

COUR DES COMPTES

5 NOVEMBRE 2007

SÉANCE SOLENNELLE
DE COMMÉMORATION
DU BICENTENAIRE DE L'INSTALLATION
OFFICIELLE DE
LA COUR DES COMPTES
LE 5 NOVEMBRE 1807

EN PRÉSENCE DE
MONSIEUR NICOLAS SARKOZY,
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

DOSSIER DE PRESSE

SOMMAIRE

Introduction : Bicentenaire de la Cour des comptes	p. 2
I. Les origines de la Cour des comptes	p. 3
II. Les missions de la Cour des comptes	p. 5
III. La publicité des travaux de la Cour des comptes	p. 7
IV : Le suivi et l'impact des travaux de la Cour des comptes	p. 9
V : La reconnaissance de la Cour des comptes	p. 11
VI. L'organisation de la Cour des comptes	p. 13
Quelques chiffres sur l'activité des juridictions financières	p. 15

BICENTENAIRE DE LA COUR DES COMPTES

Toute institution de la République se doit de réussir une synthèse entre ses traditions fondatrices et la nécessité de s'adapter à son temps.

Au moment de fêter son bicentenaire, et s'agissant de la Cour des comptes, les faits parlent d'eux-mêmes. L'histoire de la Cour est aussi, en effet, la chronique d'une extension progressive de ses missions de son audience et de ses moyens avec pour principal objectif de répondre aux attentes de ses trois interlocuteurs que sont le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le citoyen.

Ainsi, alors qu'à sa création, la Cour procédait du seul empereur Napoléon 1^{er}, la juridiction a été consacrée dans la constitution de 1958 dont l'article 47 dispose que « la Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ». Et le Conseil constitutionnel lui a même fait obligation en 2001 de se positionner à égale distance du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Mais la Cour n'a pas seulement pris toute sa place dans le paysage français. Elle est aussi active dans le réseau international des institutions supérieures de contrôle et elle a développé une expertise reconnue en matière de commissariat aux comptes de nombreuses organisations internationales.

Pour autant, la Cour des comptes doit poursuivre son évolution et s'adapter aux exigences les plus récentes, qu'il s'agisse du renforcement de ses procédures juridictionnelles, d'une meilleure articulation entre les responsabilités respectives des comptables et des ordonnateurs, du suivi de ses recommandations ou d'une collaboration toujours plus active avec le Parlement.

I. LES ORIGINES DE LA COUR DES COMPTES

Création de l'empereur Napoléon 1^{er}, la Cour des comptes est aussi le produit d'une histoire ancienne dont l'Empereur a su faire la synthèse. Issue de l'ancien régime elle en a conservé le caractère juridictionnel et l'inamovibilité des magistrats ; mais elle s'est enrichie des exigences de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de la centralisation issue de la période révolutionnaire.

A] La Cour puise son origine dans les chambres des comptes instituées par la monarchie

Les premiers rois capétiens gouvernent avec une Cour attachée à leurs pas et à leur personne, qui réunit pairs et autres vassaux, grands officiers de la couronne, légistes et clercs. Cette « Curia regis » assiste le monarque dans l'exercice confondu de l'administration et des finances du domaine royal

A la fin du XII^{ème} siècle, les questions monétaires et financières sont devenues si complexes que le roi doit s'assurer les services d'un personnel dédié à ces sujets. En 1256, Saint Louis désigne donc des magistrats et des clercs capables d'instruire les affaires financières et d'en rendre compte. Un organe spécialisé est créé, la Cour « in comptis domini regis » (la Cour dans les comptes du seigneur roi) qui entend les administrateurs des finances royales.

Devant la masse des affaires à traiter et des archives afférentes, Philippe le Bel, à la fin du XIII^{ème}, siècle attribue à ses gens des Comptes une « chambre » du nouveau palais de l'Île de la Cité qui va donner son nom à l'institution tout entière.

Par l'ordonnance de Viviers en Brie (1320), Philippe le Long consacre la Chambre des comptes comme institution à part entière, souveraine, c'est-à-dire jugeant les affaires administratives en dernier ressort. Elle habilite tous les officiers et agents des finances du roi et statue sur leur gestion. C'est devant elle qu'ils prêtent serment au roi et sont comptables des manquants constatés sur leur patrimoine.

Philippe le Bel et Louis XI intègrent la Chambre des comptes dans la conception naissante de la souveraineté. Du roi procède toute justice ; et la Chambre des comptes régissant avec le Parlement une part de la justice royale, occupe une place éminente dans la hiérarchie sociale. Louis XI, en conférant en 1469 l'inamovibilité aux magistrats marque ainsi que l'office de justice du roi participe de l'office royal lui-même.

Avec l'extension du domaine royal, le rattachement des provinces à la couronne ne conduit pas à une unification du contrôle des comptes, puisqu'en fonction des circonstances, des chambres des comptes locales sont maintenues, voire créées pour faciliter l'administration du royaume. Dans ce contexte, la Chambre des comptes de Paris tire, sur ses homologues, quelques prééminences de sa position mais aucune suprématie.

Toutefois, entre le début du XVI^{ème} siècle et le milieu du XVIII^{ème}, la Chambre des comptes de Paris va progressivement perdre de son influence. Elle est ainsi confrontée à l'émergence et au développement d'un état centralisé puissant dont l'administration financière s'autonomise et méconnaît bien souvent ses observations. En outre, en 1632, le roi Louis XIII retire aux cours souveraines les pouvoirs de justice en dernier ressort qui leur

étaient délégués et s'autorise à casser leurs arrêts ou faire enregistrer des lettres royales sans tenir compte de leurs remontrances.

B] La révolution française teste différentes solutions dont l'échec conduira à la création de l'institution actuelle

Sur la base des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui établissent la nécessité de la contribution publique, le consentement à l'impôt et la responsabilité des agents publics devant lui, c'est à l'Assemblée nationale que revient le droit de consentir à l'impôt, surveiller l'emploi des deniers publics et apurer les comptes. L'Assemblée crée un Bureau de la comptabilité pour assurer cette surveillance mais le prive de tout pouvoir juridictionnel sur les comptables. Les chambres des comptes disparaissent définitivement en 1791. Le système introduit le principe d'une autorité unique censée centraliser les vérifications et étendre son contrôle aux comptes généraux de l'État mais le dispositif est largement théorique. Les contrôles effectifs ne sont plus assurés.

A l'issue de la période révolutionnaire, une Commission de la comptabilité nationale succède au Bureau de la comptabilité nationale. Elle dépend toujours étroitement du pouvoir législatif, mais retrouve la faculté de statuer directement sur les comptes.

Toutefois, en dépit du zèle des commissaires et du regain de prestige de l'institution sous le directoire et le consulat, au début de l'empire, des milliers de comptables attendent, parfois depuis plus de 10 ans un jugement et des sommes considérables ne sont pas restituées au Trésor.

Face à cette situation, Napoléon 1^{er} décide de reconstruire le contrôle des finances publiques. Il ne s'agit pas de rétablir l'ancienne institution, mais bien de la refonder. La loi du 16 septembre 1807 crée la Cour des comptes qui reprend l'appareil et l'apparat judiciaire tout en conservant de la période révolutionnaire la centralisation jacobine, affirmation de l'autorité de l'État. L'Empereur nomme comme Premier président de la nouvelle institution François Barbé-Marbois, l'un de ses anciens Ministre du Trésor (1801-1806).

II. LES MISSIONS DE LA COUR DES COMPTES

Une extension continue de son champ de compétence depuis sa création

Qu'il s'agisse du jugement des comptes, de l'examen de la gestion et tout récemment de la certification des comptes de l'État et de la Sécurité sociale, les compétences de la Cour n'ont cessé d'être accrues.

A] Le jugement des comptes

La loi fondatrice du 16 septembre 1807 chargeait la Cour des comptes « du jugement des comptes ; des recettes du Trésor, des receveurs généraux de département et des régies et administration des contributions indirectes ; des dépenses du Trésor, des payeurs généraux, des payeurs d'armées, des divisions militaires, des arrondissement maritimes et des départements ; des recettes et dépenses ; des fonds et revenus spécialement affectés aux dépenses des départements et des communes dont les budgets sont arrêtés par l'empereur ».

C'est ainsi qu'est traduite la volonté de l'empereur Napoléon 1^{er} : « Je veux que par une surveillance active, l'infidélité soit réprimée et l'emploi légal des fonds publics garantis ».

Aujourd'hui, la Cour juge environ un millier de comptes (comptes des TPG et des établissements publics nationaux pour l'essentiel) ; mais, si l'on ajoute les comptes relevant des chambres régionales et territoriales des comptes (collectivités locales), ce sont près de 45 000 comptes qui sont soumis chaque année aux juridictions financières.

La Cour, en revanche, n'a pas juridiction sur les ordonnateurs de la dépense (les ministres et leur administration). Elle ne les juge que dès lors qu'ils s'immiscent dans le maniement des fonds publics. C'est la gestion de fait qui prévoit que toute personne (ministre, préfet, maire...) qui s'ingère sans titre légal dans l'exercice des fonctions réservées au comptable public doit être soumise aux mêmes obligations que celui-ci. Cette notion, née de la jurisprudence de la Cour, reçoit une première validation législative dès 1935, lorsque le législateur accorde au juge la possibilité d'infliger des amendes proportionnées aux sommes indûment maniées et à la durée des pratiques irrégulières.

B] L'examen de la gestion

Outre les comptes de l'État et des collectivités locales, la Cour, dès le second Empire, examine les comptes de quelques services à caractère économique (industrie des allumettes, concessions de chemin de fer, Postes et téléphone...). Avec l'extension du nombre d'entreprises publiques après la seconde guerre mondiale, une procédure de contrôle se met en place au sein d'une commission spécialisée en 1948 à laquelle participent des magistrats de la Cour. A partir de 1976, la commission est supprimée et la Cour donne directement au Parlement un avis sur les comptes et la gestion des entreprises publiques soumises à son contrôle.

Par ailleurs, dès 1949, la Cour se voit confier le contrôle des organismes gérant un régime obligatoire de Sécurité sociale, compétence renforcée en 1996 par la remise annuelle au Parlement d'un rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale.

Au cours des 25 dernières années, l'extension des compétences de la Cour s'est en effet accélérée. Sa juridiction s'étend non seulement aux comptes de l'État et de la Sécurité sociale, mais aussi à l'ensemble des institutions qui, à un titre ou un autre, participent au service public, répondent au besoin de solidarité nationale ou assument, par le biais de la perception de taxes ou de prélèvements obligatoires, des missions d'intérêt général.

Ainsi, en 1991, entrent dans le champ du contrôle de la Cour les comptes d'emploi des ressources collectées dans le cadre des campagnes menées à l'échelon national par des organismes faisant appel à la générosité publique. De la notion de fonds publics, le législateur est passé à celle de fonds du public. Cette nouvelle compétence illustrée avec force en 1993 par le contrôle de l'ARC, a permis celui, par exemple, l'an dernier, de l'emploi des fonds collectés dans le cadre du Tsunami.

En 1995 ce sont les comptes des délégations de service public qui sont contrôlés, puis, en 1996, les bénéficiaires de concours financiers directement versés par l'Union européenne, et, en 2000, ceux des versements libératoires d'une obligation légale de faire (1% logement par exemple).

En ces domaines comme pour tous ses contrôles, la Cour dispose d'un large pouvoir d'investigation (contrôle sur place et communication de documents, y compris bancaires et fiscaux ou provenant des experts comptables et commissaires aux comptes).

C] La certification des comptes de l'État et de la Sécurité sociale

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 a confié à la Cour la certification et l'évaluation des résultats de l'exécution budgétaire en termes de performances, et la loi organique sur le financement de la Sécurité sociale du 2 août 2005 prévoit la certification des comptes de la Sécurité sociale. Ces comptes ont été certifiés pour la première fois en 2007. C'est donc un nouveau métier qui échoit à la Cour des comptes, significatif d'une nouvelle orientation du contrôle qui se fonde sur l'échantillonnage et la notion d'erreur acceptable et vise à garantir que les comptes donnent une image sincère et fidèle de la réalité financière dans un but de transparence.

Mais la Cour ne se contente pas de certifier les comptes. Elle éclaire les décisions budgétaires prises à l'aide des rapports qu'elle adresse au Parlement. Ils concernent le budget de l'État (rapport sur les résultats et la gestion budgétaire et rapport sur la certification des comptes pour l'année écoulée ainsi que le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques pour la réflexion prospective sur les 5 années suivantes) ainsi que celui de la Sécurité sociale (rapport sur l'exécution de la loi de finance, qui comprend une partie sur la situation des comptes et une partie sur la gestion des risques, et rapport de certification).

III. LA PUBLICITE DES TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

Un accroissement continu de la visibilité de son action

En 1807, l'institution est placée auprès, voire au service exclusif de l'autorité impériale. C'est à l'Empereur et à lui seul qu'elle remet un rapport annuel confidentiel. Conçue pour les besoins d'un régime autoritaire, elle a su s'adapter au régime parlementaire, aux évolutions démocratiques, et à leurs exigences d'information et de transparence.

A] Les relations avec le Parlement témoignent d'un soutien accru à l'activité du législateur

Dans le double souci d'assurer la maîtrise de la dépense publique et d'instaurer un régime parlementaire de contrôle de l'exécutif, le nouveau pouvoir issu de la restauration fait progressivement de la Cour l'auxiliaire du législatif, dans le vote et le contrôle de l'exécution des lois de finances. Il s'ensuit une modification par étapes de la position de la juridiction financière dans le paysage institutionnel. Ainsi, dès 1822, elle entame une collaboration fructueuse avec les assemblées et les aide pour le contrôle de l'exécution des lois de finances. En 1832, une loi lui permet enfin d'adresser au Parlement le rapport annuel jusque-là exclusivement réservé au souverain.

Depuis lors, elle n'a cessé d'accroître sa mission d'assistance aux parlementaires et multiplie les travaux qu'elle réalise pour eux et à leur demande. En 2006, elle a ainsi transmis au Parlement plus de 90 rapports.

Aujourd'hui, il y a six rapports annuels dont la transmission est prévue par les textes : le rapport public annuel, le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, le rapport Sécurité sociale, le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques et les rapports de certification des comptes de l'État et de ceux de la Sécurité sociale.

A ceux-ci s'ajoutent les rapports exécutés en application de l'article 58 de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 qui dispose que la Cour doit remettre aux assemblées dans un délai de huit mois les rapports demandés dans le cadre de la mission d'assistance au Parlement prévue par l'article 47 de la Constitution.

Enfin, la Cour transmet au Parlement les rapports particuliers concernant les entreprises publiques, les référés adressés aux ministères et les rapports publics thématiques.

Par ailleurs, les magistrats de la Cour des comptes collaborent aux travaux parlementaires dans le cadre des nombreuses auditions organisées par les commissions parlementaires.

B] L'information du citoyen est désormais un acquis incontournable

Si la communication des travaux de la Cour au Parlement s'est faite dans le premier quart de siècle de son existence, il aura fallu attendre un siècle supplémentaire avant que le législateur ne donne corps à l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme qui dispose que « la société a le droit de demander compte à tout agent de son administration ». En effet, c'est en 1938, à la veille de la seconde guerre mondiale que la loi prévoit la publication du rapport

public au journal officiel, publication qui prendra effet pour la première fois en 1946. La Cour a ainsi conquis le droit de s'adresser directement au citoyen et il lui revient de faire la lumière sur l'action de l'administration et d'en démontrer les forces et les faiblesses.

Le site Internet de la Cour atteste de cette volonté d'information. La Cour y met notamment en ligne ses rapports (cf. encadré) et les titres des rapports réalisés à la demande du Parlement (avec un lien, chaque fois que possible, au rapport parlementaire ayant utilisé le travail de la juridiction) ainsi que l'essentiel de sa jurisprudence.

A titre d'exemple et depuis le début de l'année 2007 huit rapports ont été mis en ligne :

- Le rapport public annuel - février 2007
- Le rapport de certification des comptes de l'État (exercice 2006) - mai 2007 -
- Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (exercice 2006) - mai 2007
- Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de l'État - juin 2007
- Le rapport sur la certification des comptes de la Sécurité sociale (exercice 2006) – juin 2007
- le rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale - septembre 2007 -
- Institutions sociales des industries électriques et gazières – avril 2007
- Contrôles des organismes faisant appel à la générosité publique : la Ligue nationale contre le cancer - Octobre 2007

En réponse aux demandes des assemblées, la Cour a en outre remis en 2007 les rapports suivants

- Gestion et efficacité des dégrèvements d'impôts
- L'EMOC : des performances contrastées, des responsabilités partagées
- Recouvrement créances fiscales et amendes judiciaires
- La protection sociale agricole
- L'impact des aides à l'emploi sur la baisse du chômage
- Commissions et instances placées directement auprès du 1er ministre
- L'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR)
- La formation continue dans les universités

IV : LE SUIVI ET L'IMPACT DES TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

Un élément essentiel de la bonne gestion publique et de la réforme de l'État

Les enquêtes d'opinion concernant la Cour le montrent : l'institution est connue et reconnue. Mais, trop souvent, le grand public reste persuadé d'un impact insuffisant de ses travaux. Pourtant, il n'en est rien.

A] Un suivi de mieux en mieux assuré

La Cour, au cours des dix dernières années, a considérablement renforcé le suivi de ses remarques et recommandations. Depuis 1997 elle insère dans son rapport annuel, contrôle par contrôle, des analyses dites « de suivi » qui actualisent les données d'un précédent rapport, et des informations sur tel ou tel élément (texte par exemple) correspondant à des observations antérieures de la Cour.

Depuis 2002, chaque rapport public, annuel ou thématique comprend une partie spécifique intitulée « effets des interventions ».

Enfin, en 2005 la Cour a revu l'organisation de ses travaux afin de travailler plus en amont sur ces questions et d'intégrer dans sa programmation une dimension « suivi des recommandations antérieures ».

D'ailleurs, cette volonté de suivre l'impact des travaux de la Cour des comptes s'impose aussi aux organismes contrôlés, du moins à certains d'entre eux. Ainsi, en 2003, la loi de financement de la Sécurité sociale a fait obligation au ministre chargé de la Sécurité sociale de rendre compte annuellement de la mise en œuvre des recommandations figurant dans les rapports précédents.

La Cour, par son rôle de contrôle, participe quotidiennement à la surveillance du bon emploi des fonds publics et, par ses recommandations et leur suivi, participe à l'amélioration de leur gestion. Elle est un élément moteur de la réforme et de l'adaptation de l'État.

B] Un impact réel des recommandations

Pour se convaincre de l'impact des remarques de la Cour, il suffit d'examiner le rapport public de février 2007. Les quelques points suivants en sont extraits, et, sans prétendre à l'exhaustivité, visent à donner un panel récent d'évolutions imputables en tout ou partie au travail de la juridiction.

La Banque de France avait fait l'objet d'un rapport public thématique en 2005. A cette occasion, la Cour des comptes relevait notamment la nécessité de modifier le point mort de l'activité de la Banque confrontée au premier déficit de son histoire, la restructuration du réseau et la cession d'actifs. Ces recommandations ont été mises en œuvre.

EDF a fait l'objet d'un rapport particulier en décembre 2002 dans lequel la Cour préconisait, après une période de forte croissance externe un recentrage sur l'Europe et une cession d'actifs non stratégiques, deux préconisations mises en œuvre entre 2002 et 2005.

Naturellement, la prise en compte des préconisations de la Cour confrontée à des freins politiques ou sociaux peut parfois être plus ou moins longue comme dans le cas de **la revalorisation des pensions des anciens combattants ressortissants de pays autrefois sous la souveraineté française**. Cette question avait fait l'objet d'un rapport public thématique « l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants » publié en juin 2000 et d'une nouvelle mention au rapport public annuel de 2003. La Cour regrettait le caractère « restrictif et limité » des mesures de revalorisation des pensions militaires d'invalidité ou de retraite du combattant versées aux ressortissant de pays autrefois sous souveraineté française. La Cour recommandait que les mécanismes dit de « cristallisation » aux règles « complexes, diverses et inégalitaires » soient réexaminés dans le sens d'une plus grande équité. Le processus de revalorisation a été engagé dans le cadre de la loi de finances rectificative de 2002 complétée par un décret en novembre 2003. Ce nouveau dispositif, complété en septembre 2006, est effectif depuis janvier 2007.

Les libéralités, produits de la générosité publique, avaient été citées dans le rapport public annuel 2004. La Cour avait rendu compte de la manière dont les organismes faisant appel à la générosité publique recevaient et traitaient les ressources issues des libéralités qui leur étaient consenties. Elle observait notamment la lourdeur et les imprécisions du régime. Elle a été entendue puisque l'article 910 du code civil qui encadrait ce régime, quasi inchangé depuis le début du XIX^{ème} siècle, a été modifié par l'article 1^{er} de l'ordonnance du 28 juillet 2005.

Le rapport public thématique de juillet 2003 sur **la protection judiciaire de la jeunesse** pourrait presque être un cas d'école puisqu'il montre une situation dans laquelle l'ordonnateur a choisi de s'approprier une partie des recommandations pour asseoir sa stratégie. En effet, tout en marquant dès le départ ses distances par rapport à certaines recommandations, le ministre a choisi de s'appuyer sur le rapport de la Cour pour réformer la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ). Le projet stratégique de celle-ci, diffusé en juillet 2006, y fait régulièrement référence.

Enfin, il est impossible de conclure sans évoquer l'éventualité de l'instauration d'une contribution sur l'attribution des **stock-options**, actuellement discutée au Parlement, que la Cour des comptes avait recommandée dans son rapport sur la Sécurité sociale de septembre 2007.

V : LA RECONNAISSANCE DE LA COUR DES COMPTES

Un rayonnement international

La Cour des comptes, forte de son positionnement institutionnel et de son expérience, bénéficie d'une image d'ouverture et de compétence parmi les institutions supérieures de contrôle (ISC) étrangères.

Dès les années cinquante la Cour a intégré les organisations professionnelles internationales regroupant les institutions supérieures de contrôle et y exerce régulièrement des responsabilités. Elle s'est également impliquée dans les nouvelles coopérations nées du développement de la construction européenne et la création en 1975 de la Cour des comptes européenne. Enfin, la Cour, depuis 1984 développe activement des fonctions de commissariat aux comptes d'organisations internationales.

A] L'expertise et le conseil

L'action internationale de la Cour s'articule autour de deux types d'activités. L'accueil et la formation de membres d'institutions supérieures de contrôle étrangères et l'envoi à l'étranger de magistrats français à la demande d'institutions sollicitant l'expertise française. L'une des premières missions de ce type a eu lieu en 1952 à la demande du ministère des finances de Bolivie. Cette activité s'inscrit aujourd'hui dans le cadre de la bonne gouvernance préconisée par le FMI, la Banque mondiale ou les différentes banques régionales de développement.

En termes de formation, la Cour reçoit chaque année une soixantaine de membres d'institutions étrangères, francophones ou non, soit directement, soit avec l'aide et la participation des chambres régionales et territoriales des comptes.

En 2007, cette implication a été tout particulièrement illustrée par l'organisation à Marseille d'un colloque international rassemblant les institutions supérieures de contrôle francophones et méditerranéennes les 25 et 26 juin.

B] Les organisations professionnelles internationales

La Cour participe à plusieurs groupements d'institutions de contrôle.

L'Intosai¹ créée en 1953 rassemble les institutions supérieures de contrôle de 165 pays membres de l'ONU ainsi que la Cour des comptes européenne. Elle participe à la définition de normes professionnelles, au renforcement des capacités professionnelles et à l'échange d'information. Dans ce cadre, la France préside le groupe « Responsabilité et transparence » consacré aux méthodes par lesquelles les institutions de contrôle rendent compte de leur activité et de leurs résultats.

Pour faciliter les échanges, les institutions se sont regroupées par région. Ainsi la France participe aux rencontres de l'Eurosai créée en 1990 qu'elle a présidée entre 1999 et 2001.

¹ International Organisation of Supreme Audit Institutions

C] Le commissariat aux comptes d'organisations internationales

Dans les années quatre-vingt, sous l'impulsion d'André Chandernagor, son Premier président, la Cour s'est engagée activement dans l'exercice des commissariats aux comptes des organisations de l'ONU. La première mission ainsi obtenue par la Cour fut l'audit externe de l'Organisation météorologique mondiale (1984-2004).

Aujourd'hui, le Premier président à qui ces mandats sont attribués est ainsi auditeur externe de l'ONU, l'UNESCO, Interpol et l'Organisation internationale de la francophonie. A partir de janvier 2008 Philippe Séguin sera également commissaire aux comptes de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale et de l'Organisation mondiale du commerce.

D] Le contrôle des fonds européens

Comme ses homologues, la Cour des comptes française assure le contrôle des fonds communautaires majoritairement gérés par des organismes nationaux soumis à sa compétence. Ces contrôles s'exercent au regard de critères spécifiques de régularité fixés par les règlements européens et notamment celui de l'éligibilité. Lorsque la situation l'exige, les constatations de la Cour peuvent être reprises dans son rapport annuel, comme en 2003 lorsqu'elle a notamment critiqué l'adaptation insuffisante des règles nationales aux exigences communautaires dans le cadre de la gestion des crédits du fonds social européen.

Par ailleurs, en application des traités qui préconisent « une coopération empreinte de confiance », la Cour des comptes assure la liaison entre la Cour des comptes européenne et les administrations concernées chaque fois que cette dernière réalise des contrôles sur le sol français.

VI. L'ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES

Une évolution qui accompagne celle des missions

A] Une organisation qui s'adapte aux évolutions de son environnement

Dotée de compétences et d'une audience accrue, la Cour a dû s'organiser en conséquence. Ses moyens ont été sensiblement renforcés.

A sa création, la Cour était composée de 103 magistrats : un premier président, un procureur général, 3 présidents de chambre, 18 conseillers maîtres et 80 conseillers référendaires. En 1912, lors de l'installation de la Cour dans ses locaux actuels, le nombre en était quasi équivalent puisque les magistrats étaient au nombre de 144 (un premier président, un procureur général, 3 présidents de chambre, 18 conseillers maîtres, 93 conseillers référendaires et 28 auditeurs).

Mais, la forte augmentation des missions au cours du XX^{ème} siècle s'est accompagnée d'une évolution du nombre de magistrats. Ils sont aujourd'hui 407 en activité dont 218 à la Cour des comptes (un premier président, un procureur général, 8 présidents de chambre, 7 présidents maintenus en activité, 105 conseillers maîtres, 82 conseillers référendaires, 15 auditeurs) et 27 présidents et vice-présidents de CRC qui ont statut de magistrats de la Cour. A ces magistrats s'ajoutent 66 rapporteurs, hauts fonctionnaires affectés à la Cour pour faire des contrôles et les rapports afférents et environ 70 assistants de vérification. Les nouvelles missions de certification ont en outre obligé la Cour à recruter par contrat des experts affectés à cette mission spécifique.

Le nombre de chambres de la Cour, spécialisées par type de contrôle, a augmenté au même rythme. Durant 130 ans, la Cour fut composée de trois chambres. En 1936, fut créée la 4^{ème} chambre, alors non juridictionnelle, et en 1950 la 5^{ème}. Les 6^{ème} et 7^{ème} furent installées en 1977 lors de la suppression de la commission spécialisée chargée de l'examen des comptes des entreprises publiques et reprirent, entre autres, ses attributions. Quant au rapporteur général chargé du rapport public et des programmes, il a aujourd'hui rang de président de chambre.¹

Enfin, la décentralisation s'est accompagnée de la création de 26 chambres régionales et territoriales des comptes (30 aujourd'hui) et d'un corps dédié qui accueillait 331 magistrats au 31 décembre 2006, aidés dans leurs contrôles par un nombre équivalent d'assistants. Ces structures ont actuellement un portefeuille de plus de 40 000 comptes locaux (43 736) répartis sur 28 régions et territoires, 105 départements et 10260 communes²

Les chambres régionales sont indépendantes de la Cour, mais avec cette dernière, elles constituent les juridictions financières qui assurent le contrôle de l'ensemble des comptes publics (État, collectivités locales et Sécurité sociale)

¹ Les attributions des différentes chambres sont données page suivante.

² Plus de 3500 habitants et recettes ordinaires supérieures à 750 000 euros.

B] Un lieu dédié depuis 1912

A sa création, la Cour occupe un bâtiment dans l'enceinte du palais de justice de Paris, siège de l'ancienne chambre des comptes de Paris. En 1842, elle s'installe au Palais d'Orsay qu'elle partage avec le Conseil d'État. Celui-ci sera brûlé lors de la Commune en 1871 et les deux institutions s'installeront au Palais Royal. Le Conseil d'État y est encore.

L'exiguïté des lieux impose à la Cour un nouveau déménagement. Ce sera le Palais Cambon, œuvre de l'architecte Constant Moyaux, édifié à partir de 1907 et inauguré en présence du Président Fallières et de Raymond Poincaré, président du Conseil le 17 octobre 1912.

Elle occupe toujours ces bâtiments aujourd'hui, au point que la rue Cambon est devenue pour beaucoup synonyme de contrôle des comptes publics.

Répartition des compétences entre les sept chambres

Chaque chambre exerce le contrôle des comptes et de la gestion des ministères relevant de son champ de compétence, des établissements publics nationaux et des organismes divers placés sous la tutelle de ces ministères, ainsi que des entreprises publiques du secteur.

Elle est également compétente pour contrôler certains organismes privés, comme ceux qui bénéficient de la générosité du public.

Les contrôles nécessitant une collaboration ou une concertation entre plusieurs chambres sont réalisés par des formations inter-chambres.

- **1^{ère} chambre** : ministère des finances et du budget, ensemble des circuits financiers publics, responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.
- **2^{ème} chambre** : ministères chargés de la défense, de l'industrie, de l'énergie, du commerce extérieur, du commerce et de l'artisanat, entreprises et organismes publics industriels
- **3^{ème} chambre** : ministères chargés de l'éducation, de la culture et de la recherche, de la jeunesse et des sports, secteur public de l'audiovisuel
- **4^{ème} chambre** : ministères chargés des activités régaliennes de l'État (justice, intérieur, affaires étrangères), jugement des appels des chambres régionales des comptes
- **5^{ème} chambre** : ministères chargés de l'emploi, du travail, de la formation professionnelle, du logement et des affaires sociales, organismes faisant appel à la générosité publique
- **6^{ème} chambre** : ministères chargés de la santé et de la Sécurité sociale, organismes de Sécurité sociale
- **7^{ème} chambre** : ministères chargés de l'équipement, des transports et de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et de la pêche, de l'environnement, du tourisme

QUELQUES CHIFFRES SUR L'ACTIVITE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Communications administratives de la Cour des comptes

		Nombres de communications adressées				
		2002	2003	2004	2005	2006
Cour	Référés	27	39	41	31	31
	Communication du Procureur général	103	122	88	45	51
	Lettres du président	269	316	235	261	266
	Rapports particuliers	35	34	33	31	34
	SOUS-TOTAL	434	511	397	368	382
CRTC	Communication du Procureur général demandées par les CRTC	14	33	48	30	21
Affaires pénales	Transmises par la Cour	7	2	4	2	7
	Transmises par les CRTC	15	22	26	29	21
	TOTAL GENERAL	470	568	475	429	431

Jugement des comptes : les arrêts de la Cour des comptes

	2002	2003	2004	2005	2006
Arrêts	378	377	373	321	280
Arrêts d'appel	52	39	40	33	31
Amendes	5	2	3	3	1
Gestion de fait	24	22	14	10	14
Arrêts de débet	34	20	34	38	33

Jugement des comptes : les jugements des CRTC

	2002	2003	2004	2005	2006
Jugement des comptes des comptables publics					
Nombre de jugements prononcés (1)	15 643	24 995	25 122	16 215	11 798
- dont nombres de débet prononcés	468	448	253	388	213
Gestion de fait					
Nombre de jugements prononcés	36	43	48	63	78
Nombre de déclarations provisoires	14	12	10	22	16
Nombre de déclarations définitives	13	8	14	11	26
Nombre de débet prononcés	0	1	5	0	0
Condammations définitives à l'amende :					
Amendes pour retard dans la production des comptes ou la réponse aux injonctions	85	39	34	77	104
Amendes pour gestion de fait	2	8	10	2	3

(1) La diminution observée en 2002 du nombre de jugements était imputable aux premiers effets des transferts aux TPG de l'apurement de certains comptes : les chambres ont en effet reporté certains jugements dans l'attente du dépôt des comptes de l'exercice 2001, afin d'inclure cet exercice dans leurs plans de vérification.

En 2003 et 2004 les chambres ont procédé au jugement d'un nombre élevé de comptabilités destinées à être transférées, en incluant des comptes de l'exercice 2001.

A partir de 2005, le flux de jugements est stabilisé.

Évolution des effectifs en activité à la Cour des comptes

Outre la Première présidence, le Parquet général et les présidents de chambre, l'effectif de la Cour se décompose selon le tableau ci-dessous.

Personnels de contrôle					
Conseillers maîtres (1)	106	109	106	116	118
Conseillers référendaires	70	84	76	76	75
Auditeurs	18	14	16	20	18
Rapporteurs à temps plein	48	56	60	60	65
Assistants	80	84	83	70	75
Experts et inspecteurs en certification (2)					24
Total agents à temps plein	322	347	341	342	375
Rapporteurs à temps partiel	34	26	37	33	25
Total personnels de contrôle	356	373	378	375	400
Personnels administratifs					
Personnels administratifs	253	258	256	259	257
Total Cour des comptes	609	631	634	634	657

(1) y compris les présidents de chambre maintenus en activité et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

(2) Contractuels recrutés en 2006 pour la certification.

Évolution des effectifs en activité dans les chambres régionales et territoriales des comptes

	2002	2003	2004	2005	2006
Présidents et vice-présidents	27	27	27	27	27
Personnels de contrôle					
Magistrats	330	323	342	340	331
Rapporteurs	7	7	7	4	3
Assistants	325	328	337	338	334
Total Personnels de contrôle	662	658	686	682	668
Personnels administratifs	467	474	474	472	463
Total CRTC	1129	1155	1187	1154	1131

Évolution des dépenses des juridictions financières

(en millions d'euros)

	Dépenses		
	2004	2005	2006
Personnel	95,49	99,14	141,15
- dont rémunérations nettes	61,18	61,72	64,62
- dont indemnités	26,97	29,04	35,67
- dont cotisations et prestations sociales	7,34	8,38	40,86
Fonctionnement	20,00	18,04	19,56
- dont informatique	3,00	3,02	2,09
- dont matériel et fonctionnement	17,00	15,02	17,47
Total dépenses ordinaires	115,49	117,18	160,71
Dépenses en capital	1,50	1,45	2,90
TOTAL DEPENSES	116,99	118,63	163,61

L'année 2006 est marquée par l'introduction dans le budget des juridictions financières : des cotisations de pensions civiles à la charge de l'État, du coût réel des rémunérations et indemnités des personnels mis à disposition des juridictions financières par les ministères et pour les dépenses en capital, des opérations immobilières déléguées en maîtrise d'ouvrage au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.