépenses exclusivement liées à l'événement et 3,3 M€ de dépenses engagées par le département pour la réfection de la voirie empruntée par l'épreuve. Il convient d'y ajouter les frais supportés par chacune des communes d'arrivée et de départ d'étape en matière d'accueil du public, de sécurité et de communication. Ce coût a été presque intégralement supporté par les collectivités, principalement le département (2,8 M€ de dépenses directes) et la région (1,3 M€).

L'événement a été porté par une association chargée de coordonner les actions des collectivités concernées et de rechercher des recettes commerciales. Cet organisme s'est notamment substitué au département, sans base juridique, pour prendre en charge des actions prévues par une convention conclue entre la collectivité et l'organisateur Amaury Sport Organisation (ASO).

L'analyse des relations juridiques et financières entre les collectivités et l'organisateur témoigne d'un rapport de forces déséquilibré en faveur de ce dernier, qui a pu imposer ses conditions contractuelles et percevoir notamment, sous la forme d'une « redevance », une somme de 2,4 M€, soit près de la moitié des dépenses directes.

La faiblesse des recettes privées s'explique en partie par les contraintes imposées par ASO. De plus, les collectivités ont dû prendre en charge l'organisation et le financement d'une partie de la logistique du Tour, dont la cérémonie de présentation des équipes. Enfin, elles ont assumé, à la place d'ASO, la responsabilité juridique d'activités sur lesquelles elles n'avaient aucune maîtrise, puisque les parkings du Mont Saint-Michel, lieu du Grand Départ, ont été mis à la disposition d'ASO par le gestionnaire du site sous l'entière responsabilité des collectivités.

Le passage du Tour de France, qui est diffusé dans 190 pays, auprès de 15 à 20 millions de téléspectateurs chaque jour, a incontestablement renforcé la notoriété du département de la Manche. S'agissant des retombées économiques, 878 000 spectateurs ont été recensés pendant les trois jours de la manifestation, dont la moitié habitant la Manche. Les dépenses des spectateurs extérieurs au département ont été évaluées, de façon crédible, à 22,6 M€. Rapportées au budget total, ces retombées représentent un ratio de 2,6 € pour 1 € de dépenses publiques. Toutefois, au-delà du seul constat de l'impact touristique et économique immédiat de l'événement, les collectivités ne se sont pas mises en situation d'en mesurer l'incidence en comparant ces résultats avec ceux des autres années.

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

Le contrôle des comptes et 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 suivantes ;
- une programmation pluriannuelle définit chaque année, sur la base des priorités stratégiques de contrôle, les principaux thèmes de travail 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'ajoutent une quinzaine de contrôles demandés par le Parlement et le Gouvernement (cf. chapitre III).

Par ailleurs, en fonction des risques et enjeux, la périodicité des contrôles peut varier selon les entités. Celles présentant des enjeux importants, pas seulement financiers, compte tenu de leur taille, de leurs moyens ou 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 d'entreprises publiques comme la Poste, la RATP et la SNCF, qui possèdent de nombreuses filiales et interviennent dans plusieurs domaines. Chaque année ou presque, la chambre compétente de la Cour contrôle une ou plusieurs filiales ou activités spécifiques.

Les opérateurs de l'État, beaucoup plus nombreux que les entreprises publiques, ont, pour la quasi-totalité d'entre eux, été contrôlés au moins une fois depuis 2005, les plus importants - au regard des financements de l'État et des emplois - l'ayant 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 relève 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 aussi être qualifiés d'opérateur de l'État s'ils sont porteurs d'enjeux importants pour l'État. La plupart des 492 organismes considérés en 2017 comme des opérateurs de l'État ont le statut d'établissement public national. Les autres 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 qu'ils 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 ou les organismes rattachés, sous forme de contrôles thématiques ou d'examen d'opérations particulières.

La société CMP-Banque : les causes d'un échec

La chambre régionale des comptes Ile-de-France a examiné les comptes et la gestion de la société CMP-Banque, filiale du Crédit municipal de Paris, entrée en activité début 2005 et dotée d'un capital social de 60 millions d'euros.

Dans le cadre de son contrôle, la chambre a mis en évidence les raisons qui ont mené à la cessation d'activité commerciale de la société en septembre 2015 et à son extinction progressive au plus tard en 2023.

Dès l'origine, la vocation de CMP-Banque, spécialisée dans la restructuration de crédits et les prêts au monde associatif était « *d'assurer des secours d'argent peu onéreux aux plus démunis* ». Toutefois, l'examen conduit par la chambre montre que les prêts véritablement sociaux n'ont représenté qu'une faible part des activités de la banque.

Au-delà des questions que posait à l'établissement le périmètre exact des activités liées à sa vocation sociale, celui-ci s'est lancé dans une recherche de clientèles hors de la collectivité parisienne, en implantant des agences en petite et grande couronne ainsi qu'en province. En 2015, seuls 8 % des dossiers et moins de 13 % des montants de crédits accordés concernaient des clients parisiens.

Au fil des années, le modèle économique retenu par CMP-Banque s'est révélé non viable, avec un marché surestimé et mal analysé, une faiblesse en fonds propres et des activités de restructuration de crédits non rentables. À cela s'est ajouté un manque de rigueur dans la gestion avec des charges d'exploitation, notamment salariales, disproportionnées au regard du produit net bancaire.

Enfin, la conjoncture économique à partir de 2008 et les nouvelles obligations légales en matière de ratios prudentiels ont amplifié les difficultés.

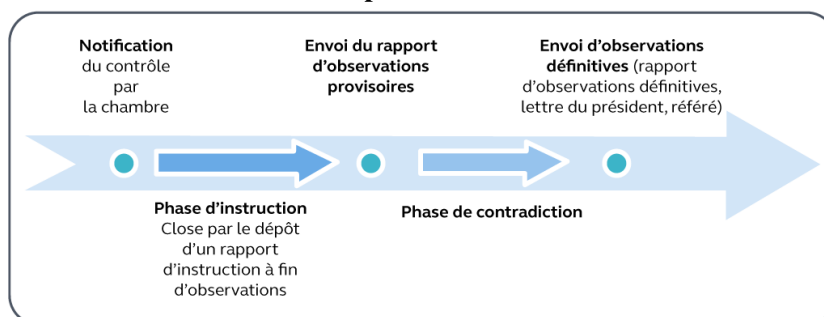
Alors que le bilan de la banque était assis sur une dotation d'origine en fonds propres peu élevée, ceux-ci n'ont cessé de diminuer jusqu'à ce qu'une recapitalisation devienne nécessaire.

En 2015, après avoir accumulé depuis 2011 des pertes s'élevant à 16,9 millions d'euros, la dépréciation des titres CMP-Banque dans les comptes de son actionnaire était estimée à 42 millions d'euros, ce qui a amené la Ville de Paris à inscrire un montant identique à son budget supplémentaire 2015, pour recapitaliser le Crédit municipal de Paris et lui donner les moyens d'absorber la fermeture progressive de sa filiale bancaire.

Si le contrôle des comptes et 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 des comptes et 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 larges droits d'accès et de communication 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 délibérante⁶³, qui statue, dans un premier temps, sur des observations provisoires assorties de projets de recommandations.

⁶³ 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 lesquels 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 et se prononcent sur l'importance relative des différentes observations, notamment au regard des suites envisagées et 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 large périmètre peuvent avoir une durée plus longue.

La Cour et les CRTC se sont fixé un indicateur de performance, avec un délai moyen de contrôle, en 2017, 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.

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

	2015	2016	2017	
En mois	Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2017	Réalisation
<i>Cour des comptes</i>	16,5	16,0	16-18	15,6
<i>CRTC</i>	15	14	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 droit.

La totalité des rapports d'observations définitives des CRTC sont rendus publics et la publication est de plus en plus fréquente pour la Cour. Outre le rapport public annuel, des rapports publics thématiques, des rapports sur les finances publiques et sur les finances sociales, ainsi que les référés sont publiés depuis 2012.

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.

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

	2015	2016	2017
<i>Rapports d'observations définitives</i>	601	613	638
<i>Communications administratives du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre</i>	319	347	385

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes fait, quant à elle, connaître ses observations et recommandations par le rapport public annuel et les rapports publics thématiques, par les rapports et les avis relatifs aux finances publiques et aux finances sociales, par les rapports et les avis portant sur les organismes bénéficiant de dons, par les référés que le premier président adresse aux ministres concernés et par des lettres d'un président de chambre ou d'une formation interchambres aux autorités compétentes.

Les observations de la Cour peuvent également être transmises par des communications du procureur général aux autorités compétentes.

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

	2015	2016	2017
<i>Rapport public annuel</i>	1	1	1
<i>Rapports publics thématiques</i>	7	9	11
<i>Rapports relatifs aux finances publiques et finances sociales</i>	7	7	7
<i>Rapports sur les organismes bénéficiant de dons</i>	3	4	1
<i>Référé</i>	24	32	35
<i>Lettres du Président</i>	264	220	206
<i>Communications du Procureur général</i>	30	41	51

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

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 permettent l'information des citoyens et contribuent 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 concernés aux observations et recommandations formulées antérieurement par la Cour et les CRTC.

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

Le rapport consacré aux finances publiques locales est une initiative plus récente. Le rapport rendu public le 11 octobre 2017 est en effet le cinquième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le troisième au titre des nouvelles dispositions législatives.

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

Tableau n° 10 : les huit rapports publics thématiques publiés en 2017⁶⁴

	Date de publication
<i>Les réseaux fixes de haut et très haut débit, un premier bilan</i>	Janvier 2017
<i>L'État actionnaire</i>	Janvier 2017
<i>Les soutiens publics à l'Euro 2016 en France, quels retours d'expérience pour les pouvoirs publics</i>	Septembre 2017
<i>Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire</i>	Octobre 2017
<i>Admission post-bac et accès à l'enseignement supérieur, un dispositif contesté à réformer</i>	Octobre 2017
<i>L'avenir de l'assurance maladie, assurer l'efficacité des dépenses, responsabiliser les acteurs</i>	Novembre 2017
<i>Les services déconcentrés de l'État, clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance</i>	Décembre 2017
<i>La politique immobilière du ministère de la justice, mettre fin à la fuite en avant</i>	Décembre 2017

Source : Cour des comptes

Les référés sont transmis, avec les réponses ministérielles, aux commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat et, depuis 2012, publiés sur le site internet de la Cour.

⁶⁴ S'y ajoute un rapport d'évaluation (les rapports d'évaluation sont recensés infra au III-B du chapitre V).

Tableau n° 11 : 29 référés publiés en 2017

	Date de publication
<i>L'organisation des élections pour les Français établis hors de France</i>	10/01/2017
<i>La gestion des ressources humaines du ministère des affaires étrangères et du développement international</i>	14/02/2017
<i>L'administration centrale du ministère des Outre-mer, exercices 2011 à 2015</i>	16/02/2017
<i>Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)</i>	02/03/2017
<i>Programme SIRHEN 2007-2015</i>	06/03/2017
<i>Le fonds d'épargne 2012-2015</i>	07/03/2017
<i>Les dépenses de fonctionnement de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations</i>	07/03/2017
<i>Le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés</i>	08/03/2017
<i>La mise en œuvre du droit au logement opposable</i>	09/03/2017
<i>Les instituts d'études politiques en région</i>	13/03/2017
<i>L'UNAF et le réseau des UDAF</i>	14/03/2017
<i>La gestion et le financement de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat</i>	20/03/2017
<i>Examen de la gestion de l'aéroport de Beauvais-Tillé</i>	19/06/2017
<i>La direction générale des entreprises (DGE)</i>	20/06/2017
<i>La taxe sur les transactions financières et ses dépenses fiscales</i>	05/07/2017
<i>Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES)</i>	06/09/2017
<i>La gestion de l'agence comptable des services industriels de l'armement (ACSI)</i>	07/09/2017
<i>CIVI.POL Conseil</i>	13/09/2017
<i>La situation du transport de marchandises par le groupe SNCF mobilités</i>	14/09/2017
<i>Les dépenses fiscales en faveur du logement social</i>	18/09/2017
<i>L'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVS)</i>	26/09/2017
<i>Les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales</i>	27/09/2017
<i>Recommandations des notes d'exécution budgétaire non mises en œuvre (RBDE)</i>	10/10/2017

	Date de publication
<i>Programme 168 – Majorations des rentes de la mission engagements financiers de l'État</i>	16/10/2017
<i>Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)</i>	18/10/2017
<i>Le congé individuel de formation (CIF)</i>	17/10/2017
<i>La loi de programmation militaire 2014-2019</i>	23/11/2017
<i>Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers</i>	20/12/2017
<i>Le port de Longoni (Mayotte)</i>	21/12/2017

Source : Cour des comptes

Le président d'une des chambres de la Cour ou d'une formation commune à plusieurs chambres adresse une lettre aux entités contrôlées et à leurs autorités de tutelle pour notifier 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.

Les communications du Procureur général (CPG) adressées aux autorités concernées visent notamment à leur signaler des manquements aux règles de droit et à appeler leur attention sur l'inadaptation ou l'ambiguïté d'une réglementation. Leur nombre a progressé au cours des trois dernières années, passant de 30 en 2015 à 51 en 2017 (dont 30 CPG adressées à la demande de la Cour, 15 à la demande des CRTC et 6 à l'initiative du Procureur général).

L'analyse des réponses apportées à ces communications montre qu'en 2017 les préconisations et demandes de mises en conformité ont été suivies dans 53 % des cas et partiellement suivies dans 26 % des cas. Les CPG produisent également des effets préventifs et dissuasifs, la menace de poursuites permettant souvent d'obtenir les corrections et régularisations nécessaires, sans qu'il soit besoin d'engager une instance contentieuse.

Les communications du Procureur général soulèvent des questions très diverses. Les principales occurrences concernent le respect des règles de la commande publique ainsi que les questions de rémunération et de gestion des ressources humaines. Le Procureur général est également amené à rappeler, lorsque l'attitude des interlocuteurs de la Cour le nécessite, l'étendue du droit de communication conféré par le code des juridictions financières aux rapporteurs chargés des contrôles.

Les rapports relatifs aux entreprises publiques sont adressés par le Premier président aux responsables de ces entreprises, à leurs tutelles et aux commissions parlementaires compétentes. Ils peuvent être mis en ligne sur le site internet de la Cour dans la limite des secrets protégés par la loi⁶⁵.

Tableau n° 12 : 6 rapports relatifs à des entreprises publiques publiés en 2017

	Date de publication
<i>Le grand port maritime de Marseille, exercices 2009 à 2014</i>	13/02/2017
<i>La gestion du centre technique et scientifique du bâtiment (CSTB) Exercices 2013-2014</i>	22/03/2017
<i>SFIL-CAFFIL : un bilan nuancé, des clarifications nécessaires pour l'avenir</i>	21/03/2017
<i>Comptes et gestion de l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) Exercices 2009 à 2015</i>	23/03/2017
<i>La valorisation de la recherche civile du CEA</i>	26/06/2017
<i>Grand port maritime de La Rochelle</i>	06/07/2017

Source : Cour des comptes

2 - Les transmissions du Procureur général

Lorsque le contrôle des comptes et de la gestion a révélé des faits pouvant constituer des irrégularités ou infractions susceptibles d'être poursuivies devant le juge pénal, la Cour de discipline budgétaire et financière ou des autorités indépendantes dotées d'un pouvoir de sanction, le Parquet général engage les suites nécessaires. Il le fait dans la majorité des cas à la demande de la Cour ou des CRTC qui ont mené le contrôle, mais peut aussi le faire de sa propre initiative, sur la base des éléments (rapports et pièces à l'appui, signalements) portés à sa connaissance.

⁶⁵ Depuis la réforme de juin 2017, les nouvelles dispositions du code des juridictions financières clarifient et simplifient le régime du contrôle des entreprises publiques, des EPIC et de leurs filiales pour le rapprocher des procédures générales de contrôle des comptes et de la gestion. Les rapports sur les entreprises publiques ne sont plus systématiquement publiés ; le nouvel article L. 143-3 du code dispose néanmoins qu'ils sont envoyés au ministre concerné et au Parlement.

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

	2015	2016	2017
<i>Transmissions à l'autorité judiciaire</i>	56	67	77
<i>Saisines de la CDBF*</i>	19	18	19
<i>Transmissions aux autorités chargées d'un pouvoir de sanction et à Tracfin</i>	6	2	4

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

Le Procureur général près la Cour des comptes assure le ministère public près la CDBF. En cette qualité, il est amené à la saisir, par réquisitoire, des faits sanctionnés par le livre III du code des juridictions financières. Ces faits peuvent concerner des infractions aux règles applicables en matière de dépenses et de recettes publiques, des fautes graves de gestion ou l'octroi, au préjudice de la caisse publique, d'avantages injustifiés à autrui. Le nombre de saisines annuelles de la CDBF par réquisitoire est stable au cours des trois dernières années (un peu moins de vingt par an).

Le nombre total de transmissions aux autorités judiciaires émanant des juridictions financières, pour des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale, s'élève à 77 en 2017, confirmant la tendance à l'augmentation des communications aux autorités judiciaires observée ces cinq dernières années. Le nombre de transmissions effectuées par les procureurs financiers près les CRTC s'élève ainsi à 61 en 2017 contre 52 en 2016. Les transmissions à la demande de la Cour sont pour leur part stables, au nombre de 16 en 2017. Le ministère public a en outre usé à 4 reprises en 2017, comme en 2016, de sa faculté de transmettre des faits présumés délictuels, de sa propre initiative, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Sur les cinq dernières années, la répartition par pré-qualification des affaires fait apparaître la prédominance des cas d'infraction au code des marchés publics, notamment de favoritisme, de prise illégale d'intérêt et de détournement de fonds ou de biens publics. Le Parquet général poursuit par ailleurs sa politique de réunions de travail régulières avec les autorités judiciaires (parquet national financier et parquets territorialement compétents).

Enfin, les transmissions à des autorités indépendantes dotées d'un pouvoir de sanction sont encore marginales. Le Parquet général s'attache toutefois à développer les flux d'échanges avec ces autorités. En 2017, trois transmissions à Tracfin⁶⁶ et une à l'Autorité de la concurrence ont été effectuées.

⁶⁶ Service à compétence nationale chargé de collecter et de traiter les renseignements financiers en vue de lutter contre les circuits clandestins, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

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, 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 par 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, 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 ensuite servir de base à des propositions de loi et à des amendements parlementaires. Enfin, l'article L. 132-7 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 cinq enquêtes au titre de cet article, la dernière consacrée à un audit de la situation des finances publiques. Cet audit avait pour objet d'éclairer le gouvernement sur les conséquences pour les finances publiques des engagements déjà pris, en mettant en lumière les perspectives et les risques tant pour l'année 2017 que pour la période 2018-2020. Le rapport sur la

situation et les perspectives des finances publiques demandé par le Premier ministre a été rendu public fin juin 2017.

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 23 mai 2017.

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, 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 26 juin 2017.

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 et portant 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 30 mai 2017.

Avant la discussion de ce projet de loi, le Parlement est aussi 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, 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 12 septembre 2017.

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, de sa propre initiative, un rapport public thématique sur 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 2017, le troisième 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 efforts de gestion et au dynamisme de la fiscalité locale. Le rapport préconise de poursuivre et d'amplifier le mouvement de maîtrise des finances publiques locales par une triple action sur l'organisation institutionnelle des collectivités locales, leur gestion et leurs relations avec l'État. Un chapitre de ce rapport est consacré à l'état d'avancement de la réforme territoriale, un autre à la situation financière des collectivités des départements d'outre-mer, dans l'ensemble fortement dégradée, ce qui affecte la gestion des services publics dont elles ont la charge. Un autre chapitre porte sur l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements (32 Md€ en 2016).

Enfin, en application de l'article 58-6 de la LOLF, les projets de loi de finances rectificative, 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 des fluctuations de la conjoncture - de l'ensemble des administrations publiques, avis 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

<i>Rapport</i>	Référence	Date de publication en 2017
<i>Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État</i>	Article 58-4 de la LOLF	31 mai
<i>Acte de certification des comptes de l'État</i>	Article 58-5 de la LOLF	31 mai
<i>Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale</i>	Article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières	15 juin
<i>Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques</i>	Article 58-3 de la LOLF	29 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 septembre
<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 décret d'avance</i>	Article 58-6 de la LOLF	1 ^{er} décembre 2017

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) et les présidents des assemblées (articles L. 132-5 et L. 132-6 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 2017, 11 rapports ont été réalisés à la demande du Parlement dont 6 ont été publiés.

Tableau n° 15 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des finances transmises en 2017

Assemblée nationale	La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP
	La police technique et scientifique
	Les régularisations d'avoirs à l'étranger gérées par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)
	La société du Grand Paris
	Autorités administratives et publiques indépendantes : politiques et pratiques de rémunération (2011-2016)
Sénat	Les archives nationales, les voies et moyens d'une nouvelle ambition
	Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement

Source : Cour des comptes

Tableau n° 16 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des affaires sociales transmises en 2017

<i>Sénat</i>	Le rôle des CHU dans l'enseignement supérieur et à la recherche médicale
<i>Assemblée nationale</i>	Les achats hospitaliers

Source : Cour des comptes

Tableau n° 17 : enquêtes réalisées à la demande des Présidents des assemblées transmises en 2017

<i>Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale</i>	L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance
	Évaluation de la politique en direction des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme

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 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 2017, 35 référés, 15 rapports sur les entreprises publiques, 206 lettres de président de chambre avec observations définitives et 1 rapport 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 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 finances du Sénat le 31 mai 2017 sur le rapport consacré au budget de l'État et sur l'acte de certification. Il a également été entendu le 5 juillet par les deux chambres du Parlement sur l'audit des finances publiques réalisé à la demande du Premier ministre.

Le 27 septembre devant l'Assemblée nationale et le 10 octobre au Sénat, le premier président a présenté aux commissions des affaires sociales le rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, notamment les analyses sur la distribution et le prix des médicaments. Autre exemple, le groupe de travail de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale a reçu, le 22 novembre, la présidente de la 3^{ème} chambre sur le rapport public thématique « Les système d'admission post bac » (APB).

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. 111-14 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 donnant un avis sur les certifications assurées par les commissaires aux comptes de certaines administrations publiques (certification intervenant en année N sur les comptes de l'année N-1).

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.

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 professionnelles⁶⁷, est notamment fondée sur une approche par les risques et sur le concept de caractère significatif des éventuelles anomalies ou incertitudes relevées (cf. encadré *infra*).

Pour exprimer son opinion, la Cour se fonde sur son jugement professionnel et se conforme aux règles applicables en matière d'audit

⁶⁷ 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.

financier, qui prévoient notamment une certification assortie d'une ou plusieurs réserves, voire une impossibilité ou un refus de certifier, 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'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 ou, à défaut, 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 matière de fiabilité des procédures, de maîtrise des risques financiers et d'amélioration du service rendu aux citoyens et aux assurés sociaux.

Le présent chapitre présente la certification des comptes de l'État (I), du régime général de la sécurité sociale (II) et des assemblées parlementaires (III), ainsi que l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales (IV).

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 profondément réformé la comptabilité de l'État. Jusqu'alors, celui-ci tenait essentiellement une comptabilité budgétaire fondée sur un système de caisse et retraçant uniquement ses recettes et ses dépenses. Depuis le 1^{er} janvier 2006, il tient aussi 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, 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 2016, cet ensemble représentait :

- 955 Md€ d'actifs, 1 936 Md€ de dettes et 4 030 Md€ d'engagements hors bilan ;
- 498 Md€ de charges et 422 Md€ de produits (montants bruts) ;
- près de 130 millions d'enregistrements comptables ;
- environ 250 applications informatiques de gestion, dont soixante-dix alimentent 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 due aux citoyens et d'éclairer le Parlement chargé d'approuver les comptes de l'État.

À partir de 2006, la Cour s'est ainsi dotée 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 « acte de certification », selon les modalités de présentation applicables en matière de certification d'états financiers.

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 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 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, neuf sur ceux de l'exercice 2009, puis 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.

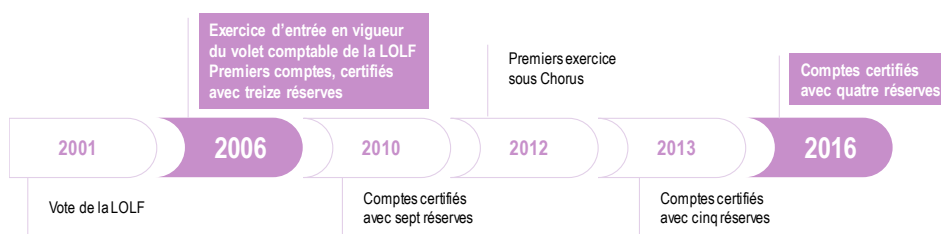
La mise en place de Chorus étant achevée, la dynamique de progrès constatée dans les premières années de la certification a pu être relancée et,

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.

Enfin, l'amélioration de la fiabilité des comptes de l'État a permis de ramener de cinq à quatre le nombre des réserves sur ceux de l'exercice 2016, celles-ci distinguant désormais les limites aux vérifications de la Cour des anomalies identifiées par elle.

Schéma n° 3 : la position de la Cour sur les comptes de l'État des exercices 2006 à 2016



Source : Cour des comptes

C - Perspectives

Le bilan⁶⁸ dressé par la Cour en février 2016 de la tenue par l'État d'une comptabilité générale, dix ans après son entrée en vigueur, a permis d'en mesurer les apports, notamment dans la connaissance de sa situation patrimoniale et la modernisation de ses services, en particulier financiers. Il a aussi montré que d'importants progrès ont été réalisés grâce au dialogue soutenu entre la Cour et les administrations, mais que l'utilisation des comptes – par le Gouvernement lui-même, par le Parlement comme par les autres parties prenantes – reste limitée.

Dans son rapport, la Cour appelait à porter l'effort davantage sur l'amélioration des conditions d'établissement des comptes, avec le souci

⁶⁸ Cf. 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, 142 p., disponible sur www.ccomptes.fr

constant de proportionner les travaux à l'objectif de fournir une information comptable fiable et répondant aux besoins de ses destinataires.

C'est dans ce cadre que la direction générale des finances publiques a engagé l'examen des principaux processus relatifs à la tenue des comptes de l'État, afin d'identifier les mesures propres à rationaliser les plus complexes d'entre eux. Le conseil de normalisation des comptes publics a, par ailleurs, été saisi de propositions qui visent à simplifier les dispositions normatives relatives, en particulier, au tableau des flux de trésorerie et à l'information sectorielle.

Les efforts se concentrent désormais sur trois priorités, parmi celles que la Cour avait identifiées dans son rapport précité :

- poursuivre la simplification de la tenue des comptes de l'État, notamment en tirant davantage parti des possibilités d'automatisation et de dématérialisation qu'offre le progiciel Chorus ;
- remédier aux principales insuffisances relevées dans l'acte de certification, afin d'améliorer la fiabilité des comptes de l'État ;
- réduire les difficultés que la Cour rencontre encore pour les auditer.

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 de chacun des quatre établissements publics nationaux têtes de réseaux des branches et de l'activité de recouvrement précitées.

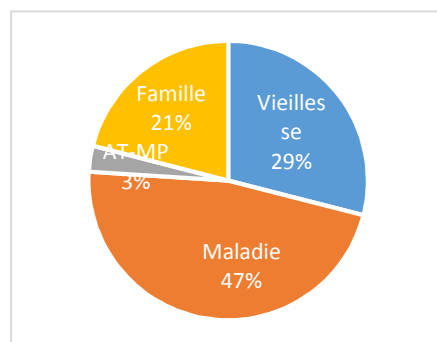
Les réseaux des quatre branches et de l'activité de recouvrement regroupent les quatre établissements publics nationaux et 268 organismes de base.

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, notamment) et la gestion des prestations financées par lui-même et par des tiers, tels que l'État ou les collectivités territoriales.

Avec environ 60 millions de bénéficiaires, le régime général est caractérisé, du point de vue de l'audit financier, par un nombre d'opérations comptabilisées de l'ordre de plusieurs centaines de millions chaque année et par l'importance des masses financières en jeu.

Celles entrant dans le champ de la mission de certification de la Cour ont atteint 536,8 Md€ pour les ressources affectées en 2016 aux branches du régime général et à d'autres attributaires et 433,5 Md€ pour les charges des branches du régime général, y compris celles financées par des tiers, soit respectivement 24,2 % et 19,5 % du PIB.

Graphique n° 1 : répartition des dépenses du régime général par branche en 2016 (en % des charges)



Source : Cour des comptes

La certification des comptes vise à procurer l'assurance raisonnable que les états financiers des organismes audités sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat, du patrimoine et de la situation financière, au regard des principes et des règles comptables applicables. Au terme de ses travaux, la Cour émet sous sa propre responsabilité une

opinion écrite et motivée, qui peut prendre la forme d'un refus ou d'une impossibilité de certifier, ou d'une certification avec ou sans réserves.

B - Les résultats depuis 2006

La certification des comptes du principal régime de sécurité sociale par la Cour a constitué depuis dix ans un vecteur d'amélioration de la qualité et de la transparence des comptes sociaux⁶⁹, en apportant en particulier des éléments d'appréciation sur la correcte application des décisions du législateur et de l'autorité réglementaire et sur le résultat du régime général de sécurité sociale, comme sur sa ventilation entre les diverses branches. Plus largement, elle a contribué à fiabiliser les données financières et comptables nécessaires à la préparation et au suivi des lois de financement de la sécurité sociale.

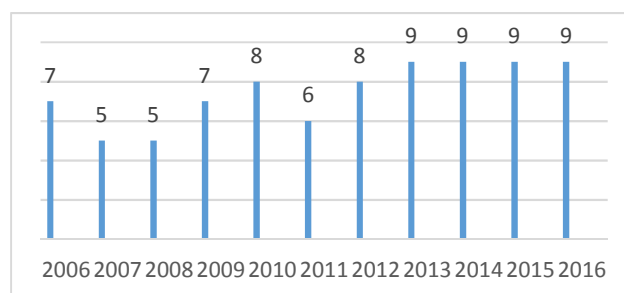
Pour les organismes concernés, elle a été un levier de modernisation de la gestion, en accompagnant, notamment, le développement du contrôle interne et la lutte contre les fraudes, en favorisant une amélioration du service rendu aux bénéficiaires de prestations sociales et aux redevables de prélèvements sociaux et en portant une appréciation indépendante sur la qualité de leurs états financiers.

L'information apportée aux conseils d'administrations des organismes, aux administrations de tutelle, au Parlement et au citoyen, ainsi qu'aux marchés financiers sur lesquels opère en particulier l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) s'en est trouvée améliorée.

Les progrès enregistrés dans tous ces domaines ont permis d'obtenir, depuis l'exercice 2013, la certification de l'ensemble des comptes audités.

⁶⁹ 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

**Graphique n° 2 : nombre des comptes ayant obtenu la certification
(exercices 2006 à 2016)**



Source : Cour des comptes

Les avancées ont cependant été insuffisantes pour permettre une certification sans réserves des comptes de ces organismes. Pour l'ensemble des branches et l'activité de recouvrement, le nombre des réserves est demeuré, chaque année depuis l'exercice 2013, supérieur à trente.

En 2016, la Cour a ainsi certifié les comptes de toutes les entités du régime général en formulant 31 réserves (contre 33 réserves en 2015). Si une réserve a été levée sur chacun des comptes de la CNAMTS, de la branche famille, de la branche vieillesse, de l'activité de recouvrement et de l'ACOSS, une réserve nouvelle a été émise sur les comptes combinés de la branche maladie, sur ceux de la CNAMTS et ceux de l'activité de recouvrement à la suite de la comptabilisation, à tort, d'un produit exceptionnel de CSG.

Par ailleurs, plusieurs réserves ont été allégées, une partie des points d'audit qui les constituaient ayant été satisfaits. Ainsi, des progrès sensibles sont intervenus, dans la branche vieillesse et l'activité de recouvrement, dans la mise en œuvre des recommandations de la Cour concernant la possibilité de restaurer la « piste d'audit » entre les systèmes d'information « métier » et la comptabilité.

À l'inverse, certaines réserves ont été enrichies de nouveaux constats, à la suite de l'approfondissement des travaux d'audit ou de modifications réglementaires ou législatives intervenues en 2016. Les avancées enregistrées dans les dispositifs de contrôle interne des branches maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, famille et vieillesse sont apparues limitées et les niveaux de risque financier résiduel mesuré par les indicateurs en place sont demeurés souvent élevés.

C - Les perspectives

Pour accompagner les progrès des organismes concernés en matière de maîtrise des risques et de fiabilisation de leurs comptes, la Cour poursuit avec chacun d'entre eux un dialogue régulier dans un cadre désormais pluriannuel, afin d'identifier les actions de nature à assurer une levée progressive des réserves ou de leurs composantes.

Sur le plan comptable, les états financiers du régime général continuent à comporter des omissions ou des imperfections dont la correction est tributaire de décisions ministérielles. Ainsi, en méconnaissance du principe de la tenue des comptes en droits constatés, certains produits, tels que les prélèvements sociaux des travailleurs indépendants ou des impôts et taxes recouvrés par les administrations de l'État, sont toujours comptabilisés suivant une logique de caisse.

Dans un contexte marqué par plusieurs réformes de portée structurelle pour la sécurité sociale (déclaration sociale nominative, protection universelle maladie, liquidation unique des régimes alignés, réforme du régime social des indépendants), les organismes concernés sont conduits à faire évoluer leurs processus, leurs outils et leur organisation.

C'est pourquoi l'approfondissement et l'évolution des dispositifs de contrôle interne et de lutte contre les fraudes, le renforcement du niveau de maîtrise des principaux risques de portée financière, y compris ceux liés aux systèmes d'information, la sécurisation des flux croissants de données entre les organismes sociaux et la qualité des informations fournies par les états financiers comptent parmi les principaux points de vigilance et axes d'amélioration.

III - La certification des comptes des assemblées parlementaires

La mission de certification des comptes des assemblées parlementaires s'organise dans un cadre spécifique qui découle des dispositions fixant la compétence de la Cour et le régime juridique des

assemblées⁷⁰. 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 impose au teneur des comptes d'effectuer les retraitements nécessaires pour 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 de la qualité 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 quatrième année, la Cour a réalisé en 2017 deux audits, en vue de la certification des comptes de l'exercice 2016. 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 2016 :

- le Premier président de la Cour des comptes a adressé en mai 2017, 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 des deux assemblées. 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 destinés à améliorer la qualité de l'information financière ;
- le président de la quatrième chambre de la Cour a par ailleurs transmis au secrétaire général de la Questure de chacune des deux assemblées une synthèse, de nature plus technique, formulant un certain nombre de recommandations (15 pour l'Assemblée nationale, 26 pour le Sénat) relatives aux comptes ou au contrôle interne. La Cour a notamment confirmé la nécessité de poursuivre le travail engagé de

⁷⁰ 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.

formalisation des procédures de contrôle interne. Pour l'une et l'autre assemblées, un nombre significatif de recommandations ont été levées en 2017, compte tenu des progrès réalisés et d'autres, nouvelles, ont été formulées dans 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.

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 (sur 50 candidatures reçues) 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 a signé une convention avec le Premier président de la Cour des comptes, précisant l'organisation des travaux pendant la période d'expérimentation. L'année 2017 a été consacrée, pour chaque entité, à établir un diagnostic global d'entrée, sorte d'état des lieux préalable permettant d'évaluer le caractère auditable des états financiers, et centré sur trois sujets fondamentaux : le périmètre de l'entité comptable (et donc des états financiers) ; le contrôle interne ; les systèmes d'information.

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.

**

Mission nouvelle instaurée par la LOLF, de nature très différente de ses missions de juger et de contrôler, la certification des comptes de l'État et des comptes du régime général de sécurité sociale par la Cour contribue à la modernisation de la gestion publique.

Le nombre de réserves s'est progressivement réduit et certaines parties de réserves ont été levées, tant en ce qui concerne l'État que les branches et l'activité de recouvrement du régime général. Ceci témoigne d'une fiabilité accrue des données comptables et des états financiers de ces entités, essentielle dans le cadre, notamment, de la discussion des projets de loi de finances et de lois de financement de la sécurité sociale.

Réalisée en 2017 pour la quatrième année, la certification des comptes des assemblées pour l'exercice 2016, 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, nouveau chantier ouvert en 2017, doit aussi contribuer à l'objectif d'amélioration de la qualité des comptes publics en France.

Chapitre V

L'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques est la plus récente des missions de la Cour. 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. Elle a été introduite dans le code des juridictions financières par son article L. 111-13 : « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ».

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 au regard 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 évaluations. Celles conduites en 2015 ont été les premières à les appliquer.

L'enjeu actuel pour la Cour est de développer les méthodes quantitatives de l'évaluation en plus des méthodes qualitatives classiques. L'accès facilité aux données publiques et la montée en compétences des évaluateurs contribuent à cet objectif.

I - Une nouvelle mission

A - La Cour, acteur institutionnel de l'évaluation

1 - L'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 2011⁷¹ 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. 111-13 (« La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ») et L. 132-6 du code des juridictions financières.

L'article L. 111-13- du code des juridictions financières dispose que « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ». Cette évaluation peut être réalisée à la demande du Parlement, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, ou à l'initiative de la Cour.

2 - 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

⁷¹ 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.

politiques publiques. La démarche de « modernisation de l'action publique » y fait largement appel. Les administrations centrales pratiquent 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 augmente. 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 publiques ; 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. 111-2 du code des juridictions financières) et l'évaluation des politiques publiques qui met en jeu la discussion des objectifs et la dimension sociétale.

3 - La Cour, acteur de l'évaluation à l'international

La Cour des comptes préside, depuis 1992, le groupe de travail de l'INTOSAI⁷² sur « l'évaluation de politiques publiques et des programmes », qui relève de l'objectif de « partage des connaissances ». Depuis sa création, ce groupe développe l'échange de bonnes pratiques dans le domaine de l'évaluation, collecte et diffuse les informations et facilite la réalisation d'évaluations par les Institutions supérieures de contrôle.

Après une large consultation des grandes organisations internationales actives dans ce domaine, y compris le Secrétariat général

⁷² L'INTOSAI (*The International Organisation of Supreme Audit Institutions*) est l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

des Nations unies, ces travaux ont abouti, en décembre 2016, à l'adoption, à Abou Dhabi, de lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques. Celles-ci mettent en valeur les caractéristiques et les méthodes d'évaluation,

À partir de ce résultat, une nouvelle orientation a été approuvée, visant à développer des échanges techniques sur les méthodes qualitatives et quantitatives de l'évaluation, d'une part et, d'autre part, sur les expériences concrètes d'évaluation dans le secteur de la santé. À cette fin la Cour a organisé à Paris, en septembre 2017, un séminaire d'échanges sur les différentes techniques quantitatives appliquées pour l'évaluation des politiques publiques. Elle y a présenté en particulier des analyses quantitatives de dispositifs de la politique d'éducation prioritaire, actuellement en cours d'évaluation par la Cour (cf. *infra*).

II - Une méthodologie particulière

A - Les méthodes propres à l'évaluation

L'évaluation des politiques publiques permet de comparer l'impact des instruments de politiques publiques et les objectifs variés que les pouvoirs publics poursuivent. Le but final de l'évaluation est d'éclairer le débat public sur les principaux arbitrages en jeu et ainsi de faciliter les choix démocratiques. En cela, elle se différencie et complète les contrôles de la Cour, qui examine principalement la régularité, l'efficacité et l'efficience⁷³ des dépenses d'une entité administrative ou d'un programme.

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'utilité⁷⁴ de la politique publique. L'évaluation est

⁷³ Efficacité/efficience : rapport entre les résultats obtenus et les objectifs affichés/les moyens mobilisés.

⁷⁴ Pertinence : rapport entre les objectifs d'une politique publique et les besoins auxquels elle a vocation à répondre. Utilité : rapport entre les résultats d'une politique publique et les besoins auxquels elle a vocation à répondre.

conduite de manière indépendante, objective et documentée ; elle associe les principales parties prenantes⁷⁵.

Le développement de l'évaluation ne va pas de soi : il suppose un changement des pratiques des administrations et des mentalités, encore marquées par une culture mettant l'accent sur les moyens plus que sur les résultats. La France consacre parfois à une politique publique des moyens équivalents voire supérieurs à ses voisins, 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 lycée⁷⁶. Alors que, depuis 2016, la France a les dépenses publiques rapportées au PIB les plus élevées de l'Union européenne⁷⁷, elle est bien plus rarement parmi les premiers, lorsque les résultats sont mesurés.

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

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

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷⁷ Cf. Cour des comptes, rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2017, disponible sur www.ccomptes.fr

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.

Méthodes qualitatives et quantitatives

Le milieu universitaire entend l'évaluation des politiques publiques comme une démarche scientifique sur la preuve 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 des biais de sélection. Cela peut être réalisé à partir d'expérimentations dites « aléatoires », 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, qu'elle peut réaliser en propre ou en collaboration avec des équipes universitaires.

Ainsi, dans le cadre d'une évaluation de la politique de l'éducation prioritaire, la Cour des comptes, en partenariat avec l'École d'Économie de Paris, a entrepris l'évaluation quantitative de l'impact de différents dispositifs, tels que celui de la labellisation des établissements sur la composition sociale des établissements, le profil des enseignants et la taille des classes, l'impact du dispositif de remplacement des enseignants sur la réussite des élèves, ainsi que celui des primes et dispositifs de bonification sur les carrières des enseignants.

La méthode utilisée, celle des différences de différences, repose sur l'exploitation des données antérieures et postérieures à la mise en œuvre de la politique. Il est en effet possible d'identifier l'impact d'une politique publique si les variables d'intérêt (résultats des élèves en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire, composition sociale des établissements en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire, etc.) suivent la même tendance au cours du temps. Dans ce cas, l'impact du dispositif étudié est représenté par la différence des évolutions temporelles des variables d'intérêt entre le groupe qui bénéficie de la politique publique (groupe de traitement) et celui qui n'en bénéficie pas (le groupe de contrôle).

Toutefois, comme nombre de praticiens de l'évaluation, la Cour utilise encore 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 déjà 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.

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 sont efficaces, 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.

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.

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 évaluations⁷⁸.

Un exemple de sondage auprès des personnes autistes et de leurs familles

Dans le cadre de l'évaluation des politiques en direction des personnes autistes, la Cour a, pour la première fois, eu recours à une consultation directe auprès des « bénéficiaires ». Cette consultation s'est appuyée sur deux questionnaires en ligne, diffusés à l'intention des personnes autistes pour le premier, de leurs familles et accompagnants pour l'autre.

Les objectifs étaient de recueillir des données sur les parcours des personnes autistes et des familles (orientation initiale, diagnostic, prise en charge), de mieux appréhender les difficultés rencontrées tout au long du parcours, dans la vie quotidienne et dans l'insertion des personnes autistes, d'identifier les causes des ruptures de parcours et de recueillir des données sur les coûts associés, les aides reçues et les « restes à charge ».

⁷⁸ 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.

Les deux questionnaires en ligne ont été diffusés par l'intermédiaire des réseaux sociaux (page Facebook de la Cour) et ont été largement relayés par les associations de familles. Ouverts durant un mois (mi-juin à mi-juillet 2017), ils ont permis de recueillir des réponses de la part de 632 personnes autistes et de 2380 familles et accompagnants. Malgré les différences dans la composition de la population de répondants, leurs résultats présentaient de nombreux points de convergence qui ont justifié le choix d'une présentation commune.

Les réponses aux questionnaires ont permis d'identifier des tendances et d'étayer certains constats de l'enquête réalisée par la Cour, qu'il s'agisse du retard au diagnostic, du morcellement des prises en charge, des délais des disparités de traitement des dossiers par les MDPH, des difficultés d'insertion scolaire, sociale et professionnelle, des ruptures de parcours ou des restes à charge supportés par les familles. La possibilité d'insérer des commentaires libres dans les réponses a également permis de constituer un « verbatim » très riche au plan qualitatif.

Pour chaque évaluation, 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 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

La Cour réalise des évaluations à la demande du Parlement (A). De plus, des évaluations peuvent être programmées chaque année sur autosaisine (B). Un suivi des recommandations est effectué (C).

A - Évaluations effectuées à la demande du Parlement

Selon l'article L. 132-6 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 le 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 attachent⁷⁹, 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 de l'évaluation. Dans le cas où la note conclut à une impossibilité de réaliser une évaluation dans le respect intégral des normes professionnelles, la Cour propose de lui substituer une enquête utilisant en partie la méthodologie évaluative.

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, soit le comité

⁷⁹ En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) pour l'Assemblée nationale.

Le tableau suivant liste les publications consécutives aux demandes du CEC de l'Assemblée nationale et la façon dont la Cour y a répondu : évaluation⁸⁰ ou enquête évaluative.

Tableau n° 18 : évaluations ou enquêtes demandées par l'Assemblée nationale (CEC) au titre de l'article L.132-6

Date de publication	Évaluation demandée par l'Assemblée nationale – CEC (ou enquête évaluative)
Sept. 2011	La politique de médecine scolaire (enquête évaluative)
Nov. 2011	La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile (évaluation)
Déc. 2012	Les politiques de lutte contre le tabagisme (évaluation)
Déc. 2012	Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises (évaluation)
Sept. 2013	L'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger (enquête évaluative)
Déc. 2013	La mise en œuvre en France du paquet « énergie-climat » (enquête évaluative)
Juillet 2014	Le développement des services à la personne (enquête évaluative)
Janv. 2015	L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics (enquête évaluative)
Déc. 2015	Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air (enquête évaluative)
Janvier 2016	L'impact des téléprocédures sur la modernisation de l'État (enquête évaluative)
Octobre 2016	La régulation des jeux d'argent et de hasard (enquête évaluative)
Novembre 2016	Les aides de l'État à l'accession à la propriété (enquête évaluative)
Janvier 2018	La politique en direction des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme (évaluation)
Février 2018	Organiser l'évaluation de l'Éducation nationale pour mesurer sa performance

Source : Cour des comptes

⁸⁰ Celles engagées à partir de 2015 sont les premières à suivre intégralement les normes professionnelles propres aux évaluations des politiques publiques.

B - Les évaluations à l'initiative de la Cour

Les approches évaluatives ne sont 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 appréciations de l'efficacité et de l'efficience⁷³ d'une action publique. L'application des normes professionnelles, qui introduisent les notions d'utilité et pertinence⁷⁴ 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 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.

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

Tableau n° 19 : évaluations à l'initiative de la Cour

Date de publication	Politique évaluée
Janv. 2012	La politique d'aide aux biocarburants
Janv. 2012	La politique de l'assurance-vie
Févr. 2012	Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises
Déc. 2012	La politique de sécurité des navires
Juin 2016	Les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool
Février 2017	Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés
2018	La politique d'éducation prioritaire

Source : Cour des comptes

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 appliquées⁸¹.

Le rapport de suivi peut faire l'objet d'une insertion de suivi dans le rapport public annuel. En 2016, le rapport public comportait deux insertions de suivi, l'une sur l'évaluation de politiques de lutte contre le tabagisme, l'autre sur l'aide aux biocarburants. En 2017, y figure une insertion de suivi sur l'évaluation de la politique d'hébergement des personnes sans domicile (cf. troisième partie, chapitre III).

Dans son rapport de suivi sur la lutte contre le tabagisme, la Cour note que si dix-huit de ses recommandations ont été suivies, ou sont devenues sans objet, quatorze n'ont pas été prises en compte et ont donc été réitérées. Trois nouvelles recommandations ont aussi été faites. Malgré des résultats décevants et une prévalence restée stable, des changements importants ont néanmoins été constatés : un plan national de réduction du tabagisme a été adopté en 2014, le rôle de pilotage de la Direction générale de la santé a été renforcé et de nouvelles règles ont été édictées : extension de l'interdiction de fumer dans les lieux publics, paquet neutre. Mais de nombreuses insuffisances subsistent : ainsi, l'augmentation des prix n'a pas été suffisante et les contrôles de la vente aux mineurs sont restés peu effectifs.

Dans son évaluation de la politique d'aides aux biocarburants publiée en janvier 2012, la Cour avait mis en évidence que cette politique avait été modérément efficace au plan agricole, que ses effets étaient des plus limités au plan de l'indépendance énergétique et de plus en plus sujet à des controverses concernant ses bénéfices environnementaux. La Cour avait en conséquence recommandé la définition d'objectifs plus réalistes d'incorporation, la fin de la défiscalisation et enfin une meilleure exigence sur la faisabilité vis-à-vis des exigences environnementales. Quatre ans après avoir émis ces recommandations, la Cour, dans son enquête de suivi, se félicitait que, malgré certaines incohérences qui subsistaient, la situation

⁸¹ 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.

s'était améliorée et que la plupart de ses recommandations avaient été appliquées, dont celles sur la fiscalité. Regrettant toutefois l'utilisation maintenue de quelques artifices comptables, la Cour avait conclu son rapport de suivi avec quatre nouvelles recommandations.

IV - Un nouveau regard sur les métiers de la Cour

Les évaluations de politiques publiques conduites depuis six ans modifient progressivement la perception qu'ont les magistrats de la Cour de leur métier et amorcent ses mutations futures.

Une première évolution concerne l'association de parties prenantes et d'experts à la démarche, au sein d'un comité d'accompagnement. Les changements par rapport aux procédures habituelles de la Cour concernent par exemple l'ouverture aux principales composantes de la société civile impliquées dans la politique publique évaluée, dont les gagnants et perdants de cette politique, et ceci dès en amont du lancement de l'évaluation. La Cour garde toute son indépendance d'appréciation mais doit, dans une démarche de contradiction en continu, à la fois rechercher le plus grand consensus sur les constats, reproduire dans son rapport les opinions des uns et des autres et justifier de façon transparente ses conclusions et recommandations. La Cour dépasse donc les aspects purement comptables d'une politique pour en évaluer tous ses impacts dans la durée et apprécier son utilité et sa pertinence, sa démarche participative l'ouvrant de plus en plus aux besoins de la société.

Évaluer des politiques publiques implique toutefois que la Cour objective mieux ses démonstrations et y apporte, dans la mesure du possible, des preuves quantitatives. Les données massives (« *big data* ») et leur traitement sont désormais pris en compte par la Cour pour atteindre cet objectif, avec une montée en compétences des magistrats et des personnels de la cour, et l'instauration en parallèle de nouvelles procédures qualité dans ces domaines innovants. Il s'agit là d'un des enjeux majeurs pour la Cour des comptes ces prochaines années.

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. L'audit externe des organisations internationales est une mise en œuvre de plusieurs axes de la stratégie internationale de la Cour, notamment l'influence et l'échange, appliqués au marché concurrentiel de l'audit. En gagnant et exerçant des mandats d'audit rémunérés significatifs, la Cour permet à ses équipes d'illustrer concrètement son savoir-faire tout en bénéficiant d'une ouverture sur des modes de fonctionnement et de gestion différents.

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, le Programme alimentaire mondial (PAM), suite à la sélection en 2016 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 44 missions en 2017, d'une durée d'une à trois semaines, aussi bien au Siège des organisations internationales (Paris, Rome, Vienne, La Haye, Hambourg, Trieste) que dans leurs bureaux régionaux (Islamabad, Yangon, Bangui, Lima, Jakarta, etc.), ce qui représente un total de 1 830 journées d'auditeur. Elles ont mobilisé 77 auditeurs, dont 73 magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs de la Cour et des CRTS, et quatre collègues étrangers ou personnels d'autres corps de contrôle français. Au total, 43 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. En 2018, trois mandats détenus par la Cour (UNESCO, OCDE et OTICE) s'achèveront en application du principe de la rotation des auditeurs externes. Ce sera l'occasion pour la Cour de sélectionner et de préparer les dossiers de candidature à de nouveaux mandats.

Tableau n° 20 : 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	2017
<i>Nombre de rapports produits</i>	28	38	50	90	40	36	43	36	29	29	43

Source : Cour des comptes

II - Les autres activités internationales des juridictions financières

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont enregistré des résultats positifs, durant l'année 2017, pour 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, essentiellement francophones.

A - Une implication sélective 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 enjeux liés à la normalisation professionnelle, la Cour des comptes française a pris de nombreuses initiatives. En 2017, elle a ainsi :

- organisé, en tant que présidente du groupe de travail de l'INTOSAI sur l'évaluation, et dans la lignée de l'orientation plus technique donnée au groupe suite à l'adoption en 2016 par le congrès des ISC des « lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques » une réunion à la Cour dédiée à la « combinaison des méthodes d'évaluation quantitatives et qualitatives » ;
- animé le jeune Forum des ISC à compétence juridictionnelles, qui réunit 32 membres et 3 observateurs des quatre continents à comparer à 10 membres lors de sa création en fin 2015. Le principal sujet de l'année 2017 a été la préparation d'une norme internationale relative aux activités juridictionnelles des ISC. Cette norme est en cours de

rédaction par un groupe d'experts d'ISC volontaires de 12 pays membres du Forum ;

- largement contribué à la rédaction d'un guide 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 et les bénéfices des ISC », sous présidence mexicaine ;
- organisé le séminaire professionnel annuel de l'association des ISC francophones (AISCCUF), dont elle assure le secrétariat général, les 28 et 29 juin 2017 à Dakar. Les deux journées de séminaire ont été dédiées aux « enjeux des nouvelles normes ISSAI adoptées à l'INCOSAI (congrès mondial des ISC de décembre 2016 », une thématique qui n'avait pas encore été abordée sur la scène internationale. Elles ont réuni dix chefs d'institution et des représentants d'une vingtaine d'ISC au total. Ce séminaire a permis de confronter les points de vue et les expériences de magistrats d'Europe, d'Afrique francophone et de Haïti quant à l'utilité des normes professionnelles internationales, les ISSAI, mais aussi d'échanger sur les opportunités qu'elles offrent et les difficultés qu'elles occasionnent.

En 2018, la Cour continuera de s'impliquer dans ces initiatives et poursuivra son investissement dans les autres domaines à enjeu qu'elle suit depuis plusieurs années comme le partage des connaissances et de méthodologies d'audit entre ISC de l'Union européenne ou la participation aux instances mondiales de normalisation des activités d'audit au sein de l'INTOSAI, et de normes de comptabilité du secteur public au sein du conseil compétent, l'IPSAS board.

La Cour des comptes maintiendra sa contribution en expertise 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 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 fin 2016. Dans la mesure où ce cadre est devenu 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 afin de veiller à la bonne prise en compte de l'activité juridictionnelle.

Depuis 2016, les juridictions financières françaises (représentées par les chambres régionales des comptes des Pays de la Loire et de Bretagne) ont pris la présidence du comité directeur de la 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 essentiellement francophones au moyen d'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 ont ainsi permis d'accueillir plus de cent 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 de l'Europe et des Affaires étrangères et le réseau Expertise France. Ces coopérations permettent à la Cour de travailler dans le cadre 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 s'investit dans des actions de jumelages longs financés par l'UE (Cour des comptes algérienne entre 2015 et 2018, Bureau d'Audit vietnamien entre 2016 et 2019, Cour des comptes marocaine entre 2017 et 2019) ou courts (en Tunisie, en Haïti ou encore en Côte d'Ivoire).

Certaines CRTC ultramarines ont développé des partenariats fructueux avec les ISC de leur zone : en 2017, par exemple, la CRC Réunion Mayotte a mené avec succès des missions de conseil auprès du Tribunal administratif du Mozambique.

Les revues par les pairs, auxquelles la Cour est parfois associée, ainsi que sa présence ponctuelle à des séminaires d'intérêt commun (lutte contre la corruption, audit environnemental ou mécanismes de régulation financière par exemple) contribuent aussi au partage de connaissance entre les ISC. Son 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 sa communication à l'international, la Cour des comptes alimente un site internet en anglais sur lequel sont accessibles le résumé de ses publications susceptibles d'intéresser un lecteur étranger ainsi que la présentation de son organisation et de ses missions. La Cour des comptes a aussi mis en ligne en 2017 un site entièrement rénové de l'association des ISC francophones (AISCCUF) pour une meilleure communication et un partage des connaissances au sein de ce réseau.

Annexes

1. Organismes relevant du champ de compétence propre des chambres régionales et territoriales des comptes

	Organismes soumis au contrôle obligatoire (compétence juridictionnelle) (1/2)							
	Régions		Départements		Communes		Intercommunalités (EPCI) et syndicats mixtes	
	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)
<i>Masse financière 2016</i>								
Grand-Est	1	2 315 356 340	10	5 328 471 906	181	3 394 173 816	560	2 718 970 463
Nouvelle-Aquitaine	1	2 420 189 789	12	6 292 440 701	197	3 689 730 970	874	3 728 554 371
Auvergne, Rhône-Alpes	1	2 877 259 918	13	10 097 325 842	260	6 195 141 587	856	6 724 093 381
Bourgogne, Franche-Comté	1	1 226 383 177	8	3 097 295 739	74	1 600 689 965	386	1 857 325 868
Bretagne	1	1 062 257 637	4	3 176 365 489	126	2 168 986 093	184	2 369 133 236
Centre Val-de-Loire	1	1 110 989 389	6	2 634 767 914	75	1 763 154 535	381	1 888 514 636
Corse	1	699 762 071	2	495 397 169	9	239 602 443	16	101 592 441
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	2	3 706 795 756	8	12 855 416 328	368	21 173 869 562	646	12 266 584 587
Occitanie	1	2 202 019 697	13	7 129 539 311	201	4 443 527 804	757	5 507 675 333
Hauts-de-France	1	2 709 222 477	5	6 485 443 905	221	4 729 945 103	440	5 150 100 638
Normandie	1	759 084 726	5	3 604 612 623	98	2 331 702 440	280	2 842 732 984
Pays de la Loire	1	1 369 235 128	5	3 451 090 391	142	2 766 070 564	420	3 150 731 040
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1	2 012 297 519	6	5 830 388 219	168	7 006 324 762	361	4 965 696 921
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	5	1 430 074 499	1	708 863 295	54	1 374 174 412	34	742 342 535
La Réunion, Mayotte	1	630 347 473	2	1 847 236 532	41	1 411 197 313	24	614 205 271
Nouvelle-Calédonie	4	2 508 957 084	0		33	441 381 643	13	63 319 822
Polynésie française	1	1 445 114 244	0		48	326 963 780	14	28 092 821
TOTAL	25	30 485 346 924	100	73 034 655 365	2 296	65 056 636 792	6 246	54 719 666 350

Masse financière = recettes de fonctionnement

	Organismes soumis au contrôle obligatoire (compétence juridictionnelle) (2/2)							
	OPH et GIP soumis à comptabilité		EPL et assimilés		EPCC		Autres (EPMS, EPIC, CDG, SDIS...)	
	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)
<i>Masse financière 2016</i>								
Grand-Est	30	191 747 669	55	251 113 805	9	41 128 710	450	7 500 506 810
Nouvelle-Aquitaine	30	563 454 832	56	305 743 523	10	17 553 768	464	2 078 292 770
Auvergne, Rhône-Alpes	40	547 354 096	72	307 656 283	11	54 812 540	465	2 201 232 454
Bourgogne, Franche-Comté	25	216 516 264	35	195 497 246	5	17 132 156	164	775 476 513
Bretagne	29	380 517 126	14	144 171 910	12	25 971 073	433	1 186 860 198
Centre Val-de-Loire	23	490 883 905	16	127 539 296	6	27 936 209	142	620 880 073
Corse	5	15 930 794	3	15 610 605	0	0	74	1 611 451 515
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	64	2 179 673 392	67	557 959 154	5	8 194 081	722	3 590 209 303
Occitanie	48	337 220 658	46	215 160 912	5	23 602 806	383	1 695 013 168
Hauts-de-France	12	109 280 046	45	288 414 948	11	54 903 665	394	1 689 841 919
Normandie	20	36 280 450	25	172 636 974	11	40 774 016	406	1 140 979 027
Pays de la Loire	17	87 741 494	24	43 567 446	7	24 978 947	310	4 160 646 306
Provence-Alpes-Côte d'Azur	19	260 909 156	36	196 903 765	3	146 226 585	385	1 842 672 305
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	5	6 036 762	13	245 272 600	2	5 504 471	132	408 171 387
La Réunion, Mayotte	2	6 056 297	12	100 131 800	0		78	370 543 567
Nouvelle-Calédonie	4	6 202 605	42	29 906 791	0	-	48	1 138 970 050
Polynésie française	1	31 794 505	36	27 912 291	0		34	337 518 144
TOTAL	374	5467600051	597	3225199349	97	488719026	5084	32349265510

Masse financière = recettes de fonctionnement

	Organismes ayant fait l'objet d'un avis de compétence en 2017					
	SEM & SPL		Associations		Autres	
	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)
<i>Masse financière 2016</i>						
Grand-Est	1	9 800 000				
Nouvelle-Aquitaine	1	3 051 000	1	2 543 189		
Auvergne, Rhône-Alpes	6	466 106 769	2	4 003 896	1	874 042
Bourgogne, Franche-Comté	2	30 967 000				
Bretagne	6	22 618 494	6	32 928 633	0	-
Centre Val-de-Loire	2	17 982 000	0		0	
Corse	0	-	1	155 000	0	-
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	4	102 755 560	7	30 830 023	4	500 345 126
Occitanie	7	197 053 000	1	39 082	1	47 820 000
Hauts-de-France	4	13 334 000	12	52 121 883	0	-
Normandie	1	9 000 000	5	50 570 000	0	-
Pays de la Loire	3	12 018 505	5	113 712 789	3	8 647 527
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4	22 737 861	0		0	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin			1	3 063 232		
La Réunion, Mayotte			1	186 489		
Nouvelle-Calédonie	0		0		0	
Polynésie française	0	-	0	-	0	-
TOTAL	41	907424189	42	290154216	9	557686695

Masse financière = recettes de fonctionnement

2. Établissements publics nationaux soumis au contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes par délégation de la Cour

	Etablissements publics nationaux soumis au contrôle par délégation					
	CCI et CMA		EPS		Autres	
	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)	Nombre d'organismes	Masse financière (en €)
<i>Masse financière 2016 (à compléter)</i>						
Grand-Est	26	90 950 428	94	5 729 051 690	10	196 189 237
Nouvelle-Aquitaine	28	500 000 000	68	5 740 287 722	24	63 732 176
Auvergne, Rhône-Alpes	27	411 034 000	121	9 351 439 606	10	109 293 612
Bourgogne, Franche-Comté	12	177 148 348	62	4 017 455 373	1	4 197 451
Bretagne	13	289 453 000	46	4 164 553 463	3	36 206 608
Centre Val-de-Loire	14	110 987 011	44	3 174 851 724	2	3 563 499
Corse	4	0	7	411 232 052	0	
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	13	133 583 446	60	14 528 702 457	15	500 480 077
Occitanie	31	320 291 749	84	6 261 871 005	6	53 993 257
Hauts-de-France	8	78 371 821	83	7 612 404 361	6	126 944 385
Normandie	12	53 209 015	58	4 237 877 228	4	46 207 989
Pays de la Loire	7	77 130 928	50	3 068 013 442	5	23 053 803
Provence-Alpes-Côte d'Azur	14	469 815 067	61	5 277 421 360	8	160 941 282
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	10	137 321 773	21	1 480 770 339	4	45 039 003
La Réunion, Mayotte	4		5	252 231 833	29	29 543 398
Nouvelle-Calédonie	0		0		0	
Polynésie française	0		0		0	
TOTAL	223	2849296586	864	75308163655	127	1399385777

Masse financière = recettes de fonctionnement

3 - Données d'activité 2017 des chambres régionales et territoriales des comptes

1 - Contrôle budgétaire – saisines et avis

	Contrôle budgétaire - saisines et avis										
	Nombre de saisines	Nombre d'avis									
		L. 1612-2	L. 1612-5	L. 1612-12	L. 1612-14	L. 1612-15	Marchés publics	DSP	EPS	Autres	Nombre d'avis*
Grand-Est***	42	14	14	9	6	8				1	43
Nouvelle-Aquitaine*	48	12	13*	9	5	8					
Auvergne, Rhône-Alpes	38	7	14	4	6	20				3	54
Bourgogne, Franche-Comté	37	11	21	3	4	7			1		42
Bretagne	4	0	0	0	0	3	0	0	0	1**	4
Centre Val-de-Loire	15	2	9	6	1	1	0	0	0	0	19
Corse	9	1	0	1	0	7	0	0	0	0	9
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	25	5	7	3	1	12	0	0	0	0	26
Occitanie	62	24	8	16	4	12				1	59
Hauts-de-France	33	9	4	5	6	11				2	37
Normandie	25	4	10	3	4	6	0	0	0	0	27
Pays de la Loire	4	2	0	1	1	0	0	0	0	0	4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	27	3	8	3	3	9	0	1	0	1	28
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	248	4	10	2	30	157	0	0	0	5	208
La Réunion, Mayotte	26		6	2	8	6					21
Nouvelle-Calédonie	3	1			2						3
Polynésie française	3	1	2	1							4
TOTAL	649	100	113	68	81	267	0	1	1	13	588

* Le nombre d'avis total peut être différent de la somme des différentes catégories d'avis renseignés, un seul avis pouvant avoir plusieurs fondements.

** article L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales

***attention 1 saisine au 29/12/2016 avec 1 avis en 2017

* et 9 deuxième avis

2 - Activité juridictionnelle

	Activité juridictionnelle (1/2)											
	Nombre de jugements notifiés			Nombre de débits notifiés			Montant des débits prononcés en €*			Nombre de cas de mise à charge de sommes non rémissibles**		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Grand-Est	42	13	19***	55	14	13	1 352 870 €	647 564 €	777 373 €	29	5	8
Nouvelle-Aquitaine**	27	34	42*	31	27	26	2 730 363 €	3 003 664 €	785 788 €	11	13	22
Auvergne, Rhône-Alpes	33	91	60	31	207	82	800 988 €	2 512 004 €	2 119 340 €	6	26	19
Bourgogne, Franche-Comté	14	41	20	4	8	23	82 610 €	110 164 €	976 776 €	2	1	4
Bretagne	28	15	16	52	36	26	645 430 €	258 311 €	342 640 €	17	4	7
Centre Val-de-Loire**	25	13	14	44	17	24	78 447 €	98 163 €	166 539 €	6	4	12
Corse	4	16	12	11	16	43	81 051 €	165 059 €	1 564 207 €	2	3	0
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	38	41	32	63	66	76	1 063 502 €	3 890 718 €	690 182 €	3	14	8
Occitanie	46	24	49	14	24	17	316 649 €	844 890 €	588 070 €	33	52	12
Hauts-de-France	47	45	33	42	78	54	634 897 €	1 148 744 €	1 904 050 €	37	18	16
Normandie	21	20	17	31	25	22	277 287 €	980 948 €	614 735 €	5	7	9
Pays de la Loire	20	12	23	32	16	38	232 196 €	80 120 €	448 669 €	5	4	7
Provence-Alpes-Côte d'Azur	39	67	44	53	76	100	1 100 555 €	1 438 713 €	3 201 482 €	28	48	23
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	12	18	18	11	31	30	1 474 503 €	6 113 471 €	1 736 776 €	7	6	13
La Réunion, Mayotte	10	4	6	21	8	0	2 055 110 €	216 465 €	- €	1	4	5
Nouvelle-Calédonie	2	3	6	0	3	5	- €	182 183 €	407 157 €	0	0	0
Polynésie française	10	2	5	7	3	10	5 624 093 €	15 978 €	714 371 €	s.o. **	s.o. **	s.o. **
TOTAL	418	459	355	502	655	589	18550350	21707159	17038154	192	209	165

* Sur jugements notifiés

** Pour 2015, les données sont celles respectivement de la CRC d'Aquitaine, Poitou-Charente, et de Centre Val-de-Loire, Limousin.

** le nouveau régime de RPP des comptables n'est toujours pas applicable en Polynésie française. Dans ces conditions, il convient d'indiquer « s.o. » pour le nombre et les montants des sommes non rémissibles (colonnes L à Q).

	Activité juridictionnelle (2/2)								
	Montant des sommes non rémissibles en €*			Nombre d'ordonnances notifiées			Nombre de réquisitoires notifiés		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Grand-Est	7058	1078	1162	202	32	57	22	19	22
Nouvelle-Aquitaine**	2750	2403	12234**	134	1075	226	34	17	50**
Auvergne, Rhône-Alpes	1273	4052	3119	142	165	173	57	30	46
Bourgogne, Franche-Comté	600	132	474	85	60	87	13	15	10
Bretagne	3967	846	1216	52	67	60	22	17	15
Centre Val-de-Loire**	971	747	2494	52	38	56	28	12	12
Corse	327	364	0	10	24	13	17	10	2
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	374	4952	1752	59	38	46	40	39	38
Occitanie	6723	11968	1989	384	106	97	21	13	15
Hauts-de-France	7239	4316	3888	177	102	226	49	30	34
Normandie	844	1073	1841	96	90	93	22	22	17
Pays de la Loire	1158	1521	1628	117	98	95	18	17	22
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4018	9784	2364	93	128	148	68	52	33
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	806	4616	1266	32	38	11	9	21	12
La Réunion, Mayotte	167	850	410	13	44	54	10	2	5
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	12	27	28	5	2	3
Polynésie française	s.o. **	s.o. **	s.o. **	25	11	5	6	1	4
TOTAL	38272	48702	23602	1685	2143	1475	441	319	290

* Sur jugements notifiés

** Pour 2015, les données sont celles respectivement de la CRC d'Aquitaine, Poitou-Charente, et de Centre Val-de-Loire, Limousin.

** le nouveau régime de RPP des comptables n'est toujours pas applicable en Polynésie française. Dans ces conditions, il convient d'indiquer « s.o. » pour le nombre et les mont

3 - Examen de la gestion

Examen de la gestion									
	Nombre de ROP notifiés	Nombre de rapports d'observations définitives (ROD 2 notifiés)					Délai moyen entre la notification du contrôle et la notification du	Auditions	
		Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (y compris EPCI)	Etablissements publics nationaux par délégation	Autres	Total		à la demande de la chambre	à la demande du contrôlé
Grand-Est	44	17	8	8	2	35	611	0	13
Nouvelle-Aquitaine	86	50	10	9	12	81	456		6
Auvergne, Rhône-Alpes	61	35	16	7	15	73	488	0	18
Bourgogne, Franche-Comté	17	8	8	0	1	17	635	0	4
Bretagne	35	10	11	6	9	36	372	0	4
Centre Val-de-Loire	32	15	4	4	6	29	551	0	2
Corse	11	1	3	5	2	11	527	0	5
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	61	34	15	4	4	57	484	2	15
Occitanie	64	29	19	1	9	58	376	0	8
Hauts-de-France	70	33	18	14	7	72	387	0	6
Normandie	46	12	12	3	10	37	13	3	4
Pays de la Loire	48	15	10	6	11	42	374	0	5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	35	18	11	4	6	39	531	2	20
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	7	3	1	1		5	609		2
La Réunion, Mayotte	20	6	9		7	22	334	0	10
Nouvelle-Calédonie	10	8	4			12	307	0	0
Polynésie française	12	8	1	0	3	12	310	0	0
TOTAL (ou moyenne)	659	302	160	72	104	638	7364	7	122

* Donnée identique à l'indicateur de performance du programme 164

4 - Communication

	Communications (1/2)									
	Communications administratives - R. 243-18 al. 1 et al. 2 CJF2					Communications au procureur de la République - R. 241-3 al. 1 CJF				
	Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (y compris EPCI)	Etablissements publics nationaux	Autres	Total	Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (dont EPCI)	Etablissements publics nationaux	Autres	Total
Grand-Est	1			2	3			1		1
Nouvelle-Aquitaine	38	17	13	24	92	3	1	1	2	7
Auvergne, Rhône-Alpes	15	10	4	7	36	6	1	0	6	13
Bourgogne, Franche-Comté	12	13	0	2	27	1	0	0	0	1
Bretagne	5	9	3	2	19	0	0	0	1	1
Centre Val-de-Loire	8	6	5	3	22	1	0	0	0	1
Corse	1	0	0	0	1	0	4	0	3	7
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	7	8		3	18	5	2		1	8
Occitanie	11	11		1	23	5				5
Hauts-de-France	11	7	3	7	28	2	1	0	2	5
Normandie	6	2	4	0	12	0	0	0	1	1
Pays de la Loire	20	10	3	11	44	2	0	0	2	4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	11	6	3	0	20	4	2	0	0	6
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	14	2	1	1	18	1		1		2
La Réunion, Mayotte	3	11		3	17	3			2	5
Nouvelle-Calédonie	2	0	0	0	2	1	0	0	0	1
Polynésie française	3	0	0	0	3	1	1	0	0	2
TOTAL	168	112	39	66	385	35	12	3	20	70

Communications (2/2)					
Déférés à la CDBF - R. 241-3 al. 2 CJF					
	Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux (dont EPCI)	Etablissements publics nationaux	Autres	Total
Grand-Est					
Nouvelle-Aquitaine			1	1	2
Auvergne, Rhône-Alpes	0	0	0	1	1
Bourgogne, Franche-Comté	0	0	0	0	0
Bretagne	0	0	0	0	0
Centre Val-de-Loire	0	0	0	0	0
Corse	0	0	0	1	1
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon					0
Occitanie					
Hauts-de-France	0	1	2	0	3
Normandie	0	0	0	0	0
Pays de la Loire	0	0	0	0	0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0	0	0	0	0
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin					
La Réunion, Mayotte				1	1
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0	0
Polynésie française	0	0	0	0	0
TOTAL	0	1	3	4	8