

Cour des comptes



S2024-0717

POUVOIRS PUBLICS

**CERTIFICATION
DES COMPTES DU
SÉNAT**

Exercice 2023

Avril 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré.....	6
Opinion sans réserve sur les comptes du Sénat de l'exercice 2023	7
Observations sur les comptes	9
Compte rendu des vérifications	10
A - Caractéristiques de la mission de la Cour	10
B - Caractéristiques des comptes annuels soumis à certification	12
C - Vérifications réalisées par la Cour	14
D - Communication des résultats de l'audit.....	16

Procédures et méthodes

Une convention du 23 juillet 2013 signée par le Président du Sénat et par le Premier président de la Cour des comptes confie à la Cour des comptes la mission de réaliser un audit annuel en vue de la certification des comptes annuels mentionnés à l'article 35 du règlement budgétaire et comptable du Sénat.

Cette convention fait application des textes suivants :

- l'article 47-2 de la Constitution, dernier 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 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;
- le règlement du Sénat, notamment son article 103.

L'exercice par la Cour de sa mission de certification des comptes du Sénat fait application des trois principes fondamentaux qui gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes :

- l'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres ;
- la contradiction avec les administrations ou organismes concernés, s'il y a lieu après audition ;
- la collégialité, qui intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Les vérifications ont été conduites conformément à ces principes.

Le projet de rapport de certification a été examiné et approuvé, le 19 avril 2024, par la quatrième chambre de la Cour des comptes présidée par M. Charpy, président de chambre.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en séance de la quatrième chambre, a adopté le présent rapport de certification des comptes du Sénat de l'exercice 2023.

Elle a arrêté son opinion au vu du projet de rapport communiqué à la secrétaire générale de la questure et de la réponse que celle-ci lui a adressé en retour.

Ont participé au délibéré : M. Charpy, président de chambre et MM. Courtois et Glimet, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Viola, conseiller maître, président de section, rapporteur du projet, assisté de MM. Février et Arulandarajah, experts, rapporteurs adjoints, de M. Bignon, expert en charge des systèmes d'information ;
- en son contre-rapport, M. Beaux, conseiller maître.

Fait le 19 avril 2024.

Opinion sans réserve sur les comptes du Sénat de l'exercice 2023

En application de la mission qui lui a été confiée par la convention signée le 23 juillet 2013 par le Président du Sénat et son Premier président, la Cour des comptes a effectué l'audit des états financiers du Sénat pour l'exercice clos le 31 décembre 2023, arrêtés le 5 avril 2024.

Ces états financiers font apparaître au 31 décembre 2023 des fonds propres agrégés de 1 982,5 M€, dont un résultat agrégé de 25,2 M€.

La Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui leur sont applicables, les états financiers du Sénat sont réguliers et sincères, et donnent, dans leurs aspects significatifs, une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine du Sénat à la clôture de l'exercice.

Observations sur les comptes

Sans remettre en cause l'opinion exprimée ci-dessus, la Cour appelle l'attention¹ sur deux notes de l'annexe aux états financiers :

- la note 3 de l'annexe qui porte sur la comparabilité des comptes. Elle mentionne que la dotation de l'État destinée à financer la société Public Sénat (17,6 M€), versée par l'État au Sénat, qui la reverse ensuite à cette même société, n'est plus enregistrée en produit et en charge d'exploitation, mais uniquement au bilan du Sénat ;
- la note 4 de l'annexe, qui porte sur les événements significatifs de l'exercice. Elle évoque notamment la constatation d'une provision pour le démantèlement du bâtiment modulaire installé dans la Cour d'honneur du Palais du Luxembourg (0,8 M€).

¹ En application de la norme ISA 706 « « Paragraphes d'observations et paragraphes relatifs à d'autres points dans le rapport de l'auditeur indépendant » ».

Compte rendu des vérifications

En application de la convention signée le 23 juillet 2013 par le Président du Sénat et le Premier président de la Cour des comptes, qui définit le cadre et les modalités de la mission que lui confie le Sénat, la Cour se prononce chaque année sur la régularité et la sincérité des comptes et la fidélité de l'image donnée par ces derniers du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine du Sénat à la clôture de ce même exercice.

L'opinion motivée de la Cour est communiquée au président de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne.

A - Caractéristiques de la mission de la Cour

1 - L'objet de la certification

La certification est une opinion écrite et motivée que l'auditeur formule sous sa propre responsabilité². Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable sur la conformité des comptes de l'entité concernée, en l'espèce du Sénat, dans l'ensemble de leurs aspects significatifs, aux règles et principes comptables qui leur sont applicables.

2 - Les normes d'audit appliquées

En tant qu'institution membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), la Cour des comptes se réfère dans l'exercice de ses différentes missions aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI).

Dans le domaine de la certification des comptes, les normes ISSAI sont, au 31 décembre 2023, une transposition directe des normes internationales d'audit (ISA) et de la norme internationale de contrôle qualité en matière d'audit financier (ISQC 1), édictées par la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC).

² Conformément à la norme ISA 200 « Objectifs généraux de l'auditeur indépendant et conduite d'un audit selon les normes internationales d'audit ».

Conformément à l'arrêté du Premier président n° 19-1022 du 3 janvier 2020 portant sur les normes professionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, pris en application de l'article L. 120-4 du code des juridictions financières, la Cour des comptes applique les normes ISA et 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.

Ainsi, dans le cas de la certification des comptes du Sénat de l'exercice 2023, les normes suivantes n'ont pas trouvé à s'appliquer, pour tout ou partie de leurs dispositions :

- ISA 220 « Contrôle qualité d'un audit d'états financiers » et ISQC 1 « Contrôle qualité des cabinets réalisant des missions d'audit ou d'examen limité d'états financiers, et d'autres missions d'assurance et de services connexes », qui ne sont que partiellement applicables pour ce qui concerne les dispositions relatives à la traçabilité des divergences internes, en partie contraires aux dispositions du code des juridictions financières en matière de secret des délibérations ;
- ISA 570 « Continuité de l'exploitation », cette notion étant inapplicable au Sénat ;
- ISA 800 « Aspects particuliers : audits d'états financiers établis conformément à des référentiels à caractère spécifique », ISA 805 « Aspects particuliers : audits d'états financiers pris isolément et d'éléments, de comptes ou de rubriques spécifiques d'un état financier » et ISA 810 « Missions ayant pour but d'émettre un rapport sur des états financiers résumés », ces trois normes concernant des missions sans équivalent dans le cadre de la certification des comptes du Sénat.

3 - Responsabilité de la Cour des comptes à l'égard des comptes

Conformément aux normes internationales d'audit, en particulier la norme ISA 200, l'auditeur doit chercher à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers pris dans leur ensemble ne comportent pas d'anomalies significatives, que celles-ci résultent d'erreurs ou de fraudes. Ces vérifications doivent être étendues aux entités qui réalisent des prestations spécifiques pour l'entité dont les comptes sont audités.

À cette fin, il incombe notamment à l'auditeur :

- d'identifier et d'évaluer les risques d'anomalies significatives dans les états financiers ;
- de concevoir et de mettre en œuvre des réponses adaptées à son évaluation des risques d'anomalies significatives afin d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés concernant ces risques ;
- de répondre de manière appropriée aux cas d'erreurs ou de fraudes avérées ou suspectées identifiés au cours de l'audit ;
- de faire preuve d'esprit critique tout au long de l'audit.

Les anomalies, y compris les omissions, sont considérées comme significatives lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, prises individuellement ou en cumul, elles puissent influencer les décisions économiques que les utilisateurs des états financiers prennent en se fondant sur ceux-ci³.

Pour pouvoir en juger, l'auditeur doit fixer un seuil de signification pour les états financiers pris dans leur ensemble, qui correspond souvent à un pourcentage appliqué à un poste comptable de référence (comme le total de l'actif ou du montant des charges).

En raison des limites inhérentes à cette démarche, le risque que certaines anomalies significatives contenues dans les états financiers ne soient pas détectées ne peut être totalement écarté, même si l'audit a été correctement planifié et réalisé conformément aux normes.

B - Caractéristiques des comptes annuels soumis à certification

1 - Les comptes du Sénat

En application de l'article 47-2 de la Constitution (deuxième alinéa) et de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (notamment l'article 7, 1^{er} alinéa), le règlement du Sénat dispose, en son article 103, que le Bureau détermine, par un règlement, les procédures budgétaires et comptables applicables au Sénat.

³ Norme ISA 320 « Caractère significatif lors de la planification et de la réalisation d'un audit ».

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, modifié en dernier lieu par un arrêté du 14 décembre 2023, a adopté le référentiel comptable annexé au règlement budgétaire et comptable du Sénat. Un arrêté du 17 mars 2016 du Bureau a approuvé le règlement budgétaire et comptable en vigueur et son annexe relative au référentiel comptable.

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 ».

Les comptes du Sénat sont présentés dans un document intitulé « États financiers au 31 décembre 2023 » qui comprend un bilan agrégé, un compte de résultat agrégé, ainsi qu'une annexe qui fournit les informations utiles à la compréhension et à l'interprétation des états précités (règles et méthodes comptables, notes explicatives des principales rubriques du bilan et du compte de résultat et présentant les principaux engagements, notamment sociaux).

Les opérations retracées par les états financiers au 31 décembre 2023 sont celles des services et des caisses du Sénat qui ne sont pas dotés d'une personnalité juridique distincte de ce dernier. Outre le Sénat *stricto sensu*, ce périmètre comprend quatre autres entités comptables : la caisse des retraites des anciens sénateurs, la caisse des retraites du personnel du Sénat, la caisse de sécurité sociale des sénateurs et la caisse de sécurité sociale du personnel du Sénat. Ces quatre caisses font l'objet de comptabilités annexes.

Le bilan et le compte de résultat agrégés du Sénat sont établis en éliminant les opérations réciproques entre les entités comptables précitées.

Public Sénat, entité dotée de la personnalité juridique, est intégrée à l'actif du bilan du Sénat à hauteur d'une valeur représentative des droits qu'il détient sur elle.

2 - Responsabilités dans l'établissement des comptes

Conformément à l'article 30 du règlement budgétaire et comptable du Sénat fixé par l'arrêté n° 2016-77 du 17 mars 2016 du Bureau, « la comptabilité générale est tenue par le Trésorier ». En outre, conformément à l'article 34 de ce règlement, « le Trésorier établit également les comptes annuels du Sénat ».

Le trésorier du Sénat transmet les comptes annuels du Sénat à la direction générale des finances publiques (DGFIP), afin qu'elle les intègre au compte général de l'État.

Aux termes de l'article 36 du règlement budgétaire et comptable du Sénat, la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne instituée par l'article 103 bis du règlement du Sénat est chargée d'examiner les comptes du Sénat, de donner quitus aux questeurs de leur gestion et au trésorier de la régularité de la sienne et d'approuver les comptes annuels du Sénat et de les rendre publics.

Cette commission est destinataire du rapport de certification de la Cour des comptes.

Un rapport de cette commission est mis en ligne sur le site internet du Sénat, accompagné des états financiers.

C - Vérifications réalisées par la Cour

1 - Le système d'information financière

Afin d'évaluer les risques liés au système d'information financière du Sénat, la Cour examine selon une approche pluriannuelle les applications qui le composent, en tenant compte des enjeux qui s'attachent à celles-ci et des évolutions intervenues depuis leur précédent examen.

Ces vérifications portent, en particulier, sur le logiciel de comptabilité et les applications de gestion qui l'alimentent, de manière directe ou indirecte.

Sur le périmètre de la production des états financiers, la Cour a effectué une revue de la « dette technique » des applications du Sénat qui concourent directement à la production des comptes.

2 - Le dispositif de contrôle interne

Le Sénat a mis en place depuis plusieurs années un dispositif de contrôle interne qui a notamment pour objet d'assurer la fiabilité de l'information financière.

La Cour examine les modalités de gouvernance et de mise en œuvre du contrôle interne du Sénat. Elle vérifie notamment si des dispositifs de contrôle sont mis en œuvre aux différentes étapes des principaux processus de gestion qui ont une incidence sur les comptes. La Cour apprécie la capacité de ces dispositifs à prévenir la survenance des principaux risques identifiés ou, à défaut, à en détecter la survenance et à en corriger les effets.

3 - Les enregistrements comptables et l'information financière

La Cour a vérifié la conformité des comptes du Sénat à son référentiel comptable en appliquant les assertions d'audit⁴ aux flux d'opérations et aux soldes des comptes en fin d'exercice.

Les vérifications de la Cour ont notamment consisté à mettre en œuvre des diligences permettant d'apprécier les informations financières à partir de leur corrélation avec d'autres informations issues ou non des comptes, ainsi qu'avec des données antérieures ou postérieures (procédures analytiques). Par ailleurs, la Cour a mis en œuvre des tests sur des échantillons d'écritures afin de vérifier l'application des assertions d'audit pertinentes. Enfin, des confirmations externes ont été obtenues afin de valider le solde de certains comptes (établissements bancaires) ou l'exhaustivité des provisions pour risques et charges (cabinets d'avocat).

La Cour a examiné les règles d'élaboration du bilan et du compte de résultat afin de s'assurer de leur pertinence et du respect du principe de permanence de la présentation des états financiers. Elle a appliqué ces règles aux données comptables qu'elle a auditées afin de s'assurer de la réalité et de l'exhaustivité des données retracées par les états financiers présentés au titre de l'exercice 2023.

Par ailleurs, la Cour a revu les informations contenues dans les notes de l'annexe des comptes du Sénat.

⁴ Réalité, exhaustivité, exactitude, indépendance des exercices, rattachement à l'exercice comptable concerné, correcte imputation et non-compensation des produits et charges et des actifs et passifs.

Conformément à la norme ISA 580 « Déclarations écrites », la Cour a été destinataire d'une lettre d'affirmation, datée du 12 avril 2024, du questeur délégué et du trésorier du Sénat. Ceux-ci y indiquent notamment avoir satisfait à leurs responsabilités relatives à l'établissement des comptes du Sénat et y confirment, par ailleurs, les informations et les hypothèses importantes ayant concouru à l'arrêté des comptes de du Sénat de l'exercice 2023. La Cour a par ailleurs été destinataire, le 11 septembre 2023, d'une lettre d'affirmation particulière, portant sur le contrôle des frais de mandat et signée du président du comité de déontologie parlementaire et des experts-comptables qui effectuent les tâches de contrôle pour le compte de ce dernier.

Enfin, la Cour a examiné les événements significatifs intervenus entre le 31 décembre 2023 et le 19 avril 2024, date d'approbation du présent rapport de certification, afin de vérifier que, le cas échéant, leurs incidences ont été correctement traitées dans les comptes du Sénat de l'exercice 2023.

D - Communication des résultats de l'audit

La Cour réalise des vérifications dites « préliminaires », puis des vérifications dites « finales ». Au cours de ces deux phases, les échanges entre la Cour et les services du Sénat ont été continus.

1 - À l'issue de la phase préliminaire

Les vérifications préliminaires se sont déroulées de septembre à décembre 2023. Elles avaient pour objet d'examiner les procédures et dispositifs en vertu desquels sont établis et suivis les éléments destinés à être repris dans les comptes, d'identifier les risques d'erreurs significatives dans les comptes et de vérifier la correcte application des principes et procédures prévus par le référentiel comptable afin d'adapter, en mission finale, l'intensité des vérifications sur les comptes.

Au terme de ces vérifications, la Cour a adressé, sur le fondement de l'article 3 de la convention, un rapport de phase préliminaire à la secrétaire générale de la questure.

2 - À l'issue de la phase finale

Les vérifications finales consacrées à l'examen des comptes du Sénat de l'exercice 2023 se sont déroulées de février à avril 2024. Les comptes ont été audités à mesure que les éléments les justifiant ont été communiqués par la direction financière du Sénat.

Au terme des vérifications sur les comptes de l'exercice 2023, un rapport de synthèse des travaux à l'issue de la mission finale, qui détaille les résultats de l'ensemble des vérifications réalisées, a été communiqué à la secrétaire générale de la questure.

Ce rapport contient onze recommandations relatives aux opérations préalables à l'établissement des comptes annuels ou à la tenue des comptes (contre dix à l'issue de l'audit des comptes de l'exercice 2022). Ces recommandations ont trait au dispositif de contrôle interne, au système d'information, aux immobilisations corporelles, aux immobilisations financières, aux ressources humaines, aux produits d'exploitation et aux engagements hors bilan.

Au terme de l'ensemble de ses travaux, la Cour a, conformément à l'article 3 de la convention la liant au Sénat, transmis le présent rapport de certification au Président du Sénat aux fins de remise par ce dernier au président de la commission de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne.