



Le Premier président

Le – 9 MAI 2016

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre, aux fins de remise au président de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, le rapport de certification établi par la Cour des comptes à l'issue de l'audit des comptes du Sénat auquel elle a procédé pour l'exercice 2015.

Outre sa publication par vos soins, le rapport fera l'objet d'une mention appropriée dans l'acte de certification des comptes de l'État que la Cour rendra public dans les prochaines semaines.

L'audit s'est déroulé dans les conditions et les délais fixés par la convention du 23 juillet 2013. Par les travaux et tests qu'elle a réalisés, la mission, constituée à cet effet, au sein de la quatrième chambre de la Cour, a vérifié la conformité des comptes, dans leurs aspects significatifs, au référentiel comptable du Sénat en se référant aux normes de l'audit comptable généralement retenues, comme la Cour le fait pour l'ensemble de ses travaux de certification.

Le rapport exprime l'opinion de la Cour sur les comptes du Sénat de 2015, dans la forme et selon les normes en vigueur. Il complète les synthèses préliminaire et définitive, respectivement adressées les 22 janvier et 15 avril 2016 par le président de la quatrième chambre, au secrétaire général de la Questure. Ces synthèses rendent compte des travaux de la mission de certification, de ses principaux constats, des ajustements d'ores et déjà pris en compte d'une part, et des recommandations de la Cour relatives au contrôle interne et à la tenue des comptes d'autre part.

Je saisis cette occasion pour souligner la qualité du travail effectué par les services du Sénat que vous avez désignés pour être les interlocuteurs de la mission de la Cour des comptes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Didier MIGAUD

Monsieur Gérard LARCHER
Président du Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75291 Paris cedex 06



Mai 2016

CERTIFICATION DES COMPTES DU SENAT

EXERCICE 2015

RAPPORT DE CERTIFICATION

La Cour a réalisé un audit en vue de la certification des comptes du Sénat. Cette mission, qui a visé à apprécier la conformité des états financiers au référentiel comptable de cette assemblée, n'a pas porté sur la gestion des moyens, matériels et humains, mobilisés pour assurer le fonctionnement du Sénat, ni sur l'utilisation des versements opérés ou des dotations attribuées par lui.

La Cour, dans sa section « pouvoirs publics constitutionnels » de la quatrième chambre, compétente pour se prononcer sur les rapports d'instruction relatifs à la certification des comptes des assemblées parlementaires, délibérant le 21 avril 2015, sous la présidence de M. Vachia, président de la quatrième chambre, a adopté le présent rapport de certification sur les comptes du Sénat de l'exercice 2015.

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

Ont participé au délibéré : M. Vachia, président, MM. Maistre, Martin, Mme Démier, MM. Rolland, Belluteau conseiller(e)s maîtres, président(e)s de section.

A été entendu, en son rapport, Mme Démier, rapporteure, assistée de Mme Dubit, vérificatrice, de M. Joulin, de Mmes Lekehal-Le Calvez et Serfaty, expert(e)s, ainsi que de M. Maistre en son contre-rapport.

I - INTRODUCTION

La mission de la Cour

a) La mission de certification des comptes du Sénat de l'exercice 2015, tels qu'ils sont joints au présent rapport, est la troisième conduite par la Cour des comptes depuis l'exercice 2013.

Elle 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 n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ; l'article 58-5° de la loi organique du 1^{er} août 2001 précitée ; l'article 103 du règlement du Sénat.

La mission de la Cour porte sur la qualité 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 lui.

b) La mission comporte deux phases :

i) *une première phase, dite « préliminaire »*, préparatoire à la certification proprement dite. Elle 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 travaux de la Cour, qui s'inscrivent dans une démarche pluriannuelle, 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 qualité des comptes (réalité du contrôle ; modalités pratiques ; mode de révision ; mesures correctives appliquées).

ii) *une seconde phase, dite « finale »*. Elle 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 procède notamment aux diligences suivantes :

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

- le rapprochement des balances auxiliaires avec, d'une part, les données de la balance générale et, d'autre part, avec les pièces justifiant leur enregistrement dans ces états comptables ;
- des tests et 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 ;
- des entretiens complémentaires avec le producteur des comptes.

A l'issue de l'audit des comptes de 2014, la Cour avait formulé trente-quatre 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 ; dépenses et recettes ; 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 2015 ont conduit à la levée de sept de ces recommandations. Parmi les vingt-sept recommandations maintenues, neuf ont été précisées pour prendre en compte les progrès d'ores et déjà réalisés sur les points auxquels elles s'appliquent. Au terme de ces travaux, la mission a formulé sept recommandations nouvelles, portant le nombre des recommandations à suivre au nombre de trente-quatre, dont une recommandation pour mémoire.

Les comptes du Sénat et les documents qui les accompagnent

a) En application du second alinéa 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.

b) 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 du 30 décembre 1999 portant création de *La Chaîne parlementaire*, qui sont certifiés par des commissaires aux comptes. Les comptes du Sénat comportent à l'actif du bilan la valeur de sa participation dans *Public Sénat*.

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 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 du contrôle des comptes et de l'évaluation interne, 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 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 pas les charges et produits afférents à l'activité de celui-ci, qui fait l'objet d'une délégation de service public.

e) Les comptes du Sénat de l'exercice 2015 ont été transmis à la Cour selon le calendrier initialement convenu : les balances stabilisées le 16 février, le compte de gestion le 15 mars, les comptes agrégés le 21 mars 2016. Leur version définitive, intégrant les ajustements demandés par la Cour, a été communiquée le 15 avril. Ils comprennent l'ensemble des éléments prévus par l'article 34 du règlement budgétaire et comptable.

La tenue et l'établissement des comptes

a) Le règlement du Sénat dispose, 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 2007, de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Enfin, un arrêté du Bureau du Sénat du 13 mai 2008 a approuvé le règlement précité et son annexe relative au référentiel comptable.

b) Le règlement budgétaire et comptable dispose, 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, dits « spécifiques », sont comptabilisés - comme tous les immeubles spécifiques de l'État - à l'euro symbolique. Pour leur part, les engagements sociaux font l'objet d'une mention dans l'annexe aux états financiers, comme l'autorise la recommandation n° 2003-R.01 du Conseil national de la comptabilité du 1^{er} avril 2003.

c) 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 de vérifier et d'apurer les comptes.

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 qui figurent 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.

b) Cette mission 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 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 du Sénat, dans leurs aspects significatifs, au référentiel comptable du Sénat ».

Les normes de l'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 l'intensité et le nombre des difficultés rencontrées.

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 précitée.

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 l'acte de certification des comptes de l'État établi par la Cour, en application du paragraphe 5 de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 précitée.

Les comptes du Sénat en 2015 : environnement et perspectives

Depuis que le Bureau a procédé au réaménagement du référentiel comptable du Sénat à compter du 1^{er} janvier 2007, le contenu et la présentation des comptes ont été progressivement précisés et améliorés.

S'agissant des comptes de l'exercice 2015, des modifications ont été effectuées, à la demande de la Cour, dans les comptes provisoires ou introduites dans l'annexe aux états financiers dans l'objectif d'enrichir l'information financière présentée.

Elles concernent notamment la présentation détaillée de la composition des actifs venant en couverture des engagements de pension et de retraites et autres avantages assimilés. Par ailleurs, l'annexe a été enrichie d'un paragraphe 6.4 « produits financiers et charges financières » qui présente une décomposition précise du résultat financier. Enfin, le paragraphe 6.5 « produits exceptionnels et charges exceptionnelles » rend désormais compte des éléments constitutifs du résultat exceptionnel.

II - L'OPINION DE LA COUR SUR LES COMPTES DU SENAT DE 2015

Au terme des vérifications auxquelles elle a procédé, la Cour estime avoir rassemblé les éléments probants nécessaires pour fonder son opinion sur les comptes du Sénat de l'exercice 2015.

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, ainsi que 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.

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 2015 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 le paragraphe 7.1 de l'annexe, qui expose le montant et le mode d'évaluation des engagements de pension et de retraite des sénateurs et du personnel et des engagements assimilés, tels qu'ils ressortent des travaux du cabinet d'actuaire consulté par le Sénat, dont elle a validé les conclusions, après avoir examiné les données utilisées, apprécié les hypothèses retenues et revu les calculs effectués.
