



S2023-0593

Avril 2023

**CERTIFICATION DES COMPTES
Du SÉNAT
EXERCICE 2022**

RAPPORT DE CERTIFICATION

Procédures et méthodes

En vue de la certification annuelle des comptes du Sénat, la Cour des comptes a vérifié la conformité des états financiers de l'exercice 2022 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 du Sénat et le premier président de la Cour des comptes, ne l'autorise pas à formuler des observations sur la teneur des règles adoptées par le Sénat 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 19 avril 2023 sous la présidence de M. Charpy, président de chambre, a adopté le présent rapport de certification des comptes du Sénat de l'exercice 2022.

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

Ont participé au délibéré : M. Charpy, président de chambre, M. Tournier, M. Soubeyran, Mme Casas, conseiller(e)s maîtres, président(e)s de section, M. Viola et M. de Combles de Nayves, conseillers maîtres.

A été entendu, en son rapport, Mme Mercereau, conseillère maître, présidente de section, rapporteur du projet, assistée de Mme Charley-Grosjean, MM. Arulandarajah, Février et Bignon, experts, au contre-rapport de M. de Combles de Nayves, conseiller maître.

I – Présentation de la mission de la Cour

a) L'objet de la mission

La mission de certification des comptes du Sénat de l'exercice 2022 se déroule conformément à la convention signée le 23 juillet 2013 par le président du Sénat 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 103 du règlement du Sénat.

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 du Sénat, ni sur l'utilisation des versements opérés ou des dotations attribuées par elle.

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 du Sénat à la clôture de l'exercice et le résultat de ses opérations comptables pour l'exercice clos à cette date.

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 « *une opinion écrite et motivée sur la conformité des comptes du Sénat, dans leurs aspects significatifs, au référentiel comptable du Sénat* ».

b) Les normes d'audit appliquées

Pour formuler son opinion, la Cour applique les normes internationales d'audit incorporées aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI), ainsi que la norme internationale de contrôle qualité en matière d'audit financier (ISQC 1).

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.

c) L'expression de la position de la Cour

Conformément à l'article 3 de la convention du 23 juillet 2013 précitée, la Cour exprime son opinion dans un rapport de certification qu'elle transmet au président du Sénat 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 du Sénat.

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

d) Les vérifications réalisées par la Cour

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 du Sénat 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 du Sénat 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 charges et de produits 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, avocats) ;
- des tests et des vérifications appliqués aux postes comptables du bilan et du compte de résultat ;
- l'analyse des éléments portés en hors bilan ;
- la vérification de l'information donnée dans l'annexe aux états financiers.

À l'issue de l'audit des comptes de 2021, la Cour avait formulé une opinion de certification des comptes sans réserve.

De plus, la Cour avait formulé onze 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 ; système d'information financière ; ressources humaines ; charges et produits ; processus de clôture et états financiers).

Les entretiens et les tests auxquels il a été procédé au cours de l'audit des comptes 2022 ont conduit à la levée de deux recommandations. Par ailleurs, quatre recommandations ont été reconduites et cinq 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 une nouvelle recommandation portant sur le recensement des engagements hors bilan.

À l'issue de la campagne de certification des comptes de l'exercice 2022, les recommandations à suivre sont ainsi au nombre de dix.

Enfin, la présentation des comptes de l'exercice 2022 a fait l'objet d'ajustements, à la demande de la Cour, dans l'annexe aux états financiers. Ces corrections techniques concernent l'amélioration de l'information figurant dans cette annexe.

Conformément à la norme ISA 580 « Déclarations écrites », la Cour a été destinataire de la lettre d'affirmation, signée par le questeur délégué et le trésorier, le 13 avril 2023.

Enfin, la Cour a été destinataire d'une lettre d'affirmation particulière, portant sur le contrôle des frais de mandat et signée notamment du président du comité de déontologie parlementaire le 21 septembre 2022.

II - Caractéristiques des comptes annuels soumis à certification

a) La constitution des comptes annuels

En application de l'article 34 du règlement budgétaire et comptable du Sénat, le trésorier établit un compte de gestion pour l'exercice clos, qui comporte :

- la balance générale des comptes, le bilan, le compte de résultat pour chacune des entités budgétaires du Sénat et pour chaque comptabilité annexe (la caisse des retraites des anciens sénateurs ; la caisse des retraites du personnel du Sénat ; la caisse de sécurité sociale des sénateurs ; la caisse de sécurité sociale du personnel du Sénat) ;
- le bilan et le compte de résultat agrégés ainsi que l'annexe présentant notamment les règles et les méthodes comptables. Ces états sont l'objet de la mission de certification de la Cour des comptes.

Les comptes objets du présent audit de certification ne comprennent pas ceux de la *Chaîne parlementaire - Public Sénat*, société de programme résultant de 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 du Sénat comportent à l'actif du bilan la valeur de sa participation dans *Public Sénat*.

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 du Sénat 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 ce dernier.

Les comptes du Sénat, objets de la présente mission, intègrent les charges induites pour le Sénat par l'entretien du bâtiment, dont il est affectataire, et qui héberge le Musée du Luxembourg, mais ne comprennent pas les charges et produits afférents à l'activité de celui-ci, qui fait l'objet d'une délégation de service public.

Les états financiers, signés par le trésorier et le questeur délégué, ont été communiqués le 11 avril 2023. Ils comprennent l'ensemble des éléments prévus par l'article 34 du règlement budgétaire et comptable.

b) La tenue et l'établissement des comptes

Le règlement du Sénat prévoit, en son article 103, que le Bureau détermine, par un règlement budgétaire et comptable, les procédures budgétaires et comptables applicables au Sénat. Un arrêté du Bureau du 27 novembre 2007 a adopté le règlement budgétaire et comptable du Sénat issu de la décision de changer le référentiel comptable, à la suite de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2006, de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Enfin, l'arrêté n° 2016-77 du 17 mars 2016 du Bureau a approuvé le nouveau règlement budgétaire et comptable et son annexe relative au référentiel comptable, se substituant au précédent règlement.

Le règlement budgétaire et comptable prévoit, dans son préambule, que le référentiel comptable du Sénat « *se fonde sur le plan comptable général et ne se distingue des règles applicables aux entreprises, en raison des spécificités de l'action et du patrimoine du Sénat, que par référence aux normes comptables de l'État* ».

Un traitement spécifique a été retenu pour les immobilisations, au titre desquelles les immeubles historiques du Sénat sont comptabilisés à l'euro symbolique, comme ceux de l'État.

L'arrêté de Questure n° 2019-1010 du 22 octobre 2019 précise que les principes comptables applicables aux immobilisations corporelles du Sénat se fondent sur les règles posées par la norme n° 6 du recueil des normes comptables de l'État, complétée à compter de 2018 par la norme n° 17 dudit recueil relative aux biens historiques et culturels.

Pour leur part, les engagements sociaux font l'objet d'une mention dans l'annexe aux états financiers, comme l'autorise la recommandation n° 2013-02 du 7 novembre 2023 de l'autorité des normes comptables.

L'arrêté de Bureau n° 2017-272 du 7 décembre 2017 et l'arrêté de Questure n° 2018-1106 du 12 décembre 2018 fixent les principes généraux de prise en charge et de contrôle des frais de mandat des sénateurs.

En vertu de l'article 34 du règlement budgétaire et comptable, le compte de gestion est présenté aux questeurs, qui le transmettent à la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne.

III – Opinion

Au terme des vérifications auxquelles elle a procédé, la Cour estime avoir collecté les éléments probants nécessaires pour fonder son opinion sur les comptes du Sénat de l'exercice 2022.

Pour conduire les travaux de certification, la mission d'audit a notamment pu prendre connaissance des règles de tenue et d'établissement des comptes du Sénat, 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 du Sénat de l'exercice clos le 31 décembre 2022 sont, dans leurs aspects significatifs, réguliers et sincères et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine du Sénat.

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

La note 2.13 de l'annexe, qui porte sur les charges d'exploitation, détaille les modalités de comptabilisation des charges parlementaires et mentionne les arrêtés de Bureau et de Questure du 7 décembre 2017 qui définissent les contrôles réalisés par le comité de déontologie parlementaire, en application de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Les avances de frais de mandat versées aux sénateurs sont contrôlées au cours de l'exercice suivant leur versement. Ainsi, les avances de frais de mandat comptabilisées au cours de l'exercice 2022 seront contrôlées en 2023.

La note 5.3 qui porte sur les immobilisations corporelles, attire l'attention du lecteur sur la valeur vénale en état d'usage des immeubles à usage d'habitation résultant de la réévaluation par France Domaine qui a eu lieu en 2022.

La note 7.1, qui porte sur les engagements de pensions et retraites et engagements assimilés, attire l'attention du lecteur sur la diminution du total des engagements de 33 % par rapport à l'exercice précédent, s'expliquant principalement par l'évolution des taux d'actualisation.