

Les comptes des Pouvoirs publics

II.10. La Cour avait émis, sur les comptes de l'Etat de 2006, une réserve substantielle concernant les comptes des Pouvoirs publics (Président de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Cour de justice de la République, Haute Cour de justice). Cette réserve visait la non-intégration de leurs comptes à ceux de l'Etat, la non-conformité de leur référentiel comptable à celui appliqué par l'Etat et l'absence d'audit de leurs comptes.

II.11. Les Assemblées parlementaires qui en constituent les montants financiers les plus importants ont mis en œuvre les engagements pris en 2006. Chacune des Assemblées a signé en mars 2007 avec le Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables une convention d'assistance à la mise en œuvre de ces engagements, de contenu identique.

II.12. Le règlement budgétaire et comptable du Sénat et le règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale, qui se fondent sur le plan comptable général sous réserve de leurs spécificités institutionnelles, ont été aménagés, par voie d'arrêté, afin de se rapprocher des règles définies dans le recueil des normes comptables de l'Etat.

II.13. L'intégration des comptes des deux Assemblées dans le compte général de l'Etat a été réalisée. Elle a accru l'actif de l'Etat en valeur nette de 1 679 M€ pour le Sénat et de 777 M€ pour l'Assemblée nationale et amélioré la situation nette de l'Etat, respectivement, de 1 650 M€ et de 721 M€. Le producteur des comptes de l'Etat a pris l'engagement de revoir au cours de l'exercice 2008 les conditions d'intégration des caisses de retraite qui, pour la Cour, constituent un patrimoine affecté conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat¹.

II.14. L'examen limité que quatre cabinets d'audit ont conduit sous la responsabilité du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables sur les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat s'est rapproché d'un audit contractuel. Il a porté sur le bilan d'ouverture, sur le dispositif de contrôle interne mis en place au sein de chaque Assemblée et sur les comptes arrêtés au 31 décembre de l'exercice. En outre le Sénat a fait évaluer par un cabinet d'actuaires ses engagements de retraite conformément à la norme n°13 sur les engagements à mentionner dans l'annexe ; pour sa part, l'Assemblée nationale a décidé d'engager une procédure analogue au titre des comptes de l'exercice 2008. Le compte

1) Cf. arrêts du 5 novembre 1965 (Recueil Lebon, p. 586) et du 7 avril 1975 (p. 220).

rendu des vérifications opérées est repris dans la partie III du présent acte de certification. La Cour a notamment eu connaissance de la synthèse des recommandations faites par deux cabinets d'audit sur le dispositif de contrôle interne mis en place par les services du Sénat et l'a versée à ses dossiers de travail.

II.15. Au vu des rapports du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables et des cabinets d'audit choisis par lui attestant qu'il n'a pas été relevé d'anomalies significatives de nature à remettre en cause, au regard des référentiels comptables applicables, la régularité et la sincérité des comptes et l'image fidèle qu'ils donnent du résultat des opérations de l'exercice 2007 ainsi que de la situation financière et du patrimoine à la fin de cet exercice, la Cour estime que des éléments probants suffisants et appropriés ont été réunis sur ces comptes pour permettre leur intégration dans le compte général de l'Etat.

II.16. Le Conseil constitutionnel a transmis un jeu d'états financiers, conformes au référentiel comptable de l'Etat, au producteur des comptes qui en a fait mention dans l'annexe au compte général de l'Etat. Le résultat de l'examen limité qui a été réalisé selon les normes professionnelles applicables en France a été communiqué à la Cour. Il n'a pas été relevé d'anomalies de nature à remettre en cause, au regard des référentiels comptables applicables, la régularité et la sincérité des comptes annuels et l'image fidèle qu'ils donnent du résultat des opérations de l'exercice 2007 ainsi que de la situation financière et du patrimoine à la fin de cet exercice.

II.17. Enfin, conformément à la décision du Président de la République, la Cour exercera, dès l'exercice 2008, son contrôle sur la gestion de la Présidence de la République ; les comptes de cette dernière seront intégrés au compte général de l'Etat et vérifiés par la Cour au titre des travaux de certification, dans le respect des normes internationales d'audit.

II.18. En conséquence, les conditions sont réunies pour lever, au titre des comptes de l'Etat de 2007, les limitations et incertitudes qui avaient conduit à formuler une réserve substantielle sur les comptes des Pouvoirs publics.

III.16. Au terme des vérifications intermédiaires, la Cour, sur le fondement de l'article R. 137-2 du code des juridictions financières, a adressé aux secrétaires généraux des ministères, au directeur général de la comptabilité publique et aux directions concernées, le cas échéant, 21 rapports de synthèse des missions intermédiaires comportant 239 points d'attention assortis de recommandations et 16 relevés d'observations provisoires au titre des notes d'évaluation de la comptabilité, contenant 292 recommandations ou points d'attention.

2 - Vérifications finales sur les comptes de 2007

III.17. Les vérifications finales, qui ont pour objectif de repérer d'éventuelles anomalies dans les comptes, se sont déroulées en février et mars 2008. Compte tenu des délais de clôture des comptes et de production des états financiers, la période utile de contrôle a néanmoins été limitée à une période de 17 jours ouvrés auxquels se sont ajoutés cinq jours consacrés à l'examen de l'annexe du CGE.

III.18. La définition et l'exécution des vérifications finales ont été réalisées en utilisant les 14 critères 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. Les vérifications ont été effectuées essentiellement au moyen de tests portant sur le détail des opérations et des soldes ; la mise en œuvre de revues analytiques consistant à comparer les données d'un exercice à l'autre a été rendue impraticable dans la majorité des cas en raison d'une information rétrospective limitée à l'exercice 2006, période de première application des normes comptables de l'Etat. Enfin, dans de nombreux cas, les justifications de comptes nécessitaient de refaire de bout en bout les contrôles comptables.

III.19. Les vérifications opérées sur les comptes du Sénat et de l'assemblée nationale par les cabinets désignés à cet effet par le Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables et les diligences conduites sur les comptes du Conseil constitutionnel sous la responsabilité de son conseiller financier ont été effectuées dans le cadre d'un examen limité, selon les normes de la profession. Dans ce contexte, les cabinets désignés par le conseil supérieur de l'ordre des experts comptables ont également procédé à l'appréciation du caractère approprié du référentiel comptable adopté par chaque Assemblée, à la revue de l'application de ce référentiel aux soldes d'ouverture du bilan et aux opérations de l'exercice, la revue des principales procédures de contrôle interne concourant à la production des comptes annuels.

III.20. Des analyses informatisées des données issues de la comptabilité générale ont été conduites sur la totalité des comptes de gestion des 157 postes comptables centralisateurs.

III.21. Par ailleurs, des travaux d'audit spécifiques ont été réalisés afin de vérifier sur un échantillon représentatif d'opérations de dépenses la validité du taux d'erreur d'imputation comptable engendrée par le dispositif de contrôle hiérarchisé de la dépense et d'identifier le poids spécifique des erreurs significatives susceptibles de fausser les comptes, telles que définies par le pôle gestion publique de la direction générale des finances publiques (ex-DGCP).

III.22. Enfin, un audit des opérations réalisées par les juridictions financières a été conduit à la demande du Premier président de la Cour des comptes par des experts désignés par le Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables. Aucune anomalie significative n'a été portée à la connaissance du certificateur.

III.23. Au terme des vérifications finales sur les comptes de l'Etat de l'exercice 2007, 232 observations d'audit – dont 115 portant sur des demandes de modification du compte général de l'Etat – ont été formulées, soit 41 de plus qu'au cours de l'exercice précédent.

III.24. Les ajustements demandés et comptabilisés par l'administration ont représenté un total de 14,7 Md€ en valeur absolue sur le compte de résultat (conduisant à améliorer le solde des opérations de l'exercice de 3,0 Md€ en impact cumulé) et de 22,3 Md€ sur le bilan en valeur absolue (conduisant à dégrader la situation nette de 10,1 Md€ en impact cumulé). Les reclassements demandés et comptabilisés ont atteint 25,8 Md€ sur le compte de résultat et 5,0 Md€ sur le bilan.

III.25. Les ajustements demandés qui font l'objet d'un désaccord avec l'administration représentent un total de 1,3 Md€ en valeur absolue sur le compte de résultat (et auraient conduit à dégrader le solde des opérations de l'exercice de 1,3 Md€ en impact cumulé) et de 11,2 Md€ sur le bilan en valeur absolue (et auraient conduit à améliorer la situation nette de 9,5 Md€ en impact cumulé). Les reclassements demandés qui font l'objet d'un désaccord portent uniquement sur le bilan, à hauteur de 7,5 Md€.

III.26. La Cour a vérifié la qualité de l'information financière présentée dans l'annexe aux comptes de 2007 et a adressé à l'administration 39 observations d'audit supplémentaires, comprenant chacune plusieurs demandes de modification. L'annexe aux comptes précise les options comptables prises par l'administration, les incertitudes affectant certains postes des états financiers et les observations d'audit de la Cour qui n'ont pu être matériellement intégrées dans les comptes de