

FICHE N°11

LE CONTROLE ECONOMIQUE ET FINANCIER

1. La soumission éventuelle au contrôle économique et financier de l'État

Précisions liminaires

La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité, dont l'article 115 ouvre la possibilité de soumettre certains groupements d'intérêt public au contrôle économique et financier de l'État et le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public, qui en a fixé les conditions d'application, ne distinguent pas selon la nature publique ou privée de leur régime comptable.

Les développements qui suivent concernent donc aussi bien les GIP à comptabilité privée et à comptabilité publique, à l'exception des GIP locaux ayant choisi de se soumettre aux règles budgétaires, financières et comptables du code général des collectivités territoriales en application de l'article 7 du décret du 26 janvier 2012.

Dans la mesure où le type de contrôle susceptible de s'exercer sur les GIP a été déterminé par la loi (article 115 de la loi du 17 mai 2011), les GIP ne peuvent pas, même s'ils sont à comptabilité publique, être soumis au contrôle budgétaire prévu par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. En cohérence avec la loi, ce décret a donc prévu (article 229) que ses dispositions relatives au contrôle budgétaire ne s'appliquaient pas aux GIP soumis aux règles de la comptabilité publique.

Définition du contrôle économique et financier de l'État

Ce contrôle est régi par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié, dont l'article 5 dispose que : « *Le contrôle économique et financier de l'État est un contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent. Il a pour objet d'analyser les risques et d'évaluer les performances de ces entreprises et organismes en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État.* »

1.1 Les conditions de soumission des groupements d'intérêt public au contrôle économique et financier de l'État

La soumission des groupements d'intérêt public au contrôle économique et financier de l'État est soumise à des conditions fixées par l'article 115 de la loi du 17 mai 2011 et l'article 6 du décret du 26 janvier 2012.

L'article 115 de la loi du 17 mai 2011 dispose que : « *Les groupements d'intérêt public ayant pour membre l'État ou un organisme soumis au contrôle économique et financier de l'État ou au contrôle financier de l'État (aujourd'hui contrôle budgétaire) peuvent être soumis au contrôle économique et financier de l'État dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.* »

Ainsi :

- seuls les GIP comprenant l'État ou un organisme qu'il contrôle (contrôle économique et financier ou contrôle budgétaire) sont susceptibles d'être soumis au contrôle économique et financier de l'État ;
- la soumission au contrôle économique et financier de l'État des GIP répondant à cette condition est facultative ; elle est appréciée en opportunité, au cas par cas.

Le III de l'article 6 du décret du 26 janvier 2012 précise les éléments à prendre en compte pour décider de soumettre ou non un GIP au contrôle économique et financier de l'État :

« La décision de soumettre le groupement au contrôle économique et financier de l'État est prise au regard :

- 1) *des droits statutaires, de la contribution des membres aux charges du groupement et des conditions dans lesquelles ils sont tenus à ses engagements ;*
- 2) *des engagements financiers susceptibles de résulter, directement ou indirectement, pour l'État ou pour un membre du groupement soumis au contrôle économique et financier de l'État ou au contrôle budgétaire, de l'activité du groupement. »*

En outre, pour être soumis au contrôle économique et financier de l'État, un GIP doit répondre à deux conditions :

- avoir pour membre l'État ou un organisme contrôlé par l'État ;
- représenter pour l'État, ou pour un organisme contrôlé par l'État, des enjeux ou des risques économiques ou financiers justifiant sa soumission au contrôle.

L'assujettissement d'un GIP au contrôle économique et financier peut également se justifier par les intérêts de l'État et proportionné aux enjeux, l'analyse reposant sur trois éléments d'appréciation : la place de l'État dans le « tour de table » financier, la place du GIP parmi les opérateurs de la politique publique en cause et l'importance de cette politique publique dans l'action publique.

Les GIP, notamment lorsqu'ils sont majoritairement financés sur fonds publics, ont la qualité d'administrations publiques. A ce titre, même en l'absence de contrôle de la part du ministère de rattachement, certains de ces organismes peuvent représenter un enjeu de maîtrise des finances publiques et le rôle de l'autorité chargée de son contrôle économique et financier, lorsqu'il en est désignée une, est d'autant plus important, particulièrement en termes de contribution du groupement aux efforts de redressement des comptes publics.

Afin de valablement instituer ce contrôle, il convient de saisir le service du contrôle général économique et financier, les arrêtés de soumission et de désignation étant soumis à l'avis de son comité stratégique. Cette saisine doit prendre la forme d'une note au chef de service du contrôle général économique et financier, accompagnée de tous les éléments pertinents pour apprécier l'intérêt de la mise en place du contrôle au regard des critères réglementaires prévus par le III de l'article 6 du décret du 26 janvier 2012, notamment les documents mentionnés aux 1^o, 2^o et 3^o de l'arrêté du 23 mars 2012 pris en application de l'article 3 du décret du 26 janvier 2012, qui doivent figurer au sein du dossier constitué pour l'approbation de la convention constitutive et tous autres documents utiles afin de justifier la mesure. Au-delà des documents eux-mêmes, tout éclairage, analyse, appréciation en opportunité ou élément de contexte sur les enjeux et les objectifs poursuivis pourront motiver la proposition de soumettre le GIP au contrôle économique et financier.

1.2 Les autorités compétentes pour soumettre un GIP au contrôle économique et financier de l'État ou supprimer ce contrôle

Quelle que soit l'autorité compétente pour approuver la convention constitutive (ministres ou autorité déconcentrée), la soumission au contrôle économique et financier est prononcée par arrêté des ministres

chargés de l'économie et du budget, lors de l'approbation de la convention constitutive du groupement ou à tout moment (I et II de l'article 6 du décret du 26 janvier 2012).

La suppression du contrôle économique et financier est prononcée par arrêté des mêmes ministres, en fonction des mêmes éléments (VI de l'article 6 du décret du 26 janvier 2012).

1.3 Les autorités chargées de l'exercice du contrôle économique et financier

L'arrêté soumettant le GIP au contrôle désigne les autorités chargées de l'exercice du contrôle économique et financier.

Conformément à l'article 5 du décret du 26 mai 1955, le contrôle économique et financier de l'État est exercé par les missions de contrôle du service du contrôle général économique et financier (CGEFi).

Cependant, selon la nature de leur activité ou leur localisation, l'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur certains organismes ou catégories d'organismes peut être confié aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), aux directeurs régionaux ou départementaux des finances publiques (contrôleurs budgétaires en région). C'est le cas des GIP, répartis sur l'ensemble du territoire national.

Dans tous les cas, l'autorité chargée de l'exercice du contrôle est désignée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget (IV de l'article 6 du décret du 26 janvier 2012).

1.4 Les conséquences de la loi du 17 mai 2011 et de ses décrets d'application sur le contenu des conventions constitutives

Dans le régime actuel :

- la soumission des GIP au contrôle économique et financier de l'État est facultative ;
- les seules autorités compétentes pour prononcer cette soumission, pour désigner les autorités de contrôle et pour en fixer les modalités d'exercice sont les ministres chargés de l'économie et du budget ; ces autorités sont distinctes de celles qui approuvent les conventions constitutives.

Les conventions constitutives des groupements d'intérêt public ne pouvant intervenir dans des matières relevant de la compétence des seuls ministres de l'économie et du budget, il convient de veiller à ce qu'elles ne contiennent aucune disposition relative au contrôle économique et financier, qu'il s'agisse de la soumission au contrôle ou de ses modalités d'exercice.

1.5 Les modalités d'exercice du contrôle économique et financier de l'État pour les GIP contrôlés antérieurement à la publication du décret du 26 janvier 2012

L'article 5 du décret du 26 mai 1955 dispose que le contrôle économique et financier de l'État est un contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière des organismes. Ce décret ne définit pas de formalités de contrôle a priori telles le visa. S'agissant des GIP, la réglementation prévoit cependant la possibilité d'un visa sur les actes du groupement limitativement énumérés par le décret du 26 janvier 2012 et par le décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public (décisions d'emprunt, décisions de recrutement de personnels propres ou du directeur lorsque, pour ce dernier cas, le personnel du GIP est soumis au régime de droit public).

La déclinaison de ces règles aux GIP déjà contrôlés lors de la publication du décret du 26 janvier 2012 recouvre deux cas de figure :

- Existence d'un arrêté de contrôle

C'est le cas des GIP formation continue et insertion professionnelle (FCIP) dont les modalités de contrôle ont été fixées par l'arrêté du 29 octobre 2002 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur les groupements d'intérêt public constitués en application des articles L. 423-1, L. 423-2 et L. 423-3 du code de l'éducation.

Cet arrêté, pris en application de l'article 9 du décret du 26 mai 1955, vise le décret n° 2001-757 du 28 août 2001 dont les dispositions codifiées aux articles R.423-19 et suivants du code de l'éducation ont été abrogés par le 1° de l'article 13 du décret du 26 janvier 2012.

Cet arrêté de contrôle prévoit un nombre important de visas. Ces visas, à l'exception de ceux se rapportant aux actes cités supra, sont désormais irréguliers au vu des dispositions des décrets du 26 janvier 2012 et du 5 avril 2013 (en ce qui concerne le recrutement du directeur). Les autres dispositions de l'arrêté (participation du contrôleur au conseil d'administration, communication périodique au contrôleur de toutes les informations concernant l'activité et la gestion du groupement, pouvoir d'investigation du contrôleur, etc). restent applicables.

Dès lors, les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur les GIP FCIP prévues par cet arrêté sont pour partie compatibles avec le décret du 26 janvier 2012. Ces dispositions demeurent applicables. En revanche, les dispositions de l'arrêté contraires aux dispositions législatives et réglementaires ne peuvent plus s'appliquer.

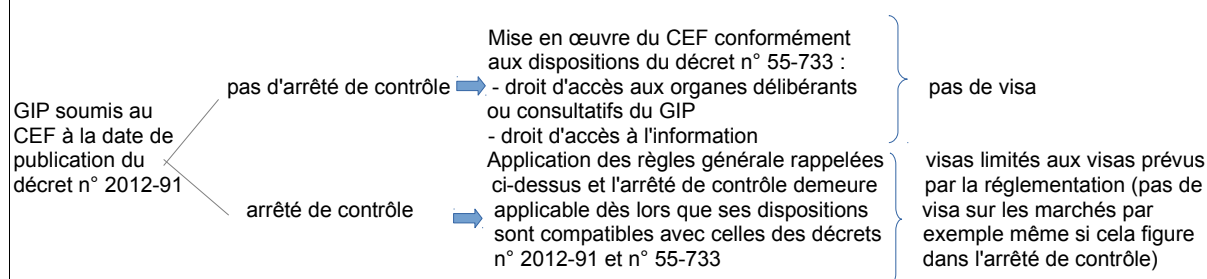
- Absence d'arrêté de contrôle

En l'absence d'arrêté fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier, les modalités de contrôle applicables sont celles définies par le décret du 26 mai 1955. L'objectif du contrôle économique et financier de l'Etat est de prévenir, d'identifier et d'analyser les risques de toute nature susceptibles d'affecter la soutenabilité de la gestion du GIP ou les intérêts de l'Etat.

Aux termes de l'article 8 du décret du 26 mai 1955, ces pouvoirs généraux de contrôle consistent en :

- un droit d'accès aux organes délibérants ou consultatifs du groupement (le contrôleur y assiste avec voix consultative) ;
- un droit d'accès à l'information, selon deux modalités :
 - o accès direct à l'information (pouvoir d'investigation « sur pièces et sur place ») ;
 - o obligation pour le groupement de communiquer au contrôleur toutes les informations nécessaires au contrôle.

Le schéma ci-dessous récapitule ces deux cas de figure :



1.6 Les modalités de désignation du contrôleur économique et financier de l'État et l'intervention du DDFiP/DRFiP lors de la création ou du renouvellement d'un GIP

Les autorités désignées à la date de publication du décret du 26 janvier 2012 continuent d'exercer leurs fonctions jusqu'à la désignation d'une autre autorité ou la prise d'un arrêté mettant fin au contrôle (III de l'article 14 du décret).

S'il est décidé de soumettre un GIP au contrôle économique et financier de l'État, les autorités chargées de l'exercice de ce contrôle sont désignées par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget (IV de l'article 6 du décret). La mention du contrôleur économique et financier n'a plus vocation à figurer dans les conventions constitutives.

Dans le cadre de la création d'un GIP dont la convention constitutive est approuvée localement, l'avis du DDFiP/DRFiP, en tant que représentant du ministre chargé du budget dans le département ou la région, est requis (II de l'article 1^{er} du décret précité).

L'avis du DDFiP/DRFiP, en qualité de contrôleur d'un GIP assujetti au contrôle économique et financier de l'Etat, est également requis dans le cadre de la modification ou du renouvellement de la convention constitutive du GIP.

Les ministres chargés de l'économie et du budget étant compétents pour soumettre un GIP au contrôle économique et financier de l'Etat, il appartient aux DDFiP/DRFiP de leur communiquer les éléments permettant d'en apprécier la justification, selon les modalités prévues au 4.1.2. de l'instruction n° 2012-11-1624 du 27 février 2013 (cf. annexe).

2. L'exercice du contrôle économique et financier

2.1 L'objet du contrôle

2.1.1 L'analyse des risques

Le rôle du contrôleur est, pour les prévenir, d'identifier et d'analyser les risques de toute nature susceptibles d'affecter la soutenabilité de la gestion du GIP ou les intérêts de l'État.

La prévention des risques vise ainsi non seulement à permettre au GIP de réaliser son objet, tel que défini par sa convention constitutive, mais également à préserver l'État des conséquences directes ou indirectes auxquelles pourrait l'exposer l'activité du GIP.

2.1.2 L'évaluation des performances

Ayant pour membre l'État ou un organisme contrôlé par l'État, les GIP soumis au contrôle économique et financier de l'État sont associés à la mise en œuvre de politiques publiques.

Certains d'entre eux participent à l'exécution de programmes budgétaires, en qualité d'opérateurs de l'État (INCa, Agence Bio, GENOPOLE, Agence du service civique, ADALIS, AMUE, etc).

Que les GIP soient ou non opérateurs de l'État, il appartient au contrôleur d'évaluer leur performance, c'est-à-dire la qualité de leur contribution à l'action publique, au regard des objectifs qui leur sont assignés et des financements publics dont ils bénéficient.

2.2 Les modalités de contrôle

Le contrôle économique et financier s'exerce sur la base des pouvoirs de contrôle prévus par le décret du 26 mai 1955, dont les modalités d'exercice peuvent, le cas échéant, être précisées par arrêté ministériel.

2.2.1 Les pouvoirs généraux de contrôle prévus par le décret du 26 mai 1955

Aux termes de l'article 8 du décret du 26 mai 1955, ces pouvoirs généraux consistent en :

- un **droit d'accès aux organes délibérants ou consultatifs** du groupement

S'agissant d'un droit d'accès (article 8 : le contrôleur « *a entrée* »), et non d'une obligation de présence, le contrôleur n'est pas tenu d'assister à toutes les séances de ces instances.

Le contrôleur y assiste avec voix consultative.

Sa présence n'y étant pas obligatoire et n'y ayant pas voix délibérative, le contrôleur n'a pas la qualité de « *membre* » des organes du groupement.

- un **droit d'accès à l'information**, selon deux modalités :
 - o accès direct à l'information (pouvoir d'investigation « *sur pièces et sur place* ») ;
 - o obligation pour le groupement de communiquer au contrôleur toutes les informations nécessaires au contrôle.

2.2.2 La définition éventuelle de modalités spéciales d'exercice du contrôle

La définition de modalités spéciales d'exercice du contrôle est facultative.

L'article 9 du décret du 26 mai 1955 précise en effet que des modalités spéciales ne sont fixées qu'en tant que de besoin, par organisme ou catégorie d'organismes.

Ces modalités sont définies par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget, communément dénommé « *arrêté de contrôle* ».

L'objet d'un arrêté de contrôle est principalement :

- d'organiser l'accès du contrôleur à l'information

L'arrêté fixe la liste des informations que le groupement devra obligatoirement communiquer au contrôleur. Cette liste n'est pas limitative, le contrôleur conservant la possibilité, en vertu de son pouvoir général d'accès à l'information prévu par le décret du 26 mai 1955, de demander au groupement toute information qu'il juge nécessaire à l'exécution de sa mission.

Pour les GIP à comptabilité publique, l'information du contrôleur est organisée en cohérence avec les dispositions du décret du 7 novembre 2012, notamment en ce qui concerne l'examen du budget et la gestion des emplois.

- d'organiser la fonction consultative du contrôleur par la production d'avis

L'arrêté fixe la liste des actes obligatoirement soumis à l'avis préalable du contrôleur. Au-delà de cette liste, le contrôleur peut naturellement exprimer un avis sur tout acte dont il a connaissance ou dont il demande communication au groupement.

- de soumettre éventuellement certains actes du GIP au visa préalable du contrôleur

Le décret du 26 mai 1955 ne prévoit pas l'exercice d'un pouvoir de visa préalable sur les actes des organismes soumis au contrôle économique et financier de l'État.

Les actes des GIP susceptibles d'être soumis à visa préalable sont limitativement définis par les décrets d'application de la loi du 17 mai 2011 :

- décisions de recrutement de personnels propres et décisions d'emprunt (article 6-V du décret du 26 janvier 2012) ;
- acte de recrutement du directeur, quelle que soit sa situation juridique, des GIP dont le personnel est soumis au régime de droit public prévu par le décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public (alinéa 2 de l'article 5).

Le contrôleur présente aux ministres chargés de l'économie et du budget un rapport annuel sur la situation économique et financière du GIP contrôlé. (cf. article 10 du décret précité du 26 mai 1955).

2.2.3 L'adaptabilité du contrôle

L'arrêté de contrôle permet au contrôleur de faire évoluer le contrôle en fonction de la situation du groupement, de la qualité de sa gouvernance ou de son contrôle interne. Le contrôleur a ainsi la possibilité :

- de remplacer pour certains actes la procédure de visa ou d'avis préalables par une procédure

- d'information (avec retour possible à la procédure antérieure de visa ou d'avis en cas de difficultés) ;
- de mettre en place un programme annuel de contrôle *a posteriori* ;
- en cas de difficultés graves, de proposer au ministre de renforcer les contrôles pour une période limitée.

Ainsi, l'arrêté de contrôle, le cas échéant complété par un document de contrôle établi en concertation avec le GIP, prévoit notamment le type d'instances auxquelles le contrôleur assiste, définit les règles de communication des documents budgétaires et comptables et énumère les documents à transmettre en début d'exercice et tous les autres documents que le GIP doit communiquer en cours de gestion.

Sont également déterminés l'objet et la périodicité des réunions de suivi de gestion que le contrôleur prévoit de tenir, les règles d'examen des actes et les modes de contrôle appliqués ainsi que les possibilités de contrôles *a posteriori*.

2.2.4 L'exercice du contrôle sous forme d'audits périodiques

Les modalités décrites ci-dessus correspondent à la forme habituelle d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur les GIP (contrôle dit « *continu* »).

Or, depuis le décret n° 2005-437 du 9 mai 2005 (qui a modifié en ce sens l'article 9 du décret du 26 mai 1955), l'audit périodique constitue une modalité possible d'exercice du contrôle économique et financier de l'État, mise en œuvre par arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget.

Cette forme de contrôle peut notamment concerner des organismes dont la qualité de gestion (gouvernance, comptabilité, contrôle interne, etc) permet de se dispenser d'un contrôle continu, ou dont les enjeux économiques et financiers ne justifient pas une surveillance permanente, ou qui relèvent d'une catégorie homogène justiciable d'un contrôle en réseau (par exemple, les maisons de l'emploi, les cancéropoles ou les GIP FCIP).

La mise en place d'un contrôle par audits périodiques ne prive pas naturellement le contrôleur des pouvoirs généraux qu'il tient du décret du 26 mai 1955. Il conserve ainsi la possibilité d'accéder aux organes délibérants ou consultatifs de l'organisme et à toute information utile. De même, l'arrêté peut prévoir la communication régulière d'informations au contrôleur dans l'intervalle des audits, selon une périodicité qu'il peut adapter (cf. arrêté du 8 juin 2007 fixant les modalités spéciales de contrôle des sociétés concessionnaires de la gestion des aérodromes civils de l'État).

*

In fine, compte tenu du caractère facultatif de la soumission au contrôle et de la possibilité d'adapter les modalités du contrôle en fonction des enjeux et des risques, les GIP susceptibles d'être soumis au contrôle économique et financier de l'État relèveront d'un des cas suivants :

- pas de soumission au contrôle ;
- contrôle continu, à l'instar des établissements publics ;
- contrôle discontinu, sous forme d'audits (généraux ou thématiques) programmés.

Sont annexés :

- le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié relatif au contrôle économique et financier de l'État ;
- trois exemples d'arrêtés de contrôle :
 - arrêté du 25 juin 2012 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur le groupement d'intérêt public « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale - 1914-2014 » (GIP créé postérieurement à la loi du 17 mai 2011 et au décret du 26 janvier 2012, soumis au contrôle économique et financier de l'État par arrêté du 11 avril 2012) ;
 - arrêté du 13 mai 2013 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur le groupement d'intérêt public « Institut national du cancer » ;
 - arrêté du 12 février 2015 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat sur le groupement d'intérêt public « Agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche et de support à l'enseignement supérieur ou à la recherche (AMUE) ».
- deux projets de « matrice » d'arrêté instaurant un contrôle « classique » et un contrôle allégé sous forme d'audit périodique. Conçues pour les GIP dont le contrôle économique et financier est déconcentré, elles ne sont pas applicables aux GIP dont le contrôle est confié aux services centraux, en raison notamment des risques et enjeux importants qui s'attachent aux GIP contrôlés nationalement.