

# **La certification des comptes de l'Etat**

**Mai 2010**

## **■ Avertissement**

**L**e présent document est destiné à faciliter la lecture et le commentaire de l'acte de certification adopté par la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.



# Sommaire

<b>La mission de certification</b> . . . . .	<b>5</b>
<b>Les comptes de l'Etat de 2009</b> . . . . .	<b>9</b>
<b>La position de la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009</b> . . . . .	<b>18</b>
<b>L'utilité des comptes et des informations figurant en annexe</b> . . . . .	<b>29</b>



# Cour des comptes

## La mission de certification

### La mission de certification confiée à la Cour

L'article 47-2 de la Constitution pose le principe que les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

L'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose : *“les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière”*.

L'article 58 de la LOLF confie à la Cour des comptes *“la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées”*.

Le mandat permanent de certification confié à la Cour porte sur les états financiers qui composent **le compte général de l'État**. Celui-ci comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes.

L'article 30 de la LOLF dispose : *“les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action”*.

Ces règles sont regroupées et formalisées au sein du recueil des normes comptables de l'Etat approuvé par arrêté du 21 mai 2004 et modifié par arrêtés des 17 avril 2007, 13 mars 2008 et 11 mars 2009 après avis du comité des normes de comptabilité publique.

C'est au regard de ces règles et en se conformant au code des juridictions financières et aux normes et pratiques d'audit comptable nationales et internationales que la Cour, dont les textes garantissent l'indépendance, exerce sa mission de certification.

## L'enjeu de la certification

En rapprochant les règles de la comptabilité de l'Etat de celles qui sont applicables aux entreprises et en assignant à la Cour la mission de certifier les comptes de l'Etat, le législateur organique a voulu que l'Etat se dote d'outils lui permettant d'apprécier sa situation financière et patrimoniale, de connaître ses coûts et de mieux évaluer ses résultats afin d'améliorer le pilotage des finances publiques. La certification des comptes est un de ces outils.

La comptabilité des dépenses et recettes budgétaires ne permet pas à elle seule de retracer de manière exhaustive les événements qui affectent la gestion et le patrimoine d'une entité.

La comptabilité générale de l'Etat, fondée sur des données établies en droits constatés et selon des règles homogènes, permet une meilleure connaissance des coûts des politiques publiques et des structures et fournit des outils opérationnels de pilotage et de gestion des services. Elle apporte ainsi un éclairage complémentaire sur la position de l'Etat face aux tiers (ses

dettes), l'état de son patrimoine (ses immobilisations, leur inventaire et leur valorisation), l'évolution de ses stocks et les risques auxquels il est exposé.

La réforme comptable doit mettre à la disposition des gestionnaires des instruments de pilotage. Elle doit servir à préparer plus efficacement les lois de programmation des finances publiques et les lois de programmation sectorielles. Elle est également la condition d'une analyse du coût complet des actions et politiques mises en œuvre par l'Etat.

La certification n'est pas un commentaire de la situation financière et patrimoniale de l'Etat. Elle est une appréciation normée et étayée sur la fiabilité des comptes. Elle est donc un préalable à leur exploitation par :

- Le Parlement, qui doit les approuver et peut à l'aide de l'analyse de la situation financière et patrimoniale de l'Etat ainsi que du résultat de sa gestion s'y référer dans son activité de législateur et de contrôle ;

- Le Gouvernement et les administrations qui peuvent, grâce aux outils opérationnels de pilotage et de gestion des services qu'offre la réforme comptable, anticiper les charges futures, optimiser leur gestion, apprécier l'étendue des risques et des engagements de l'Etat, mesurer le coût des politiques mises en œuvre ;

- Les agences de notation, les analystes financiers et les investisseurs.

- Les citoyens, qui disposent ainsi d'une information plus complète et plus fiable.

## Principes et normes d'audit

### Régularité, sincérité et fidélité des comptes

La régularité est définie par le plan comptable général comme la “conformité aux règles et procédures en vigueur” (art. 120-2).

La sincérité comptable consiste, quant à elle, à “traduire la connaissance que les responsables de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des événements enregistrés” (art. 120-2).

La notion d'image fidèle fonde une exigence d'ensemble : résultant de l'application de bonne foi des règles comptables, les comptes doivent donner une vision pertinente de la réalité ; en tant que de besoin, les informations complémentaires nécessaires doivent être données, notamment dans l'annexe.

### La Cour applique les normes internationales d'audit édictées par la Fédération internationale des experts comptables (IFAC)

Ces normes exigent que le certificateur recueille tous les éléments probants utiles en vue d'obtenir une assurance raisonnable (et non pas absolue) que les états financiers ne comportent pas d'anomalies

significatives. Elles précisent les critères au regard desquels cette assurance raisonnable est recherchée (par exemple l'exhaustivité et l'exactitude des enregistrements, leur correcte imputation comptable, la séparation des exercices...).

Selon ces normes, la certification est une opinion qui peut revêtir quatre formes :

- une certification sans réserve, quand les comptes sont estimés réguliers, sincères et fidèles ;
- une certification avec une ou plusieurs réserves sur certains aspects des comptes, considérés comme non satisfaisants ;
- une opinion défavorable lorsque l'incidence des désaccords sur les états financiers est trop importante ;
- une impossibilité de certifier, si le certificateur se trouve dans l'incapacité de mener à bien ses contrôles et de se prononcer.

Enfin, les normes appliquées par la Cour la soumettent aux exigences d'un strict contrôle qualité visant à s'assurer que ses conclusions sont documentées, traçables et auditables a posteriori lors d'une revue externe par une tierce institution de contrôle.



## Les comptes de l'Etat de 2009

### Deux évolutions notables en 2009

#### Les informations comparatives retraitées des comptes de 2008

Pour la première fois au titre de l'exercice 2009, les états financiers sont présentés de telle sorte que l'analyse des évolutions d'une année à l'autre soit plus cohérente. La colonne « 2008 » a en effet fait l'objet d'un « retraitement rétrospectif » visant à prendre en compte l'effet des changements de méthodes comptables et des corrections d'erreurs intervenus en 2009.

La comptabilisation, pour la première fois en 2009, des actifs liés aux concessions de service public a, par exemple, entraîné une évolution majeure du bilan de l'Etat, que le retraitement au titre de 2008 permet de ne pas interpréter comme un « enrichissement » lié au seul exercice clos.

En permettant une « comparabilité dans le temps » des états financiers, cet enrichissement constitue une condition essentielle d'appréciation de sa situation financière et patrimoniale.

#### La comptabilisation des concessions de service public

La comptabilisation des contrats de concession de service public les plus significatifs a entraîné un accroissement de l'actif de l'Etat de plus de 130 Md€, principalement au titre :

- Des concessions autoroutières (125,4 Md€)
- Des concessions ferroviaires (4,7 Md€).
- Des concessions aéroportuaires (1,2 Md€)

L'Etat enregistre, en contrepartie, dans un compte dédié au passif de son bilan, les obligations qu'il conserve vis-à-vis des concessionnaires (près de 40 Md€) notamment celle de laisser au concessionnaire la possibilité de jouir de la gestion du service public pendant une période déterminée.

Au total, cette première comptabilisation a entraîné une amélioration de la situation nette de l'Etat à hauteur de près de 100 Md€.



## Le résultat de l'exercice

### La notion de charge

Une charge correspond soit à une consommation de ressources pour la production d'un bien ou d'un service, soit à une obligation de versement à un tiers, définitive et sans contrepartie directe dans les comptes. Ainsi, une dotation aux amortissements et aux provisions est une charge comptable, mais ne correspond à aucune dépense budgétaire, puisqu'aucun décaissement n'est généré.

### La notion de produit

Un produit correspond généralement à une augmentation des ressources, ou à la diminution des obligations envers les tiers. Les produits régaliens qui constituent la principale ressource de l'Etat, sont une exception à cette règle puisque l'actif de souveraineté (le droit de lever l'impôt) auquel il se rattache en théorie n'est pas comptabilisé, faute d'une évaluation fiable. Ils ne correspondent pas totalement aux recettes d'impôt du budget annuel. En effet, ils sont constatés indépendamment du versement de l'impôt. Ainsi la TVA (plus de 127 Md€ en 2009) est comptabilisée à la date de réalisation du chiffre d'affaire imposable.

#### Résultat patrimonial et solde budgétaire

Le résultat patrimonial et le solde d'exécution des lois de finances apportent des éclairages différents sur la situation et la soutenabilité des finances publiques.

Le résultat patrimonial de l'Etat se détériore depuis 2006 pour atteindre - 97,7 Md€ en 2009 contre - 69 Md€ en 2008 et - 41,4 Md€ en 2007.

Le solde budgétaire s'établit à -137,5 Md€ en 2009. Il est plus dégradé que le résultat patrimonial, contrairement aux deux années précédentes.

Le solde d'exécution des lois de finances et le résultat patrimonial correspondent à des concepts comptables différents qui induisent logiquement de nombreux écarts positifs et négatifs.

Ainsi, les acomptes d'impôt sur les sociétés (encaissés en 2009 à hauteur de 38,2 Md€) ne seront constatés en produits qu'avec la déclaration du redevable au cours de l'exercice 2010 auquel ils se rattachent.

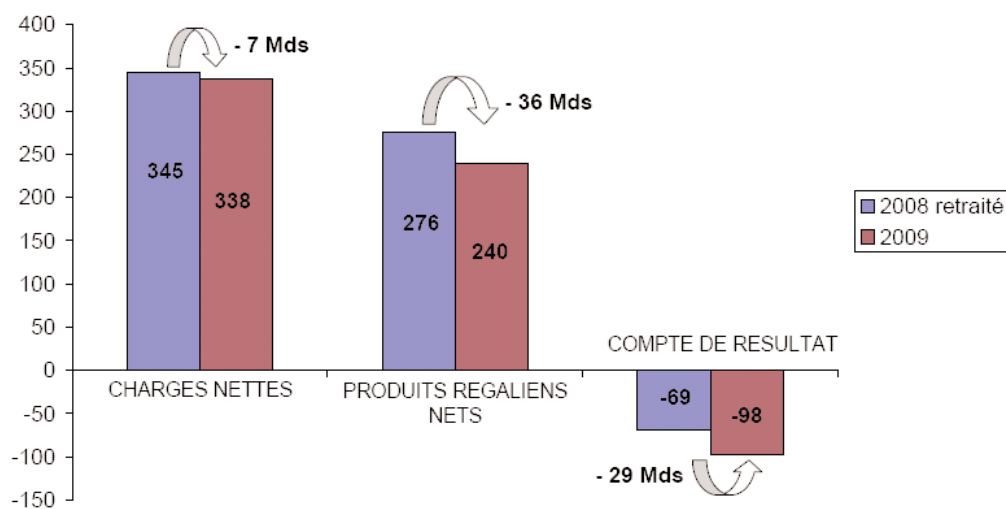
Une part importante des dépenses budgétaires d'investissement ne sont pas des charges au sens de la comptabilité générale, mais sont retranscrites à son bilan en tant qu'actifs : elles viennent enrichir son patrimoine et matérialisent les avantages futurs qu'il peut en attendre. Ainsi, les prêts aux constructeurs automobiles dans le cadre du plan de relance (6,2 Md€) sont des dépenses budgétaires, mais figurent au bilan en tant que créances. A l'inverse, au moment de leur remboursement, ces prêts entraîneront des recettes budgétaires comptabilisées sur un compte spécial mais n'auront pas d'impact sur le résultat patrimonial.

# Les comptes de l'Etat de 2009

## Le compte de résultat de 2009

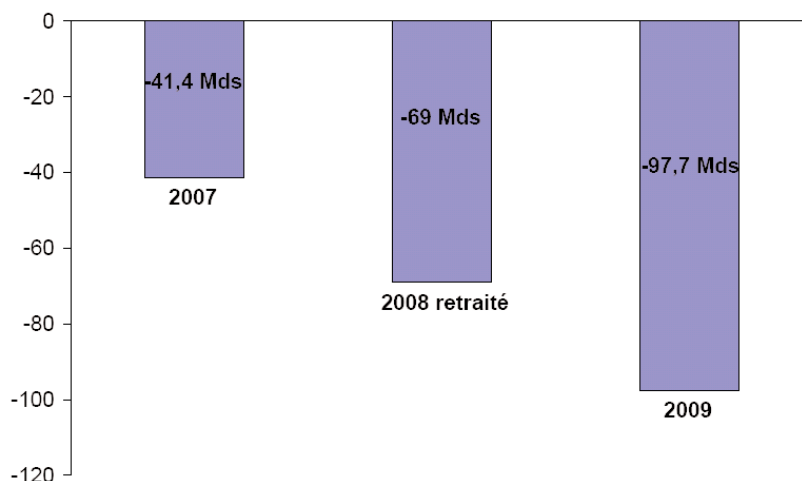
En million €	2009	2008 retraité	2007
Charges de fonctionnement nettes	170 118	166 478	157 823
Charges d'intervention nettes	141 566	136 146	113 278
Charges financières nettes	25 916	42 066	38 292
<b>CHARGES NETTES (I)</b>	<b>337 600</b>	<b>344 689</b>	<b>309 393</b>
Produits fiscaux nets	251 023	285 739	277 070
Autres produits régaliens nets	7 194	6 597	6 341
Ressources propres de l'Union européenne	- 18 327	- 16 620	- 15 400
<b>PRODUITS REGALIENS NETS (II)</b>	<b>239 890</b>	<b>275 716</b>	<b>268 012</b>
<b>SOLDE DES OPERATIONS DE L'EXERCICE (II-I)</b>	<b>- 97 710</b>	<b>- 68 973</b>	<b>- 41 380</b>

Les évolutions du résultat patrimonial 2009 / 2008

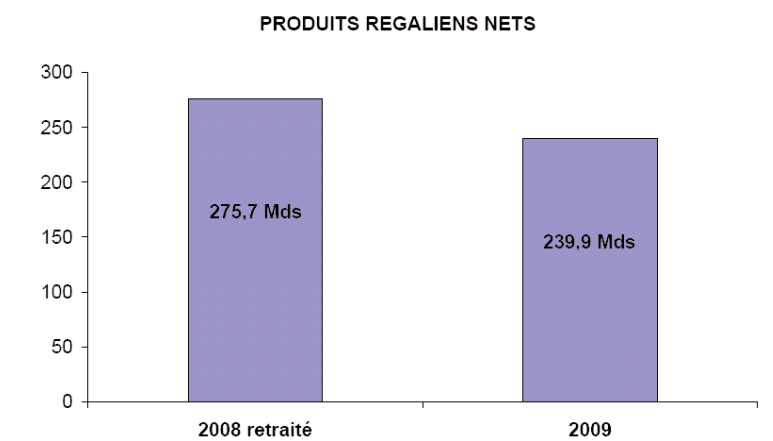


# Les comptes de l'Etat de 2009

## Une dégradation du solde des opérations de l'exercice de 136 % en deux ans



## Des produits régaliens en diminution de 13 % par rapport à 2008



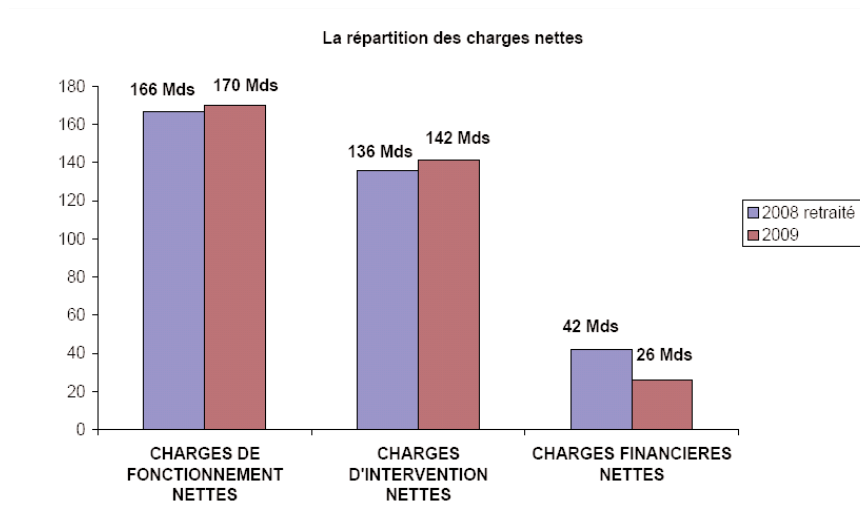
Le montant des produits régaliens a diminué de – 35,8 Md€ par rapport à 2008.

Cette diminution n'est que très partiellement due à la baisse du produit de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée.

L'explication principale réside dans la baisse de l'impôt sur les sociétés (– 20,5 Md€ par rapport à 2008, soit – 39 %) sous l'effet de la crise et du ralentissement de l'activité économique des entreprises.

# Les comptes de l'Etat de 2009

## La diminution des charges nettes (- 2 %) n'est due qu'à la baisse des charges financières



Entre 2008 et 2009, les charges financières ont diminué de 16,1 Md€ soit - 38 %. Cette diminution résulte, d'une part, de la baisse des taux d'intérêt et, d'autre part, du fait qu'en 2008, l'Etat avait procédé à des reprises de dettes (dettes du FFIPSA, de Charbonnages de France et de l'ERAP pour respectivement 7,9 Md€, 2,5 Md€ et 2,5 Md€), situation qui ne s'est pas reproduite au titre de l'exercice 2009.

### Les charges de fonctionnement (242 Md€) progressent de 2 %

Cette progression modérée résulte notamment de l'augmentation de + 32 % par rapport à 2008 des subventions pour charges de service public (+ 4 Md€ par rapport à 2008) dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'autonomie des universités.

En revanche, les charges de personnel, qui représentent plus de la moitié des dépenses annuelles de fonctionnement de l'Etat, sont restées stables en volume.

### Les charges d'intervention progressent fortement

Les charges d'intervention comprennent les transferts à des tiers et les charges résultant de la mise en jeu de la garantie de l'Etat. Leur augmentation en 2009 résulte des transferts aux collectivités (+ 7,2 Md€ sous l'effet de l'accélération du remboursement du fonds de compensation pour la TVA dans le cadre du plan de relance de l'économie). Elle provient également des transferts aux ménages et aux entreprises (+ 4Md€) dans le cadre de mesures telles que la mise en place du RSA ou la compensation d'exonérations de cotisations sociales.

## Le bilan de l'Etat et sa situation nette

### Les actifs de l'Etat

→ Un actif est un élément du patrimoine, une ressource contrôlée par l'Etat dont il attend des avantages économiques futurs (des flux de trésorerie), un potentiel de service. Au titre des actifs de l'Etat figurent par exemple son patrimoine immobilier (immobilisations corporelles), les participations qu'il détient dans certaines entités ou entreprises telles qu'EDF (immobilisations financières), ou encore ses stocks.

### Les passifs de l'Etat

Un passif est constitué par une obligation à l'égard d'un tiers, qui se traduira de façon certaine ou probable par une sortie de ressources, sans autre contrepartie.

Une grande différence doit être faite entre les dettes non financières, dont l'Etat devra s'acquitter en les remboursant, et les provisions qui ne sont que probables. Ainsi, l'Etat a passé dans ses comptes une provision de 8 Md€ au titre des primes des plans et comptes d'épargne logement.

**La situation nette de l'Etat (-723 Md€ au 31 décembre 2009) résulte de la différence entre le montant de ses actifs et de ses passifs**

Dans une entreprise, la situation nette, constituée du capital, des réserves et du résultat donne une indication sur la valeur de l'entreprise qui reviendrait in fine aux actionnaires ou associés dans l'hypothèse où elle cesserait son activité.

L'Etat, lui, n'a pas de capital ou de réserves. Sa situation nette fortement négative résulte de l'accumulation des déficits constatés au fil des ans.

Faute de pouvoir valoriser et comptabiliser comme un actif incorporel sa capacité de lever l'impôt, il reste difficile de mettre en regard les actifs et les passifs de l'Etat dans une

optique de soutenabilité. Mais le retraitement des états financiers antérieurs, pour la première fois en 2009, permet de mieux apprécier l'évolution de sa situation nette d'une année à l'autre.

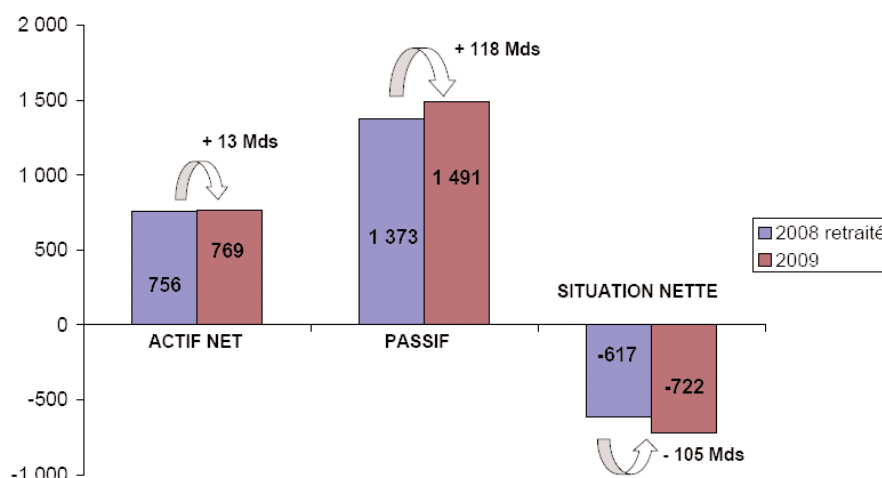
La détérioration observée en 2009 est due pour l'essentiel à la progression de la dette financière (+ 131 Md€ par rapport au 31 décembre 2008) qui représente à elle seule 79 % du total du passif. La trésorerie active à la clôture est abondante (46 Md€). Elle comprend notamment les remboursements des financements qui avaient été consentis aux banques lors de la crise financière (13 Md€) et qui sont affectés au financement des investissements d'avenir dans le cadre des mesures destinées à renforcer le potentiel de croissance de la France.

# Les comptes de l'Etat de 2009

## Le bilan de l'Etat au 31 décembre 2009

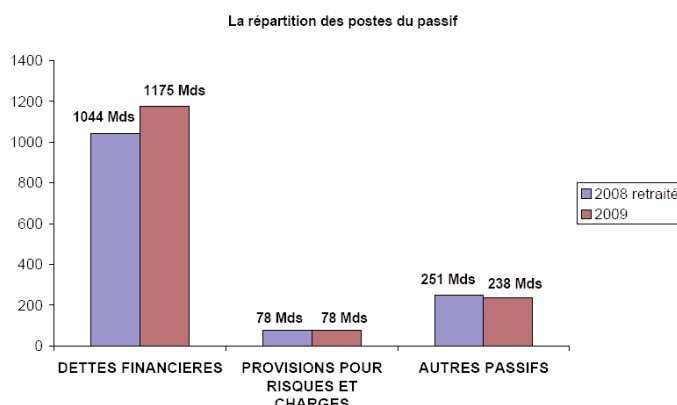
En millions €	Brut	31/12/2009 Amortissements Dépréciations	Net	31/12/2008 Retraité Net	31/12/2007 Net
Actif immobilisé	728 623	105 940	622 684	609 795	435 948
Actif circulant (hors trésorerie)	129 862	41 649	88 213	86 993	85 542
Trésorerie	46 143		46 143	46 042	22 062
Comptes de régularisation	11 471		11 471	12 941	11 696
<b>TOTAL ACTIF (I)</b>	<b>916 098</b>	<b>147 588</b>	<b>768 510</b>	<b>755 770</b>	<b>555 248</b>
Dettes financières			1 175 266	1 044 111	945 755
Dettes non financières (hors trésorerie)			140 745	154 025	109 006
Provisions pour risques et charges			77 545	78 133	61 846
Autres passifs (hors trésorerie)			12 117	11 866	13 359
Trésorerie			67 458	67 167	68 972
Compte de régularisation			18 027	17 631	12 639
<b>TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)</b>			<b>1 491 159</b>	<b>1 372 933</b>	<b>1 211 577</b>
Report des exercices antérieurs			- 870 532	- 797 356	- 754 744
Ecart de réévaluation et d'intégration			245 593	249 166	139 795
Solde des opérations de l'exercice			- 97 710	- 68 973	- 41 380
<b>SITUATION NETTE (III= I-II)</b>			<b>- 722 649</b>	<b>- 617 163</b>	<b>- 656 329</b>

Les principales évolutions du bilan 2009 / 2008



# Les comptes de l'Etat de 2009

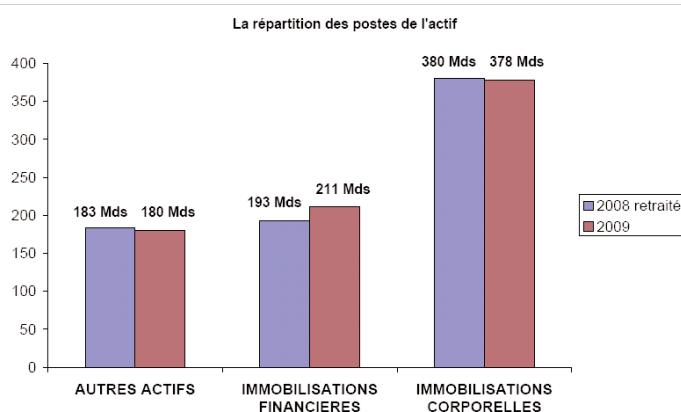
## La dégradation de la situation nette de 17 % par rapport au 31 décembre 2008 résulte de l'alourdissement des dettes financières



La dette financière (1 175 Md€ au 31 décembre 2009) s'est accrue de plus de 131 Md€ par rapport à 2008 (soit environ 13 %) par l'émission de titres

négociables, conséquence de la forte mobilisation de l'Etat pour soutenir l'activité et l'emploi dans le contexte de la crise économique et financière.

## L'actif net des dépréciations et amortissements s'est, de son côté, amélioré de près de 13 Md€ par rapport au 31 décembre 2008



La progression est principalement liée à l'actif immobilisé : + 12,9 Md€ en 2009. Elle résulte pour l'essentiel d'une valorisation des immobilisations financières en hausse de 17,7 Md€ par

rapport au 31 décembre 2008 dont une large part découle de la quote-part détenue par l'Etat dans le fonds stratégique d'investissement (près de 10 Md€).

# Cour des comptes

## La position de la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009

“ (...) La Cour lève intégralement trois réserves qu'elle avait formulées sur les comptes de 2008. En outre, deux réserves substantielles sur les comptes de 2008 ont été satisfaites pour une partie de leurs éléments constitutifs.

(...) La Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'Etat de l'exercice clos le 31 décembre 2009 et arrêté le 4 mai 2010 est régulier et sincère et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'Etat, sous neuf réserves (...). Les huit premières réserves revêtent un caractère substantiel. ”

### 187 observations d'audit en 2009

La prise en compte des corrections demandées par la Cour a conduit, en valeur absolue, à 10,1 Md€ d'ajustements au compte de résultat et à 63,9 Md€ au bilan, ainsi qu'à l'inscription de 16 Md€ en engagements hors bilan.

Les corrections demandées et non prises en compte, constitutives de désaccords ou d'incertitudes non résolues, portent en valeur absolue sur 118,8 Md€ au bilan et 6,5 Md€ au compte de résultat.

### Trois réserves intégralement levées :

- . Les comptes de trésorerie
- . Les autres immobilisations financières de l'Etat
- . Les concessions de service public

### Trois parties de réserves résolues :

- . Le délai de communication des comptes des opérateurs (dans la réserve sur les opérateurs),
- . Les immobilisations « non ventilées »
- . Les cofinancements d'immobilisations liées au réseau routier national (dans la réserve sur les autres immobilisations et stocks des ministères civils).

# La position de la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009

## Neuf réserves formulées sur les comptes de 2009 dont les huit premières revêtent un caractère « substantiel »

1. Les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat
2. Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne
3. Le recensement et la valorisation des opérateurs
4. Les actifs militaires
5. Les charges et les passifs d'intervention
6. Les produits régaliens
7. Le patrimoine immobilier de l'Etat
8. La CADES
9. Les autres immobilisations et stocks des ministères civils

### Une trajectoire de fiabilisation à poursuivre

En choisissant de certifier les comptes des exercices précédents avec un nombre élevé de réserves, la Cour a voulu souligner qu'elle souhaitait adopter une démarche constructive d'accompagnement de l'administration dans la mise en œuvre de la réforme comptable. Ce positionnement n'est constructif qu'à condition qu'au terme de chaque exercice, des progrès importants soient constatés.

En trois ans, neuf réserves dont quatre « substantielles » ont pu être levées. Ce résultat témoigne des efforts

Deux réserves (n°1 et n°2), affectent de manière transversale les comptes de l'Etat pris dans leur ensemble.

Deux réserves (n°3 et n°8) concernent les immobilisations financières de l'Etat.

Trois réserves (n°5, n°7 et n°9) sont relatives à ses immobilisations corporelles, incorporelles et à ses stocks.

Deux réserves (n°4 et n°6) portent sur les produits, les charges et les passifs liés à l'activité courante de l'Etat.

consentis par l'administration pour résoudre un certain nombre de difficultés, au terme d'un travail en commun avec la Cour.

Le nombre et la nature des réserves dont reste assortie la certification délivrée par la Cour, ainsi que le volume des ajustements passés à sa demande dans les comptes témoignent toutefois du chemin qui reste à parcourir pour que les états financiers se révèlent conformes au référentiel qui leur est désormais applicable. La trajectoire de fiabilisation des comptes demeure exigeante et représente un effort auquel l'administration consentira d'autant plus volontiers qu'elle en percevra tout l'intérêt.

2006 : 13 réserves substantielles  
2007 : 12 réserves dont 9 substantielles.

2008 : 12 réserves dont 9 substantielles.  
2009 : 9 réserves dont 8 substantielles

# La position de la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009

## Réserve n°1

### Les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat

➔ **Les caractéristiques des systèmes d'information de l'Etat imposent une limitation générale aux vérifications de la Cour et entraînent des incertitudes sur la qualité des écritures comptables.**

Le nombre de schémas comptables utilisés en 2009 s'élève à plus de 10 000.

Le fichier dont est extrait le compte général de l'Etat contient plus de 35 millions d'écritures, soit dix fois plus qu'une entreprise qui aurait un total de bilan comparable.

70% des flux enregistrés sont de nature technique et n'ont pas d'impact sur les soldes comptables mais ne peuvent être correctement distingués de ceux sur lesquels devraient seulement porter les vérifications

L'insuffisante intégration des applications limite la capacité de la Cour à s'assurer de la conformité des écritures comptabilisées aux opérations d'origine

La conception souvent ancienne et inadaptée des applications limite la capacité de la Cour à s'assurer de la réduction à un niveau acceptable du risque d'erreur qu'elles comportent.

La Cour n'est pas en mesure de s'assurer, dans des délais raisonnables, de l'effectivité et de l'efficacité des multiples contrôles manuels mis en place par l'administration pour pallier l'incapacité d'un certain nombre d'outils existants à garantir de manière automatique l'intégrité des données

➔ **La Cour n'a pas acquis l'assurance que le déploiement des nouveaux systèmes, au premier rang desquels figure Chorus, se traduira par un réel progrès dans la tenue de la comptabilité générale et dans la mise en œuvre des techniques d'audit**

Le projet Chorus, dont le déploiement s'échelonne de 2008 à 2011, a pour objet de rassembler dans un progiciel de gestion intégrée les fonctionnalités du plus grand nombre possible d'applications ministérielles et interministérielles de dépense, de recettes non fiscales et d'inventaire. Il doit permettre une meilleure intégration de l'information comptable en limitant le retraitement manuel des données. Le coût de ce projet dépasse 1,3 Md€.

Le paramétrage de Chorus et l'insuffisant avancement des travaux de conception de son cœur comptable font peser un risque majeur sur sa capacité à tenir la comptabilité générale de l'Etat à un horizon déterminable.

Le plan de comptes de l'Etat à partir duquel seront produits les états

financiers dans Chorus n'est pas stabilisé.

La nécessité, reconnue par l'administration, de mener des travaux complémentaires sur la tenue de la comptabilité générale dans Chorus l'a conduite à en reporter la bascule au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

# La position de la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009

## Réserve n°2

### Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne

→ En dépit de l'importance des progrès accomplis depuis trois exercices, les responsables des ministères ne sont toujours pas en mesure de porter une appréciation étayée sur l'effectivité et l'efficacité de dispositifs de contrôle interne encore en cours de déploiement, dont les vérifications de la Cour illustrent par ailleurs les défaillances persistantes.

Comme toute organisation, l'Etat doit connaître et maîtriser ses risques. C'est l'objectif du contrôle interne. Le contrôle interne comptable désigne l'ensemble des dispositifs ou processus organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités en vue de fournir une assurance raisonnable quant à la régularité, la sincérité et la conformité des écritures aux faits à décrire (« image fidèle »). L'évaluation des risques doit fonder la mise en œuvre d'actions visant à les maîtriser.

La démarche ministérielle d'identification et de maîtrise des risques a connu des avancées importantes en 2009. La méthodologie et le calendrier de l'exercice sont maîtrisés par l'ensemble des ministères, en particulier au sein des administrations centrales.

Le degré d'avancement de la démarche est bien moindre à l'échelon local, en dépit des progrès accomplis en 2009, alors que celui-ci concentre une part essentielle des enjeux financiers de l'Etat. Parallèlement, la réorganisation

des services, liée à la réforme de l'Etat et au déploiement de Chorus, génère des risques nouveaux que les dispositifs de contrôle interne existants ne permettent pas de maîtriser.

Le franchissement d'un nouveau stade de maturité dans l'organisation du contrôle interne ne se traduit pas encore, dans un nombre suffisant de ministères, par la mise en œuvre d'outils permettant d'apprécier l'effectivité des dispositifs existants.

→ Le nombre des services d'audit interne dont la Cour est en mesure d'utiliser les travaux, conformément aux dispositions de la norme internationale d'audit ISA 610, reste limité aux deux ministères financiers et à celui de la défense.

Placé dans une position indépendante par rapport à la structure hiérarchique, l'audit interne a pour principale mission d'évaluer l'efficacité et la pertinence du contrôle interne au sein d'une entité. L'audit interne comptable et financier, qui en est un élément, vise à s'assurer de la qualité du contrôle interne comptable mis en place pour atteindre les objectifs de qualité comptable de l'Etat.

La formalisation des relations entre la Cour et l'audit interne de deux nouveaux ministères (l'agriculture et le MEEDDM) sera examinée en 2010.

Si, dans un petit nombre de cas, la fonction d'audit interne est identifiée et fait l'objet d'une stratégie de

développement qui n'a pas encore atteint un stade de maturité suffisant, une majorité de ministères n'avait pas arrêté de stratégie opérationnelle de développement de la fonction d'audit interne.

# La position de la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009

## Réserve n°3

### Le recensement et la valorisation des opérateurs

La norme comptable n°7 définit les opérateurs comme des entités dotées de la personnalité juridique exerçant une mission de service public sous le contrôle étroit de l'Etat qui leur apporte un financement majoritaire. Ils constituent des participations financières de l'Etat.

Au 31 décembre 2009, 635 opérateurs sont recensés dans les comptes de l'Etat pour un montant de 56,4 Md€, soit près de 8 % du total de son bilan.

➔ **Les modalités d'établissement de la liste des opérateurs ne permettent pas de garantir la conformité de leur recensement aux dispositions de la norme comptable n°7.**

Malgré des progrès réels, le processus de leur recensement demeure source de risques et d'erreurs et la liste des opérateurs immobilisés dans les comptes de l'Etat n'a toujours pas été fiabilisée.

➔ **En dépit des chantiers de fiabilisation menés depuis quatre ans, les comptes d'un grand nombre d'opérateurs présentent toujours de graves insuffisances qui font peser une incertitude significative sur leur valorisation dans les comptes de l'Etat au 31 décembre 2009**

L'incorrecte comptabilisation par les opérateurs des dotations en fonds propres reçues de l'Etat (438 M€ en 2009) entraîne une incertitude.

La correcte retranscription des engagements respectifs pris par l'Etat et les opérateurs vis-à-vis de tiers n'est pas assurée.

La Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur la fiabilité du processus de « réconciliation » des dettes et créances réciproques entre l'Etat et ses opérateurs.

Le patrimoine immobilier de la plupart des opérateurs n'est toujours pas correctement retranscrit à l'actif de leur bilan

Une majorité d'opérateurs ne respecte toujours pas les instructions comptables applicables aux actifs.

A titre d'illustration, l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), qui gère les stocks de produits de santé nécessaires à la lutte contre les menaces sanitaires graves, n'a constaté aucune dépréciation au titre des produits de santé ayant atteint la date de péremption à la clôture de l'exercice 2009.

Certains opérateurs sont valorisés sur la base de comptes provisoires, établis et transmis à la demande de l'administration dans des conditions qui ne permettent pas d'en garantir la qualité.

De manière générale, la procédure de certification des comptes des opérateurs demeure insuffisamment étendue, et le nombre d'opérateurs aujourd'hui certifiés sans réserve reste faible.

# La position de la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009

## Réserve n°4

### Les charges et passifs d'intervention

➔ **La part des désaccords et incertitudes pesant, pour la quatrième année consécutive, sur l'exhaustivité des charges et passifs recensés par l'Etat au titre de sa mission de régulateur économique et social, demeure très importante.**

Le total des charges d'intervention s'élève pour 2009 à 171 Md€ et le montant des passifs d'intervention au 31 décembre 2009 à 66 Md€. Il existe plus de 1350 dispositifs d'intervention.

➔ **La retranscription non exhaustive des engagements de l'Etat vis à vis de RFF constitue un désaccord dont l'incidence est estimée à 4 Md€ à l'ouverture et à 2 Md€ à la clôture de l'exercice.**

Ces engagements, dont la Cour avait déjà relevé l'absence de retranscription dans les comptes de 2008, ne sont constatés que pour les seules autorisations d'engagement inscrites en loi de finances pour 2010 pour une année alors que l'obligation de l'Etat s'étend sur un horizon pluriannuel.

➔ **Le désaccord sur la provision comptabilisée au titre du FCTVA, dont l'incidence peut être estimée à environ 7 Md€ à la clôture.**

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) conduit l'Etat à compenser une partie de la charge de TVA supportée par les collectivités territoriales au titre des dépenses d'investissement qu'elles consentent. Les charges liées au FCTVA se sont élevées à 9,9 Md€ en 2009.

La provision comptabilisée à la clôture 2009 s'élève à 400 M€. Une estimation du certificateur a permis d'évaluer les engagements de l'Etat à 11 Md€ au 31 décembre 2008 et à 6,9 Md€ au 31 décembre 2009.

➔ **L'absence de provisionnement des engagements de l'Etat à l'égard des bénéficiaires de certains dispositifs sociaux (allocation adultes handicapés et aides au logement) constitue un désaccord dont l'incidence est de plusieurs dizaines de milliards d'euros.**

L'allocation de logement social et l'aide personnalisée au logement sont versées par les caisses de sécurité sociale et financées par le fonds national d'aide au logement. La contribution de l'Etat aux aides au logement en 2009 s'est élevée à 5,7 Md€.

L'attribution de ces aides est subordonnée à la réunion de conditions de ressources et de logement. Selon la Cour, l'Etat est engagé tout au long de la période sur laquelle ces conditions sont réunies.

# La position de la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009

## Réserve n°5

### Les actifs du ministère de la défense

► La trajectoire dans laquelle s'était engagé le ministère de la défense ne permet pas encore de résoudre l'ensemble des incertitudes continuant de peser sur l'exhaustivité et la valorisation de ces actifs ainsi que les limitations auxquelles la Cour reste confrontées.

Hors patrimoine immobilier, les actifs du ministère de la défense s'élèvent à 176 Md€ en valeur brute (110 Md€ en valeur nette) dans le bilan de l'Etat au 31 décembre 2009. Ces actifs se caractérisent par leur extrême diversité, leur ancienneté très variable et les limites des systèmes d'information qui permettent d'en assurer le recensement et la valorisation.

Le ministère de la défense s'est engagé, début 2007, dans une trajectoire triennale de fiabilisation, qu'il a depuis lors menée à son terme. Les principaux acquis de cette démarche concernent :

- la structuration à l'échelle du ministère de l'audit interne comptable et financier ;
- la formalisation de procédures comptables adaptées aux spécificités du ministère ;
- la mise en œuvre d'une méthode fiable de valorisation des immobilisations en cours ;
- la production de dossiers d'auditabilité permanents par les principaux responsables d'inventaire ;
- l'extension du périmètre de recensement des immobilisations et des stocks.

► D'importantes difficultés n'en restent pas moins à résoudre.

De nombreuses insuffisances continuent à affecter la qualité des données des fichiers d'inventaires qui servent de base aux montants comptabilisés à l'actif du bilan de l'Etat.

Certaines immobilisations en service figurent en comptabilité pour des montants non justifiés très significatifs. Les valeurs considérées comme « non

auditables » par les services du ministère peuvent être estimées à environ 60 Md€ en valeur brute (près de 25 Md€ en valeur nette).

La fixation d'un seuil d'immobilisation à 10 000 € a conduit à passer en charges des biens de valeur unitaire inférieure qui ont pourtant toutes les caractéristiques d'un actif et qui ont été financés sur des crédits d'investissement. Cette décision a eu pour effet de réduire les immobilisations du ministère de la défense de 2,7 Md€ en valeur brute.

Le défaut de comptabilisation d'un certain nombre d'actifs et de passifs entraîne une incertitude qu'illustre le caractère incomplet du recensement des biens mis à la disposition d'industriels par le ministère de la défense.

La politique de dépréciation des immobilisations et des stocks est mise en œuvre de manière incomplète et hétérogène et les systèmes d'information logistiques utilisés par les principaux services gestionnaires de stocks ne permettent pas le calcul d'un coût unitaire moyen pondéré unique par article stocké, comme l'exigent les normes

# La position de la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009

## Réserve n°6 Les produits régaliens

→ **D'importantes incertitudes et des limitations continuent de peser sur la comptabilisation des produits régaliens, dont une majeure partie provient du recouvrement de l'impôt.**

Au 31 décembre 2009, les produits régaliens nets s'élèvent à 241 Md€. Le montant net des créances des redevables est évalué à l'actif du bilan à 44 Md€, et les obligations fiscales représentent 17 Md€ au passif.

→ **Le niveau de risque est important**

La gestion et le contrôle des produits régaliens reposent sur un système d'information qui gère de manière automatisée des volumétries très significatives. Mais les limites fonctionnelles des systèmes d'information, conçus pour enregistrer les produits au moment de leur encaissement, nécessitent la mise en œuvre d'importants travaux non automatisés de valorisation dans un contexte risqué.

→ **Les contrôles et les justifications des comptes de produits régaliens demeurent insuffisants**

Les contrôles réalisés sur des processus clés, tels que les produits du contrôle fiscal, restent insuffisants pour garantir la réalité des flux comptabilisés

Les éléments de justification des flux comptabilisés sont insuffisants et souvent inadaptés. Ils ne permettent pas à la Cour de remonter systématiquement aux données unitaires à l'origine des écritures comptables.

Les conséquences comptables des dispositifs fiscaux et de leur évolution ne sont pas systématiquement identifiées et traduites dans les états financiers. Ainsi, les garanties présentées qui permettent à un redevable de surseoir au paiement de l'impôt ne sont ni évaluées ni présentées dans les états financiers dès lors qu'elles ne se traduisent pas par un flux de trésorerie.

→ **L'information présentée en annexe dans le tableau des impôts et taxes affectés ne rend pas correctement compte de la répartition des recettes brutes entre le budget de l'Etat et le financement des tiers attributaires.**

L'Etat recouvre des impositions et taxes dites affectées (ITAF), c'est-à-dire des recettes fiscales qu'il reverse à des tiers tels que les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale ou les opérateurs. Ces opérations, non retracées dans les états financiers, ont fait l'objet depuis l'exercice 2008 d'une présentation spécifique dans l'annexe, à la demande de la Cour, en vertu du principe de bonne information. En 2009, les parts respectives qui reviennent in fine à l'Etat et aux autres attributaires y sont présentées, respectivement, pour 258 Md€ et 144 Md€. La correcte appréciation de ces agrégats est essentielle à la bonne compréhension du périmètre d'intervention de l'Etat.

# La position de la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009

## Réserve n°7

### Le patrimoine immobilier de l'Etat

→ L'année 2009 a été marquée par le basculement des outils de suivi du parc immobilier dans le progiciel Chorus. Cette migration devait permettre de répondre aux préoccupations de la Cour, s'agissant de l'auditabilité des outils de comptabilisation du patrimoine immobilier de l'Etat. Les conditions dans lesquelles elle a été réalisée n'ont pas permis à la Cour de lever la réserve qu'elle avait formulée sur les comptes des précédents exercices.

Le patrimoine immobilier de l'Etat figure dans ses comptes au 31 décembre 2009 pour une valeur nette comptable de 67,8 Md€ contre 62,4 Md€ à fin 2008. Pour l'essentiel, cette évaluation repose sur des valeurs de marché. Certains biens, dont l'utilisation par des tiers n'est possible qu'au prix de modifications majeures (comme les monuments historiques), sont évalués à l'euro symbolique. Les établissements pénitentiaires sont évalués au coût de remplacement déprécié.

L'extrême volumétrie du parc immobilier de l'Etat, couplée aux contraintes qu'implique son suivi en valeur de marché, nécessitent la mise en œuvre de lourdes procédures d'inventaire dont le respect conditionne la fiabilité des valorisations portées au bilan de l'Etat.

Or, le paramétrage du module immobilier de Chorus ne permet pas à la Cour de s'assurer de la correcte actualisation des biens évalués en valeur de marché et fait peser une incertitude sur la valorisation du patrimoine de l'Etat.

Notamment, l'insuffisante qualité du lien entre les inventaires physique et comptable entraîne un risque d'erreur dans le calcul de l'écart de réévaluation et la valorisation des immobilisations.

# La position de la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009

## Réserve n°8

### La caisse d'amortissement de la dette sociale

→ Compte tenu des dispositions qui la régissent au 31 décembre 2009, la Cour constate que la CADES aurait dû être considérée comme une participation contrôlée de l'Etat à cette date. L'enjeu financier de ce désaccord est très significatif, puisqu'un tel reclassement aurait eu pour effet de diminuer la valeur totale des participations de l'Etat de 80 Md€ en balance d'ouverture et 11,7 Md€ supplémentaires au 31 décembre 2009.

La caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a été créée en 1996 afin de financer et d'éteindre la dette cumulée du régime général de la sécurité sociale au moyen de ressources qui lui sont affectées en propre. Elle figure dans les immobilisations financières de l'Etat en tant qu'entité non contrôlée pour une valeur nulle en coût d'acquisition, ses passifs excédant ses actifs.

→ Au regard des critères posés par la norme comptable n°7 sur les immobilisations financières, la Cour réitère le constat selon lequel CADES devrait faire partie des entités contrôlées.

L'ensemble des critères relatifs au pouvoir de contrôle sont réunis dans le cas de la CADES, à la différence des autres organismes de sécurité sociale ou de financement de la sécurité sociale

Plusieurs critères de risques et d'avantages sont réunis. L'Etat est notamment tenu, en application de l'article 20 de la loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, d'accompagner de ressources supplémentaires tout transfert de dette à la CADES.

→ Dans un courrier adressé à la Cour, le ministre en charge des comptes publics, a indiqué son intention de rattacher sans ambiguïté le passif de la CADES au périmètre de combinaison ou

d'agrégation des comptes de la sécurité sociale.

Les premières décisions prises à cet effet constituent l'amorce d'une clarification, traduite par un enrichissement de l'annexe des comptes des branches d'éléments relatifs aux dettes reprises par la CADES et aux montants restant à amortir.

→ Ces dispositions ne suffisent pas à résoudre le désaccord constaté par la Cour au titre du précédent exercice.

Une pleine transparence comptable nécessite l'élaboration d'informations financières plus riches qui passent par une modification de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Les décisions permettant à la Cour de constater que la CADES ne réunit plus les critères justifiant de son classement parmi les entités contrôlées n'ont pas été prises à ce stade.

# La position de la Cour sur les comptes de l'Etat de 2009

## Réserve n°9

Les autres immobilisations et stocks des ministères civils (hors concessions, patrimoine immobilier et routes)

→ L'incertitude constatée dans le cadre de la réserve n°8 sur les comptes de 2008 concernant le recensement et la valorisation des actifs des ministères civils est maintenue en 2009, mais à un niveau moindre qui ne justifie plus qu'un caractère substantiel lui soit associé.

Les immobilisations incorporelles et corporelles et les stocks des ministères civils (hors concessions, patrimoine immobilier et routes) représentent 27 Md€ en valeur brute au 31 décembre 2009 (18,6 Md€ en valeur nette), dont 2,1 Md€ au titre des budgets annexes, comptes de commerce et pouvoirs publics.

→ L'insuffisante fiabilité des informations associées aux biens recensés dans la base tenant lieu d'inventaire comptable de ces immobilisations et stocks ne permet pas de conclure à la correcte valorisation de ces derniers.

Pour de nombreux actifs, les données de la base d'inventaire ne concordent pas de manière satisfaisante avec celles qui sont présentes dans les systèmes d'information logistique supposés l'alimenter.

En outre, la Cour n'a pas été en mesure de rapprocher les données de la base CISIS des données comptables. Les écarts significatifs qui ont été constatés n'ont pas été justifiés.

→ La Cour reconduit pour 2009 l'incertitude sur l'évaluation au bilan de l'Etat des logiciels produits en interne, relevée au titre de la certification des comptes de l'Etat de 2007 et de 2008.

Les systèmes de suivi des coûts internes et des coûts externes des projets informatiques de l'Etat présentent des insuffisances nombreuses et persistantes.

Les contrôles menés par la Cour sur la valorisation des actifs inscrits au bilan de l'Etat au titre de deux des principaux projets informatiques civils de l'Etat, Copernic et Chorus, illustrent l'effet de ces insuffisances.

# Cour des comptes

## L'utilité des comptes et des informations figurant en annexe

### Mieux connaître et mieux prévoir, pour mieux gérer

La Cour a eu plusieurs fois l'occasion de souligner que la comptabilité générale peinait toujours à devenir un instrument de pilotage et d'analyse des finances publiques et de gestion de l'administration.

Les difficultés persistantes à accepter le provisionnement de certaines obligations ou à réaliser l'inventaire comptable de certaines immobilisations traduisent cette difficulté durable.

Le risque existe que les efforts consentis pour mettre en œuvre le volet comptable de la LOLF perdent de leur intensité ou finissent par se résumer à la recherche d'une conformité de façade à un corps de normes abstraites.

La Cour a engagé, parallèlement à la conduite de ses travaux de certification, une réflexion conjointe avec la DGFIP et avec les autres administrations, visant à valoriser l'intérêt de la réforme comptable et les outils nouveaux qu'elle est susceptible de fournir aux gestionnaires pour améliorer le pilotage de leurs actions.

D'ores et déjà cependant, les états financiers contiennent des informations qui peuvent être utiles au Parlement et plus largement au lecteur des comptes, pour analyser la soutenabilité des finances de l'Etat et contribuer à l'amélioration de leur pilotage et de leur contrôle.

# L'utilité des comptes et des informations figurant en annexe

## La dette garantie

L'Etat octroie sa garantie à certaines entités, sur disposition expresse d'une loi de finances. Les bénéficiaires de cette garantie peuvent être des sociétés privées ou des entités publiques, la garantie de l'Etat couvrant des secteurs d'activité et des enjeux financiers très divers (par exemple les sommes déposées par les épargnants sur les livrets dont les dépôts sont centralisés dans le Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations, ou certains prêts consentis par l'Agence française de développement).

Ces garanties présentent le caractère d'un passif éventuel (l'Etat pouvant être appelé à prendre en charge les passifs concernés, si les bénéficiaires de la garantie de l'Etat font face à une difficulté, et selon les conditions prévues pour l'appel de la garantie de l'Etat). Elles sont retracées au titre des « engagements hors bilan de l'Etat ». La dette garantie par l'Etat concerne des encours en euros et des encours en devises.

La dette garantie en euros a augmenté de 38% entre la fin 2008 et la fin 2009.

La poursuite de la garantie sur les émissions de titres de la société de financement de l'économie (SFEF) pour 35 Md€.

La mise à jour de la garantie apportée au groupe Dexia avec une diminution de 3,2 Md€ de l'encours qui s'établit à 18,4 Md€.

La dette garantie en devises a très fortement augmenté et atteint désormais plus de 28% de l'encours des dettes garanties. Les principaux facteurs d'explication de cette évolution sont :

La poursuite de la garantie sur les émissions de titres de la société de financement de l'économie (SFEF) pour 26 Md€ (soit 39 Md USD, 2 Md CHF et 750 M GBP convertis au cours de la Banque de France au 31 décembre 2009) ;

La garantie sur les engagements pris par la société Dexia SA relatifs aux actifs de la filiale américaine FSA Asset Management LLC pour 4,6 Md€ (soit 6,39 Md USD) ;

La garantie du programme de papier commercial multidevises lancé par la société de prise de participation de l'Etat (SPPE) en fin d'année pour un montant de 7,7 Md€.

Montant de l'encours (en milliards €)	31/12/2009	31/12/2008	01/01/2008	31/12/2007	31/12/2006
Dette garantie libellée en euros	107,6	77,7	56,5	60,5	55,8
Dette garantie libellée en devises	42,4	0,9	0,9	0,9	0,5

# L'utilité des comptes et des informations figurant en annexe

## Les garanties liées à des missions d'intérêt général

Certaines garanties de l'Etat sont liées à des missions d'intérêt général. Parmi celles-ci :

**La garantie de l'Etat sur les procédures publiques de soutien des exportations françaises gérées par la compagnie française pour le commerce extérieur (COFACE).** Ces procédures comprennent notamment l'assurance crédit court et moyen terme qui permet aux exportateurs français ou à leurs banques de s'assurer contre le risque politique et le risque de non-paiement dans le cadre de leurs opérations d'exportation.

A la clôture 2009, les engagements, qui peuvent être pris par pays sur une année et qui sont retranscrits en « engagements hors bilan » de l'Etat, ont progressé de plus de 16 %, passant ainsi de près de 67 Md€ à fin 2008 à plus de 78 Md€ à fin 2009.

Par ailleurs, le compte des procédures publiques figure depuis 2008 en immobilisations financières pour un montant de 6,3 Md€ au 31 décembre 2009.

**Les garanties de change en faveur des banques centrales.** Elles concernent les trois banques centrales de la Zone Franc (BCEAO, BEAC et Banque des Comores) et la Banque de France. La garantie de l'Etat est appelée :

**Pour la Zone Franc,** quand le montant cumulé en fin d'année des gains et pertes de change est une perte, le compte d'opération de la banque

centrale concernée est crédité à due concurrence par le Trésor français. Au 31 décembre 2009, le solde global des comptes de réévaluation s'établissait à 1,7 Md€ contre 1,6 Md€ à fin 2008. Cette garantie n'a pas été mise en œuvre depuis 2004, mais la baisse de l'euro depuis le début de l'année 2010 vis-à-vis du DTS est susceptible d'inverser la tendance.

**Pour la Banque de France,** la garantie de change de l'Etat en application de la convention du 31 mars 1999 n'est appelée à jouer qu'en cas d'épuisement des plus-values latentes enregistrées dans les comptes de la Banque pour 21,5 Md€ à fin 2009 et des deux réserves de réévaluation des réserves en or et en devises de l'Etat qui représentent dans ses comptes à fin 2009 21,5 Md€.

## Les engagements financiers de l'Etat

Les engagements financiers les plus importants mentionnés dans l'annexe concernent :

- les plans d'épargne logement et comptes d'épargne logement pour un total hors bilan de 1,2 Md€ qui s'ajoutent à la provision pour charges de 8 Md€.

- les majorations légales de rentes viagères qui donnent lieu à la constatation d'une provision pour charges de 1,6 Md€ et d'une charge à payer de 0,2 Md€.

- Le montant des prêts non encore déboursés au titre de la mise en œuvre de l'aide économique et financière dans les pays émergents qui s'élève à 1,46 Md€.

# L'utilité des comptes et des informations figurant en annexe

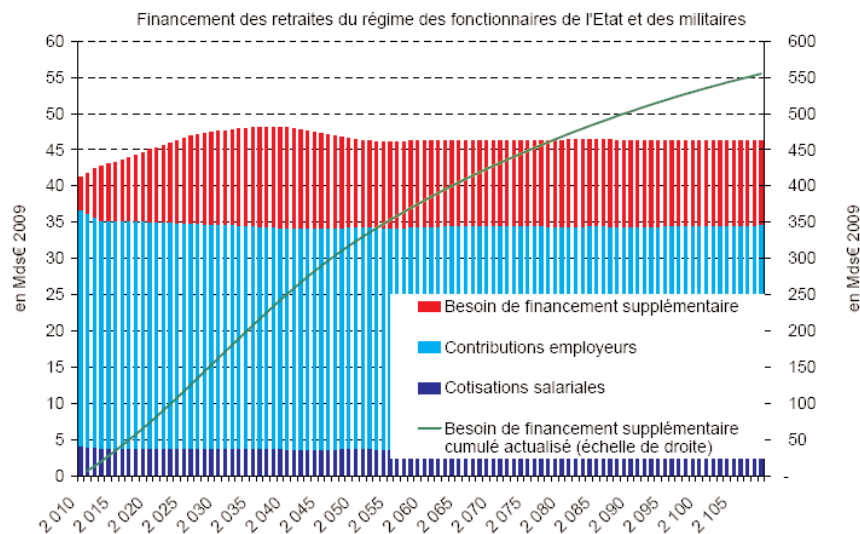
## Les charges de personnel et les engagements de retraite de l'Etat

Les charges de personnel sont restées globalement stables en 2009 (133,1 Md€ contre 132,7 Md€ en 2008). Si les charges liées aux rémunérations (74,3 Md€, soit 56 % des charges de personnel) ont diminué de 1,1 Md€, celles liées aux pensions ont en revanche progressé, passant de 43,5 Md€ en 2008 à 45,3 Md€ en 2009. Cette évolution, notamment liée à la revalorisation annuelle des pensions, illustre l'intérêt de prendre pleinement en compte la problématique du besoin de financement des retraites de l'Etat dans les années à venir.

A la demande de la Cour, l'information fournie en annexe sur les engagements de retraite de l'Etat intègre

depuis 2007 des informations relatives aux besoins de financement futurs que nécessitera la couverture de ces engagements. Des projections sont ainsi effectuées sur les dépenses (pensions versées) et les recettes futures (cotisations salariales et employeur) du régime, sur longue période, compte tenu d'hypothèses démographiques et de recrutements futurs de fonctionnaires notamment. Le besoin de financement qui en résulte est actualisé, c'est-à-dire qu'il mesure les réserves qui seraient en théorie nécessaires aujourd'hui, en étant placées au taux d'intérêt du marché, pour couvrir les décaissements futurs qui ne seraient pas couverts par des cotisations.

C'est ainsi que, à taux de cotisation (salarié et employeur) figés à leur niveau de 2009, et pour un taux d'actualisation de 1,63%, le besoin de financement cumulé est de 333 Md€ jusqu'en 2050, et de 556 Md€ jusqu'en 2109.



# L'utilité des comptes et des informations figurant en annexe

## Les obligations fiscales et autres engagements susceptibles de réduire les produits régaliens futurs

Les obligations fiscales qui correspondent aux décisions fiscales dont les redevables peuvent se prévaloir pour acquitter l'impôt brut augmentent de près de 2 Md€ au titre de l'impôt sur le revenu en raison des mesures prises dans le cadre du plan de relance et de 13 Md€ au titre de l'impôt sur les sociétés, alors qu'elles baissent de 9,1 Md€ pour la TVA. Au total les obligations fiscales à fin 2009 amputent les produits fiscaux bruts de 107,7 Md€, se répartissant comme suit : près de 18 Md€ pour l'impôt sur le revenu, 31 Md€ pour l'impôt sur les sociétés et 57 Md€ pour la TVA.

Les déficits fiscaux reportables en avant en matière d'impôts sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu seront imputés, au moins en partie, sur les contributions à venir.

En 2008, l'administration avait accepté d'enrichir, à la demande de la Cour, l'information relative aux produits régaliens en annexe des comptes. Celle-ci valorise désormais le stock de déficits reportables (279 Md€ pour l'impôt sur les sociétés) et les effets, qui peuvent se traduire à terme par la constatation d'un moindre produit d'impôt (50 Md€ pour l'impôt sur les sociétés).

Cette information, désormais publique et partagée, doit constituer un élément indispensable pour nourrir

l'analyse prospective sur l'impôt et la soutenabilité des finances de l'Etat.

## Les contrats de projets Etat-Région

Les travaux de certification ont permis de fiabiliser le montant des engagements hors bilan de l'Etat au titre des contrats de plan Etat / Régions (CPER) créés par la loi du 19 juillet 1982 « portant réforme de la planification ».

L'engagement global de l'Etat au titre des CPER 2007-2013 s'élevait initialement à 13 Md€. Il concerne principalement le ministère de l'écologie, énergie, développement durables et mer (près de 7 Md€) et le ministère l'enseignement supérieur et de la recherche (près de 3 Md€).

Les contrats de plan ayant fait l'objet d'engagements effectivement repris dans les conventions financières signées entre l'Etat et les régions sur une durée qui peut être pluriannuelle représentent un montant de 4,3 Md€ provisionnés dans les comptes de 2009 à hauteur de 1,8 Md€.

La différence entre les engagements initiaux et les provisions comptabilisées à fin 2009 est retracée en engagements hors bilan, à hauteur de 11 Md€, en annexe du CGE.

Au rythme de la signature des conventions à venir, ces engagements se traduiront par la constatation de charges au compte de résultat et de passifs au titre des montants provisionnés. Ils sont donc bien représentatifs de futures sorties de ressources, quoique le statut de l'obligation de l'Etat ne permette pas d'en tirer dès à présent les conséquences dans les comptes.

