



S2021-10001

Avril 2021

CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EXERCICE 2020

RAPPORT DE CERTIFICATION

En vue de la certification annuelle des comptes de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes a vérifié la conformité des états financiers de l'exercice 2020 au référentiel comptable de cette assemblée.

En l'état actuel des textes, le mandat confié à la Cour, tel qu'il ressort des normes communément admises et de la convention du 23 juillet 2013 conclue entre le président de l'Assemblée nationale et le premier président de la Cour des comptes, ne l'autorise pas à formuler des observations sur la teneur des règles adoptées par l'Assemblée nationale pour encadrer les dépenses et la gestion des moyens destinés à assurer son fonctionnement, ni sur l'utilisation des versements qu'elle effectue ou des dotations qu'elle attribue.

La Cour, dans sa section « pouvoirs publics constitutionnels et renseignement » de la quatrième chambre, compétente pour se prononcer sur les rapports relatifs à la certification des comptes des assemblées parlementaires, délibérant le 22 avril 2021, a adopté le présent rapport de certification des comptes de l'Assemblée nationale de l'exercice 2020.

Elle a arrêté sa position au vu du compte-rendu des vérifications opérées.

Ont participé au délibéré : M. Andréani, président, Mme Démier, M. Rolland, Mme Faugère, MM. Belluteau et de Combles de Nayves, conseiller(e)s maîtres, président(e)s de section.

A été entendu, en son rapport, M. Fombaron, conseiller référendaire, rapporteur du projet, assisté de Mme Charley-Grosjean et de MM. Montagné et Sannet, expert(e)s, au contre-rapport de M. de Combles de Nayves.

I - INTRODUCTION

La mission de la Cour

a) L'objet de la mission

La mission de certification des comptes de l'Assemblée nationale de l'exercice 2020, tels qu'ils sont joints au présent rapport, est la huitième conduite par la Cour des comptes, depuis 2013.

Elle se déroule conformément à la convention signée le 23 juillet 2013 par le président de l'Assemblée nationale et le premier président de la Cour des comptes, qui en définit le cadre et les modalités, et dans le respect des textes auxquels cette convention se réfère : l'article 47-2 de la Constitution (deuxième alinéa) ; l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (notamment l'article 7, 1^{er} alinéa) ; le 5^o de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ; l'article 16 du règlement de l'Assemblée nationale.

La mission de la Cour porte sur la fiabilité des états comptables et sur leur conformité aux principes fixés par les textes énoncés au paragraphe précédent. Elle n'a pas pour objet d'émettre un avis sur la gestion budgétaire et financière de l'Assemblée nationale, ni sur l'utilisation des versements opérés ou des dotations attribuées par elle.

b) La mission comporte deux phases :

i) *une première phase, dite « préliminaire »*, préparatoire à la certification proprement dite, a pour objet d'examiner les procédures et dispositifs en vertu desquels sont établis et suivis les éléments destinés à être repris dans les comptes et les applications de gestion, d'identifier les risques d'erreurs significatives dans les comptes de l'Assemblée nationale et de vérifier la correcte application par les services des principes et procédures établis par le référentiel comptable.

Les vérifications ainsi effectuées poursuivent trois objectifs :

- évaluer les procédures en vigueur, leur adaptation en termes de couverture des risques et de séparation des tâches, ainsi que la pertinence et la bonne articulation des contrôles clés au regard du suivi des risques identifiés et de la qualité des inscriptions comptables ;
- procéder à une revue de la formalisation de ces procédures, à la fois sous l'angle de leur caractère opérationnel pour les services qui ont à les appliquer et de la documentation disponible pour préparer, conduire et rendre compte des vérifications effectuées au titre du contrôle interne ;
- vérifier l'effectivité des procédures décrites et leur efficacité au regard de la fiabilité des comptes (réalité du contrôle, modalités pratiques, mode de révision, mesures correctives appliquées...)

ii) *une seconde phase, dite « finale »*, est consacrée à l'examen des comptes de l'Assemblée nationale pour l'exercice clos. Afin de pouvoir formuler une appréciation motivée sur les états financiers et les documents qui les accompagnent, la Cour, dont les travaux s'inscrivent dans une démarche pluriannuelle, procède notamment aux diligences suivantes :

- la revue analytique des opérations de dépenses et de recettes ainsi que de leur traitement dans la comptabilité ;

- le rapprochement des balances auxiliaires avec les données de la balance générale ainsi qu'avec les pièces justifiant leur enregistrement dans ces états comptables ;
- la mise en œuvre de procédures de confirmation directe auprès des tiers en relation avec l'Assemblée nationale (établissements bancaires, fournisseurs, avocats) ;
- des tests et des vérifications appliqués aux postes comptables du bilan et du compte de résultat ;
- l'analyse des éléments portés hors bilan ;
- la vérification exhaustive de l'information donnée dans l'annexe aux états financiers.

À l'issue de l'audit des comptes de 2019, la Cour avait formulé dix-huit recommandations relatives aux opérations préalables à l'élaboration des comptes annuels, qui se rapportent aux différents domaines en lien direct avec les comptes (organisation et modalités du contrôle interne ; systèmes d'information financière ; ressources humaines ; charges et produits ; actifs financiers ; processus de clôture et états financiers).

Les entretiens et les tests auxquels il a été procédé au cours de l'audit des comptes de l'Assemblée nationale de 2020 ont conduit à la levée de quatre recommandations. Par ailleurs, dix recommandations ont été reconduites et quatre autres précisées, pour prendre en compte les évolutions observées sur les points auxquels elles s'appliquent. Au terme de ces travaux, la Cour a formulé trois nouvelles recommandations portant sur le contrôle interne, les revues analytiques sur les dépenses de personnel et les charges hospitalières.

À l'issue de la campagne de certification des comptes de l'exercice 2020, les recommandations à suivre sont au nombre de dix-sept.

Les comptes et les documents qui les accompagnent

a) En application du second alinéa de l'article 36 du règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale, les comptes financiers sont constitués :

- d'un état d'exécution du budget, d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une balance générale pour la comptabilité de l'Assemblée nationale et de chacune des comptabilités annexes (caisse des pensions des anciens députés, caisse des retraites du personnel de l'Assemblée nationale, fonds de sécurité sociale des députés et du personnel, fonds d'assurance mutuelle différentielle du retour à l'emploi des députés) ;
- de comptes agrégés (un bilan et un compte de résultat) et d'une annexe présentant les règles et méthodes comptables et des notes explicatives des principales rubriques du bilan et du compte de résultat. L'annexe intègre notamment l'évaluation des engagements de retraite et avantages similaires. Ces états sont l'objet de la mission de certification de la Cour des comptes.

b) Les comptes objets du présent audit de certification ne comprennent pas ceux de la *Chaîne parlementaire - Assemblée nationale*, société de programme créée par la loi n° 99-1174 du 30 décembre 1999 portant création de *La Chaîne parlementaire*, qui sont certifiés par des commissaires aux comptes distincts. Les comptes de l'Assemblée nationale comportent à l'actif du bilan la valeur de sa participation dans *La Chaîne parlementaire*.

c) En application de l'article 7 de l'ordonnance précitée n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les comptes de l'Assemblée nationale sont distincts du compte général de l'État, mais ils sont destinés, une fois qu'ils ont été apurés par la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, à y être intégrés. Il appartient dès lors au teneur des comptes de l'État de veiller à ce que les retraitements nécessaires soient effectués de telle manière qu'ils répondent aux exigences du référentiel comptable de celui-ci.

d) Les comptes de l'Assemblée nationale de l'exercice 2020 ont été transmis à la Cour selon le calendrier initialement convenu : les balances stabilisées le 8 février 2021 et les comptes agrégés le 23 mars 2021. Leur version définitive, intégrant les ajustements demandés par la Cour, a été communiquée le 15 avril 2021. Ils comprennent l'ensemble des éléments prévus par l'article 36 précité. La version des états financiers, signée par le secrétaire général de la questure et le questeur délégué, a été communiquée le 20 avril 2021.

e) La présentation des comptes de l'exercice 2020 a fait l'objet d'ajustements, à la demande de la Cour, dans l'annexe aux états financiers. Ces corrections techniques concernent notamment l'amélioration de l'information et l'ajout ou la précision de certaines mentions figurant dans cette annexe.

f) La Cour a été destinataire de la lettre d'affirmation, signée par le questeur délégué, le 16 avril 2021.

g) Enfin, la Cour a été destinataire d'une lettre d'affirmation particulière, portant sur le contrôle des frais de mandat et signée du déontologue et du questeur délégué, le 14 avril 2021.

La tenue et l'établissement des comptes

a) Le règlement de l'Assemblée nationale dispose, en son article 16, que le Bureau détermine, par un règlement intérieur, les règles applicables à la comptabilité. Un arrêté du Bureau du 19 décembre 2007 a adopté le règlement budgétaire, comptable et financier modifié de l'Assemblée nationale.

Celui-ci précise, dans ses articles 32 et 33, que le plan comptable est établi selon les normes fixées par le plan comptable général, « sous réserve des adaptations apportées à ces normes à raison des spécificités institutionnelles de l'Assemblée nationale », d'une part, et que les règles comptables applicables servant à établir la comptabilité de l'Assemblée nationale et les comptabilités annexes sont déterminées par un arrêté des questeurs, d'autre part.

b) L'arrêté de questure n° 08-020 du 5 février 2008 a précisé les dispositions respectivement applicables au bilan et au compte de résultat, aux immobilisations et, ponctuellement, au réaménagement du bilan d'ouverture à la suite du changement de référentiel comptable à compter du 1^{er} janvier 2007.

c) L'arrêté de questure n° 15-129 du 8 décembre 2015 a modifié l'arrêté n°08-020 du 5 février 2008 concernant le traitement comptable des provisions, des immobilisations, des stocks et des changements de méthode comptable ou des corrections d'erreurs portant sur un ou plusieurs exercices antérieurs.

d) L'arrêté de questure n° 16-118 du 7 décembre 2016 a modifié l'arrêté n° 08-020 du 5 février 2008 concernant le traitement comptable des immobilisations et le réaménagement du bilan d'ouverture. La première modification permet d'inscrire à l'actif les immeubles dont l'Assemblée nationale a la jouissance, à l'exception du droit de les céder. La seconde concerne le traitement comptable de certaines pièces d'inventaire.

Ainsi que le mentionne la note 19 de l'annexe aux états financiers établie par l'Assemblée nationale, les textes applicables aux comptes de celle-ci font des normes contenues dans le plan comptable général « *la base de la comptabilité de l'Assemblée nationale* ». Ce document précise que des solutions spécifiques ont été prévues pour le traitement des immobilisations, pour celui des changements de méthodes comptables et des corrections d'erreurs portant sur un ou plusieurs exercices antérieurs et pour celui des engagements sociaux : sur les trois premiers points, l'Assemblée a choisi de s'inspirer des normes comptables de l'État ; sur le dernier, elle a retenu la solution proposée par la recommandation n° 2003-R.01 du Conseil national de la comptabilité du 1^{er} avril 2003. En pratique, les immeubles historiques de l'Assemblée nationale sont comptabilisés à l'euro symbolique, comme ceux de l'État ; pour leur part, les engagements de pension des députés et de retraite du personnel font l'objet d'une mention dans l'annexe aux états financiers, ainsi que l'autorise la recommandation précitée du Conseil national de la comptabilité.

e) Conformément aux articles 32 et 36 du règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale, « *la comptabilité générale est tenue par le Trésorier* », et « *le directeur du service du budget, du contrôle financier et des marchés établit le compte financier* ».

g) L'arrêté de Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 définit les principes généraux de prise en charge des frais de mandat par l'Assemblée nationale et prévoit que le contrôle des frais de mandat, susceptible d'incidences comptables, est exercé tous les ans, en cours et en fin d'exercice.

L'objet de la certification

a) La mission d'audit vise à mettre la Cour des comptes en situation de certifier, avec une assurance raisonnable, que les états financiers figurant dans les comptes présentent sincèrement, dans tous leurs aspects significatifs et conformément au référentiel comptable, la situation financière de l'Assemblée nationale à la clôture de l'exercice et le résultat de ses opérations comptables pour l'exercice clos à cette date.

b) Elle a été programmée et mise en œuvre de telle façon que la Cour soit en mesure, conformément aux dispositions des articles 1 et 2 de la convention du 23 juillet 2013 précitée, de formuler dans son rapport de certification, en se référant aux normes de l'audit comptable généralement admises, « *une opinion écrite et motivée sur la conformité des comptes de l'Assemblée nationale, dans leurs aspects significatifs, au référentiel comptable de l'Assemblée nationale* ».

Les normes d'audit auxquelles la Cour se réfère impliquent l'utilisation de critères et de procédures d'audit relatifs aux flux d'opérations, aux soldes des comptes en fin de période, ainsi qu'à la présentation et aux informations fournies dans les états financiers. La Cour fonde son jugement professionnel en appréciant les améliorations apportées à la fiabilité des comptes ainsi que l'intensité et le nombre des difficultés rencontrées.

L'expression de la position de la Cour

La Cour exprime son opinion dans un rapport de certification qu'elle transmet au président de l'Assemblée nationale aux fins de remise au président de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes.

Le rapport de certification est publié par le président de l'Assemblée nationale.

Il est par ailleurs fait mention de la réalisation de l'audit et de ses conclusions dans l'acte de certification des comptes de l'État établi par la Cour en application du 5° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 précitée.

II - L'OPINION DE LA COUR SUR LES COMPTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE 2020

Au terme des vérifications auxquelles elle a procédé, la Cour estime avoir collecté les éléments probants nécessaires pour fonder son opinion sur les comptes de l'Assemblée nationale de l'exercice 2020.

Pour conduire les travaux de certification, la mission d'audit a notamment pu prendre connaissance des règles de tenue et d'établissement des comptes de l'Assemblée nationale, des livres comptables et mandats justifiant les opérations et les soldes comptables qui y figurent et nécessaires à l'exercice de ses travaux, des dispositifs et procédures concourant au contrôle interne comptable et financier. Elle a également eu communication des documents nécessaires à la formulation d'une opinion sur les comptes.

Se fondant sur ces éléments, la Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui leur sont applicables les comptes de l'Assemblée nationale de l'exercice clos le 31 décembre 2020 sont, dans leurs aspects significatifs, réguliers et sincères et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'Assemblée nationale.

Sans remettre en cause l'opinion exprimée ci-dessus, la Cour appelle l'attention sur quatre notes de l'annexe aux états financiers.

La note 20 de l'annexe, qui porte sur les modalités d'agrégation des comptes, précise que le périmètre des états financiers agrégés de l'Assemblée nationale inclut désormais le fonds d'assurance mutuelle différentielle du retour à l'emploi des députés.

La note 10 de l'annexe, qui porte sur les charges d'exploitation, précise que l'Assemblée nationale comptabilise l'avance mensuelle de frais de mandat (AFM) de la même manière que l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) était comptabilisée, c'est-à-dire en charges parlementaires et au montant fixé par l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017. Les résultats des campagnes de contrôle des frais de mandat au titre des exercices 2018 et 2019 sont connus à la date d'établissement des comptes. Aucune régularisation n'a été comptabilisée.

La note 32 de l'annexe, qui porte sur les charges d'exploitation, détaille notamment le contenu de la catégorie des charges parlementaires. Elle précise que les congés payés acquis non pris par les collaborateurs n'ont pas donné lieu à la comptabilisation de charges à payer.

La note 15 de l'annexe expose le montant et le mode d'évaluation des engagements de pensions des députés, des engagements de retraite des fonctionnaires et des engagements assimilés, tels qu'ils ressortent des travaux du cabinet d'actuaire consulté par l'Assemblée nationale, dont la Cour a validé les conclusions, après avoir examiné les données utilisées, apprécié les hypothèses retenues et revu les calculs effectués.