

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2019

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	19
Seconde partie Les missions	25
Chapitre I Le jugement des comptes publics	27
Chapitre II Le contrôle des comptes et de la gestion.....	55
Chapitre III L'assistance au Parlement et au Gouvernement.....	89
Chapitre IV La certification des comptes	99
Chapitre V L'évaluation des politiques publiques	113
Chapitre VI L'action internationale.....	127
Annexes	139

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 : 1 783 magistrats et agents dont la masse salariale représente près de 87 % de leur budget.

¹ Loi n° 82-213 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 adaptées à leurs missions (III). Elles participent, de façon de plus en plus active, au mouvement général de transformation numérique de l'action publique (IV).

I - La Cour des comptes

À la tête de la Cour des comptes, le Premier président définit l'organisation générale de ses travaux, 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. Chaque chambre comprend 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 l'institution 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 ainsi 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. Les compétences sont réparties entre les six chambres en fonction, globalement, 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, ainsi que le jugement des comptes de ceux qui sont dotés d'un comptable public ;
- les évaluations de politique publique relevant de son champ de compétence ;
- 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 réquisitoire, de conclusions ou d'avis : il engage, par ses réquisitoires, la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ; il fait connaître ses observations sur la forme comme sur le fond, par voie de conclusions écrites, 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 interchambres est chargée de la préparation des rapports annuels sur le budget de l'État et sur la situation et les perspectives des finances publiques, 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.

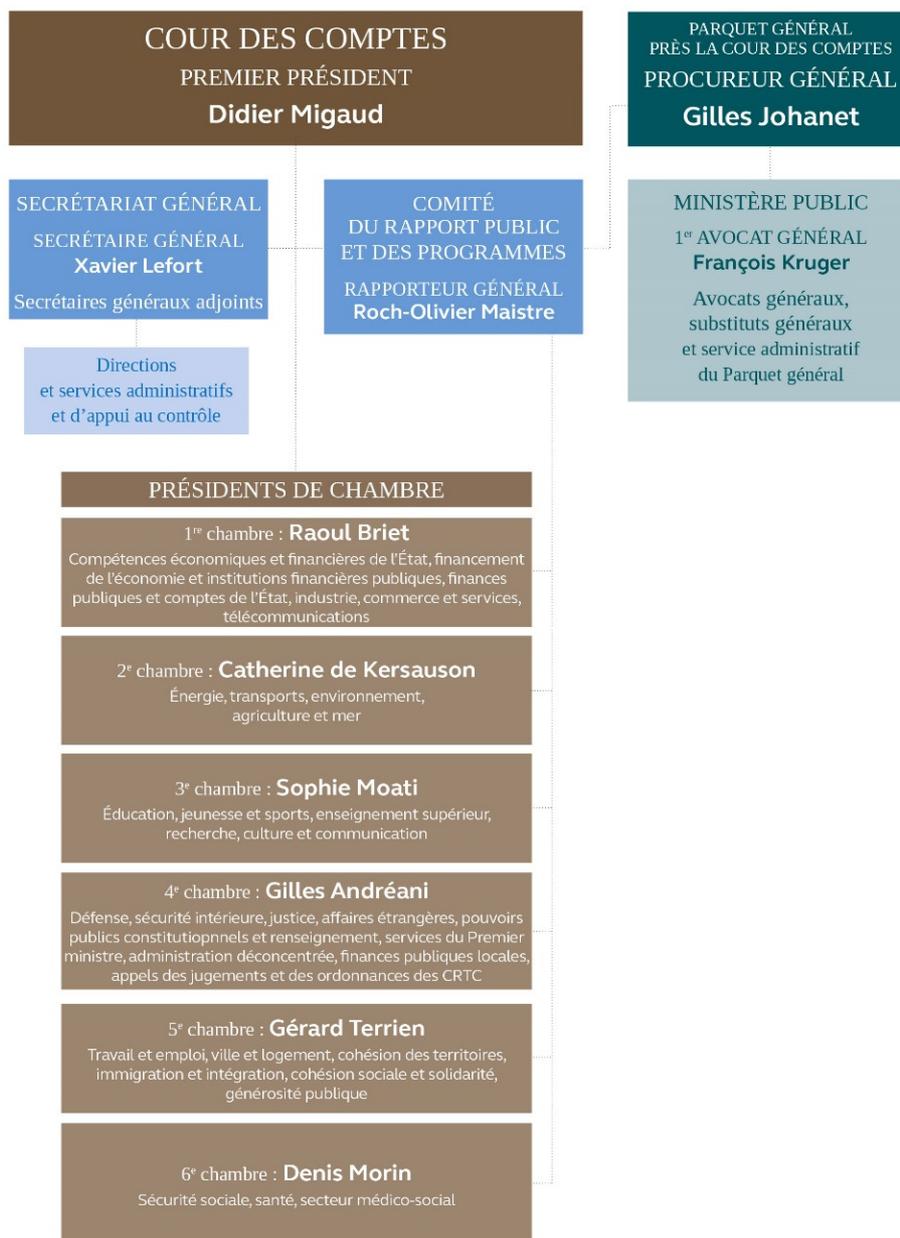
Le service du greffe de la Cour des comptes certifié ISO 9001

Le service du greffe de la Cour veille à la mise en œuvre des dispositions du code des juridictions financières, des normes professionnelles et des instructions et autres textes internes. Il est le garant de la qualité de la présentation et de la forme des travaux, ainsi que du respect des procédures prévalant dans la conduite des contrôles. Il permet à la Cour d'exercer efficacement ses missions de jugement, de contrôle, de certification et d'évaluation.

Depuis le 14 juin 2018, le greffe de la Cour est certifié ISO 9001 (version 2015) pour la conformité de ses processus à cette norme internationale. Celle-ci définit les exigences applicables au management de la qualité pour la réalisation de produits et services, en plaçant les « attentes clients » au centre des préoccupations.

Cette certification vient récompenser une démarche collective, initiée début 2016, visant à sécuriser les procédures et processus mis en œuvre par le greffe. Elle témoigne de l'attachement que la Cour porte à la mise en œuvre scrupuleuse de ses procédures, notamment le caractère collégial de ses décisions et le principe de contradiction avec les organismes contrôlés.

Organigramme et répartition des compétences des chambres de la Cour



Source : Cour des comptes

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

La collégialité, au cœur du fonctionnement de la Cour

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

Ainsi, les rapports, qu'il s'agisse des observations provisoires à l'issue de l'instruction par les rapporteurs ou des observations définitives transmises aux intéressés, sont systématiquement délibérés au sein de la formation compétente.

Les rapports destinés à être publiés par la Cour sont en outre 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

Distincte de la Cour, cette juridiction 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 et des présidents de chambre, dont le rapporteur général de ce comité.

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 à parité de conseillers d'État et de conseillers maîtres de la Cour, la CDBF 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 CDBF 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 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, le CPO 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 n° 2012-1403 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 qu'il envisage dans le rapport accompagnant le projet de loi de finances suivant.

Les avis du HCFP sont communiqués au Gouvernement et au Parlement et sont 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 de contrôle des comptes et 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 : la Cour est le juge d'appel des jugements des CRTC, de nombreux travaux sont menés conjointement entre les CRTC et la Cour, le Premier président de la Cour des comptes préside le conseil supérieur des CRTC, 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, et placés sous l'autorité hiérarchique du Procureur général.

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 rapports issus de leur instruction.

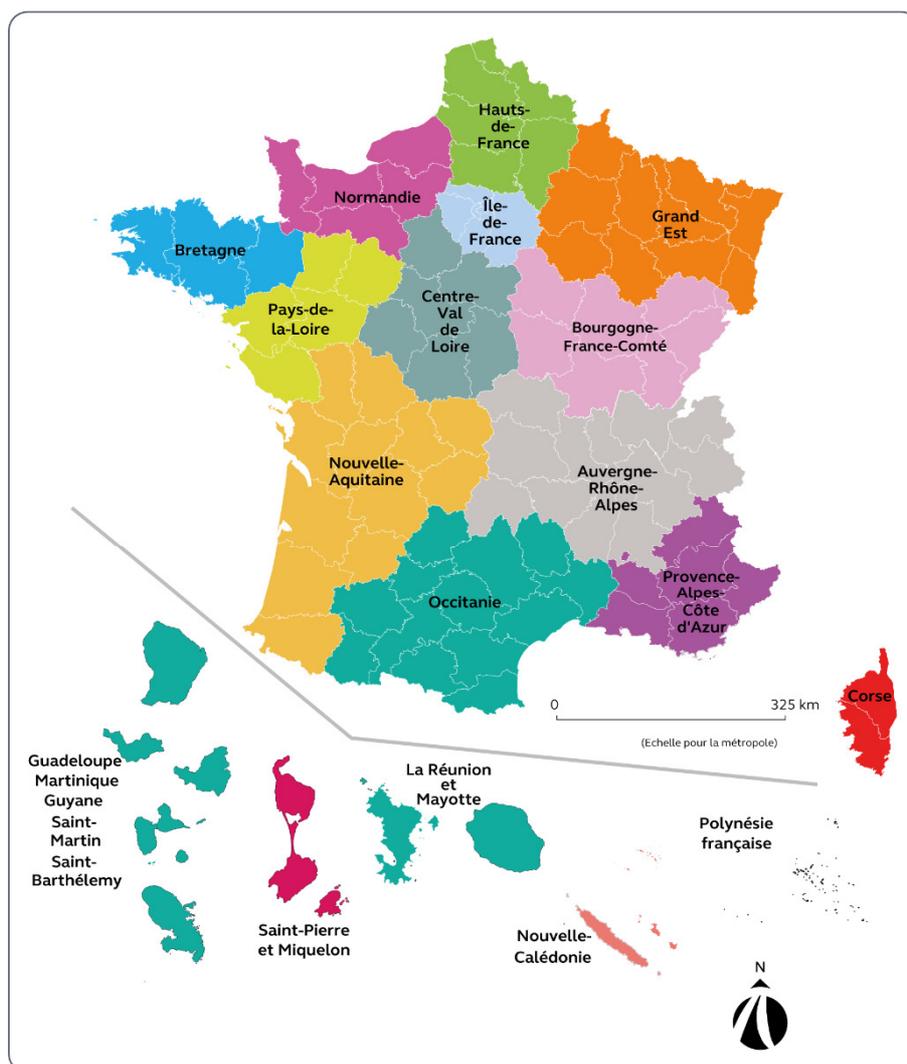
Une formation commune permanente est notamment chargée de préparer le rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

À la suite de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, puis de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, le réseau des chambres régionales et territoriales des comptes comprend 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, de mener leurs travaux de manière plus efficace, de réaliser des économies d'échelle par mutualisation des moyens et de favoriser l'homogénéité des méthodes de contrôle.

La carte n° 1 décrit l'organisation territoriale en vigueur des chambres régionales et territoriales des comptes.

⁴ Ces quatre implantations sont, compte tenu des collectivités concernées, le siège de cinq chambres régionales et quatre chambres territoriales distinctes, puisque certaines de ces chambres partagent le même siège et ont le même président et les mêmes magistrats. En outre, la chambre territoriale Saint-Pierre-et-Miquelon partage son siège avec la chambre régionale Ile-de-France, à Noisiel.

Chambres régionales et territoriales des comptes à compter du 1^{er} janvier 2016



Source : Cour des comptes

Partagent un siège conjoint :

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

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

les CRC La Réunion et 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 susmentionnée, 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 – cf. seconde partie, chapitre VI).

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, certifier et évaluer – cf. seconde partie, chapitres I, II, IV et V) 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 la transformation numérique

Comme l'ensemble des organisations publiques et privées, les juridictions financières sont concernées par la transformation numérique, à au moins deux égards.

D'une part, elles se transforment pour doter leurs équipes des outils et des méthodes leur permettant d'exercer leur métier en environnement dématérialisé, voire « nativement » numérique. Un centre d'appui métier des juridictions financières a été créé en 2012, chargé depuis 2015 d'apporter son concours aux équipes, notamment pour l'audit des systèmes d'information, l'analyse des données, la modélisation et le développement d'applications numériques d'aide au contrôle et de suivi des procédures.

Des communautés internes d'expertise numérique ont été lancées, en particulier sur les données et sur le développement informatique. Elles regroupent les personnels des juridictions financières qui disposent ou souhaitent développer une expertise dans ces disciplines devenues essentielles dans plusieurs pans de l'activité de contrôle. Elles explorent les problématiques liées à l'anticipation des risques de défaillance de collectivités publiques et à la détection de fraudes par l'examen des bases de données en grand volume.

Sur le plan de la formation, le recours aux cours en ligne massivement ouverts (« *Mooc* »⁵) se développe, de même que les cursus hybrides (dits « *blended* »), qui allient les avantages du présentiel, de l'accès à des contenus en ligne et de forums d'échanges entre apprenants.

D'autre part, une communauté de travail a été lancée sur la transformation numérique du secteur public, avec pour mission de sensibiliser les personnels des juridictions financières aux thématiques numériques. L'action de cette communauté est complétée par un catalogue de formations enrichi de contenus, portant notamment sur l'audit des systèmes d'information, l'analyse des données et l'innovation par le design.

Enfin, la Cour a poursuivi son effort d'ouverture, dans un format réutilisable, des données de ses rapports. En collaboration avec la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), les juridictions financières se sont engagées dans le développement d'une application numérique pour la gestion des échanges de documents avec les organisations contrôlées. Elles ont été retenues, dans le cadre du programme des entrepreneurs d'intérêt général (EIG), pour développer une application numérique d'aide à la rédaction collaborative de documents à compter de 2019.

⁵ Les « *massive open online courses* » ou « cours en ligne ouverts et massifs », sont un type de formations ouvertes et à distance, capables d'accueillir un nombre important de participants.

Chapitre II

Le personnel et les moyens financiers

Pour remplir efficacement leurs missions, les juridictions financières disposent de moyens financiers (I) et humains (II) adaptés à l'étendue et à l'évolution de leurs compétences, tout en restant maîtrisés pour participer, à leur niveau, aux efforts de redressement de l'ensemble des finances publiques.

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 2018 à 218,02 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 2018 s'établissaient à 169,40 M€.

Les dépenses des juridictions financières sont financées par une 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. seconde partie, chapitre VI).

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

Par rapport aux exercices précédents, l'année 2018 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. Celle-ci résulte de la réalisation de 49 équivalents temps plein supplémentaires en 2017, et à son extension en année pleine sur la gestion 2018, en rattrapage des recrutements

qui n'avaient pas été réalisés les années précédentes en raison de la mise en œuvre de la réforme territoriale. Cette évolution s'explique également par certaines mesures de revalorisation des emplois et d'adaptation des compétences à l'évolution des missions des juridictions financières.

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

Crédits de paiement en M€	2016	2017	2018	Variation (2017-2018)
Dépenses de personnel (titre 2)	180,42	187,37	190,74	1,8 %
- dont rémunérations d'activité	117,73	121,78	124,54	2,3 %
- dont cotisations et prestations sociales	62,68	65,59	66,20	0,9 %
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	23,25	25,70	26,89	4,6 %
Dépenses d'investissement (titre 5)	1,94	2,01	0,35	-82,5 %
Dépenses d'intervention (titre 6)	0,04	0,04	0,04	0,00 %
Total hors titre 2	25,23	27,75	27,28	-1,7 %
TOTAL DÉPENSES (titre 2 et hors titre 2)	205,65	215,12	218,02	1,3 %

Source : Cour des comptes

La loi de finances pour 2019 permet la stabilisation des moyens des juridictions financières, hors mesures de périmètre, ce qui témoigne de la volonté de contribuer à l'effort de maîtrise des comptes publics.

Les crédits de personnel, à hauteur de 195,08 M€ (dont 146,28 M€ hors compte d'affectation spéciale *Pensions*), connaissent une légère progression par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, compte tenu principalement de l'autorisation donnée aux juridictions financières de réaliser 15 emplois supplémentaires en 2019, afin de revenir progressivement au niveau du plafond d'emploi autorisé.

Les crédits hors titre 2 (24,84 M€ au titre du fonctionnement courant et de l'investissement) sont stables à périmètre constant, hors impact de la suppression des loyers budgétaires, et ce malgré l'évolution mécanique de certaines dépenses, grâce à un effort de maîtrise et de rationalisation des achats.

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 révèle que la Cour des comptes dispose, pour ses missions propres, de moyens inférieurs à ceux des institutions supérieures de contrôle (ISC) britannique (1 400 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 notamment l'objet d'indicateurs de performance suivis dans le cadre de l'examen des lois de finances.

Le contrôle des dépenses de la Cour est en outre exercé par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel, placé sous l'autorité du ministre chargé du budget. La Cour s'appuie elle-même sur un dispositif formalisé d'audit et de contrôle interne. Une mission d'expertise est également 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, la Cour se soumet régulièrement au regard critique d'institutions supérieures de contrôle étrangères, à l'occasion de « revues par les pairs ». Au cours des dernières années, la Cour a bénéficié de plusieurs revues par les pairs : celle du *Tribunal de contas* du Portugal sur son organisation et ses procédures ; celle du *Bureau national d'audit* de Finlande sur l'organisation des missions de certification ; et celle du *Contrôle fédéral des finances de Suisse* sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'information. En 2017, le *Tribunal de contas* du Portugal a réalisé une mission de 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 1 783 magistrats et agents, dont 51 % d'hommes et 49 % de femmes. Sur ce total, en 2018, les personnels de contrôle et d'appui au contrôle représentent 1 435 personnes, dont 573 à la Cour et 862 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'hôpital, 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, principalement 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, 348 en 2018, exercent dans les différents services « supports » (ressources humaines, moyens généraux, affaires financières, systèmes d'information, etc.). À la Cour, ces services sont dirigés par le secrétaire général, secondé par deux secrétaires généraux adjoints, sous l'autorité du Premier président.

Tableau n° 2 : évolution de l'effectif de la Cour et des CRTC

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cour des comptes						
Premier président, Procureur général et Présidents de chambre	10	10	10	10	9	9
Secrétaires généraux, avocats généraux	8	8	8	8	8	8
Autres magistrats et personnel de contrôle ⁽¹⁾	423	423	412	408	438	435
Personnel administratif	273	284	285	286	291	307
dont appui au contrôle ⁽²⁾	88	98	102	111	109	121
Total Cour	714	725	715	712	746	759
Chambres régionales et territoriales des comptes						
Présidents et vice-présidents	23	24	24	24	24	24
Autres magistrats et personnel de contrôle	649	703	688	705	719	722
Personnel administratif	323	323	302	288	288	278
dont appui au contrôle ⁽²⁾	128	126	125	118	120	116
Total CRTC	995	1 050	1 014	1 017	1 031	1 024
Total Cour et CRTC	1 709	1 775	1 729	1 729	1 777	1 783
dont contrôle et appui au contrôle	1 329	1 392	1 369	1 384	1 427	1 435
dont administratif (hors appui au contrôle)	380	383	360	345	350	348

(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 stable par rapport à 2017. 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 depuis 2017, par un effet de rattrapage des recrutements non réalisés en 2015 et 2016 en raison de la réforme territoriale.

La progression des effectifs, observée en 2017 et qui s'est stabilisée en 2018, s'est accompagnée d'une évolution de la structure du personnel, déjà engagée depuis plusieurs années et adaptée à l'élargissement des missions, ainsi qu'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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Magistrats	225	219	218	219	235	233
Rapporteurs	80	81	80	78	82	81
Vérificateurs	67	67	69	70	70	74
Experts de certification	51	56	45	41	50	47
Total Cour	423	423	412	408	437	435
Magistrats	320	333	334	346	358	352
Vérificateurs	329	370	354	359	360	369
Expert	0	0	0	0	1	0
Total CRTC	649	703	688	705	719	721
Total Cour et CRTC	1 072	1 126	1 100	1 113	1 156	1 156

Source : Cour des comptes

⁶ Équivalent temps plein travaillé.

Seconde partie

Les missions

Chargées de veiller au bon emploi des deniers publics, les juridictions financières 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'efficacités 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. 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), la Cour est chargée de certifier les comptes de l'État et ceux du régime général de la sécurité sociale (chapitre IV). La révision constitutionnelle de 2008 a également consacré sa contribution à l'évaluation des politiques publiques (chapitre V).

Enfin, la Cour exerce une activité internationale : elle participe activement à plusieurs instances au niveau international 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 publics.

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 l'organisme public ; 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 toutefois 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 (DGFIP) 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. Le code des juridictions financières prévoit la possibilité pour la Cour de déléguer sa compétence sur certains organismes aux chambres régionales des comptes.

Au total, le nombre de comptes à juger par la Cour des comptes s'élève en 2018 à un peu plus d'un millier. Leur nombre s'élevait à plus de 1 300 en 2017. Cette décroissance s'explique par la délégation aux chambres régionales du contrôle des comptes des groupements de coopération sanitaire ou sociale et médico-sociale.

Les chambres régionales et territoriales des comptes ont connu une évolution opposée (hors organismes délégués), 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 3 M€ (en euros constants).

Tableau n° 4 : nombre d'organismes soumis au contrôle juridictionnel (dotés d'un comptable public) au 31 décembre 2018

Cour des comptes		
État : comptables principaux du Trésor, receveurs des douanes		128
Établissements publics et autres organismes	Établissements publics administratifs	469
	Établissements publics industriels et commerciaux avec comptable public	61
	Groupements d'intérêt public et assimilés	197
	Organismes consulaires	113
	Autres établissements	62
Total Cour des comptes		1 030
Chambres régionales et territoriales des comptes		
Collectivités territoriales	Régions et collectivités d'outre-mer	25
	Départements	100
	Communes ⁷	2304
Établissements publics locaux	Établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes	6377
	Offices publics de l'habitat et groupements d'intérêt public	369
	Établissements publics locaux d'enseignement et assimilés	607
	Établissements publics de coopération culturelle	104
	Autres	5159
Organismes délégués	CCI et CMA	222
	Établissements publics de santé	893
	Autres	283
Total chambres régionales et territoriales des comptes		16 443

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 DGFIP.

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 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 2018, le nombre de saisines de la CDBF émanant de la Cour des comptes et des CRTC a été de 15, soit une légère diminution par rapport aux années précédentes.

Il en va autrement, et le juge des comptes redevient compétent, si l'ordonnateur s'imisce 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 dépenses ou en recettes, le comptable doit exercer certains contrôles (qualité de l'ordonnateur, disponibilité des crédits, imputation, caractère libératoire du règlement, validité de la dette), dont la portée a été précisée par la jurisprudence : en matière de validité de la dette, il lui revient en particulier d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée, si elles sont, d'une part, complètes et précises et, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable, ainsi qu'au regard 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. Il leur appartient 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.

En 2018, le Conseil d'État a précisé la portée du contrôle, par le comptable, de la « qualité de l'ordonnateur » au sens des décrets des 29 décembre 1962, puis 7 novembre 2012, en décidant que l'obligation du comptable, à ce titre, se limitait à vérifier la qualité de la personne ayant donné l'ordre de payer⁹. Toutefois, la décision du Conseil d'État ne paraît pas exclure qu'au titre des contrôles de la validité de la créance, et notamment de celui de la production des justificatifs, le comptable doit continuer, au moins dans certains cas, à vérifier sur pièces la qualité de la personne qui, en amont, a engagé l'organisme, par exemple en signant un marché.

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 2018, le nombre des arrêts rendus, stable par rapport à 2017 mais en augmentation par rapport à la moyenne de la période 2014 à 2018, 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'activité juridictionnelle de la Cour reste marquée par un nombre d'appels important, conséquence de la réforme de la responsabilité

⁹ CE, 6^{ème} et 5^{ème} ch. réunies, 4 mai 2018, *Ministre de l'action et des comptes publics [École nationale de formation agronomique]*.

personnelle et pécuniaire des comptables publics de 2011 qui a rendu nécessaires des ajustements et clarifications jurisprudentiels. La diminution du nombre des requêtes en appel reçues montre une forme de stabilisation de l'état du droit au fil des arrêts du juge d'appel et des décisions du juge de cassation.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cour des comptes						
Réquisitoires (hors appels) ¹⁰	65	66	86	79	80	86
Arrêts	99	140	122	125	152	151
<i>Dont arrêts d'appel</i>	48	41	63	38	44	61
Nombre de débets	238	199	137	214	328	341
Montant des débets (en M€)	135,5	45,4	18,8	64	38,2	36,1
Nombre de sommes irrémisibles ¹	26	87	52	59	109	113
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	5 901	22 479	10 139	23 640	26 630	18 834
Ordonnances	111	79	117	91	134	225
Chambres régionales et territoriales des comptes²						
Réquisitoires	273	356	441	319	290	289
Jugements	338	345	418	459	355	300
Nombre de débets	435	428	501	655	589	528
Montant des débets (en M€)	24,6	30,8	18,6	21,7	17,0	17,7
Nombre de sommes irrémisibles	144	137	192	209	165	93
Montant des sommes irrémisibles (en euros)	19 141	23 956	38 272	48 702	23 602	17 782
Ordonnances	2 014	2 418	1 685	2 143	1 475	1 302

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.

¹⁰ 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.

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 191 euros, et à 167 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 qu'il expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière.

Par ailleurs, 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 CDBF. 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. Elles concernent majoritairement des dépenses de rémunération.

En pratique, le contrôle des comptes est souvent conduit en même temps que l'examen de la gestion de l'organisme. Les difficultés de gestion, évoquées dans des communications administratives à l'ordonnateur, s'accompagnent en effet, fréquemment, d'irrégularités dans la tenue des comptes.

Nombre des observations formulées sur la gestion des organismes publics trouvent alors leur sanction dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables qui n'auraient pas effectué l'ensemble des contrôles 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 entre 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 de 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 2018 dont plus des deux tiers 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€.

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

2 - Une procédure encadrée

Longtemps garantie par la règle du « double arrêt », la contradiction est assurée dans le cadre d'une procédure rigoureuse, fixée par la loi du 28 octobre 2008, qui a mis un terme à la possibilité, pour le juge des comptes, de se saisir lui-même des irrégularités identifiées à l'occasion d'un contrôle, les présomptions de charges étant désormais relevées 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 collégalement. 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 de garantie de l'impartialité de la formation de jugement.

Le rôle du parquet

En matière juridictionnelle, le ministère public, exercé auprès de la Cour des comptes par le Procureur général près la Cour ou auprès de la chambre régionale ou territoriale par le procureur financier près la chambre, est d'abord 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 2018, à trois réquisitoires pour la Cour.

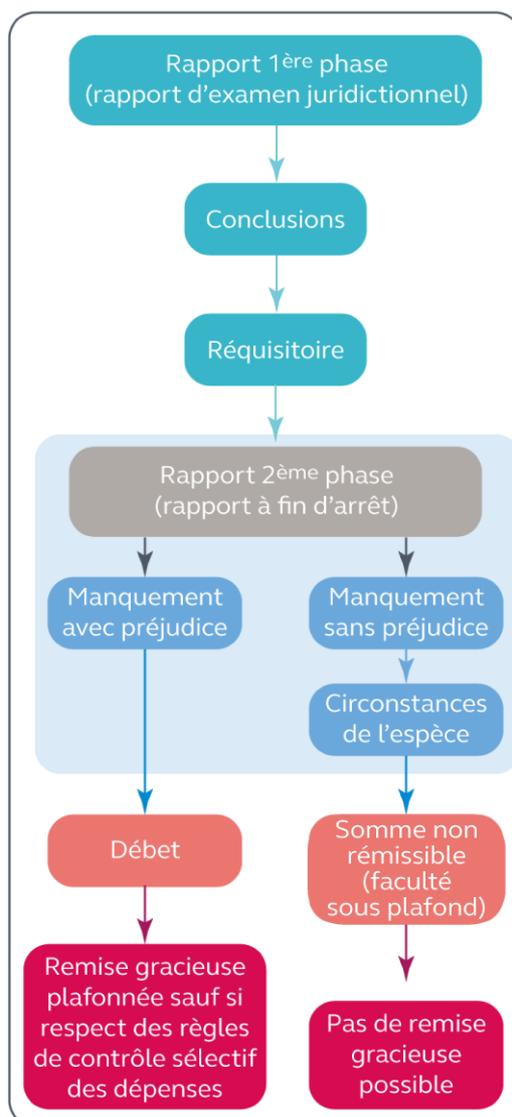
¹² CE, Ass., 23 février 2000, *Labor Métal*, n°195715 ; CE, Ass., 6 avril 2001, *Razel Frères et Le Leuch*, n° 206764 206767.

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

Le ministère public ne peut décider des contrôles à exercer sur ces comptes, 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 pour la Cour et 300 pour les CRTC. 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 dit « 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 près la Cour a ainsi déposé, aux différents stades de la procédure, 316 conclusions sur des dossiers juridictionnels en 2018, qui se concentrent à hauteur de 77 % sur trois chambres : la première chambre, qui juge les comptes des comptables principaux de l'État (33 %) ; la quatrième chambre, qui juge les appels à l'encontre des décisions des CRTC (23 %) ; et la deuxième chambre, compétente à l'égard d'un grand nombre d'établissements publics (21 %).

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, ainsi qu'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 2018

A - La mise en jeu de la responsabilité des comptables en matière de dépenses

Certains types de dépenses ont fait l'objet de plusieurs arrêts de la Cour à signaler en 2018, notamment les paiements effectués dans le cadre de marchés publics, ainsi que le paiement de rémunérations et de primes. La juridiction a, par ailleurs, précisé la portée du contrôle du comptable au regard des paiements effectués au moyen de cartes d'achats. Elle a été enfin amenée à détailler dans quelle mesure la responsabilité du comptable pouvait être engagée du fait de fautes commises par des régisseurs.

1 - Le contrôle des paiements effectués dans le cadre de marchés publics

a) Le respect des seuils de passation des marchés publics

La Cour a rappelé que le comptable n'était pas tenu de computer des mandats de paiement successifs aux fins de contrôle du respect des procédures applicables aux marchés publics au-delà d'un certain seuil¹⁴, appliquant ainsi une jurisprudence du Conseil d'État de 2001¹⁵.

En effet, à la suite de l'entrée en vigueur du code des marchés publics le 9 septembre 2001, et dans un souci de simplification, les comptables publics n'ont plus à contrôler le respect de tels seuils.

À cette fin, la nomenclature des pièces justificatives pour le secteur public local, définie par l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, a été modifiée par le décret n° 2003-301 du 2 avril 2003 ; selon la rubrique 41 de cette nomenclature, le choix de la procédure de passation relève de la responsabilité de l'ordonnateur. La nomenclature issue du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 maintient ce principe, selon lequel la dépense est présentée sous la seule responsabilité de l'ordonnateur.

¹⁴ CC, 22 février 2018, *CCAS de Souillac*, n° S 2018-0318.

¹⁵ CE, 21 mars 2001, *Morel*.

En revanche, au-delà d'un seuil prévu par le code des marchés publics, les commandes doivent être justifiées par la production au comptable d'un contrat écrit¹⁶ ou, à défaut, d'un certificat administratif de l'ordonnateur prenant la responsabilité de l'absence d'un marché écrit¹⁷.

b) Les conditions pour qu'une pièce puisse tenir lieu de contrat écrit

Dans un même arrêt¹⁸, la Cour a été amenée à se prononcer sur la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable à raison du paiement de sommes supérieures au seuil prescrit, en l'absence de contrat écrit en bonne et due forme.

Dans un premier cas, la Cour a considéré que la pièce produite (une lettre de commande signée par un agent non habilité à le faire) ne pouvait tenir lieu de contrat écrit au sens du code des marchés publics et de la nomenclature des pièces justificatives, tout en relevant que l'intention de l'ordonnateur compétent pour engager la dépense était établie.

Dans un deuxième cas, la Cour a estimé que la pièce produite (une facture *pro forma*, revêtue de la mention manuscrite « bon pour accord » délivrée par une personne habilitée), en lieu et place du contrat écrit prévu par le code des marchés publics et la nomenclature des pièces justificatives, contenait des éléments suffisants pour être assimilée à un contrat écrit. Elle a donc prononcé un non-lieu à charge.

Dans un troisième cas enfin, la Cour a en revanche considéré que, lorsque la pièce produite était une simple facture, elle ne pouvait tenir lieu de contrat écrit. Dans cette hypothèse, elle a donc mis le comptable en débet.

2 - Le contrôle du paiement des primes et indemnités

Un tel contrôle revêt un caractère particulièrement sensible au regard de la probité et de la transparence de la dépense, puisqu'il s'agit *in fine* de vérifier que tous les éléments de rémunération versés aux fonctionnaires trouvent bien leur source dans un texte idoine – au minimum un décret – et régulièrement publié.

¹⁶ CC, 23 novembre 2018, *Receveur général des douanes d'Île-de-France*, n° S 2018-3449.

¹⁷ Décision précitée CE, Sect., 8 février 2012, *Ministre du budget, des comptes publics et de l'État [CCAS de Polaincourt]*, Rec. p. 203.

¹⁸ CC, 1^{er} février 2018, *Direction des finances publiques de Saint-Pierre-et-Miquelon*, n° S 2018-0037.

a) La production des pièces justificatives adéquates

La Cour a eu l'occasion, à maintes reprises au cours de l'année 2018, de confirmer sa jurisprudence sur la nécessité pour le comptable d'exiger de l'ordonnateur toutes les pièces justificatives à l'appui du paiement d'indemnités. Elle a notamment continué à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de comptables ayant procédé à de tels paiements sans texte.

Peuvent ainsi être relevées, parmi les décisions rendues en 2018, les affaires suivantes :

- en l'absence d'une nomenclature des pièces justificatives directement applicable aux opérations concernées, le comptable doit produire l'ensemble des justifications lui permettant de procéder au contrôle de la validité de la dépense au sens de la réglementation ; en l'espèce, une fiche financière ne pouvait être considérée comme une décision d'attribution, d'autant que son imprécision rendait impossible le contrôle de l'exactitude des calculs de liquidation¹⁹ ;
- sans qu'il ait à se faire juge de la légalité de la décision produite, il appartient au comptable de contrôler la cohérence entre les pièces justificatives transmises et les dispositions réglementaires sur lesquelles se fonde la dépense en cause, sauf à priver ses contrôles de toute portée utile. Au cas d'espèce, les justifications étaient insuffisantes pour fonder le paiement de la prime litigieuse, ce que le comptable ne pouvait ignorer, s'agissant au surplus d'une décision le concernant²⁰ ;
- le paiement d'indemnités de fonction à des élus membres d'un syndicat intercommunal est conditionné par l'exercice effectif de ces fonctions. L'arrêté de délégation dans lesdites fonctions constitue le fondement juridique nécessaire, et ce nonobstant l'existence de délibérations du conseil syndical décidant l'affectation de telles indemnités aux vice-présidents qui en ont bénéficié et en fixant le taux. En l'absence d'un tel arrêté, la dépense est indue et cause nécessairement un préjudice financier au syndicat²¹ ;
- le paiement de la rémunération d'un collaborateur de cabinet d'un maire, non appuyé de l'arrêté de nomination signé par ce dernier, conduit le juge à constituer le comptable débiteur de la commune.

¹⁹ CC, 1^{er} février 2018, *Museum national d'histoire naturelle*, n° S 2018-0217.

²⁰ CC, 1^{er} février 2018, *Université de Nice*, n° S 2018-0218.

²¹ CC, 25 janvier 2018, *Syndicat intercommunal de rivière Calavon-Coulon*, n° S 2017-4177.

Aucune manifestation de la volonté de la commune d'employer le collaborateur ne peut être déduite de la seule délibération du conseil municipal ou du maintien des crédits correspondants au budget. De ce fait, les dépenses ont causé un préjudice financier²² ;

- le paiement d'une indemnité temporaire et dégressive de restructuration, prévue par une simple décision ministérielle, est indu et cause un préjudice financier à l'État, dès lors qu'une telle décision ne constitue pas un texte instituant valablement l'indemnité servie au sens de la nomenclature et des lois et règlements en vigueur²³ ;
- le paiement d'indemnités destinées à compenser le différentiel indemnitaire servi aux permanents syndicaux, par rapport à leurs anciennes fonctions, a été déclaré irrégulier lorsqu'il se fondait non sur une loi ou un décret, mais seulement sur un protocole signé avec les organisations représentatives²⁴.

b) La vérification des calculs de liquidation

Des comptables contestaient l'existence d'un préjudice financier au motif que le niveau du régime indemnitaire des bénéficiaires était cohérent dans son montant et ne portait pas préjudice à la collectivité, dès lors que cette dernière avait manifesté son intention de payer en procédant au mandatement de la dépense. Les comptables estimaient qu'il était possible de vérifier l'exactitude des calculs de liquidation et que ceux-ci étaient cohérents avec les fonctions exercées par les bénéficiaires.

La Cour a considéré qu'il ne leur appartenait pas de se substituer à l'ordonnateur en recalculant des montants maximums de prime à verser sur le fondement de délibérations et d'arrêtés individuels trop imprécis et que, même s'ils l'avaient entrepris, ils n'auraient pu que constater une contradiction entre les montants maximums (rappelés par l'ordonnateur lui-même) et les montants effectivement versés.

Selon la Cour, les comptables ne pouvaient préjuger des montants à attribuer à chaque bénéficiaire, ni même déterminer le montant minimum attribuable. Le juge des comptes n'est pas *a fortiori* en capacité d'arrêter ces montants, et de déterminer le préjudice subi.

²² CC, 28 juin 2018, *Commune de Gravelines*, n° S 2018-1840.

²³ CC, 26 juin 2018, *Direction régionale des finances publiques (DDFIP) de Basse-Normandie et du département du Calvados*, n° S 2018-1821.

²⁴ CC, 19 juillet 2018, *DRFiP du Nord-Pas de Calais/Nord*, 8 charges, n° S 2018-2161.

La Cour a donc jugé que l'intégralité des mandats auraient dû faire l'objet d'une suspension et que le préjudice devait être établi à la hauteur de l'ensemble des sommes versées sans que soit vérifié le calcul de liquidation sur des fondements précis²⁵.

3 - Le contrôle des paiements au moyen de cartes d'achat

La Cour a jugé, en appel, que le paiement, au moyen de cartes d'achat, de mandats appuyés uniquement de relevés d'opérations fournis par la banque, sans qu'il soit possible pour le comptable de déterminer l'objet des dépenses et, par voie de conséquence, leur imputation, revêtait un caractère indu. En l'état des pièces justificatives jointes aux mandats, le comptable ne pouvait en effet s'assurer de l'objet et de la validité des créances²⁶.

En revanche, dans une autre affaire, la Cour a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'engager la responsabilité d'un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) qui n'avait pas pu produire les ordres de mission et états de frais à l'appui de plusieurs mandats de paiement relatifs à des dépenses de frais de déplacement réglés par carte d'achat. Le CBCM faisait valoir que les relevés d'opérations bancaires avaient été admis comme pièces justificatives pour ces dépenses réglées par carte d'achat. La Cour a constaté qu'en l'espèce les paiements en cause n'étaient pas des remboursements de frais aux agents, et qu'aucune source de droit n'exigeait que les ordres de mission et les états de frais soient fournis au comptable lorsque les paiements étaient effectués directement aux prestataires²⁷.

4 - La responsabilité du comptable du fait de fautes commises par des régisseurs

Dans deux affaires jugées en appel sur les comptes d'un même comptable, la Cour a eu l'occasion de préciser dans quelle mesure la responsabilité personnelle et pécuniaire de celui-ci pouvait être engagée du fait de fautes commises par un régisseur.

²⁵ CC, 14 juin 2018, *Région Île-de-France*, n° S 2018-1641.

²⁶ CC, 25 janvier 2018, *Commune de Carqueiranne*, n° S 2018-0031.

²⁷ CC, 8 mars 2018, *Contrôleur budgétaire et comptable ministériel placé auprès des ministères économiques et financiers*, n° S 2018-0513.

En application des dispositions du III de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable peut être engagée du fait de l'absence de signalement de faits dont il a eu connaissance et du fait de diligences insuffisantes.

Dans une première affaire²⁸, le réquisitoire soulevait une charge à l'encontre des trois comptables successifs d'une régie personnalisée, pour insuffisance des justifications produites à l'appui de mandats de reconstitution de cette régie d'avances. Il leur était reproché de n'avoir pas exercé, préalablement à la prise en charge de ces mandats, les contrôles qui leur incombaient.

Les comptables arguaient notamment de ce que les dispositions de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 faisaient obstacle à la mise en jeu de leur responsabilité, dès lors que la responsabilité du régisseur avait déjà été mise en jeu pour les mêmes déficits. Ils estimaient que le débet mis à la charge de la régisseuse n'était pas lié à une faute ou une négligence caractérisée, commise par les comptables publics, dans la mesure où le préjudice financier subi par l'établissement trouvait son origine dans des agissements délictueux de la seule régisseuse, totalement indépendants de la volonté des comptables successifs. Ils constataient que leur responsabilité n'était à aucun moment mise en jeu dans le réquisitoire au titre d'une faute ou d'une négligence caractérisée.

Tout en rappelant que la responsabilité subsidiaire du comptable ne peut être engagée que si le débet est lié à une faute ou une négligence caractérisée commise par le comptable public, à l'occasion de son contrôle sur pièces ou sur place, la Cour a considéré, en l'espèce, qu'il ne pouvait être contesté que la vérification des pièces justificatives jointes à des mandats de reconstitution de l'avance (qui, pour le cas d'espèce, représentent 80 % des ressources de la régie) entrerait dans la catégorie des contrôles qui doivent être exercés par le comptable.

La Cour a relevé que l'existence de détournements n'avait été rendue possible que par l'insuffisance du contrôle, par les comptables, de la liquidation du total de la dépense pour chacun des mandats en cause, au regard des pièces justificatives jointes à l'appui. La Cour a donc mis en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire des trois comptables subsidiairement à celle de la régisseuse, faute d'un contrôle élémentaire des pièces justificatives permettant de mettre à jour la fraude pratiquée de longue date par celle-ci.

²⁸ CC, 26 octobre 2017, *Régie personnalisée de l'opéra de Bordeaux*, n° 2017-3060.

Dans une seconde affaire²⁹, un comptable avait été constitué débiteur pour le non-recouvrement partiel d'un titre de recettes émis par l'ordonnateur, en régularisation de recettes préalablement encaissées par le régisseur de recettes, faute de diligences adéquates, complètes et rapides. Le comptable alléguait de l'absence de lien de causalité entre le manquement constaté et le préjudice financier. La Cour, saisie en appel, a établi un lien de causalité entre le manquement constaté et le préjudice financier subi, le comptable n'ayant pas saisi l'ordonnateur pour obtenir la mise en jeu de la responsabilité du régisseur, alors même que cette démarche était susceptible de prospérer.

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

Selon la jurisprudence élaborée à la suite de la réforme de 2011, qui a introduit 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. Dans ce cas, il met à la charge du comptable une seule somme non rémissible (SNR) par exercice, quels que soient le nombre et le montant des faits en cause³⁰.

Depuis 2016, le juge a appliqué cette jurisprudence protectrice du comptable à plusieurs reprises, en particulier à propos du règlement répétitif de dépenses d'achat public en l'absence de pièces justificatives suffisantes³¹. Le juge des comptes a ainsi été amené à ne pas prononcer de SNR lorsque le manquement, non seulement n'avait pas causé de préjudice financier, mais aussi était purement formel³².

Par ailleurs, le juge ne s'estime pas lié, pour distinguer ou regrouper les sommes, par la présentation des charges faite dans le réquisitoire. Il peut regrouper deux charges, ou distinguer plusieurs sommes pour un même exercice au sein d'une même charge du réquisitoire.

²⁹ CC, 22 février 2018, *Régie communautaire d'exploitation des parcs de stationnement (PARCUB)*, n° S 2018-0322.

³⁰ CC, 21 juillet 2013, *Agence de la biomédecine*, Recueil 2013, p. 118.

³¹ CC, 15 janvier 2016, *Commune de Martigues*, n° S 2016-0081.

³² CC, 26 mai 2016, *Direction régionale des finances publiques de Rhône-Alpes* n° S 2016-1602 ; CC, 19 avril 2018, *Institut national de police scientifique*, n° S 2018-0961.

C'est ainsi que le juge des comptes a pu mettre à la charge d'un même comptable une SNR unique pour trois charges relevant d'un même manquement (en l'espèce ne pas s'être assuré de l'intervention préalable du contrôleur d'État sur des décisions portant sur le versement de rémunérations ou d'indemnités)³³.

Dans une autre affaire, le juge a mis à la charge du même comptable une SNR unique pour deux charges relevant d'un manquement identique lié à l'absence de pièces justificatives en matière de remboursements de dépenses électorales³⁴. Le juge des comptes tient notamment compte, pour ce faire, du montant et de la nature des opérations unitaires en jeu, ainsi que de la similarité des manquements.

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).

Ainsi, la Cour n'a pas mis en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable pour une opération d'ordre, malgré l'absence de signature de l'ordonnateur sur le bordereau de mandats³⁵. De la même manière, la Cour n'a pas mis en jeu la responsabilité d'un comptable pour une sous-valorisation, du fait d'un désordre comptable, de participations d'une chambre d'agriculture, pour un montant inférieur à celles effectivement détenues, cette sous-valorisation ne constituant ni un déficit ni un manquant³⁶.

³³ CC, 27 octobre 2017, *Institut national de la propriété industrielle*, n° S 2017-3317.

³⁴ CC, 22 mai 2018, *Direction départementale des finances publiques du Haut-Rhin*, n° S 2018-1194.

³⁵ CC, 25 janvier 2018, *Syndicat mixte départemental de traitement des déchets ménagers de l'Aisne « Valor Aisne »*, n° S 2018-0042.

³⁶ CC, 12 juillet 2018, *Chambre départementale d'agriculture des Bouches-du Rhône*, n° S 2018-2028.

Le juge rappelle constamment que l'existence d'un préjudice financier ne peut être écartée du seul fait de la réalité alléguée du service fait³⁷, et qu'il n'est pas tenu par l'appréciation sur ce point de l'assemblée délibérante ou de l'ordonnateur³⁸, même en présence d'une attestation de service fait. La Cour 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 paiement³⁹.

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 décision⁴⁰. La Cour a adopté la même position en matière de dépenses obligatoires en application de la loi, telles que le versement d'une subvention à une école privée sous contrat d'association⁴¹.

2 - La question du préjudice en recettes

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État qu'en cas de manquement du comptable à ses obligations en vue du recouvrement d'une recette, ce manquement doit en principe être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'organisme concerné⁴². 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 à son 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.

³⁷ CC, 24 octobre 2013, *École nationale supérieure de police*, Rec. p. 156 ; CC, 15 mai 2014, *Communauté de communes du Pays bellémois*, Rec. p. 79.

³⁸ CC, 10 avril 2014, *Communauté de communes du Saint-Affricain*, Rec. p. 63.

³⁹ CC, 26 mai 2016, *DRFiP de Rhône-Alpes et du département du Rhône* ; CC, 25 janvier 2018, *Syndicat mixte départemental de traitement des déchets ménagers de l'Aisne « Valor Aisne »*, n° S 2018-0042.

⁴⁰ CC, 16 octobre 2014, *Office Français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)*, Rec. p. 127.

⁴¹ CC, 30 octobre 2018, *Commune de Cléry-Saint-André*, n° S 2018-2687.

⁴² CE, Sect., 27 juillet 2015, *Ministre délégué, chargé du budget*, publié au recueil Lebon.

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 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. La Cour a cependant considéré qu'il n'y avait pas lieu à charge à l'encontre d'un comptable qui avait omis de procéder à la déclaration d'une créance dans le délai imparti, car il avait apporté la preuve que cette créance avait finalement été admise au passif par le mandataire judiciaire, les intérêts de la collectivité ayant ainsi pu être préservés⁴³.

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 2017⁴⁴, le Conseil d'État a conduit la Cour à infléchir sa jurisprudence⁴⁵, 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 dès 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 judiciaire⁴⁶. 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 financier⁴⁷.

Toutefois, si aucun élément fourni par le comptable ou ressortant du dossier n'atteste que l'entreprise n'aurait pas été en mesure de s'acquitter de sa dette, au moins partiellement, avant sa liquidation, le juge des comptes considère qu'il n'est pas établi que le recouvrement était compromis avant cette date et que, dès lors, le manquement du comptable a entraîné un préjudice financier pour l'organisme public⁴⁸.

⁴³ CC, 7 décembre 2018, *Communauté d'agglomération Valenciennes-Métropole*, n° S 2018-3488.

⁴⁴ CE, Sect. Réunies, 22 février 2017, *Ministre de l'économie et des finances (Grand port maritime de Rouen)*, n° 397924.

⁴⁵ Application de cette jurisprudence en matière de recettes en 2018 : CC, 22 mai 2018, *DDFIP du Doubs, SIE de Montbéliard nord-ouest*, n° S 2018-1293.

⁴⁶ CC, 13 avril 2015, *Direction des grandes entreprises (DGE)*, Rec. p. 44.

⁴⁷ CC, 4 juin 2014, *Direction départementale des finances publiques (DDFIP) de l'Eure. Service des impôts des entreprises de Verneuil-sur-Avre*, Rec. p. 82.

⁴⁸ CC, 25 janvier 2018, *Communauté de communes de Montmerle Trois Rivières*, n° S 2017-4180.

La Cour a été également amenée à confirmer sa jurisprudence en matière de responsabilité en recettes de comptables successifs. À la suite de l'arrêt des chambres réunies du 21 mai 2015, *Chambre d'agriculture de la Guyane*, elle a confirmé que la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable pouvait ne pas être mise en jeu s'il soutenait, à raison, que le recouvrement d'une créance était gravement compromis dès avant sa prise de fonctions, même si c'était sous sa gestion que la créance s'était trouvée gravement compromise.

Cette jurisprudence a été appliquée essentiellement à des créances d'un faible montant concernant des particuliers dont le recouvrement était considéré comme rapidement compromis après leur prise en charge⁴⁹. Cette jurisprudence est d'autant plus facilement appliquée lorsque la prescription de l'action en recouvrement intervient quelques semaines ou quelques mois après la prise de fonctions du comptable entrant.

3 - La question du préjudice en dépenses

L'appréciation du préjudice en matière de paiement repose avec constance sur la question de savoir si la dépense était ou non due.

a) Le cas général

Le préjudice financier, au sens de la loi du 23 février 1963, ne peut résulter que du manquement commis par le comptable. La Cour a ainsi considéré que le manquement d'un comptable avait entraîné un préjudice financier pour une commune, alors que le comptable arguait avoir alerté de manière répétée l'ordonnateur de l'irrégularité de la dépense⁵⁰.

Le comptable, au moment du paiement, doit être en possession des pièces justificatives requises par la réglementation. Leur obtention postérieure, y compris avec effet rétroactif, ne saurait empêcher l'engagement de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Cependant, le caractère rétroactif d'une pièce obtenue postérieurement aux paiements effectués écarte l'existence d'un préjudice⁵¹.

⁴⁹ Voir notamment CC, 23 mars 2017, *Commune de Papeete*, n° S 2017-0388 ; CC, 22 mars 2018, *Commune de Morzine*, n° S 2018-0496 ; CC, 15 mai 2018, *Régie des eaux de Grenoble*, n° S 2018-1289 ; CC, 23 novembre 2018, *DFiP de la Polynésie Française*, n° S 2018-3462.

⁵⁰ CC, 16 avril 2018, *Commune de Vitrolles*, n° S 2018-0784.

⁵¹ CC, 1er février 2018, *Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Créteil*, n° S 2018-0290.

La Cour a également confirmé sa jurisprudence selon laquelle la production de pièces justificatives manquantes en cours d'instruction permet, si les paiements leur sont conformes, d'apporter la preuve que les sommes payées étaient effectivement dues et qu'en conséquence, le manquement du comptable, quoiqu'avéré, n'a causé aucun préjudice financier⁵².

b) Le cas particulier des marchés publics

En l'absence de marché valide à l'appui du paiement, le manquement est sans préjudice si le comptable produit ensuite au juge une 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 dépense.

En 2017, dans l'arrêt *Grand port maritime de Rouen*, le Conseil d'État a confirmé qu'en matière de marchés publics, s'agissant de paiements relatifs à des marchés 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 a été appliquée à plusieurs reprises par la Cour en 2018 toujours dans le cas de marchés publics. Ainsi, le juge considère que le maintien des relations contractuelles peut être vérifié dans le cas de substitution d'une personne publique au titulaire du marché public initial et prouvé par la production d'une pièce, bien que postérieure à la dépense litigieuse, dès lors qu'elle démontre la volonté de maintenir la relation contractuelle initiale⁵³.

Dans une autre affaire⁵⁴, le comptable avait procédé à des paiements sur bons de commande, postérieurement à la date d'expiration de la validité du marché auquel ils se rattachaient. En l'absence de marché valide passé sous forme écrite, la Cour a considéré que ces paiements étaient constitutifs d'un manquement pour défaut de contrôle de la production des pièces justificatives et a engagé la responsabilité du comptable. Toutefois, l'établissement public ayant manifesté son souhait de poursuivre ses relations contractuelles avec le fournisseur bénéficiaire du paiement irrégulier par la conclusion d'un nouveau marché, la Cour a jugé qu'aucun préjudice financier ne résultait du manquement.

⁵² CC, 26 juin 2018, *Direction départementale des finances publiques (DDFiP) de Seine-et-Marne*, n° S 2018-1700.

⁵³ CC, 26 juin 2018, *DRFiP de Basse-Normandie et du département du Calvados*, n° S 2018-1821.

⁵⁴ CC, 19 avril 2018, *Institut national de police scientifique*, n° S 2018-0961.

Un comptable avait payé à un groupement d'intérêt public (GIP) une dépense appuyée sur une facture ne faisant référence à aucun marché ou contrat écrit. Il avait souligné que la dépense en question devait être rattachée à une convention antérieure, passée avec l'organisme prédécesseur du GIP, qui aurait repris ses droits et obligations. La Cour a jugé que le paiement, en l'absence de contrat démontrant toute cession de la convention ou de document attestant d'une reprise des relations contractuelles de l'organisme prédécesseur par le GIP, constituait un manquement de nature à engager la responsabilité du comptable. La production, lors de l'instruction, d'une convention entre l'État et le GIP, postérieure à la date du paiement, et stipulant expressément qu'elle se substituait à la convention antérieure, attestait de la volonté de l'ordonnateur de poursuivre avec le GIP la relation contractuelle nouée avec l'organisme prédécesseur. La Cour a par conséquent jugé que le manquement du comptable n'avait pas causé de préjudice financier pour l'État⁵⁵.

Cette volonté des parties peut s'exprimer également pour mettre fin à certaines clauses contractuelles. Ainsi, la Cour, saisie du cas d'un comptable qui avait continué à payer des mandats relatifs à une prestation retirée, par un avenant à l'objet d'un marché public, a considéré que cet avenant constituait la seule manifestation incontestable de la volonté des parties. Dès lors, la réalisation des prestations ne pouvait permettre de contredire la commune volonté des parties exprimée dans l'avenant. Le paiement des factures était donc dépourvu de tout fondement juridique et constituait un préjudice financier pour la commune⁵⁶.

C - Les gestions de fait

1 - Caractéristiques

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 plus élevés : conservation douteuse de valeurs, dépenses irrégulières au fond, voire emplois fictifs ou détournements.

⁵⁵ CC, 26 juin 2018, *Direction régionale des finances publiques (DDFIP) de Basse-Normandie et du département du Calvados*, n° S 2018-1821.

⁵⁶ CC, 28 juin 2018, *Commune de Cogolin*, n° S 2018-1809.

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 par exemple 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 ».

Compte tenu précisément du caractère « extracomptable » des opérations incriminées, ce sont les lignes jurisprudentielles qui – avant les textes – jouent un rôle déterminant dans la caractérisation des gestions de fait.

2 - Les gestions de fait en 2018

La Cour a statué en appel sur plusieurs gestions de fait, en 2018, à la suite de requêtes déposées par des personnes déclarées comptables de fait par des chambres régionales des comptes. Le Conseil d'État a également statué en cassation sur deux arrêts d'appel de la Cour. Ces décisions ont contribué à préciser ou à confirmer certains points importants de la jurisprudence.

a) Le défaut d'intérêt pratique à déclarer une gestion de fait

La théorie jurisprudentielle du défaut d'intérêt pratique permet au juge, même si les éléments constitutifs en sont réunis, de ne pas déclarer une gestion de fait, dès lors que les irrégularités ont cessé, que les opérations sont connues dans le détail, que les sommes disponibles subsistant éventuellement entre les mains des comptables de fait ont été reversées dans la caisse publique, et que les faits ne paraissent pas mériter une sanction.

Une chambre régionale des comptes avait été saisie en première instance d'opérations présumées constitutives de gestion de fait des deniers d'une commune, mettant en cause une association pour l'encaissement et la conservation du produit de la location d'un équipement appartenant au domaine public. La chambre avait jugé, d'une part, que les opérations en cause étaient constitutives d'une gestion de fait et, d'autre part, qu'il n'y avait pas lieu de la déclarer, en raison d'un défaut d'intérêt pratique.

La Cour a confirmé l'existence d'éléments constitutifs de gestion de fait, mais elle a infirmé la décision de la chambre de ne pas la déclarer pour défaut d'intérêt pratique, constatant la persistance de plusieurs incertitudes comptables sur le nombre exact et l'origine des encaissements, sur les sommes dont l'association était encore redevable lors de sa dissolution, sur la nature exacte de ses dépenses (et donc sur la possibilité de les allouer), ou enfin sur la preuve que l'ensemble des comptables de fait se sont bien vidés les mains dans celles du comptable patent⁵⁷.

b) La caractérisation du mandat fictif

Dans une gestion de fait par mandat fictif, le gestionnaire, par une manœuvre, dissimule au comptable l'objet réel de la dépense (par exemple il octroie une subvention à une association, mais se réserve la maîtrise des paiements à des tiers, par l'association, au moyen des fonds ainsi extraits de la caisse publique).

Une espèce jugée en 2018 concernait l'acquisition des locaux et des équipements d'une clinique par un centre hospitalier. La chambre régionale des comptes avait estimé que l'objet réel de l'acquisition de biens incorporels, constitutifs du fonds de commerce de ladite clinique, avait été dissimulé au comptable. La conclusion entre la clinique et l'hôpital, le jour même de l'acquisition, d'une convention d'occupation précaire permettant à la société gérante de la clinique de poursuivre, au-delà de la vente, l'exploitation de l'autorisation d'activités de gynécologie-obstétrique vendue simultanément au centre hospitalier, a confirmé la manœuvre visant à dissimuler au comptable le véritable objet de la dépense. La Cour a confirmé que cette opération était constitutive d'une gestion de fait, l'acquisition par le centre hospitalier de ces biens incorporels n'ayant fait l'objet d'aucune contrepartie effective⁵⁸.

En revanche, le Conseil d'État a cassé un autre arrêt de la Cour qui avait confirmé une déclaration de gestion de fait prononcée par une chambre régionale à l'encontre d'un maire et du directeur général des services de la commune concernée. Ce dernier occupait un logement de fonction, dont le loyer était payé par la commune à une société civile immobilière (SCI) dont il était lui-même gérant et associé.

⁵⁷ CC, 16 novembre 2017, *Association « La ruche du 4 »*, n° S 2017-3657.

⁵⁸ CC, 26 octobre 2017, *Gestion de fait des deniers du centre hospitalier Jean Monnet d'Épinal*, n° S 2017-2905.

Pour juger que l'opération de dépense revêtait un caractère fictif, la Cour s'était fondée sur les motifs tirés de ce que le bénéficiaire du logement de fonction était en mesure de se loger par ses propres moyens, de ce que l'occupation du logement en cause ne revêtait pas un caractère précaire et de ce que la SCI à laquelle étaient versés les loyers était transparente.

Le Conseil d'État a considéré, en premier lieu, que l'avantage que constitue l'attribution d'un logement de fonction, gratuitement ou moyennant une redevance, à l'agent occupant un emploi figurant sur la liste des emplois pour lequel cet avantage est prévu, est justifiée par les seules contraintes liées à l'exercice de ces fonctions. La circonstance que l'agent serait en mesure de se loger par ses propres moyens ne fait, dès lors, pas obstacle à la concession d'un tel logement.

En deuxième lieu, pour le Conseil d'État, l'avantage en cause, consistant non pas dans l'occupation du logement de fonction mais dans son attribution gratuite, était subordonné à l'exercice par l'intéressé de ses fonctions de directeur général des services et revêtait ainsi un caractère provisoire. La circonstance que l'intéressé pourrait se maintenir dans les lieux en qualité de propriétaire, dès lors que l'arrêté lui attribuant le logement prévoyait un préavis de six mois pour le quitter, identique à celui stipulé par le bail pour le cas où la SCI souhaiterait reprendre le logement à la commune, n'est, en revanche, pas de nature à rendre fictive la décision d'attribution du logement de fonction.

En troisième et dernier lieu, le Conseil d'État a considéré que la seule circonstance que la SCI bénéficiaire des loyers était transparente ne pouvait rendre fictifs les mandats adressés au comptable, dès lors que la commune louait effectivement le logement à la SCI, que l'avantage consistant en l'attribution d'un logement de fonctions était subordonné à l'exercice des fonctions par l'intéressé et que la Cour n'a pas caractérisé un complément de rémunération irrégulier s'ajoutant à cet avantage⁵⁹.

Par cette décision, le Conseil d'État confirme une interprétation très stricte de la notion de mandat fictif, comme il l'avait déjà fait dans une affaire de rémunération par l'administration de personnel de maison⁶⁰. Dans les deux cas, le Conseil d'État s'appuie sur le fait que la réalité de la dépense n'a pas été dissimulée au comptable.

⁵⁹ CE, 9 juillet 2018, *M. Heinrich*, n° 410817.

⁶⁰ CE, 30 décembre 2013, *Mme Fanon-Alexandre*, n° 351750.

Cette décision tranche par ailleurs avec une affaire similaire pour laquelle la Cour avait considéré que l'attribution du logement ne méconnaissait aucune disposition légale ou réglementaire et n'était pas constitutive d'une extraction irrégulière de fonds publics⁶¹. Sur cette affaire, le juge de cassation avait estimé que l'attribution du logement était illégale car ne présentant pas d'intérêt pour la bonne marche du service⁶².

*c) Les opérations effectuées par un « régisseur »
non formellement habilité*

Le Conseil d'État a rejeté le pourvoi en cassation d'une directrice d'un collège contre un arrêt de la Cour qui l'avait déclarée gestionnaire de fait de longue main, faute d'avoir nommé formellement un régisseur. Le Conseil d'État a estimé que cette nomination devait nécessairement être formalisée par un acte explicite, et ne pouvait résulter d'une simple décision implicite du chef d'établissement⁶³.

d) Le principe du non bis in idem en présence d'une instance pénale

Statuant sur des requêtes de comptables de fait contre le jugement fixant la ligne de compte d'une gestion de fait, la Cour a, d'une part, réintégré certaines dépenses dans le compte reconstitué et, d'autre part, annulé l'amende prononcée par la chambre régionale, puisque le maire a été nommément cité dans un réquisitoire au titre du délit prévu par l'article 433-12 du code pénal, dans le cadre d'une procédure pénale visant la présidente de l'association⁶⁴.

*

**

Le jugement des comptes avait fait l'objet, en 2015, d'une réflexion interne à la Cour des comptes ; à partir de 2016, la programmation des contrôles juridictionnels a été intensifiée et la part du contrôle des comptes dans le programme des magistrats, notamment des nouveaux arrivants, a été accrue. L'organisation interne de la juridiction a aussi été modifiée, avec notamment la mise en place d'un comité juridictionnel⁶⁵ et la création, dans l'ensemble des chambres, de sections contentieuses.

⁶¹ CC, 19 octobre 2006, *Syndicat intercommunal d'assainissement de Bellecombe*, n° 46493.

⁶² CE, 27 octobre 2008, *Syndicat intercommunal de Bellecombe et Patois*, n° 293611.

⁶³ CE, 6 décembre 2017, *Mme Molland*, n° 402474.

⁶⁴ CC, 12 juillet 2018, *Gestion de fait de l'association du personnel communal de Saint-André* n° S 2018-2072.

⁶⁵ 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, ainsi qu'à la publication d'un recueil annuel. Au-delà, il est investi d'une mission permanente de réflexion, d'étude, 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 réalisé concomitamment au contrôle juridictionnel sur les comptes, il 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 2018, 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 qui ne sont pas 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 notamment 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 dès 2017.

**Un exemple de mise en œuvre d'une nouvelle compétence :
le contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS)
privés en région Pays de la Loire**

Dans le cadre de cette nouvelle compétence, la chambre régionale des comptes Pays de la Loire a examiné la gestion des ressources humaines de deux associations gestionnaires d'établissements et services médico-sociaux pour enfants et adultes en situation de handicap.

L'ADAPEI-ARIA de Vendée propose une offre de dispositifs médico-sociaux et sociaux au bénéfice de 3 000 personnes. Elle gère 90 établissements et services. De même, l'association ligérienne d'aide aux handicapés mentaux et inadaptés (ALAHMI) dans le Maine-et-Loire regroupe 10 établissements et services permettant d'accueillir 368 bénéficiaires.

L'organisation du temps de travail est une problématique complexe au sein de ces structures, qui offrent des temps d'ouverture et des rythmes différents entre services (semi-internat, internat jusqu'à 365 jours par an). Cette organisation du travail est liée à la complexité des situations rencontrées.

Ces deux associations, adhérentes de la CCN 66⁶⁶, organisent ainsi l'activité des personnels éducatifs sur un temps de travail annuel de 1 456 heures, qui prend en compte à la fois le temps de présence auprès des bénéficiaires, des temps de préparation, des temps de réunion pour les synthèses, mais aussi les échanges avec les parents et les différents partenaires.

La chambre a observé que l'une comme l'autre de ces associations avaient massivement recours aux contrats à durée déterminée (CDD), pour compléter ou remplacer les emplois permanents. En 2016, pour l'ADAPEI-ARIA, le volume était de 10 000 contrats par an, pour un équivalent de 230 ETP ; pour l'ALAHMI, 7 969 CDD, soit l'équivalent de 109 ETP, ont complété 400 emplois permanents. Certains salariés ont ainsi exercé sur la base de plus de 100 contrats successifs en une seule année.

La chambre a rappelé que ce mode de gestion était risqué, à plusieurs titres. Le risque juridique est important au regard du droit du travail, qui limite théoriquement le recours à ces contrats. Les coûts de gestion sont accrus et le risque de recrutement d'une personne peu fiable est réel si la procédure de recrutement n'est pas régulièrement contrôlée. Enfin, la précarité dans laquelle les salariés en CDD multiples sont maintenus n'est pas un facteur de qualité de l'accompagnement des personnes, qui sont elles-mêmes en situation de fragilité.

À la suite de ces observations, les deux associations se sont engagées, depuis 2017, dans un processus de réduction du recours aux CDD.

⁶⁶ CCN 66 : convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966.

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 2018

Cour des comptes	État, Sécurité sociale		
	Établissements publics nationaux (<i>sauf délégation aux CRTC</i>)		
	Entreprises publiques		
	Chambres d'agriculture et GIP		
	Organismes privés bénéficiant de concours publics nationaux ou dans lesquels les organismes relevant de sa compétence sont majoritaires au capital ou dans les voix délibérantes		
	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	ESMS Fonds européens
		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) ⁶⁷ , etc.	
		Sociétés d'économie mixte locales et sociétés détenues à + 50 % par les collectivités territoriales	
		Organismes privés bénéficiant de concours publics locaux ou dans lesquels les organismes relevant de leurs compétences sont majoritaires au capital ou dans les voix délibérantes	
		Chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers et de l'artisanat	
	Catégories d'organismes délégués	Certains établissements d'enseignement (écoles d'architecture, notamment)	
		Établissements publics fonciers et certains établissements publics d'aménagement	
		Établissements publics de santé (hôpitaux) et leurs groupements	
		GCS - GCSMS	

Source : Cour des comptes

⁶⁷ Depuis leur décentralisation partielle aux régions, entrée en vigueur le 1^{er} 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 : l'équipement des forces de l'ordre⁶⁸

Dans un contexte de menace terroriste élevée, la Cour a analysé l'équipement des forces de sécurité intérieure, condition essentielle de l'exercice de leurs missions. Elle a souligné qu'entre 2012 et 2017 les dépenses relatives aux équipements et matériels des agents de police et de gendarmerie ont connu une progression sensible (+180 %), destinée à combler le retard précédemment constaté : renforcement des armements et des moyens de protection, accroissement du parc automobile, etc. Au cours de cette même période, la mutualisation des services supports des deux forces s'est également accrue, avec la création, au niveau central comme au niveau déconcentré, de services unifiés.

Cependant, la Cour a constaté que cette mutualisation reste inaboutie, que ce soit au niveau de la fonction achat ou en termes de doctrine d'emploi, de logistique ou encore de systèmes d'information. Au niveau de la fonction achat en particulier, la définition préalable des besoins est à renforcer : elle doit procéder d'une étude des besoins opérationnels et se doter d'un volet prospectif, en rompant avec la logique de renouvellement qui prévaut aujourd'hui. Les fonctions supports doivent être revalorisées, notamment sur le plan des ressources humaines, et la formation des agents renforcée. Enfin, l'État doit se doter d'outils de gestion et d'analyse performants, pour évaluer et améliorer la qualité de la chaîne logistique.

La tension permanente que fait peser le contexte sur les forces de sécurité a rendu difficiles les réorganisations internes au ministère de l'intérieur. La Cour recommande désormais d'en faire une priorité, afin d'accroître les capacités opérationnelles des services.

Dans le cadre de ces contrôles, la Cour peut être conduite à contrôler, en particulier, certains services à compétence nationale comme le Mobilier national (cf. tome I) ou encore le service commun des laboratoires.

⁶⁸ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, L'équipement des forces de l'ordre*. La Documentation française, mai 2018, 164 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

**Le contrôle d'un service à compétence nationale :
le Service commun des laboratoires, une réforme inaboutie**

Créé en janvier 2007, le Service commun des laboratoires (SCL) résulte de la fusion des laboratoires d'analyses de deux directions générales des ministères économiques et financiers : les douanes et droits indirects (DGDDI), d'une part, et la concurrence, la consommation et la répression des fraudes (DGCCRF), d'autre part. Le SCL a principalement pour mission d'effectuer les analyses et expertises des deux directions auxquelles il est rattaché. Il dispose pour cela de 400 agents, répartis entre l'unité de direction à Paris et 11 laboratoires (dont deux outre-mer).

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations que la Cour avait formulées, après un contrôle des comptes et de la gestion de ce service à compétence nationale en 2014⁶⁹, fait apparaître un bilan en demi-teinte, évoqué dans le tome II du présent rapport public annuel sous le prisme des enjeux de coordination et de mutualisation, notamment au niveau interministériel (*Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès insuffisants, des réformes indispensables*).

Certes, des progrès peuvent être constatés dans la gestion du SCL : les modalités d'accréditation des laboratoires et d'audit interne ont été améliorées et centralisées ; de nombreuses régies ont été fermées ; la politique tarifaire vis-à-vis des tiers a été clarifiée. Surtout, une comptabilité analytique a enfin été mise en place.

Cependant, la portée de la modernisation engagée apparaît limitée, et s'apparente à une réforme de façade. Si une revue détaillée des prestations a été engagée, elle n'a toutefois pas conduit à distinguer celles susceptibles d'être confiées à d'autres laboratoires. La réorganisation du réseau, autour de 29 domaines scientifiques, est en effet intervenue à périmètre d'activité inchangé. De même, la comptabilité analytique est insuffisamment utilisée. Celle-ci est pourtant indispensable pour comparer la performance entre laboratoires du SCL, adapter leurs moyens à leur activité et aux coûts de référence et, ainsi, améliorer le pilotage.

Par ailleurs, dix ans après la fusion des deux réseaux, une démarche de spécialisation des laboratoires a été engagée, mais le nombre des implantations géographiques du SCL n'a que peu évolué. Depuis la fermeture récente du site de Paris, prévue de longue date, aucun nouveau projet de fusion d'établissements n'est à l'étude et, plus généralement, les gains d'efficacité restent insuffisants.

⁶⁹ Cour des comptes, *Référé, Le Service commun des laboratoires*, avril 2014, 4 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

En d'autres termes, au-delà de certaines améliorations apportées à la gestion courante du service, la réflexion stratégique sur le positionnement du SCL, ses moyens et ses missions n'a pas été engagée. Or, son modèle reste fragile et peu soutenable à moyen terme. En effet, son volume d'activité limité et la diversité des demandes qui sont lui sont adressées, comme les exigences liées aux évolutions réglementaires et techniques, les besoins d'investissements et la contrainte budgétaire, l'obligent à s'adapter rapidement. Une impulsion forte doit, dès lors, être donnée sans tarder pour revoir en profondeur son modèle économique et son positionnement.

La Cour appelle donc à renforcer le pilotage du service, par la coordination accrue entre l'ensemble des acteurs concernés, ainsi qu'à fixer des objectifs précis de gains d'efficacité et de restructuration du réseau, d'ici le prochain cadre d'orientation pluriannuel. Elle préconise aussi de développer rapidement l'utilisation de la comptabilité analytique, en vue d'améliorer l'allocation des moyens et de poursuivre la spécialisation des établissements, outre la mise en extinction des statuts spécifiques aux agents du service. Au-delà, une large réflexion mériterait d'être engagée sur le recours, par l'État, aux réseaux de laboratoires, en s'appuyant sur une cartographie détaillée de l'ensemble des organismes publics et privés réalisant des analyses.

Dans le cadre de la modernisation de l'État, il s'agit ainsi d'optimiser les moyens, en dégagant des économies dans la dépense publique, et d'apporter un service de qualité au meilleur coût pour la collectivité.

La Cour est compétente pour contrôler la gestion de tous les établissements publics nationaux, comme les trois établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) qui composent le groupe SNCF (cf. tome II).

Relève aussi de la compétence de la Cour des comptes le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques : non seulement les EPIC précités, mais aussi les sociétés nationales, les sociétés d'économie mixte et les sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la totalité ou la majorité du capital social, comme Radio France ou EDF SA (cf. tome II).

Un exemple d'établissement contrôlé par la Cour des comptes : la Société du Grand Paris⁷⁰

Créée sous forme d'EPIC en 2010, la Société du Grand Paris (SGP) doit faire émerger un nouveau réseau de transport public en région Île-de-France. À rebours des décentralisations de compétences, l'État a ainsi confié à cet opérateur le soin de concevoir le Grand Paris Express, infrastructure nouvelle de métro en rocade autour de la capitale. Après validation du projet, l'établissement se retrouve désormais confronté aux défis de sa réalisation en maîtrise d'ouvrage publique, qu'amplifient les contraintes calendaires et politiques, dans la perspective incertaine d'être au rendez-vous des Jeux Olympiques de 2024.

La Cour a constaté un dérapage important des coûts à la charge de la SGP : en plus d'estimations initiales fragiles du coût du projet, l'État n'a cessé de mettre à contribution la SGP pour financer d'autres projets régionaux. Fin juillet 2017, la nouvelle estimation à terminaison des coûts du Grand Paris Express et des dépenses de la SGP s'élevait à 38,5 Md€, soit 12 Md€ de plus que l'objectif fixé par le Gouvernement en 2013.

Pour la Cour, ces réévaluations peuvent remettre en cause la pertinence socio-économique du projet, et ce d'autant plus que sa trajectoire financière n'est pas maîtrisée : principalement financé par le recours à la dette, qui viendra alourdir le poids de la dette publique, l'équilibre financier est très sensible aux variations de coûts, à la dynamique des recettes fiscales affectées et aux paramètres d'endettement.

Il résulte de la nouvelle estimation des coûts du projet que le modèle de financement de la SGP pourrait ne pas être soutenable en raison du poids des frais financiers, ainsi que des interrogations sur la capacité de l'établissement à amortir la dette. Pour assurer la soutenabilité à long terme du projet, les propositions d'étalement de la construction du Grand Paris Express restent insuffisantes, à niveau de recettes inchangé.

Afin de maîtriser le coût du projet, la Cour préconise notamment d'assigner à la SGP un coût d'objectif, à fixer par ligne, et de revoir le périmètre et le phasage des dépenses.

⁷⁰ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, La Société du Grand Paris*. La Documentation française, décembre 2017, 175 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

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

**Le contrôle des personnes morales de droit public :
la Banque de France⁷¹**

La Banque de France, institution *sui generis* dont le capital appartient à l'État, exerce ses missions, d'une part, dans le cadre européen, et, d'autre part, pour le compte de l'État. Elle conduit pour ce dernier des missions d'intérêt général, lesquelles sont rémunérées afin de couvrir les coûts engagés.

La Cour a constaté que, si elle met en œuvre une stratégie affirmée de transformation, la Banque devrait réexaminer, avec l'État, la pertinence de certaines missions confiées. Cas unique en zone euro, la Banque de France réalise, par exemple, le traitement des dossiers de surendettement. Cette mission contribue au maintien d'un réseau plus dense en termes d'implantations et d'effectifs que celui de ses homologues européennes, et ce malgré les restructurations successives et le contexte de nombreux départs en retraite.

Enfin, la Cour a souligné un manque de maîtrise dans certaines dépenses de l'établissement : elle recommande de placer les dépenses sociales et immobilières sous plus forte contrainte financière, ainsi que d'encadrer fortement la politique de mécénat.

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, ainsi que ceux habilités à recevoir des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires. L'institution des courses constitue un cas atypique récemment contrôlé par la Cour.

⁷¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique, La Banque de France*. La Documentation française, décembre 2018, 164 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

**Des organismes privés contrôlés par la Cour des comptes :
l'institution des courses⁷²**

L'institution des courses regroupe cinq organismes principaux qui organisent les courses de trot et de galop et gèrent les principaux hippodromes français. Ces sociétés ont constitué le Pari mutuel urbain (PMU) pour recueillir les paris et distribuer les gains. En 2017, le PMU a collecté 9,1 Md€, 77 % du total de ces enjeux ayant été reversés aux parieurs gagnants, 6 % finançant les charges du PMU, 8 % revenant aux sociétés de courses et 9 % étant prélevés par l'État.

Par dérogation à l'interdiction des jeux d'argent, les sociétés de course bénéficient d'un monopole pour l'organisation des paris et ont une compétence exclusive pour décider du nombre et du calendrier des courses. Ce « double monopole » apparaît insuffisamment contrôlé par les ministères de tutelle.

La Cour a souligné que le cadre juridique, auquel est soumise l'institution, n'est pas toujours respecté : c'est notamment le cas des dispositions visant à lutter contre les risques de blanchiment de capitaux et de fraude fiscale.

Par ailleurs, la Cour a recommandé une réforme plus générale de l'organisation de l'institution des courses. Elle a proposé, entre autres, de confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard à une autorité administrative indépendante, ainsi que de réfléchir à la pertinence du maintien du monopole pour l'organisation des paris hippiques, au regard du contexte de plus en plus concurrentiel du secteur des jeux et des paris.

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

⁷² Cour des comptes, *Rapport public thématique, L'institution des courses*. La Documentation française, juin 2018, 198 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Le contrôle de l'emploi des dons versés aux organismes faisant appel à la générosité publique : WWF France⁷³

Fondé en 1973, le Fonds mondial pour la nature France (WWF France) fait partie d'un vaste réseau mondial, rattaché à une organisation non gouvernementale de protection de l'environnement, le *World Wild Fund*, dont le siège est établi en Suisse. En 2004, l'association a fait le choix de se convertir en fondation reconnue d'utilité publique. Forte de ses 220 000 donateurs et de ses 6 000 bénévoles, WWF France tire de la générosité publique deux tiers de ses ressources, soit environ 13 M€.

À l'issue de son contrôle, la Cour a constaté les progrès réalisés en matière de gouvernance de l'entité, même si des fragilités persistent en matière de contrôle interne ou de prévention des conflits d'intérêts. Par ailleurs, elle a préconisé une clarification des modes d'appel à la générosité du public et une plus grande transparence dans l'information des donateurs : les démarchages sont centrés sur la protection des espèces, négligeant le fait que 40 % des dons sont affectés aux actions de sensibilisation ; le compte d'emploi des ressources minore les dépenses de fonctionnement et de collecte au bénéfice des missions sociales plus valorisantes.

Quant aux programmes conduits à l'étranger par le WWF France, l'absence de justificatifs concernant certains versements n'a pas permis à la Cour de se prononcer sur la conformité de ces flux financiers aux objectifs des appels à la générosité du public.

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 catégories d'organisme publics⁷⁴, dont ceux en charge de la santé.

⁷³ Cour des comptes, *Rapport sur un organisme bénéficiant de la générosité publique, Le Fonds mondial pour la nature : WWF France*. Avril 2018, 104 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁴ 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).

**Exemple de contrôle des CRTC dans le domaine hospitalier :
le centre hospitalier de Bigorre (Hautes-Pyrénées), une fusion
nécessaire avec celui de Lourdes**

Avec 967 lits, 145 M€ de produits, 24 500 séjours et 1 889 ETP en 2016, le centre hospitalier de Bigorre à Tarbes est le principal établissement public de santé des Hautes-Pyrénées. Il connaît des difficultés financières persistantes, notamment du fait de la faible restructuration de l'offre de soins sur le territoire, où cinq établissements se partagent l'activité d'un bassin de vie restreint et à la démographie déclinante.

La coopération entre les centres hospitaliers de Tarbes et de Lourdes, distants de 18 kilomètres, souffre d'une rivalité qui a longtemps paralysé toute tentative de rationalisation de l'offre de soins. Sous l'impulsion de la direction commune mise en place en 2012, d'importantes restructurations ont toutefois pu être menées depuis 2015 et diverses coopérations ont été approfondies entre les deux établissements.

Toutefois, la situation financière du centre hospitalier de Bigorre reste dégradée. La capacité d'autofinancement brute consolidée a été consommée à 96 % sur la période par les annuités en capital de la dette (37,4 M€). Les 28 M€ de dépenses d'équipements réalisées de 2011 à 2016 ont ainsi été intégralement financées par la souscription de 30,7 M€ d'emprunts nouveaux.

De nombreuses disciplines demeurent encore en doublon sur les centres hospitaliers de Bigorre et de Lourdes. L'autonomie juridique des établissements, impliquant la coexistence d'instances en miroir, est faiblement efficiente. Leur fusion semble une étape incontournable pour permettre l'émergence d'un pilotage médico-administratif commun, susceptible d'apporter une réponse rationalisée aux besoins du bassin de santé.

Esquissé et quatre fois ajourné par l'agence régionale de santé, le projet de reconstruction de l'établissement semble être la solution la plus satisfaisante. Cette reconstruction offrira l'occasion d'un indispensable remodelage de l'offre de soin à l'échelle du groupement hospitalier de territoire.

Les contrôles des CRTC s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle et peuvent porter sur tout type d'organisme ressortant de leur compétence, 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 publics locaux peuvent s'appuyer pour faire évoluer leurs pratiques vers plus d'efficacité et d'efficacités.

Exemple de contrôle des CRTC mettant en évidence une gestion fragilisée par l'absence durable d'équilibre économique

Le syndicat de transport et de traitement des déchets ménagers de Moselle-Est (SYDEME) regroupe un tiers de la population départementale. S'y ajoute un groupement de communes du Bas-Rhin, conduisant ses activités à concerner au total 298 communes rassemblant 380 000 habitants.

La mise en place d'un traitement innovant des déchets, par méthanisation, a nécessité un programme d'investissements de près de 100 M€, financés à 90 % par la dette.

Une tarification inadaptée, des recettes insuffisantes

La chambre régionale des comptes Grand Est a renouvelé le constat de la méconnaissance du coût réel de ces activités. La collecte dite « multi-flux » n'a pas atteint les objectifs fixés : certains coûts, qu'elle était censée réduire, ont été majorés. Cette situation a conduit à la mise en œuvre d'une politique de tarification hasardeuse.

Dans ces conditions, le syndicat a été confronté à une insuffisance de recettes de fonctionnement, pour couvrir des charges alourdies par les intérêts des emprunts.

Il en a résulté un déséquilibre budgétaire chronique et insuffisamment pris en compte. Le préfet a saisi la chambre en 2015 pour un déficit estimé à 12 M€, puis à nouveau en 2018 pour absence d'équilibre réel du budget du syndicat. La CRC a ainsi préconisé, à deux reprises, une augmentation significative des tarifs, qui n'a été que partiellement mise en œuvre.

Une assemblée délibérante sous-informée par l'exécutif

L'exécutif du syndicat a négligé l'information de son assemblée délibérante. Il a ainsi pu laisser croire aux membres de l'établissement que des hausses tarifaires limitées, conjuguées à des recettes d'exploitation hypothétiques (valorisation des sous-produits de la méthanisation) permettraient de faire face à ses lourds engagements financiers.

De plus, en dépit des recommandations formulées, aucun plan stratégique n'a été élaboré et aucune stratégie financière n'a été présentée et encore moins validée par l'assemblée délibérante.

Au final, si le projet a été correctement mené dans sa dimension technique, l'échec sur le plan financier est patent. Le syndicat a très largement sous-estimé l'effort financier induit par ses investissements et le poids de sa dette. Les intercommunalités membres n'étaient aucunement préparées au versement des contributions exceptionnelles. La hausse de fiscalité qui en a résulté a contribué à dégrader l'image de l'établissement.

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 de la gestion des scènes nationales dans la région Hauts-de-France

Créé en 1990 par le ministère de la culture et de la communication, le label « Scène nationale » a été attribué à 74 équipements en France. La chambre régionale des comptes Hauts-de-France a contrôlé sept des neuf scènes nationales de la région⁷⁵. Si leur fonctionnement est globalement satisfaisant, plusieurs axes d'amélioration ont été identifiés.

Leur activité est soutenue, notamment grâce à une tarification faible, prévue par le label ; elle se situe entre 7 et 9 € en moyenne. Les stratégies de tarification des scènes, qui privilégient soit l'abonnement, soit le tarif unique, gagneraient à s'appuyer sur une meilleure connaissance du public.

Les recettes de billetterie sont marginales. Le budget des scènes est alimenté à plus de 90 % par des subventions publiques. Aussi, par exemple, le coût de 77 € par place au Bateau Feu (Dunkerque) et à la Rose des Vents (Villeneuve d'Ascq) est financé à hauteur de 70 € par des subventions. Celles-ci étant en baisse sur la période récente, le maintien de l'équilibre budgétaire passe alors par une réduction de la programmation annuelle.

Dans un contexte financier tendu, la définition d'un cadre de gestion pluriannuel, prévu par le label, se justifie donc particulièrement. Pourtant, les conventions pluriannuelles d'objectifs ne sont pas toujours signées avec les collectivités publiques, ou bien avec retard. Des efforts sont donc nécessaires pour respecter le cadre défini. À l'initiative de la région Hauts-de-France et de la direction régionale des affaires culturelles, un travail d'harmonisation des conventions, ainsi que de prise en compte des besoins en investissement a été entrepris.

Le statut juridique des scènes demeure, dans la plupart des cas, associatif. Cette formule est manifestement privilégiée pour sa souplesse. Le statut d'établissement public de coopération culturelle, choisi pour la Maison de la culture à Amiens, ne s'est pas généralisé. Enfin, la formule de la délégation de service public, adoptée pour une scène ayant le statut d'économie mixte, constitue un cadre juridique moins adapté.

⁷⁵ Le Channel (Calais), le Bateau Feu (Dunkerque), le Tandem (Arras – Douai), le Manège (Maubeuge), la Maison de la culture d'Amiens, le Phénix (Valenciennes) et la Rose des Vents (Villeneuve d'Ascq).

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 « Réunion des musées régionaux »

Créée en 2012 par les communes du Tampon et de Saint-Leu, ainsi que la région Réunion, la société publique locale (SPL) « Réunion des musées régionaux » gère quatre équipements culturels de la région : Stella Matutina, Kélonia, la Cité du volcan, et le Musée des arts décoratifs et du design de l'océan indien.

Sur le plan organique, le pacte d'actionnaires apparaît fragile, la région détenant 99 % des actions. Les instances décisionnaires sont peu réunies et les conditions de l'exercice d'un « contrôle analogue », par l'ensemble des actionnaires, ne sont pas satisfaites. De plus, la gouvernance, assurée par un président-directeur général et un directeur général délégué, apparaît surdimensionnée.

La société a acquis 20 % du capital de la société exploitant le musée de la Saga du Rhum. La valorisation des titres détenus constitue un risque, au regard de la situation structurellement déficitaire de cette société.

De plus, son activité a été pénalisée par la fermeture de la Cité du volcan et de Stella Matutina, en raison de travaux de réhabilitation débutés en 2011. Le coût, lié à la décision de conserver les personnels pendant la période de fermeture des deux installations, a également été préjudiciable.

En termes de gestion, la société a engagé un plan de licenciement en 2017 et a bénéficié de subventions de la région pour faire face à ses charges d'exploitation.

Avec un taux de fréquentation des sites erratique, le bilan apparaît mitigé. L'objectif d'impulser une nouvelle gouvernance des structures muséales régionales, par le biais d'une SPL, peine à se mettre en place au bout de six ans.

Son mode de fonctionnement apparaît enfin perfectible. Plutôt que de remettre en cause ce choix pour gérer ses équipements muséaux, comme l'y invitait la chambre régionale des comptes La Réunion, la région s'est engagée à corriger l'ensemble des dysfonctionnements relevés.

Les contrôles des CRTC peuvent, en outre, donner lieu à des observations récurrentes, notamment en ce qui concerne les conditions de fonctionnement et de coopération entre différentes structures financées par une même collectivité. Il s'agit d'assurer une information complète et lisible des actions et des décisions engageant les finances des organismes publics.

Le tourisme en Lozère : une nécessaire clarification des intervenants

Association régie par la loi de 1901, le comité départemental du tourisme (CDT) de la Lozère a été créé par le département, qui lui a confié la mise en œuvre de la politique touristique sur son territoire, en particulier au travers de la réalisation du schéma départemental du tourisme. Ses actions de promotion touristique sont diffuses et variées, mais souffrent d'une absence d'évaluation de leur efficacité.

Son action s'articule avec celle de la société d'économie mixte locale pour le développement de la Lozère (SELO), contrôlée par la chambre pour les exercices 2010 à 2015, qui occupe une place prépondérante et atypique dans le paysage économique lozérien. La diversité de son objet social l'a conduite à exploiter de très nombreuses activités : villages de vacances, gîtes, parcs animaliers, stations thermales, golf, agences de voyages, stations de ski, point de restauration, location d'immeubles commerciaux, etc. outre une activité ponctuelle de maîtrise d'ouvrage déléguée.

La collaboration entre le comité et la société, nécessité opérationnelle, était fondée sur le constat que le département disposait de l'entière maîtrise des deux structures. Or, ce postulat méconnaît l'indépendance décisionnelle dont jouissent les deux personnes morales concernées.

En effet, le comité du tourisme, association relevant de la loi de 1901, n'a pas vocation à faire de bénéfices, à l'inverse de la société d'économie mixte. Le CDT bénéficie de subventions publiques importantes pour l'exercice de ses missions de service public (en moyenne 1,6 M€ par an sur la période), lesquelles ne peuvent bénéficier indirectement à la SELO, sous peine d'aboutir au contournement des dispositions de l'article L. 1523-7 du code général des collectivités territoriales.

La chambre régionale des comptes Occitanie a constaté que les modalités retenues, pour le rapprochement entre les deux structures, ne sont pas à l'abri de toute critique. Le manque de transparence des refacturations entre les deux entités, et les incidences financières pour le comité de ce partage des ressources humaines et matérielles, sont apparus peu compatibles avec son statut associatif et son financement par des deniers publics. La CRC a donc recommandé de refonder le système de mutualisation des moyens mis en œuvre entre les deux structures.

Le conseil d'administration, réuni en avril 2018, a répondu aux observations de la chambre en mettant un terme à l'intrication entre la SELO et le CDT, avec la suppression de l'unité économique et sociale, l'affectation des salariés à chaque structure et la recherche de locaux distincts pour le comité. Il s'engage à clarifier les contrats de travail, mettre à plat le système de rémunération, établir des fiches de postes, engager une réflexion sur le temps de travail. Un protocole transactionnel est en cours de signature pour obtenir le reversement de 140 000 € attribués à tort à un membre de l'ancienne équipe de direction.

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 politique spatiale en matière de lanceurs, soit à un rapport spécifique rendu public, comme celui sur le soutien public au mécénat des entreprises⁷⁶, transmis au Parlement en novembre 2018, relèvent de cette catégorie.

Un exemple de contrôle de la Cour sur une politique : la décote du foncier public en faveur du logement social⁷⁷

Inauguré par la loi dite « Duflot » du 18 janvier 2013, le dispositif de la décote permet à l'État et à certains de ses établissements publics d'appliquer une décote sur la valeur vénale des terrains vendus, lorsqu'un projet envisage d'y construire des logements sociaux. Cette subvention indirecte permet aux programmes d'atteindre l'équilibre économique indispensable à l'obtention d'un agrément.

La Cour relève qu'en définitive, ce dispositif, qui se voulait ambitieux, n'a été que peu utilisé et qu'il s'avère relativement coûteux : les 69 cessions réalisées entre 2013 et 2016 ont permis une mise en chantier de 4 600 logements sociaux, mais ont représenté un manque à gagner d'environ 107 M€ pour l'État.

⁷⁶ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, Le soutien public au mécénat des entreprises. Novembre 2018, 165 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁷ Cour des comptes, *Référé*, Évaluation du dispositif de la décote sur le foncier public en faveur du logement social. 26 octobre 2017, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Le dispositif, qui demeure d'ailleurs concurrencé par d'autres procédures, est complexe dans sa mise en œuvre. La Cour conclut ainsi à une mobilisation excessive de moyens humains et financiers au regard des résultats obtenus : elle vise en particulier des opérations de réhabilitation où les décotes dépassent les 50 000 € par logement, en posant la question du juste point d'équilibre entre promotion de la mixité sociale et préservation des deniers publics. Elle pointe le risque d'une instrumentalisation des règles d'urbanisme et recommande à l'État de mieux préserver ses intérêts patrimoniaux, notamment en renforçant le contrôle financier *ex post* des opérations.

Les contrôles des CRTC peuvent aussi les amener à examiner une activité ou une politique conduite par plusieurs entités, comme le montrent les rapports d'observations de la chambre Nouvelle-Aquitaine sur la gestion de la commune de Biarritz et sur la société d'économie mixte (SEM) municipale.

**Un exemple de contrôles de CRC portant sur une politique locale :
le développement touristique et économique de la commune
de Biarritz**

Dans le cadre de sa politique de développement touristique et économique, la ville de Biarritz a décidé de créer une offre d'animation thématique consacrée à l'océan, à travers la réalisation de deux équipements, la Cité de l'Océan et l'extension de l'Aquarium-Musée de la Mer.

Le montage juridique de l'opération reposait sur deux conventions : une convention de partenariat public-privé (PPP), conclue en 2008 entre la ville de Biarritz et la SNC Biarritz Océan, filiale à 100 % de la société VINCI Construction France, régissant la construction et le suivi des équipements ; une convention de délégation de service public (DSP), conclue en 2009 entre la ville de Biarritz et la SEM « Biarritz Océan » (société d'économie mixte constituée spécialement à cet effet), régissant la gestion, l'exploitation commerciale et l'animation des deux sites.

À la suite de l'annulation par le Conseil d'État, le 30 juillet 2014, de la délibération du conseil municipal autorisant le maire à signer le contrat de partenariat, la commune et la SNC se sont entendues pour le résilier à compter du 31 décembre 2015. Cependant, la SNC Biarritz Océan ayant cédé à Dexia la totalité de la créance détenue sur la commune au titre du PPP, la ville a fait le choix de poursuivre le remboursement des loyers ainsi cédés à l'établissement financier jusqu'à l'expiration du calendrier initialement retenu.

Le dénouement de l'opération Biarritz Océan n'interviendra donc qu'en 2040. Sur la base des seules dépenses et ressources certaines pour la commune, la chambre régionale des comptes a évalué à 39,2 M€ la charge nette de la collectivité, correspondant à la différence entre 62,7 M€ de dépenses engagées ou restant à engager et 23,5 M€ de ressources encaissées ou restant à encaisser.

Par ailleurs, le modèle économique reposait sur l'hypothèse que l'exploitation de la SEM serait suffisamment profitable pour permettre à cette entreprise de verser à la commune une redevance de même montant que les loyers payés par cette dernière au titulaire du contrat de partenariat. Le budget prévisionnel joint par la SEM à son offre de candidature à la DSP évaluait à 450 000 le nombre d'entrées nécessaires à cet équilibre économique, correspondant à un chiffre d'affaires prévisionnel de 5,6 M€ HT.

En réalité, un tel niveau n'a jamais pu être atteint, le nombre total d'entrées pour les deux sites s'établissant en moyenne à 328 265 par an entre 2011 et 2015. La fréquentation tout comme le chiffre d'affaires diminuent régulièrement depuis 2012. Le plan de relance adopté en 2015, à l'initiative de la commune de Biarritz mais avec le concours financier des autres collectivités actionnaires, repose sur un nouveau modèle économique fondé sur une fréquentation prévisionnelle réduite à 350 000 entrées (soit 100 000 de moins que dans le plan d'affaires originel).

Quand l'activité ou la politique concernée est menée par plusieurs entités qui relèvent de la compétence de plusieurs CRTC, une formation commune aux chambres concernées est établie pour mener le contrôle. Tel fut notamment le cas pour l'enquête sur le service public d'assainissement non collectif, qui a donné lieu à un référé adressé le 24 septembre 2018 au ministre de l'intérieur et au ministre de la transition écologique et solidaire et publié sur le site internet de la Cour des comptes le 13 décembre 2018.

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.

Le coût non-maîtrisé du recours aux médecins remplaçants au centre hospitalier de Valence (Drôme)

Pour assurer le remplacement de praticiens hospitaliers ou pourvoir à des vacances de postes, le centre hospitalier de Valence emploie régulièrement des médecins contractuels, dans le cadre de contrats de gré à gré. Entre 2014 et 2016, les dépenses dites « *d'intérim médical* » ont plus que doublé, le centre hospitalier versant, pour attirer des praticiens spécialistes, des rémunérations excédant les seuils réglementaires.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a observé que cette progression des dépenses d'intérim médical s'expliquait, en partie, par le contexte de concurrence entre les hôpitaux, appartenant parfois au même groupement hospitalier de territoire. Certaines spécialités se trouvent ainsi mal assurées, ou au contraire surdimensionnées, en raison d'une offre médicale insuffisamment complémentaire.

Par ailleurs, certains praticiens titulaires du centre hospitalier ont recours de façon abusive à la mise en disponibilité pour convenances personnelles dans le but, non déclaré, de travailler dans des établissements proches pour une charge de travail moindre et une rémunération nettement plus élevée. Ce phénomène concerne également des praticiens hospitaliers à temps partiel qui interviennent dans d'autres établissements pour des missions temporaires.

Il en résulte un coût anormalement élevé de la ressource médicale, ainsi que d'importantes difficultés d'organisation pour les établissements hospitaliers du secteur.

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 administratif⁷⁸.

⁷⁸ 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.

Exemple d'avis de contrôle budgétaire d'une chambre régionale des comptes : la commune d'Hesdin (Pas-de-Calais)

Le préfet du Pas-de-Calais a saisi la chambre régionale des comptes Hauts-de-France au motif que le budget primitif 2018 de la commune n'avait pas été voté dans le délai légal.

Si cet avis a été l'occasion de rappeler les principes qui régissent l'action des CRC en ces circonstances, à savoir permettre le fonctionnement normal des services ainsi que le règlement des dépenses obligatoires et la poursuite des opérations engagées, sans pour autant se substituer à l'assemblée délibérante pour le choix des investissements, il a également donné la possibilité de rappeler les conditions dans lesquelles le maire peut engager des dépenses d'investissement en l'absence de budget voté.

En l'espèce, les dispositions de l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales précisent que l'autorisation du conseil municipal est requise pour engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent (non compris les crédits afférents au remboursement de la dette), ce qui, au cas d'espèce, n'était pas le cas.

Au surplus, la chambre a constaté que d'importantes opérations d'investissement avaient été engagées sans autorisation, soit après le rejet du projet de budget par le conseil municipal, soit même après la date de la saisine préfectorale auprès de la chambre, ce qui contrevient aux dispositions de l'article L. 1612-2 du code précité, qui suspend la collectivité de ses pouvoirs budgétaires.

Dans ces conditions, la chambre a décidé de ne pas retenir ces opérations d'investissement, estimant qu'il appartenait au seul conseil municipal de décider de la réalisation ou non de ces opérations.

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 en 2018 par les CRTC, dans le cadre du contrôle budgétaire, s'est élevé à 577.

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 2018, 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 sur le soutien aux énergies renouvelables, réalisé à la demande du Parlement et rendu public en mars 2018⁷⁹, le rapport thématique intitulé « La DGFIP, dix ans après la fusion », publié en juin 2018⁸⁰, ainsi que l'insertion portant sur la gestion des fonds européens structurels et d'investissement en Outre-mer (cf. tome I).

Un exemple d'examen de la performance : les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique⁸¹

Dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA), engagé en 2010, de nouveaux dispositifs ont été créés, destinés à améliorer la valorisation de la recherche publique. Ils visent à renforcer l'utilisation, notamment par les entreprises, des connaissances produites par les chercheurs des organismes publics, afin de produire de la valeur économique et sociale.

⁷⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le soutien aux énergies renouvelables*. La Documentation française, mars 2018, 117 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La DGFIP, dix ans après la fusion*. La Documentation française, juin 2018, 143 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique*. La Documentation française, mars 2018, 228 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

L'un des objectifs poursuivis était d'améliorer les performances de la France, y compris au regard des classements internationaux. De nouvelles structures, fortement dotées, ont ainsi été créées pour dix ans, avec pour ambition de faciliter le partenariat public / privé. Un effort financier supérieur à 5 Md€ a été consenti.

La Cour a dressé un bilan mitigé de l'efficacité de cette réforme, en soulignant : des effets de redondance, issus de l'empilement de dispositifs anciens et nouveaux ; le soutien de projets faiblement innovants, répondant davantage à une logique de maillage territorial ; un pilotage difficile entre les nombreuses parties prenantes.

Les premières réalisations des structures créées par le PIA se révèlent, en moyenne, décevantes par rapport aux objectifs fixés et aux moyens engagés : l'abondance de financements, sans réelle contrainte budgétaire, a favorisé une prolifération de structures, à l'encontre de l'objectif initial d'excellence et de sélectivité.

La Cour a recommandé, entre autres, d'introduire des indicateurs d'impact pour évaluer la performance des dispositifs, ainsi que de supprimer les structures n'ayant pas démontré leur valeur ajoutée.

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, ainsi que sur 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.

L'exploitation des chemins de fer en Corse : un bilan mitigé

La société anonyme d'économie mixte locale (SEM) des chemins de fer de la Corse a été créée en décembre 2011 par la collectivité territoriale de Corse (CTC), en vue de reprendre, en délégation de service public (DSP), l'exploitation du transport ferroviaire en Corse (l'unique offre faite par la SNCF avait été qualifiée d'inacceptable).

L'actionnariat de cette société est composé de collectivités territoriales à hauteur de 75 % (dont 55 % pour la CTC), la SNCF à hauteur de 15 % et les deux chambres de commerce et d'industrie de Corse à hauteur de 5 % chacune. Elle dispose de missions statutaires élargies lui conférant l'exploitation du réseau ferré de la Corse, l'investissement restant à la charge de la CTC, qui demeure propriétaire de l'ensemble des voies, réseaux et matériels roulants ferroviaires.

Entre 2012 et 2015, le nombre de voyageurs a très sensiblement augmenté, passant de 702 000 à plus d'un million. Cette hausse s'explique par la progression du nombre de voyageurs bénéficiant soit de la gratuité des transports (+72 000), pris en charge par la CTC, soit de salariés (+152 000) dont les titres de transport sont compensés.

Après quatre années d'activité, la situation financière de la SEM semble confortable, avec des fonds propres qui ont doublé entre 2012 et 2015, ainsi qu'une trésorerie s'élevant à 9,5 M€ en 2015, ce qui lui a permis de constituer 5 M€ de placements à court terme.

Toutefois, cette situation est favorisée par une surévaluation initiale du coût du contrat, maintenue malgré trois renégociations contractuelles et une minoration de 10 % de la contribution annuelle de la CTC. Cette bienveillance financière est confortée par un pacte d'actionnaires et l'assurance de la prise en charge, par la seule CTC, de tout déséquilibre financier dans le cadre de la DSP.

La CTC est, plus largement, omniprésente : à la fois autorité organisatrice des transports ferroviaires, actionnaire majoritaire, garant auprès des autres actionnaires de l'équilibre financier de la société, propriétaire des ouvrages, pilote du contrat de délégation, soutien financier inconditionnel et cosignataire de l'accord collectif d'entreprise.

La SEM doit, de plus, faire face à de nombreuses rigidités organisationnelles, en grande partie liées à l'application de cet accord d'entreprise. L'organisation adoptée génère un sureffectif et une sous-activité généralisée, sans que l'ensemble des missions soient mises en œuvre de manière efficace. L'absentéisme n'en demeure pas moins important, représentant 35 équivalents temps plein pour un effectif de 272 agents, alors même que ceux-ci ne travaillent ni le nombre de jours, ni le nombre d'heures prévus dans l'accord d'entreprise.

La perte est significative pour la société, avec des quotités de travail effectif inférieures à cinq heures par jour, une durée hebdomadaire pouvant aller jusqu'à moins de 26 heures et un nombre de jours travaillés inférieurs de 8 % aux 210 jours négociés. Cela se traduit par un surdimensionnement qui oscille entre 20 et 35 %, selon les services opérationnels, et qui a été évalué, pour les trois services de maintenance, traction et exploitation, à une cinquantaine d'agents, soit un coût annuel de 3,1 M€.

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 :

- des orientations stratégiques de contrôle précisent les domaines sur lesquels la Cour entend porter une attention particulière au cours des années suivantes ;
- une programmation pluriannuelle, arrêtée tous les trois ans, définit les thèmes prioritaires sur lesquels la Cour entend faire porter ses efforts pour apporter une réelle plus-value et mobiliser de façon optimale ses ressources sur les questions les plus stratégiques au regard des risques, des enjeux budgétaires et des attentes du citoyen ;
- une programmation pluriannuelle définit chaque année, pour les trois années à venir, les travaux communs à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes ;
- 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. Il décline les thèmes prioritaires de la programmation pluriannuelle.

À ces contrôles déterminés chaque année par la Cour, s'ajoute 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.

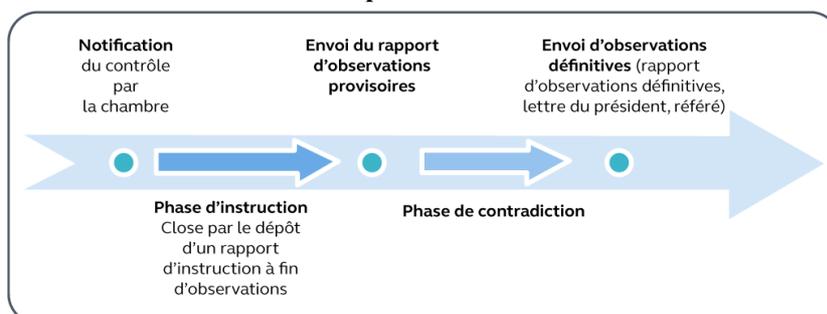
Des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus peuvent aussi être qualifiés d'opérateur de l'État s'ils sont porteurs d'enjeux importants pour celui-ci. Environ 500 organismes sont considérés comme des opérateurs de l'État ont le statut d'établissement public national. Les autres peuvent 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.

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, à la formation délibérante, son avis écrit 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 délibérante⁸², qui statue, dans un premier temps, sur des observations provisoires assorties de projets de recommandations.

Les dirigeants des entités ou les responsables des activités contrôlées, ainsi que 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 examinée. Du fait de la procédure contradictoire, qui induit un double examen par la formation délibérante, elle est supérieure à un an en moyenne. Les contrôles particulièrement complexes ou portant sur un large périmètre peuvent avoir une durée plus longue.

La Cour et les CRTC se sont fixées un indicateur de performance, avec un délai moyen de contrôle, en 2018, de 16 à 17 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.

⁸² 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.

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

	2016	2017	2018	
En mois	Réalisation	Réalisation	Prévision PAP 2018	Réalisation
Cour des comptes	16,0	15,6	16-18	14,9
CRTC	14	14	13-15	14,9

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 des 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

	2016	2017	2018
Rapports d'observations définitives	613	638	633
Communications administratives du président de la chambre ou du procureur financier près la chambre	347	385	202

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

	2016	2017	2018
Rapport public annuel	1	1	1
Rapports publics thématiques	9	11	6
Rapports relatifs aux finances publiques et finances sociales	7	7	8
Rapports sur les organismes bénéficiant de dons	4	1	4
Référés	32	35	31
Lettres du Président	220	206	201
Communications du Procureur général	41	51	36

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 d'une vingtaine de 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 également publics 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 25 septembre 2018 est en effet le sixième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le quatrième 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 six rapports publics thématiques publiés en 2018⁸³

	Date de publication
Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique	mars 2018
La coopération européenne en matière d'armement un renforcement nécessaire, soumis à des conditions exigeantes	avril 2018
La DGFIP, dix ans après la fusion, une transformation à accélérer	juin 2018
L'institution des courses, une organisation à réformer, une activité à réguler	juin 2018
La Banque de France, exercices 2011-2017, accentuer la transformation engagée	décembre 2018
SNCF Réseau, une réforme inachevée	décembre 2018

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.

⁸³ S'y ajoute un rapport d'évaluation (les rapports d'évaluation sont recensés *infra* au III-B du chapitre V).

Tableau n° 11 : 28 référés publiés en 2018

	<i>Date de publication</i>
L'aide à l'insertion professionnelle des personnes handicapées : l'intervention de l'AGEFIPH et du FIPHFP	08/01/2018
L'organisation territoriale en région Île-de-France	11/01/2018
Le dispositif de décote du foncier public en faveur du logement social	23/01/2018
La Chambre nationale de la batellerie artisanale	19/02/2018
Les services de sécurité et de justice dans les départements d'outre-mer	22/02/2018
L'action de la DGCCRF en matière de protection économique du consommateur	12/03/2018
Les actions et interventions de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin	14/03/2018
L'évaluation de la mise en œuvre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH)	15/03/2018
La contribution de la France au Fonds européen de développement	03/04/2018
La création de l'établissement public local « Paris La Défense »	09/04/2018
Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages	10/04/2018
Le comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers publics et l'action sociale hospitalière	14/05/2018
La route Centre Europe Atlantique	29/05/2018
La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation	04/06/2018
Les initiatives d'excellence et la politique de regroupement universitaire	06/06/ 2018
Le droit et les pratiques du statut des collaborateurs de la Ville de Paris : une cohérence à rétablir	14/06/2018
Les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales	21/06/2018
L'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'impôt outre-mer	25/06/2018
Le recours aux marchés publics de consultants par les établissements publics de santé	09/07/2018
Les fonctions d'encadrement, de coordination et d'évaluation des opérateurs de la formation professionnelle	03/09/2018
La tutelle de l'État sur les opérateurs de la biodiversité	10/09/2018
Les études d'impact dans les ministères sociaux	12/09/2018
Le versement du supplément familial de traitement à Mayotte	20/09/2018
La taxe sur les salaires	03/10/2018
Le terminal multimodal du Havre	09/10/2018
L'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE)	11/10/2018
Le contrat de concession et le devenir du stade de France	21/11/2018
Les services publics d'assainissement non collectif (CRC Bretagne)	13 /12/2018

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, qui avait progressé au cours des trois dernières années, a été moins élevé cette année passant de 51 en 2017 à 36 en 2018 (dont 13 CPG adressées à la demande de la Cour, 14 à la demande des CRTC et 9 à l'initiative du Procureur général).

Pour les réponses déjà parvenues et analysées, ces communications montrent qu'en 2018 les préconisations et demandes de mises en conformité ont été totalement suivies dans 46 % des cas et partiellement suivies dans 14 % 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 portent sur le respect des règles de la commande publique, des questions fiscales, des questions juridiques liées à l'interprétation des textes ainsi que sur des 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 loi.

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 (CDBF) 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.

**Tableau n° 12 : transmissions du Procureur général
près la Cour des comptes et la CDBF**

	2016	2017	2018
Transmissions à l'autorité judiciaire	67	78	85
Saisines de la CDBF*	18	19	18
Transmissions aux autorités chargées d'un pouvoir de sanction et à Tracfin	2	4	7

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 85 en 2018, 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 76 en 2018 contre 61 en 2017. Les transmissions d'affaires relevant de la Cour sont pour leur part en baisse, au nombre de 9 en 2018 contre 17 en 2017.

Le ministère public a en outre usé à 2 reprises en 2018, 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 peu nombreuses. Le Parquet général s'attache toutefois à développer les flux d'échanges avec ces autorités, et les chiffres des trois dernières années en montrent les premiers résultats. En 2018, trois transmissions à l'Autorité de la concurrence, deux à l'Agence française anticorruption et deux à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ont été effectuées.

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, a 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.

L'article L. 132-7 du code des juridictions financières (CJF) 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 étant l'audit de la situation des finances publiques, rendu public fin juin 2017.

Le code des juridictions financières prévoit en outre la transmission de divers documents au Parlement et au Gouvernement, soit automatiquement, soit sur demande.

Le tableau ci-après synthétise les principales transmissions au Parlement et au Gouvernement effectuées de 2016 à 2018.

Tableau n° 13 : transmissions au Parlement et au Gouvernement*

	Parlement			Gouvernement		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Rapports publics	8	8	8	8	8	8
Rapport public annuel	1	1	1	1	1	1
Rapports relatifs aux finances publiques et aux finances sociales**	7	7***	7	7	7***	7
Rapports commandés par le Parlement	15	11	12	0	0	1
Commissions des finances (58 2° LOLF/L. 132-5 CJF)	9	7	11			
Commissions des affaires sociales (LO. 132-3-1 CJF)	3	2	1			1
Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (L. 132-6 CJF)	3	2	0			
Autres	38	40	29	28	37	22
Observations définitives sur des entreprises publiques (L. 143-3 CJF)	28	37	22	28	37	22
Lettres du président de chambre avec observations définitives (L. 143-4 CJF)	10	3	7	0	0	0
Total général	61	59	49	36	45	31

* Hors rapports publics thématiques et évaluations, référés et rapports sur les organismes bénéficiant de la générosité publique.

** Articles 58 3° 4° 5° LOLF, LO. 132-2-2 CJF, LO. 132-2-1 CJF, LO. 132-3 CJF, LO. 132-7 CJF.

*** L'audit sur les finances publiques demandé par le Premier ministre a correspondu au rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2017.

Source : Cour des comptes

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 par le Parlement du projet de loi de règlement du budget de l'exercice antérieur peut s'appuyer sur le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État (résultats et gestion), prévu par le 4° de l'article 58 de la LOLF, et sur son acte de certification des comptes de l'État, prévu par le 5° de l'article 58 de la LOLF. Ces deux documents, respectivement déposé en même temps que le projet de loi de règlement et annexé à ce dernier, ont été rendus publics le 23 mai 2018. Cela correspondait à une anticipation d'une semaine par rapport à l'année précédente (publication le 31 mai 2017), dans le cadre du premier « printemps de l'évaluation » à l'Assemblée nationale⁸⁴.

Le rapport sur le budget de l'État analyse la formation de ses résultats, ainsi que 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, actuellement par mission et par programme⁸⁵ (66 pour l'exécution de 2017), 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 le 3° de l'article 58 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, ainsi qu'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 rendu public le 27 juin 2018.

L'examen, par le Parlement, du projet de loi de financement de la sécurité sociale est, pour sa part, précédé par la publication du 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 CJP et LO. 111-3 du code de la sécurité sociale (CSS), et portant sur les comptes annuels des organismes nationaux, sur les comptes combinés des quatre branches et sur l'activité de recouvrement du régime général. Il a été rendu public le 28 mai 2018.

⁸⁴ Le « printemps de l'évaluation », mis en place par l'Assemblée nationale, s'est notamment traduit par 18 auditions de ministres dans le cadre de « commissions d'évaluation des politiques publiques » (CEPP) (30 mai-12 juin 2018), par l'audition du Premier président en séance publique (18 juin 2018) et par l'adoption de six résolutions (18 juin-20 juin 2018).

⁸⁵ Il existe également des NEB sur les dépenses fiscales, les recettes fiscales et les recettes non fiscales.

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 CJF et LO. 111-3 paragraphe VIII du CSS. 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 des observations de la Cour portant notamment sur les modalités de financement de la sécurité sociale, la prévention, l'organisation, l'accès et la tarification des soins pris en charge par l'assurance maladie, les retraites, les revenus de substitution versés par l'assurance maladie (indemnités journalières, pensions d'invalidité) et les prestations familiales, ainsi que la qualité de la gestion des organismes de sécurité sociale. À ce titre, la Cour émet des recommandations visant à améliorer la soutenabilité financière, l'efficacité et l'équité de notre système de protection sociale. Le dernier rapport a été rendu public le 4 octobre 2018.

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. 132-8 du CJF instauré par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

Le rapport de 2018 le quatrième au titre de ces nouvelles dispositions législatives, a été publié le 11 octobre. Il proposait un bilan de l'impact de la diminution des dotations sur la période 2014-2017 : bien qu'atténuée par le dynamisme de la fiscalité, la baisse de la dotation globale de fonctionnement a porté un coup d'arrêt à la progression de la dépense locale. Même si 2017 a été marquée par une moindre maîtrise de leurs dépenses, les collectivités locales ont dégagé, pour la troisième année consécutive, une capacité de financement, confirmant l'amélioration globale de leur situation financière.

Enfin, en application du 6° de l'article 58 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

Rapport	Référence	Date de publication en 2018
La qualité des comptes des administrations publiques	Article LO. 132-2-2 du code des juridictions financières	22 mai 2018
Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État	Article 58 (4°) de la LOLF	23 mai 2018
Acte de certification des comptes de l'État	Article 58 (5°) de la LOLF	23 mai 2018
Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale	Article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières	28 mai 2018
Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques	Article 58 (3°) de la LOLF	27 juin 2018
Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics	Article LO. 132-7 du code des juridictions financières	25 septembre 2018
Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale	Article LO. 132-3 du code des juridictions financières	4 octobre 2018

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'évaluations sur des sujets spécifiques : les commissions des finances (2° de l'article 58 de la LOLF / article L. 132-5 du CJF), les commissions d'enquête (article L. 132-4 du CJF), les commissions des affaires sociales (article LO. 132-3-1 du CJF) et les

présidents des assemblées (article L. 132-6 du CJF). 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 parlementaire à l'origine de la demande. Le rapport est transmis à l'instance concernée, qui auditionne la Cour (conjointement avec certains « contrôlés » dans le cas du Sénat), dans la quasi-totalité des cas avec une retransmission vidéo en direct sur le site de l'assemblée concernée.

La Cour publie sur son site sa communication, avec l'accord de l'assemblée concernée.

En 2018, douze rapports réalisés à la demande du Parlement lui ont été transmis.

Tableau n° 15 : enquêtes réalisées à la demande des commissions des finances transmises en 2018

Assemblée nationale	La formation des demandeurs d'emploi
	Le processus de privatisation des aéroports de Toulouse, Lyon et Nice
	Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur
	La dépense fiscale des entreprises relatives au mécénat
	L'approche méthodologique du coût de la justice
Sénat	Le programme « habiter mieux »
	Le soutien aux énergies renouvelables
	Les personnels contractuels dans l'éducation nationale
	Les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation)
	La chaîne des aides agricoles (organisation, coûts et efficacité) et l'Agence de services et de paiement
	La prise en charge financière des victimes du terrorisme

Source : Cour des comptes

Tableau n° 16 : enquête réalisée à la demande d'une commission des affaires sociales transmise en 2018

Sénat	Le rôle des CHU dans le système de santé – second volet, relatif au rôle des CHU dans le système de soins
--------------	---

Source : Cour des comptes

B - La communication des autres travaux

L'article L. 143-6 du CJF prévoit 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.

Le 18 juin 2018, dans le cadre du « printemps de l'évaluation », le Premier président a présenté en séance publique à l'Assemblée nationale divers travaux de la Cour, dont le rapport sur l'exécution du budget de l'État.

En application de l'article L. 143-4 du CJF, 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.

De manière analogue, l'article L. 143-3 du même code prévoit que les observations faites à la suite du contrôle d'une entreprise publique sont adressées aux ministres intéressés et portées à la connaissance des commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes. La Cour décide au cas par cas de leur publication.

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 CJF.

En 2018, 29 référés, 22 rapports sur les entreprises publiques, sept lettres de président de chambre avec observations définitives et quatre rapports sur un organisme bénéficiant de la générosité publique ont été transmis.

III - Les auditions par le Parlement

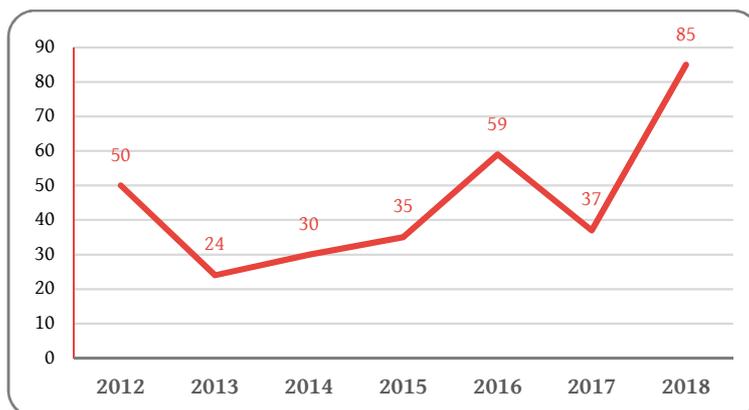
Les auditions par le Parlement sont de deux types :

- les auditions par des instances parlementaires (presque toujours des commissions). Cela concerne en particulier les rapports issus d'une demande du Parlement, qui sont présentés devant l'instance à l'origine de celle-ci. Ces auditions sont l'occasion, pour la Cour, de préciser ses constats. Sauf exception, elles sont publiques⁸⁶ ;
- les auditions par des rapporteurs. Ces auditions, qui portent également sur des travaux délibérés, ne sont pas publiques.

Environ les deux tiers des auditions relèvent de ce second type.

Le nombre d'auditions a connu une forte augmentation en 2018 : d'environ 40 par an jusqu'alors, il est passé à 85, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 1 : nombre d'auditions par l'Assemblée nationale et le Sénat (commissions et autres instances ou rapporteurs)

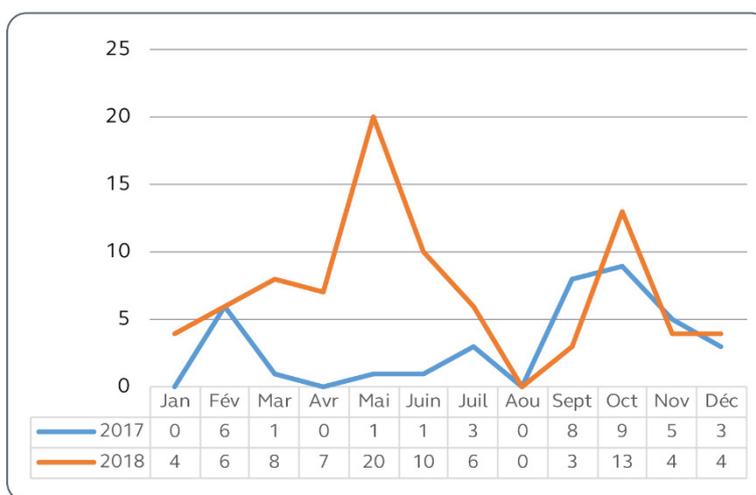


Source : Cour des comptes

⁸⁶ Diffusion vidéo et/ou compte rendu.

Cette augmentation provient essentiellement de l'Assemblée nationale. En particulier, le « printemps de l'évaluation » a suscité onze auditions sur des notes sur l'exécution budgétaire (NEB), comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 2 : nombre d'auditions par l'Assemblée nationale et le Sénat en 2017 et en 2018 (commissions et autres instances ou rapporteurs)



Source : Cour des comptes

*

**

La collaboration entre la Cour et le Parlement s'est donc fortement intensifiée ces dernières années, notamment en application des dispositions de la LOLF, de la LOLFSS et dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008, puis du fait de la mise en place en 2018 par l'Assemblée nationale de la procédure dite du « printemps de l'évaluation ». Cette collaboration, mutuellement bénéfique, permet au Parlement de s'appuyer sur une expertise extérieure, et à la Cour de donner davantage de visibilité aux résultats de ses travaux.

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 (CJF), la Cour des comptes 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 comptes de certaines administrations publiques dont la certification est assurée par les commissaires aux comptes.

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 met en œuvre une démarche d'audit qui, en application de ses normes professionnelles⁸⁷, 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*).

⁸⁷ 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 ».

Pour exprimer son opinion, la Cour se fonde sur son jugement professionnel et se conforme aux règles applicables en matière d'audit 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 affectant les opérations effectuées par l'entité concernées dans l'application des règles qu'elle a posées pour leur exécution (notamment dans le cadre de traitements informatisés), ou des erreurs dues à des écarts de ces règles de gestion par rapport aux règles de droit ;

2- l'existence d'un chemin de révision entre les opérations 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 (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 a notamment pour objet de vérifier l'efficacité du contrôle interne.

La Cour favorise 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 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.

I - La certification des comptes de l'État

A - Le fondement et le périmètre de la certification

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (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 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 2017, cet ensemble représentait :

- 979 Md€ d'actifs, 1 955 Md€ de dettes et 4 166 Md€ d'engagements hors bilan ;
- 519 Md€ de charges et 458 Md€ de produits (montants bruts) ;
- près de 138 millions d'enregistrements comptables ; environ 250 applications informatiques de gestion, dont 70 alimentent directement le progiciel comptable de l'État qu'utilisent environ 53 000 agents.

C'est dans ce contexte que le 5^o 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 des 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 13 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 questions 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, grâce à 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.

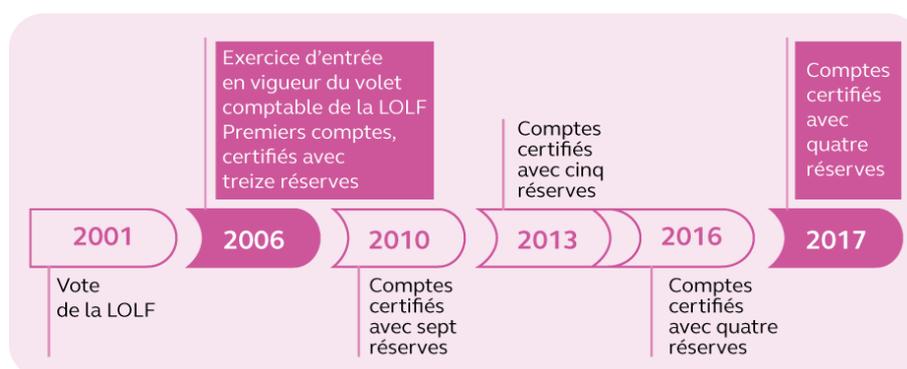
Ainsi, le nombre de réserves formulées est passé de 13 sur les comptes de l'exercice 2006 à 12 sur ceux des exercices 2007 et 2008, neuf sur ceux de l'exercice 2009, puis sept sur ceux de l'exercice 2010. Ce nombre est resté inchangé sur les comptes des exercices 2011 et 2012, témoignant d'une pause 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, et il a été ramené de cinq à quatre sur ceux de 2016, en distinguant depuis lors les limites aux vérifications de la Cour des anomalies identifiées par elle.

Du fait des progrès réalisés en 2017 par l'administration, la Cour a été en mesure de lever des parties de chacune des quatre réserves formulées sur les comptes de 2016, notamment au titre des immobilisations corporelles et financières.

Schéma n° 3 : la position de la Cour sur les comptes de l'État des exercices 2006 à 2017



Source : Cour des comptes

C - Les perspectives

Depuis 2006, des progrès significatifs ont été réalisés dans la tenue d'une comptabilité en droits constatés des opérations de l'État, de son patrimoine et de ses obligations, grâce à la mobilisation de l'administration et à la démarche d'accompagnement dans laquelle la Cour s'est inscrite.

Ces progrès ont surtout été obtenus dans les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur du volet comptable de la LOLF : des 14 réserves levées par la Cour en 12 ans, une seulement l'a été au cours des cinq derniers exercices. Cette situation s'explique par le fait que les efforts ont porté, en priorité, sur les limites et les anomalies à la fois les plus manifestes et les plus susceptibles d'être résolues à moindre coût.

Une nouvelle phase doit s'ouvrir, dans laquelle des avancées significatives concernant la fiabilité des comptes de l'État et leur « auditabilité » sont possibles. Elles supposent que :

- les systèmes d'information continuent d'être modernisés, singulièrement dans les domaines de la gestion fiscale et de la logistique, notamment des stocks militaires ;

- les modalités de tenue des comptes soient renouvelées, car, pour une large part, elles n'ont pas évolué après la mise en place de Chorus fin 2011, ce qui empêche de tirer pleinement parti des possibilités d'automatisation et de dématérialisation qu'offre le progiciel ;
- les normes comptables applicables à l'État soient réexaminées afin de modifier celles qui s'avèreraient soit inadaptées à sa situation particulière, soit trop complexes ou coûteuses à mettre en œuvre, s'agissant en particulier du parc immobilier et des participations financières dites contrôlées.

L'enjeu des prochains exercices est aussi que la comptabilité générale contribue davantage à l'amélioration de la gestion publique. Si la Cour a eu l'occasion de relever ses apports indéniables⁸⁸, elle constate, néanmoins, que cette comptabilité occupe une place encore insuffisante aux côtés des comptabilités budgétaire et nationale, dont l'utilisation reste privilégiée par le Gouvernement, le Parlement et les autres parties prenantes.

C'est pourtant à cette condition que de nouveaux efforts, pour fournir une information comptable plus fiable et mieux adaptée aux besoins de ses destinataires, trouveront leur pleine justification.

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 CJP, 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, famille et vieillesse) et de l'activité de recouvrement ;

⁸⁸ 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.

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

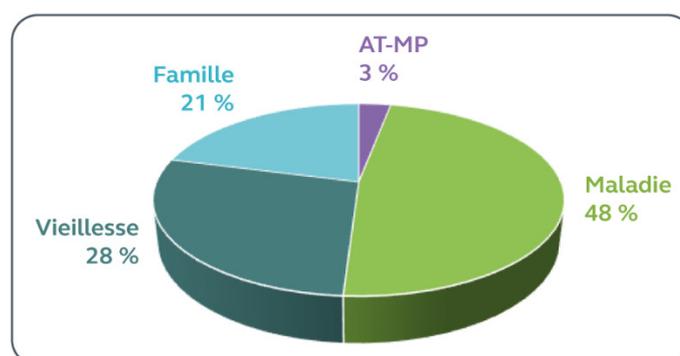
Les réseaux des quatre branches et de l'activité de recouvrement regroupent les quatre établissements publics nationaux et 268 organismes de base.

L'activité du régime général comprend, d'une part, le recouvrement de cotisations et contributions sociales, ainsi que d'impositions pour son compte et pour le compte d'autres attributaires (autres régimes de sécurité sociale, fonds de solidarité vieillesse, caisse d'amortissement de la dette sociale, assurance chômage, autorités organisatrices de transport, État notamment) et, d'autre part, 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 551,1 Md€ pour les prélèvements sociaux recouverts par l'activité de recouvrement en 2017 au bénéfice des branches du régime général et d'autres attributaires, et 449,1 Md€ pour les charges des branches du régime général, y compris celles financées par l'État et d'autres entités, soit respectivement 24,2 % et 19,6 % du PIB.

Graphique n° 3 : répartition des dépenses du régime général par branche en 2017 (en % des charges)



Source : Cour des comptes

B - Les résultats depuis 2006

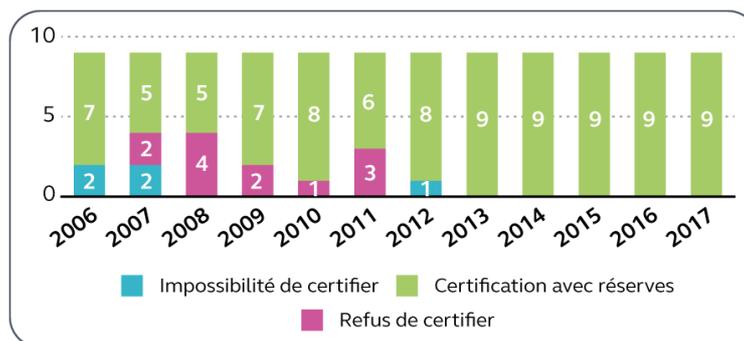
La certification des comptes du principal régime de sécurité sociale a constitué depuis douze ans un vecteur d'amélioration de la qualité et de la transparence des comptes sociaux⁸⁹, en apportant en particulier des éléments d'appréciation sur la correcte application des décisions du législateur et de l'autorité réglementaire, sur le résultat annuel du régime général de sécurité sociale et sur sa ventilation entre les diverses branches. Plus largement, la certification 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, ainsi qu'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 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.

Graphique n° 4 : nombre d'états financiers certifiés avec des réserves (exercices 2006 à 2017)



Source : Cour des comptes

⁸⁹ 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.

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 et la portée des réserves demeurent très significatifs.

En 2017, la Cour a ainsi certifié les comptes de toutes les entités du régime général en formulant 28 réserves (contre 31 réserves en 2016). Plusieurs réserves ont été allégées, 46 points d'audit ayant été satisfaits.

Dans le même temps, plusieurs réserves ont été complétées de nouveaux constats, à la suite de l'approfondissement des travaux d'audit ou de modifications réglementaires ou législatives intervenues en 2017. Les niveaux de risque financier résiduel affectant les principales catégories de prestations sociales, c'est-à-dire de versement injustifié au regard des règles de droit ou, plus rarement, de non versement, mesuré par des indicateurs vérifiés par la Cour, se dégradent ou se maintiennent à des niveaux élevés du fait de faiblesses des processus de production et des dispositifs de contrôle interne en vigueur.

C - Les perspectives

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

Sur le plan comptable, certains produits, tels que les prélèvements sociaux des travailleurs indépendants ou certains impôts et taxes recouverts par les administrations de l'État, restent comptabilisés suivant une logique de caisse, et non selon le principe d'une comptabilité en droits constatés en vigueur dans les organismes de sécurité sociale.

La mise en œuvre de dispositions législatives prévoyant l'affectation de prélèvements sociaux aux branches du régime général ou à l'ACOSS a conduit, l'année d'application de la mesure, à la comptabilisation de produits à recevoir dont le traitement comptable a fait l'objet de réserves ou de constats d'audit formulés par le certificateur des comptes.

S'agissant des anomalies financières au regard de l'application des règles de droit qui peuvent être constatées dans les comptes, les branches et l'activité de recouvrement du régime général sont conduits à faire évoluer leurs processus, leurs outils et leur organisation à la suite des réformes de portée structurelle, telles que la déclaration sociale nominative, la protection universelle maladie, la liquidation unique des régimes alignés ou la suppression, au 1^{er} janvier 2018, du régime social des indépendants.

C'est pourquoi l'approfondissement des dispositifs de contrôle interne et de lutte contre les fraudes, la sécurisation des flux croissants de données entre les organismes sociaux et la qualité des informations fournies par les états financiers demeurent des points de vigilance et des axes d'amélioration déterminants.

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 assemblées⁹⁰. Ce cadre est formalisé dans une convention signée en juillet 2013 avec le président de chaque assemblée, qui en définit les modalités.

Les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont distincts de ceux de l'État, mais sont destinés à y être intégrés. Cela induit, pour le teneur des comptes, de veiller à ce que les retraitements nécessaires soient effectués de façon à répondre aux exigences du référentiel comptable de celui-ci. Cela justifie aussi que l'audit annuel, dont ils font l'objet, soit mis en œuvre dans des conditions comparables. La mission comporte dès lors, comme les autres travaux de certification conduits par la Cour, une phase préliminaire consacrée à l'examen 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 cinquième année, la Cour a réalisé deux audits en 2018, en vue de la certification des comptes de l'exercice 2017. 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.

⁹⁰ Sur la base de l'article 47-2 de la Constitution, de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, du 5° de l'article 58 de la LOLF et du règlement de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat.

Deux documents ont conclu l'audit des comptes de 2017 :

- le Premier président a adressé, en mai 2018, 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 des recommandations (14 pour l'Assemblée nationale, 25 pour le Sénat) relatives aux comptes ou au contrôle interne. La Cour a notamment confirmé la nécessité de poursuivre le travail engagé de formalisation des procédures de contrôle interne.

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

L'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) 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 la Cour, précisant l'organisation des travaux pendant la période d'expérimentation.

Après une année 2017 consacrée, pour chaque entité, à établir un diagnostic global d'entrée, état des lieux préalable centré sur trois sujets fondamentaux (le périmètre de l'entité comptable et donc des états financiers, le contrôle interne et les systèmes d'information), la campagne 2018 a été caractérisée par les premiers audits ciblés.

À ce titre, chacune des 25 collectivités a donné lieu à un travail sur la maîtrise des risques et le contrôle interne financier, ainsi que sur le suivi des recommandations formulées à l'issue de la campagne 2017. Des travaux approfondis ont été conduits sur plusieurs cycles⁹¹ ou processus⁹² comptables. Un audit des systèmes d'information de l'ordonnateur (contrôles généraux informatiques et urbanisation du système d'information financières) a été mené dans deux collectivités.

Chaque année, il est rendu compte du déroulement de ces travaux par la Cour des comptes, dans le cadre du rapport public relatif aux finances publiques locales.

Enfin, comme cela était prévu par l'article 110 de la loi NOTRe, la Cour a établi en 2018 ses observations, destinées à être transmises au Parlement par le Gouvernement, avec son bilan intermédiaire de l'expérimentation.

*

**

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

Le nombre de réserves s'est progressivement réduit et certaines parties de réserve 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 loi de financement de la sécurité sociale.

⁹¹ Actifs corporels et incorporels ; Autres recettes et créances associées ; Dépenses sociales et dettes associées ; Immobilisations financières ; Recettes fiscales, dotations, et créances associées ; Résultat exceptionnel ; Stocks ; Trésorerie ; Dettes financières.

⁹² Préparer un dossier de clôture ; Préparer un dossier permanent.

Réalisée en 2018 pour la cinquième année, la certification des comptes des assemblées pour l'exercice 2017, 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. Elle découle de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui l'ajoute aux autres missions de la Cour dans le cadre de son assistance au Parlement et au Gouvernement. Elle a également été consacrée dans le code des juridictions financières (CJF), par son article L. 111-13 : « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ».

L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts, ainsi que les raisons qui les expliquent. Cette ambition, qui consiste à estimer la pertinence des politiques au regard de leurs objectifs, va donc au-delà des seuls aspects comptables et budgétaires d'un contrôle de la gestion « classique ».

La publication systématique des évaluations participe plus largement à la mission que confère la Constitution à la Cour de « contribuer à l'information des citoyens ». Cette démarche, qui associe concrètement les principales parties prenantes aux enquêtes, traduit l'adaptation de la Cour aux nouvelles attentes de la société.

Après une période d'expérimentation, avec des évaluations demandées par l'Assemblée nationale ou réalisées sur auto-saisine, la Cour a progressivement amélioré sa méthodologie pour aboutir, en décembre 2014, à la publication de normes professionnelles applicables aux évaluations.

L'enjeu actuel est de développer parallèlement des méthodes quantitatives et qualitatives adaptées à l'évaluation. L'accès facilité aux données publiques et la montée en compétences des évaluateurs contribuent à cet objectif. Ils devraient permettre un nouveau développement de cette mission.

I - Une nouvelle mission constitutionnelle

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). Seule l'Assemblée nationale a créé en son sein un organe spécifique, dédié à cette nouvelle mission : le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

Les missions de la Cour s'en sont également 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 2011⁹³ a précisé 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 l'article L. 111-13 précité, ainsi que dans l'article L. 132-6 du CJF.

L'article L. 111-13 du code des juridictions financières dispose donc que la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques, celle-ci pouvant être réalisée à la demande du Parlement, en application de l'article L. 132-6 du même code, ou à l'initiative de la Cour.

⁹³ Loi n° 2011-140 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.

2 - Le rôle particulier de la Cour

Les acteurs de l'évaluation sont de plus en plus nombreux. Outre le Parlement (à l'image de l'Assemblée nationale qui a engagé un « printemps de l'évaluation » en mai 2018, à l'occasion de l'examen de la loi de règlement), le Gouvernement diligente régulièrement des évaluations de politiques publiques. La démarche de « modernisation de l'action publique » y a fait largement appel et se trouve prolongée par celle de « transformation de l'action publique ».

Les administrations centrales pratiquent aussi de plus en plus l'évaluation, notamment grâce à leurs inspections générales et corps de contrôle. Au niveau territorial, les collectivités conduisent, de même, leurs propres évaluations depuis de nombreuses années. 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.

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, la Constitution ne la définit pas. Elle reprend toutefois 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 (article L. 111-2 du CJF), et l'évaluation des politiques publiques, qui examine la pertinence (au stade de la conception) et l'utilité (au stade de la mise en œuvre) des objectifs poursuivis par une politique publique.

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

La Cour des comptes préside, depuis 1992, le groupe de travail de l'INTOSAI⁹⁴ sur « l'évaluation des politiques publiques et des programmes », qui relève d'un 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 (cf. chapitre VI).

Après une large consultation des grandes organisations internationales actives dans ce domaine, y compris le secrétariat général des Nations Unies, ces travaux ont abouti, en décembre 2016 à Abou Dhabi, à l'adoption de lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques. Celles-ci définissent et mettent en valeur les caractéristiques et les méthodes d'évaluation.

Une nouvelle orientation a également été approuvée visant à développer des échanges techniques sur, d'une part, les méthodes qualitatives et quantitatives de l'évaluation et, d'autre part, des 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'échange 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, qui viennent de faire l'objet d'une évaluation par la Cour (cf. *infra*).

En juin 2018, lors d'un second séminaire consacré aux évaluations dans le domaine de la santé, ont été présentées des évaluations conduites dans ce domaine par six institutions supérieures de contrôle.

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. Son but final 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 autres contrôles de la Cour, qui examinent principalement la régularité, l'efficacité et l'efficience⁹⁵ des dépenses d'une entité administrative ou d'un programme.

⁹⁴ L'INTOSAI (*International organisation of supreme audit institutions*) est l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

⁹⁵ Rapport entre les résultats obtenus et les objectifs affichés / les moyens mobilisés.

Par ailleurs, l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'en apprécier non seulement les résultats et les impacts, mais aussi les liens de causalité les expliquant. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficacité, la pertinence et l'utilité⁹⁶ de la politique publique. L'évaluation est conduite de manière indépendante, objective et documentée ; elle vise à répondre à des questions soigneusement identifiées (dites « questions évaluatives ») en y associant les principales parties prenantes⁹⁷.

Le développement de l'évaluation ne va pas de soi : il suppose un changement des pratiques des administrations mais aussi des mentalités, encore marquées par une culture mettant l'accent sur les moyens plus que sur les résultats. La France consacre à une politique publique des moyens parfois équivalents, voire supérieurs à ses voisins, sans que les résultats obtenus soient à la hauteur de ces moyens investis – comme la Cour l'a par exemple montré en 2015, dans son rapport relatif au coût du lycée⁹⁸. Alors que, depuis 2016, la France a les dépenses publiques rapportées au PIB les plus élevées de l'Union européenne⁹⁹, 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, ainsi qu'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 la préparation 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) le cas échéant, s'il est aussi fait appel aux compétences des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) – étant rappelé que ces dernières n'ont toutefois pas la compétence pour mener des évaluations en propre.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Sont « parties prenantes », d'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les individus, groupes ou organisations qui ont un intérêt particulier dans la façon dont la politique fonctionne, ou dans son évaluation.

⁹⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*. La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹⁹ Cour des comptes, rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

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 être surmontées, pour partie, par le recours à des techniques économétriques, statistiques et de sciences sociales parfois complexes, afin d'étudier ces causalités. La mise en œuvre de ces méthodes pose toutefois des questions différentes suivant les institutions qui s'engagent dans l'évaluation.

Depuis l'automne 2017, ces diverses méthodes font l'objet d'un guide interne visant à garantir la qualité des travaux, qui constitue la base des formations renouvelées que la Cour dispense au profit de ses magistrats, rapporteurs et vérificateurs.

Méthodes qualitatives et quantitatives

Le milieu universitaire entend l'évaluation des politiques publiques comme une démarche scientifique visant à apporter la preuve que 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 « analyses coûts-bénéfices ») afin de savoir si, pour la société, les bénéfices l'emportent sur les coûts.

Cette approche 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 met 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, en partenariat avec l'École d'économie de Paris, vient de réaliser l'évaluation quantitative de l'impact de différents dispositifs, tels que celui de la labellisation des établissements sur la composition sociale de ces derniers, 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 (« 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 d'accès à des bases de données non nécessairement publiques et d'emploi d'outils statistiques ou de sondage restent cependant importants, et dépendent des sujets comme 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, ainsi que 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 par 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. Depuis 2015, les travaux d'évaluation sont menés par la Cour dans le cadre de normes professionnelles spécifiques à cette mission, et publiques.

La conduite des évaluations (instruction, délibéré et contradiction) ne diffère pas fondamentalement de celle des autres travaux de la Cour. Elle s'en distingue toutefois par deux aspects : d'une part, la systématisation des comparaisons internationales sur les résultats des politiques ; d'autre part, 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 évaluations¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Le nouvel article L. 112-7-2 du CJF, introduit par l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du CJF, dispose 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 sixième chambre de la Cour, afin de contribuer à une évaluation de la politique de lutte contre les consommations nocives d'alcool.

L'article L. 112-5 du CJF, modifié par la même ordonnance précitée, permet également de bénéficier du concours de conseillers maîtres ou référendaires en service extraordinaire, dont l'expérience et l'expertise peuvent être mobilisées au service des missions d'évaluation des politiques publiques.

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 eu recours, pour la première fois, à une consultation directe auprès des « bénéficiaires ». Cette consultation s'est appuyée sur deux questionnaires en ligne, diffusés à l'attention des personnes autistes pour le premier, de leurs familles et accompagnants pour le second.

Les objectifs étaient de recueillir des données sur les parcours des personnes autistes et de leurs 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 ».

Les deux questionnaires 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 2 380 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 maisons départementales des personnes handicapées (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. Ce comité associe certaines parties prenantes ainsi que des experts extérieurs. Il est constitué par 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 sont ensuite examinés par le comité du rapport public et des programmes (CRPP), 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 CRPP avant d'être communiqués à l'assemblée à l'origine de la demande.

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

III - Les différentes évaluations conduites par la Cour

A - Les 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, d'ailleurs, du Premier ministre le cas échéant), 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 attachent¹⁰¹, et qu'elle est réalisable dans le délai imparti.

Une 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 des normes professionnelles, la Cour propose de lui substituer une enquête utilisant, en partie, la méthodologie évaluative.

¹⁰¹ En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

La remise du rapport au Parlement 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 compétente de l'assemblée parlementaire qui exploite le rapport, le cas échéant le comité 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 : évaluation¹⁰² ou enquête évaluative.

Tableau n° 17 : évaluations ou enquêtes demandées par l'Assemblée nationale (CEC) au titre de l'article L. 132-6 du CJF

Date de publication	Évaluation demandée par l'Assemblée nationale – CEC (ou enquête évaluative)
Septembre 2011	La politique de médecine scolaire (enquête évaluative)
Novembre 2011	La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile (évaluation)
Décembre 2012	Les politiques de lutte contre le tabagisme (évaluation)
Décembre 2012	Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises (évaluation)
Septembre 2013	L'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger (enquête évaluative)
Décembre 2013	La mise en œuvre en France du paquet « énergie-climat » (enquête évaluative)
Juillet 2014	Le développement des services à la personne (enquête évaluative)
Janvier 2015	L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics (enquête évaluative)
Décembre 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 (évaluation)
Février 2019	L'accès aux services publics dans les territoires ruraux (enquête évaluative)

Source : Cour des comptes

¹⁰² Pour mémoire, les évaluations 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) du 1^{er} août 2001, 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'efficience d'une action publique. L'application des normes professionnelles, qui introduisent les notions d'utilité et pertinence 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 est indiquée ci-dessous.

Tableau n° 18 : évaluations à l'initiative de la Cour

Date de publication	Politique évaluée
Janvier 2012	La politique d'aide aux biocarburants
Janvier 2012	La politique de l'assurance-vie
Février 2012	Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises
Décembre 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
Octobre 2018	La politique d'éducation prioritaire

Source : Cour des comptes

La Cour réalise actuellement, à son initiative, divers travaux d'évaluation dans le champ économique, social, environnemental ou sécuritaire, qui devraient donner lieu prochainement à publication.

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 appliquées¹⁰³.

Le rapport de suivi peut faire l'objet, le cas échéant, d'une insertion de suivi dans le rapport public annuel. En 2016, le rapport public comportait ainsi deux insertions de suivi d'évaluations conduites par la Cour, l'une sur la politique de lutte contre le tabagisme, l'autre sur l'aide aux biocarburants. En 2017, y figurait une insertion de suivi sur l'évaluation de la politique d'hébergement des personnes sans domicile.

Dans son évaluation de la politique d'aide 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 plus grande vigilance 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 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.

En 2018, l'évaluation réalisée en février 2017 sur le logement social a fait l'objet d'un suivi. Celui-ci met en évidence, dans un contexte de transformation globale du paysage que connaît ce secteur depuis l'automne 2017, que 10 des 13 recommandations émises par la Cour ont fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle.

¹⁰³ Les suites des évaluations réalisées par la Cour, dans le cadre de l'article L. 132.5 du CJF, 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.

IV - Un nouveau regard sur les métiers de la Cour

Les évaluations de politiques publiques, conduites depuis huit 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, ainsi qu'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 ses démonstrations et y apporte, dans la mesure du possible, des preuves quantitatives. L'accès de la Cour aux données nécessaires a été amélioré par la modification de l'article R. 141-4 du CJF, introduite par le décret n° 2017-671 du 28 avril 2017, mais la mobilisation et l'exploitation des données nominatives protégées par la loi, qui justifient une vigilance particulière, doivent être améliorées.

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, ainsi que 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 dans les prochaines années.

Chapitre VI

L'action internationale

Les orientations de l'action internationale des juridictions financières découlent à la fois :

- de leur besoin de s'alimenter en données et en bonnes pratiques de contrôle émanant des institutions supérieures de contrôle (ISC) étrangères, pour enrichir leurs travaux et leurs méthodes, dans le cadre des normes professionnelles internationales qui leur sont applicables ;
- de leur volonté de contribuer au développement d'ISC moins avancées, au service de la politique française de soutien à une bonne gouvernance des finances publiques comme appui à la démocratie et à l'État de droit dans les pays étrangers ;
- de leur souci de contrôler le bon emploi des fonds publics, en partie d'origine française, octroyés aux organisations internationales dont la Cour des comptes est l'auditeur externe.

En outre, la Cour promeut dans le monde les caractéristiques du type d'ISC qu'elle incarne : un organisme indépendant de contrôle externe, situé à équidistance des pouvoirs exécutif et législatif, réalisant de nombreux types de contrôles *a posteriori*, et doté également d'attributions juridictionnelles lui conférant un pouvoir de sanction des irrégularités constatées. Ce schéma diffère de celui d'autres organes nationaux de contrôle rattachés au pouvoir législatif et dépourvus d'attributions juridictionnelles, ainsi que de celui d'organes de contrôle rattachés au chef de l'État.

Les orientations internationales des juridictions financières ont un caractère pluriannuel, car les objectifs visés ne peuvent être atteints qu'après plusieurs années. Elles contribuent autant à enrichir les travaux et le développement professionnel de leurs personnels, qu'à répondre à des objectifs de politique internationale ou à des sollicitations externes.

Ces orientations sont déclinées à travers trois séries d'objectifs qui ont chacun connu des avancées substantielles en 2018.

I - Un outil pour renforcer la qualité des travaux des ISC en France et à l'étranger

Sur la scène internationale, la Cour des comptes est membre de l'organisation internationale des ISC (l'INTOSAI – *International organisation of supreme audit institutions*) et de deux de ses branches régionales : l'EUROSAI, qui regroupe les ISC européennes, et la PASAI, qui regroupe les ISC de la zone Pacifique et dont sont membres les chambres territoriales des comptes de Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. La Cour est également membre du comité de contact des ISC de l'Union européenne.

En participant aux différents groupes de travail qui correspondent à ses priorités, la Cour enrichit ses travaux, 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.

Dans ce cadre, les actions conduites ont visé à accroître l'échange de données et de bonnes pratiques avec les homologues étrangers de la Cour, à contribuer à la normalisation professionnelle internationale des métiers, ainsi qu'à se coordonner avec les homologues européens. Elles ont été déployées dans un cadre aussi bien bilatéral que multilatéral.

A - Un échange de bonnes pratiques apportant autant aux juridictions financières qu'à leurs partenaires

Pour les besoins des contrôles ou enquêtes, la recherche de données similaires, disponibles dans des pays étrangers comparables et traitées par les ISC de ces États, s'est fortement développée :

- dans un cadre bilatéral, sur demande à une ISC, comme par exemple les échanges intervenus entre équipes de contrôle dans le secteur des transports avec l'ISC suisse, ou encore dans le secteur de l'environnement avec l'ISC chinoise ;
- par le biais d'une enquête diligentée auprès de plusieurs ISC, comme par exemple à l'occasion des travaux de la Cour sur les réformes des administrations fiscales, en vue de la réalisation du rapport public thématique « la DGFIP, dix ans après la fusion » publié en juin 2018 ;
- ou encore par appel à contribution au sein d'un groupe multilatéral d'ISC (INTOSAI, EUROSAI, comité de contact de l'Union européenne), comme par exemple dans le cadre d'une étude menée sur les conséquences, pour les ISC, du règlement général sur la protection des données (RGPD) ou de la réalisation d'un recueil des rapports d'audit sur le chômage des jeunes à travers l'Union européenne.

La réduction des moyens de la direction générale du Trésor à l'étranger, qui contribuent également à certaines enquêtes de la Cour, conduit à compter de plus en plus sur les forces de la Cour et de ses homologues, au besoin en mobilisant directement les ambassades de France.

La coopération bilatérale « métier » a été développée avec quelques ISC de maturité comparable (*National audit office* britannique, *Bundesrechnungshof* allemand, *Corte dei Conti* italienne, *Government accountability office* américain, Contrôle fédéral des finances suisse). À titre d'illustrations, en 2018, la Cour a collaboré avec son homologue suisse afin d'améliorer ses compétences en matière d'audit informatique. Par ailleurs, le Premier président a été reçu par son homologue italien pour comparer les compétences juridictionnelles respectives de leurs institutions et évaluer leurs améliorations possibles.

Réciproquement, la Cour et les CRTC ont répondu, aussi souvent que possible, aux sollicitations externes de bonnes pratiques ou de données dont elles ont été l'objet¹⁰⁴. En effet, seuls des échanges réciproques sont à même de répondre aux besoins de chaque ISC, et donc en particulier des juridictions financières françaises. La Cour a également lancé, auprès de certaines ISC, des enquêtes pour améliorer ses connaissances et enrichir ses contrôles ou ses méthodes de gestion, sur des sujets ciblés¹⁰⁵.

En fonction des sujets prioritaires identifiés par les juridictions financières, une veille peut être organisée auprès de certaines ISC pour identifier les méthodologies et les résultats de contrôles susceptibles de les intéresser. Par ailleurs, deux magistrats ont été formés par le *National audit office* britannique à la méthodologie liée aux audits d'investigation, et quatre magistrats ont été formés à la méthodologie relative aux techniques d'auditions de justiciables par le Contrôle fédéral des finances suisse.

¹⁰⁴ Exemple d'études de comparaison internationale auxquelles la Cour a contribué en 2018 :

- Thèmes sectoriels : zones marines protégées (Malte), exonération de TVA aux exportations (Allemagne), systèmes de transport intelligent pour la circulation routière (République tchèque), politique de cyber-sécurité de l'Union européenne (Cour des comptes européenne – CCE), gestion des risques par les administrations centrales (Finlande), audit sur la santé environnementale et la pollution atmosphérique (Indonésie), audit de la politique du retour à l'emploi (Japon) ;
- Méthodes d'audit et organisation interne des ISC : systèmes de gestion des audits (Bosnie), formes alternatives d'audit (Suède), orientation sur les audits combinés (Roumanie), techniques d'audit environnemental (Indonésie), méthodes d'audit dans le domaine de la recherche et du développement (Corée du Sud), budgets basés sur les activités pour les ISC communication institutionnelle des ISC (Espagne), méthodes de programmation des travaux (CCE).

¹⁰⁵ Il s'agit notamment d'études de comparaison internationale sur :

- des thèmes d'audit de politiques ou d'organismes publics : la gestion des fonds structurels et d'investissement (FESI), la budgétisation axée sur la performance et la fiscalité du logement social ;
- des thèmes sur la gestion des ISC : les méthodes de « pédagogie renversée » pour les personnels, les nouveaux défis de la numérisation, la fonction documentaire, l'autonomie budgétaire des ISC.

B - Une normalisation internationale contribuant à promouvoir les métiers de la Cour

Par ailleurs, la Cour a poursuivi sa contribution à la normalisation professionnelle des ISC dans le monde. Ses trois priorités au sein de l'INTOSAI ont concerné sa participation au Forum des ISC à compétence juridictionnelle, au groupe de travail sur l'évaluation des politiques publiques et au groupe de travail sur la valeur et les avantages des ISC auprès des citoyens.

Créé récemment et co-présidé par la Cour des comptes française et son homologue du Chili, le Forum des ISC à compétence juridictionnelle réunit 32 membres et trois observateurs des quatre continents. Les années 2017 et 2018 ont été consacrées à la rédaction d'une norme internationale relative aux activités juridictionnelles. Cette norme, initialement rédigée par un groupe d'experts d'ISC volontaires de 12 pays membres du Forum, a été adoptée par cette instance en juillet 2018, lors d'une réunion plénière à Santiago du Chili co-présidée par le Premier président de la Cour. Cette norme, qui doit être adoptée en septembre 2019 lors du prochain congrès triennal de toutes les ISC à Moscou, est en cours de révision par la communauté internationale des ISC.

Les travaux du groupe consacré à l'évaluation des politiques publiques, que la Cour préside depuis sa création en 1992, ont abouti à un résultat majeur en 2016, avec l'adoption de lignes directrices sur l'évaluation des politiques publiques (cf. chapitre V). À partir de ce résultat, une nouvelle orientation pour le groupe a été approuvée avec, comme première étape, un séminaire organisé par la Cour en septembre 2017 sur la combinaison des méthodes d'évaluation quantitatives et qualitatives. La réunion suivante, en juin 2018, a été dédiée à l'échange de bonnes pratiques dans le secteur de la santé.

Enfin, au sein du groupe de travail sur la valeur et les avantages des ISC, cœur conceptuel de l'INTOSAI, la Cour a largement contribué à la rédaction d'un guide concernant « les relations entre les ISC et les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire », ainsi qu'à l'élaboration de guides relatifs aux politiques de communication des ISC, à leurs systèmes de contrôle qualité et à l'analyse des risques dans la programmation de leurs audits.

En 2019, 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 des méthodologies d'audit entre ISC, ou encore la participation aux instances mondiales de normalisation des activités d'audit au sein de l'INTOSAI. Elle reste par ailleurs très active dans le domaine des normes de comptabilité du secteur public au sein du conseil compétent, l'*IPSAS board*.

C - Des échanges professionnels qui s'intensifient au niveau européen

Les liens avec la Cour des comptes européenne (CCE) se sont renforcés au cours de l'année 2018, s'agissant aussi bien de l'exploitation des travaux de la CCE que de la concertation sur la programmation des travaux et des échanges méthodologiques.

La Cour des comptes met très régulièrement à profit, dans ses propres contrôles, les rapports que la CCE lui communique. Ces travaux sont transmis aux chambres concernées afin de les aider dans la conduite efficace de leurs missions de contrôle. Par exemple, en septembre 2018, les deuxième, quatrième et sixième chambres ont bénéficié d'un rapport de la CCE sur la qualité de l'air, intitulé *Pollution de l'air : notre santé n'est toujours pas suffisamment protégée*, qui leur a apporté une base documentaire importante et pertinente pour conduire leurs travaux.

En sens inverse, la Cour française a contribué, avec 12 autres ISC, à la publication par la CCE, en juin 2018, d'un premier *compendium* de travaux consacré aux audits des politiques d'accès des jeunes à l'emploi.

Par ailleurs, la concertation concernant les programmations des contrôles des deux institutions fait l'objet d'une attention accrue. Le 11 octobre 2018, la Cour des comptes française a ainsi accueilli une délégation de membres de la CCE afin d'échanger sur les programmes de travail des deux institutions, ainsi que d'identifier des thèmes de coopération sectorielle dans des domaines aussi variés que l'environnement, la fiscalité ou encore la gestion des fonds européens.

Enfin, un programme d'échange d'auditeurs se poursuit pour permettre à des membres de la CCE de réaliser une mobilité de deux ans au sein de la Cour française et, réciproquement, à des magistrats des juridictions financières d'être détachés à la Cour de Luxembourg. L'offre de formation est également partagée : ainsi un magistrat de chambre régionale des comptes a participé à un séminaire européen organisé par l'Université de Pise et la CCE sur le thème de la transformation numérique dans les ISC.

Sur le plan multilatéral, la Cour se montre active dans le comité de contact qui rassemble les ISC de l'Union européenne : les réunions plénières de mai 2018 à Malte et d'octobre 2018 à Dubrovnik, mais aussi le séminaire organisé par la présidence autrichienne à Vienne en septembre 2018, ont convergé sur les thèmes d'une meilleure communication des ISC à l'égard des citoyens et de leur implication dans la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 des Nations Unies.

La Cour française a aussi contribué activement aux groupes thématiques européens sur l'audit des systèmes d'information, sur l'audit des politiques budgétaires, sur la mise en œuvre de l'Agenda Europe 2020, sur la déontologie des ISC et sur l'audit des systèmes éthiques dans les organismes contrôlés.

Sur le plan des institutions de contrôle local, les juridictions financières françaises (représentées par les chambres régionales des comptes des Pays de la Loire et de Bretagne) assurent, depuis 2016, 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. En 2018, l'activité et le programme de travail d'EURORAI ont à nouveau été soutenus¹⁰⁶. À partir d'octobre 2018, la présidence d'EURORAI est désormais assurée, pour un an, par le président de la chambre régionale des comptes du Grand Est.

II - Des soutiens significatifs à l'égard de quelques ISC

Les juridictions financières peuvent contribuer, grâce à l'expérience accumulée et au moyen d'actions de coopération, au renforcement des capacités d'ISC en développement, dans des relations bilatérales mais également sur le plan multilatéral, au sein de l'Association des ISC ayant en commun l'usage du français (AISCCUF).

¹⁰⁶On peut notamment signaler :

- la mise en ligne d'une édition révisée et complétée de l'étude comparative portant sur les institutions régionales de contrôle externe des finances publiques d'Europe ;
- le développement du site Internet dans toutes les langues officielles d'EURORAI (français, anglais, allemand, espagnol et russe) ;
- la révision de la politique de communication interne et externe ;
- la réalisation de cinq enquêtes comparatives dont, à l'initiative de la France, une enquête consacrée à la certification des comptes publics locaux ;
- l'organisation de séminaires sur les audits relatifs à la cyber-sécurité et la sûreté de l'information à Rotterdam en avril 2018, ainsi que d'un séminaire sur les contrôles des entreprises détenues par les collectivités locales à Budapest en octobre 2018 ;
- le soutien à deux institutions membres (de Lituanie et Slovaquie) qui estimaient que certains projets de textes pouvaient être de nature à remettre en cause une partie de leur indépendance.

A - Des coopérations bilatérales sélectives, ayant pour objectif le soutien de l'ISC partenaire

Depuis 2012, la Cour des comptes ouvre, aux membres des ISC étrangères, sa session de formation destinée à l'accueil des nouveaux arrivants dans le métier des juridictions financières. À ce jour, les sessions d'accueil ont ainsi permis d'accueillir plus de cent participants étrangers.

Pour contribuer activement au renforcement des capacités des ISC, la Cour s'appuie en outre sur des protocoles d'accord de coopération parfois anciens (le plus récent a été conclu en septembre 2018 avec l'Équateur, dont l'ISC souhaite renforcer ses compétences juridictionnelles selon le modèle français).

La Cour mène son action en collaboration étroite avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et, le cas échéant, avec l'opérateur Expertise France et l'Agence française de développement (AFD). Ces coopérations s'inscrivent, le plus souvent, 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, souvent financées par l'Union européenne ou les institutions financières internationales, et portant sur des thèmes aussi stratégiques que variés : le contrôle de l'exécution du budget de l'État, la certification de ses comptes, le contrôle juridictionnel, la dématérialisation des échanges de données, le contrôle qualité, l'évaluation des politiques publiques, la politique de ressources humaines et de la formation, l'organisation et les procédures. Ces appuis en profondeur concernent, en particulier, la Cour des comptes algérienne (jumelage entre 2015 et 2018), la Cour des comptes marocaine (jumelage entre 2017 et 2019), les Cours des comptes de Tunisie et d'Haïti ou encore le Bureau d'audit du Vietnam.

Certaines CRTC ultramarines ont également développé des partenariats fructueux avec les ISC de leurs zones respectives : en 2017 et 2018, par exemple, la CRC de La Réunion Mayotte a mené, avec succès, des missions de conseil auprès du Tribunal administratif du Mozambique.

En accord avec le MEAE et en relation avec l'AFD, Expertise France et les principaux bailleurs de fonds internationaux, la Cour exerce un choix sélectif des projets qu'elle soutient, compte tenu des contraintes qui pèsent sur les ressources des juridictions financières.

Les critères déterminants de ce choix sont la volonté et la capacité de l'ISC concernée à se transformer, le caractère réellement porteur de son environnement institutionnel et politique, l'existence d'un financement assuré et la cohérence par rapport aux orientations de la politique étrangère de la France.

La Cour et les CRTC ont continué à accueillir, à leur demande, les délégations étrangères soucieuses de s'informer sur leur organisation et leurs travaux, tout en étant sélectives au vu du profil des délégations candidates et des retombées potentielles de telles visites. L'accueil de membres d'ISC est désormais privilégié par rapport à celui de représentants d'autres administrations.

En 2018, les juridictions financières ont ainsi accueilli 67 délégations étrangères sur le plan bilatéral, représentant 404 personnes provenant de 41 pays différents. De surcroît, les représentants de 25 autres pays ont participé à quatre réunions internationales organisées à Paris par la Cour sur différents thèmes (normalisation professionnelle, évaluation des politiques publiques, audit des politiques budgétaires des États membres de l'Union européenne et stratégie de l'Agenda Europe 2020).

Tableau n° 19 : nombre de délégations étrangères reçues entre 2015 et 2018

	2015	2016	2017	2018
Nombre de délégations étrangères bilatérales reçues	35	37	55	69
Nombre d'étrangers reçus à titre bilatéral	244	239	349	404

Source : Cour des comptes

B - L'AISCCUF, une plateforme d'échange francophone dynamisée par la Cour

L'AISCCUF, créée en 1994, est membre du réseau de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et membre associé de l'INTOSAI. La Cour des comptes en assure le secrétariat général ainsi que l'animation.

Cette association a pour but de favoriser, dans chacun des 42 pays où elle est représentée et, au-delà, dans tous les pays où le français est pratiqué à une certaine échelle, l'approfondissement de l'État de droit par le renforcement de la contribution des institutions de contrôle externe à la bonne gouvernance des finances publiques.

En accord avec les objectifs fixés par l'assemblée générale de l'association en 2015, et cherchant à faciliter la transposition correcte et efficiente des normes professionnelles internationales au sein des ISC concernées, la Cour des comptes avait conçu un séminaire professionnel relatif aux enjeux des nouvelles normes dites « ISSAI », accueilli par la Cour des comptes du Sénégal en juin 2017. Les débats ont porté essentiellement sur les normes les plus fondamentales, qui touchent au cœur de métier : celles relatives à la déontologie (ISSAI 30), à l'audit de conformité (ISSAI 4000) et à l'audit de performance (ISSAI 3000).

En 2018, la Cour des comptes a organisé avec succès le premier congrès des jeunes de l'AISCCUF. Tenu à Abidjan, il a regroupé 48 « jeunes auditeurs » de moins de 45 ans et ayant moins de cinq ans d'ancienneté dans leur ISC, provenant de 22 ISC différentes. Ce congrès a permis un échange sur quatre thèmes décisifs pour les années à venir : la communication, la déontologie, les relations avec le Parlement et l'innovation au sein des ISC. La venue de « grands témoins », couplée à des ateliers participatifs et des mises en situation, a permis d'évoquer les principaux enjeux de ce thème, ainsi que de recueillir des points de vue novateurs.

Ce congrès, plébiscité par ses participants, sera réédité en 2020. En développant progressivement un réseau de jeunes auditeurs francophones, la Cour des comptes, au travers de l'AISCCUF, cherche à renforcer durablement les capacités des ISC membres.

De surcroît, recherchant une communication plus ouverte à l'ère du numérique, l'AISCCUF s'est dotée d'un nouveau site internet animé par la Cour des comptes. Son objectif est de rendre l'association plus visible auprès des citoyens, mais surtout d'améliorer sa communication interne et les échanges professionnels entre ses membres. À terme, la création d'un véritable campus virtuel francophone, proposant des formations en ligne de qualité, pourrait voir le jour.

L'assemblée générale triennale de l'Association, tenue à Niamey en novembre 2018, a arrêté le programme des années à venir, axé sur le suivi des recommandations des ISC, une communication plus adaptée autour des rapports publiés, l'ouverture aux citoyens, le contrôle de la dette publique et l'audit de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 des Nations Unies.

À l'égard des ISC francophones, l'AISCUFF demeure un vecteur privilégié de relations, qui peut soutenir ou compléter les appuis bilatéraux. Les actions conduites dans ce cadre privilégient désormais les nouvelles générations de ces ISC et cherchent à les constituer en réseau. L'objectif est de cibler les efforts de formation sur les jeunes talents potentiels et de suivre ensuite leur carrière.

III - Un renouvellement du portefeuille de mandats d'auditeur externe 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).

Les missions confiées aux équipes de la Cour des comptes et des CRTC 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'INTOSAI.

Ces activités de contrôle se sont traduites par 34 missions en 2018, 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 (Panama, Johannesburg, Le Caire, Nairobi, etc.), ce qui représente un total de 1 564 journées d'auditeur. Elles ont mobilisé 65 auditeurs, dont 61 magistrats, rapporteurs, experts et vérificateurs de la Cour et des CRTC, et quatre collègues étrangers ou personnels d'autres corps de contrôle français.

Au total, 33 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) se sont achevés en application du principe de la rotation des auditeurs externes.

**Tableau n° 20 : nombre de rapports produits par la Cour
dans le cadre des missions de commissariat aux comptes**

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de rapports produits	28	38	50	90	40	36	43	36	29	29	43	33

Source : Cour des comptes

À partir de 2019, seuls courent les mandats actuels du PAM (jusqu'en 2022) et de la CPI (jusqu'en 2020). L'action de la Cour vise à renouveler et à étoffer ce portefeuille (de quatre à six mandats) pour :

- conserver et développer l'expérience, acquise depuis 20 ans dans ce domaine, au-dessus d'une taille critique ;
- prolonger le rôle de la Cour comme contrôleur de l'utilisation des fonds que la France dédie à ces organisations ;
- demeurer au niveau des grandes ISC capables d'assumer de telles missions ;
- offrir aux personnels de contrôle des activités internationales professionnellement stimulantes, qui développent en outre leurs compétences linguistiques et leur capacité d'adaptation dans un environnement complexe, étranger et multiculturel.

Des campagnes de candidatures auprès de grandes organisations internationales seront assurées avec le soutien du MEAE et des représentations diplomatiques, tout en mobilisant au besoin les relations entretenues avec d'autres ISC.

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	Masses financières (en €)	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	Nombre d'organismes	Masses financières (en €)	
<i>Masse financière 2017</i>									
Grand Est	1	2 665 592 872	10	5 531 451 297	178	3 570 706 011	540	3 810 224 574	
Nouvelle-Aquitaine	1	2 617 933 186	12	6 401 870 454	189	3 632 492 261	879	4 747 310 321	
Auvergne-Rhône-Alpes	1	3 399 692 294	13	9 672 919 932	266	5 819 512 031	966	5 245 902 995	
Bourgogne-Franche-Comté	1	1 301 127 130	8	3 016 484 667	76	1 561 161 004	403	2 041 458 016	
Bretagne	1	1 264 519 150	4	3 190 535 478	133	2 167 119 066	184	2 469 232 215	
Centre - Val de Loire	1	1 231 500 826	6	2 705 917 232	78	1 700 929 118	362	1 959 168 913	
Corse	1	701 733 334	2	471 835 749	9	215 919 902	16	33 217 972	
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	2	3 787 547 772	8	12 883 087 877	367	21 200 568 975	575	12 371 669 667	
Occitanie	1	2 580 891 086	13	7 174 713 533	199	4 452 995 624	812	6 107 934 142	
Hauts-de-France	1	2 939 691 323	5	6 452 555 733	222	4 626 595 616	468	5 429 391 260	
Normandie	1	1 410 773 859	5	3 588 185 890	101	2 308 110 438	325	3 719 744 880	
Pays de la Loire	1	1 529 292 361	5	3 475 475 441	142	2 877 188 437	420	3 539 661 118	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1	2 209 466 741	6	5 842 406 665	167	6 834 838 685	345	5 130 116 800	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	5	1 445 679 724	1	721 006 227	55	1 317 074 866	31	656 767 003	
La Réunion, Mayotte	1	787 822 018	2	1 905 922 877	41	1 425 830 346	24	628 175 083	
Nouvelle-Calédonie	4	2 663 104 310	0		33	445 930 018	13	62 249 328	
Polynésie française	1	1 500 498 163	0		48	328 499 653	14	30 925 372	
TOTAL	25	34036866149	100	73 034 369 053	2 304	64 485 472 051	6 377	57 983 149 660	

Masse financière = recettes de fonctionnement

Organismes soumis au contrôle obligatoire (compétence juridictionnelle) (2/2)									
	OPH et GIP soumis à comptabilité		EPLÉ 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 2017</i>									
Grand Est	29	132 716 793	56	251 113 805	9	36 242 890	446	7 790 384 588	
Nouvelle-Aquitaine	31	509 824 527	53	303 617 094	10	18 532 119	451	1 572 450 480	
Auvergne-Rhône-Alpes	37	425 551 508	74	448 961 256	12	71 171 443	500	2 304 110 159	
Bourgogne-Franche-Comté	21	220 748 624	33	206 179 232	6	16 439 023	160	67 972 745	
Bretagne	27	273 052 277	14	141 804 832	12	29 070 615	438	1 273 256 697	
Centre - Val de Loire	23	493 290 663	16	128 075 682	6	27 228 993	146	615 713 087	
Corse	5	34 845 062	3	16 089 897	0		84	3 261 666 703	
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	62	2 366 838 538	65	433 620 417	5	12 595 370	723	4 131 640 168	
Occitanie	46	351 438 338	47	268 042 024	5	23 529 525	395	1 759 630 303	
Hauts-de-France	11	101 315 447	41	284 437 845	15	65 699 937	405	1 706 289 006	
Normandie	26	51 458 389	32	178 529 784	11	41 162 694	395	1 123 182 336	
Pays de la Loire	18	101 568 982	24	158 260 709	9	38 862 428	316	5 284 854 449	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	21	281 335 943	36	300 826 598	2	13 628 106	403	2 214 344 187	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	5	7 287 253	21	75 322 014	2	6 970 129	133	320 144 550	
La Réunion, Mayotte	2	6 299 250	12	102 048 161	0		82	373 671 211	
Nouvelle-Calédonie	4	6 202 605	43	30 511 649	0		48	1 135 754 260	
Polynésie française	1	45 564 109	37	28 437 836	0		34	343 649 177	
TOTAL	369	5 409 338 307	607	3 355 878 834	104	401 133 272	5 159	35 278 714 105	

Masse financière = recettes de fonctionnement

	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 2017</i>						
Grand Est	1	23 774 956	2	4 807 430		
Nouvelle-Aquitaine	3	43 586 229	4	25 000 000	3	81 075 000
Auvergne-Rhône-Alpes	2	16 023 091	2	11 535 804	0	0
Bourgogne-Franche-Comté	1	2 350 386	1	2 537 524	1	7 391 895
Bretagne	5	79 040 282	4	9 795 819	1	
Centre - Val de Loire	0		0		0	
Corse	0		1		0	
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	4	946 884 442	5	28 144 860	2	42 594 387
Occitanie	2	14 397 148	0		1	69 501 203
Hauts-de-France	3	5 948 000	10	21 481 792	1	-
Normandie	2	71 687 022	2	2 384 883	1	11 937 385
Pays de la Loire	1	30 180 557	2	7 695 039	0	0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2	1 550 225	0		0	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin			4			
La Réunion, Mayotte	2	421 500 000	3	51 201 123	0	
Nouvelle-Calédonie	0		3	68 353 554	2	49 876 009
Polynésie française	0		0		0	
TOTAL	28	1 656 922 338	43	232 937 828	12	262 375 879

Masse financière = recettes de fonctionnement

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

Établissements 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 2017</i>						
Grand Est	26	90 954 428	89	6 589 875 348	13	246 332 282
Nouvelle-Aquitaine	28	500 000 000	86	6 584 417 069	35	89 449 153
Auvergne-Rhône-Alpes	27	402 563 000	121	9 268 593 488	11	151 933 902
Bourgogne-Franche-Comté	12	180 709 894	63	4 105 410 719	2	6 108 125
Bretagne	13	289 453 000	46	4 212 922 642	34	144 741 288
Centre - Val de Loire	14	110 987 011	44	3 226 633 819	16	31 770 881
Corse	4	0	7	371 327 841	0	
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	15	133 073 446	56	14 652 052 064	34	794 111 540
Occitanie	31	320 291 749	106	6 477 834 415	6	24 953 949
Hauts-de-France	5	33 933 519	80	7 722 437 936	37	218 293 485
Normandie	12	53 209 015	58	4 348 346 301	18	74 953 769
Pays de la Loire	7	121 455 201	52	4 144 879 821	25	152 377 033
Provence-Alpes-Côte d'Azur	14	469 815 067	59	5 327 390 772	16	210 517 199
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	10	105 724 357	21	1 577 847 550	3	46 584 966
La Réunion, Mayotte	4		5	1 140 337 469	33	46 277 602
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0	0	0
Polynésie française	0		0		0	
TOTAL	222	2 812 169 687	893	79 750 307 255	283	2 238 405 175

Masse financière = recettes de fonctionnement

3. Données d'activité 2018 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	14	12	5	2	12				1	44	
Nouvelle-Aquitaine	9	12	5	4	9				1*	40	
Auvergne-Rhône-Alpes	8	18	3	11	41					81	
Bourgogne-Franche-Comté	10	11	4	5	11	0	0	0	1	42	
Bretagne	2		2		7					11	
Centre - Val de Loire	4	4	2	1	3	0	0	1	1	16	
Corse	0	2	0	1	5	0	0	0	0	9	
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	5	12	3	2	8	0	0	0	0	30	
Occitanie	19	8	11	4	9				1	46	
Hauts-de-France	17	9	7	7	4				4	48	
Normandie	3	7	5	4	3	0	0	0	0	19	
Pays de la Loire	4	0	7	1	2	0	0	0	0	14	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3	4	0	5	11	0	1	0	2	26	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	4	17	4	43	55				1	124	
La Réunion, Mayotte	1	2		6	3					12	
Nouvelle-Calédonie	3	1	2	2						8	
Polynésie française	1	4	2							7	
TOTAL	107	123	62	98	183	0	1	1	11	577	

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

2 - Activité juridictionnelle

Activité juridictionnelle (1/2)												
	Nombre de jugements notifiés			Nombre de décrets notifiés			Montant des décrets prononcés en €			Nombre de cas de mise à charge de sommes non rémissibles		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Grand Est	13	19***		14	13		647564,03	777372,66		5	8	
Nouvelle-Aquitaine	34	42*	30	27	26	26	3003664	785788	2541898	13	22	21
Auvergne-Rhône-Alpes	91	60	39	207	82	69	2512004	2119340	868565	26	19	6
Bourgogne-Franche-Comté	41	20	13	8	23	22	1101164	976776,49	238674,34	1	4	5
Bretagne	15	16	11	36	26	38	258311	342640,05	563553,52	4	7	4
Centre - Val de Loire	13	14		17	24		98162,62	166538,91		4	12	
Corse	16	12	2	16	43	4	165059	1564207	25951	3	0	2
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	41	32	36	66	76	139	3890718	690182	5322289	14	8	8
Occitanie	24	49	30	24	17	17	844890,25	588070,14	522180,31	52	12	9
Hauts-de-France	45	33	37	78	54	59	1148743,6	1904049,83	613151,74	18	16	9
Normandie	20	17	22	25	22	28	980947,78	614734,76	415450,11	7	9	5
Pays de la Loire	12	23	18	16	38	37	80120,36	448668,65	447338,92	4	7	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	67	44	39	76	100	58	1438713	3201482	2842849,47	48	23	12
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	18	18	15	31	30	24	6113470,91	1736775,55	1848620,73	6	13	11
La Réunion, Mayotte	4	6	4	8	0	3	216465	0	87694	4	5	1
Nouvelle-Calédonie	3	6	0	3	5	0	182183	407156,91	0	s.o.	s.o.	0
Polynésie française	2	5	4	3	10	4	15978,31	714371,4	1323826,3	s.o.	s.o.	s.o.
TOTAL	459	355	300	655	589	528	21707158,86	17038154,35	17662042,44	209	165	

Activité juridictionnelle (2/2)										
	Montant des sommes non rémissibles en €			Nombre d'ordonnances notifiées			Nombre de réquisitoires notifiés			
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	
Grand Est	1078	1162		32	57		19	22		
Nouvelle-Aquitaine	2403	12234	4034	1075	226	326	17	50	20	
Auvergne-Rhône-Alpes	4052	3119	923	165	173	143	30	46	41	
Bourgogne-Franche-Comté	132	473,5	503,33	60	87	54	15	10	16	
Bretagne	846	1215,5	328	67	60	45	17	15	8	
Centre - Val de Loire	747	2494,05		38	56		12	12		
Corse	364	0	531	24	13	28	10	2	2	
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	4952	1752	1819	38	46	51	39	38	46	
Occitanie	11967,5	1989	1684,75	106	97	115	13	15	22	
Hauts-de-France	4316	3888	2990,5	102	226	158	30	34	31	
Normandie	1073,44	1841,25	689	90	93	66	22	17	21	
Pays de la Loire	1521	1627,5	0	98	95	84	17	22	23	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	9784	2364	1681,26	128	148	108	52	33	34	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	4616	1266	2548	38	11	21	21	12	14	
La Réunion, Mayotte	850	410	50	44	54	78	2	5	5	
Nouvelle-Calédonie	s.o.	s.o.	0	27	28	7	2	3	0	
Polynésie française	s.o.	s.o.	s.o.	11	5	18	1	4	6	
TOTAL	48701,94	35835,8	17781,84	2143	1475	1302	319	340	289	

3 - Examen de la gestion

Examen de la gestion											
Nombre de ROP notifiés	Nombre de rapports d'observations définitives (ROD 2 notifiés)			Décalé moyen entre la notification et la notification du ROD ¹ - en jours	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 de contrôle			
Grand Est	34	19	10	1	13	43	522	1	1		
Nouvelle-Aquitaine	75	28	21	9	8	66	459		12		
Auvergne-Rhône-Alpes	59	31	16	2	13	62	462	0	19		
Bourgogne-Franche-Comté	26	7	7	2	7	23	590	0	4		
Bretagne	39	15	10	1	9	35	442	0	2		
Centre - Val de Loire	22	24	3	3	4	34	544	0	2		
Corse	6	2	7	0	2	11	477	0	1		
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	53	33	10	7	6	56	477	0	15		
Occitanie	64	34	24	7	4	69	439	14			
Hauts-de-France	68	34	18	4	15	71	343	0	17		
Normandie	37	26	8	5	6	45	379	2	1		
Pays de la Loire	40	16	8	4	6	34	431	0	6		
Provence-Alpes-Côte d'Azur	27	20	5	3	4	32	540	0	6		
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	10	4	3		3	10	550		1		
La Réunion, Mayotte	25	9	5	2	6	22	354				
Nouvelle-Calédonie	7	5	2	1		8	323		2		
Polynésie française	12	5	7	0		12	278		0		
TOTAL (ou moyenne)	604	312	164	51	106	633	448	18	87		

* Données identiques 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	6							
Nouvelle-Aquitaine	23	15	40	4	3	1	3	11	0		
Auvergne-Rhône-Alpes	21	1	56	2	0	1	9	12	0		
Bourgogne-Franche-Comté	8	7	6	25	1	1	0	1	3		
Bretagne	4	2	1	7	0	0	1	1	2		
Centre - Val de Loire	6	3	1	15	2	0	0	0	2		
Corse	0	1	0	1	0	0	0	1	1		
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	6	5	3	16	4	1	0	1	6		
Occitanie	7	5	2	14		2		1	3		
Hauts-de-France	10	11	3	24	3			1	4		
Normandie	5	1	4	12	4	1	0	0	5		
Pays de la Loire	21	1	20	48	3	2	1	1	7		
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3	3	0	11	2	1	0	0	3		
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	6	1	1	8	1				1		
La Réunion, Mayotte	6	2	2	10	11	6	1	6	24		
Nouvelle-Calédonie		1									
Polynésie française	1										
TOTAL	127	62	140	203	34	16	15	36	61		

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	0	0	0	0	0
Auvergne-Rhône-Alpes	0	0	2	2	4
Bourgogne-Franche-Comté	0	0	0	0	0
Bretagne				1	1
Centre Val-de-Loire	0	0	0	0	0
Corse	0	1	0	0	1
Île-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	1	1	1	1	4
Occitanie	1				1
Hauts-de-France					
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		2
Nouvelle-Calédonie					
Polynésie française					
TOTAL	3	2	4	4	13