



CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT – EXERCICE 2017

Synthèse

Les comptes de l'État et l'acte de certification de la Cour sont joints au projet de loi de règlement pour l'exercice écoulé.

Ces documents permettent d'assurer une information transparente sur la situation financière de l'État afin d'éclairer l'administration sur sa gestion et le Parlement avant qu'il n'examine la loi de règlement.

Ils s'adressent, plus largement, aux citoyens, aux investisseurs et aux observateurs des finances publiques.

Les comptes de l'État

Conformément à l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'État tient depuis l'exercice 2006 une comptabilité générale de ses opérations, fondée sur des règles qui ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

L'État présente ainsi chaque année ses états financiers dans un document intitulé « Compte général de l'État », qui comprend un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie, une liste de ses principaux engagements hors bilan (pris et reçus) et une annexe explicative.

Au 31 décembre 2017, cet ensemble représente :

- 979 Md€ d'actifs, c'est-à-dire trois fois et demie ceux du groupe EDF par exemple, dont près de la moitié est constituée d'immobilisations corporelles et le quart de participations financières ;
- 1 955 Md€ de dettes, 148 Md€ de provisions relatives, pour l'essentiel, aux interventions économiques et sociales de l'État, et 75 Md€ de trésorerie nette négative ;
- 4 166 Md€ d'engagements hors bilan, la moitié au titre des retraites civiles et militaires et le quart au titre de garanties accordées à des tiers ;
- 519 Md€ de charges brutes et 458 Md€ de produits bruts.

La perte de l'exercice s'élève ainsi à 61 Md€, contre 78 Md€ en 2016. Rapportée aux produits fiscaux nets de l'exercice (312 Md€ en 2017), sa part s'établit à 20 %, contre 11 % pour 2006.

La situation nette, fortement négative, s'établit à -1 260 Md€ fin 2017, soit quatre années de produits fiscaux, contre seulement deux fin 2006.

La position de la Cour

Le 5° de l'article 58 de la LOLF confie à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État.

La certification est une opinion écrite et motivée que la Cour formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable sur la conformité des comptes aux règles et principes applicables.

Les normes professionnelles en matière d'audit financier prévoient qu'une opinion sans réserve ne peut être exprimée si des difficultés significatives sont identifiées et non résolues à l'issue des vérifications.

La Cour présente le résultat de ses vérifications sous la forme d'une certification assortie de réserves qui regroupent chacune plusieurs points d'audit aux enjeux significatifs.

Du fait des progrès réalisés en 2017 par l'administration, la Cour est en mesure de lever des parties de chacune des quatre réserves formulées sur les comptes de 2016, notamment au titre des immobilisations corporelles et financières.

La Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice clos le 31 décembre 2017 et arrêté le 16 mai 2018 est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État sous quatre réserves, toutes substantielles, qui portent sur :

- les limites générales dans l'étendue des vérifications (réserve n° 1) ;
- les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles (réserve n° 2) ;
- les anomalies relatives aux immobilisations financières (réserve n° 3) ;
- les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens (réserve n° 4).

Depuis 2006, des progrès significatifs ont été réalisés dans la tenue d'une comptabilité en droits constatés des opérations de l'État, de son patrimoine et de ses obligations, grâce à la mobilisation de l'administration et à la démarche d'accompagnement dans laquelle la Cour s'est inscrite.



Les réserves substantielles sur les comptes de 2017

RÉSERVE N° 1 – LES LIMITES GÉNÉRALES DANS L'ÉTENDUE DES VÉRIFICATIONS

Pour pouvoir exprimer une opinion motivée sur la fiabilité des comptes de l'État, la Cour doit collecter les éléments probants nécessaires et suffisants à cette fin. Elle doit aussi évaluer le risque d'erreurs significatives dans les comptes, notamment en appréciant la capacité de l'administration à empêcher que de telles erreurs se produisent ou, à défaut, à détecter leur survenance et à en corriger les effets.

Dans un ensemble aussi vaste et complexe que l'État, l'atteinte de ces objectifs repose en grande partie sur l'existence d'un système d'information financière performant et d'un contrôle interne efficace.

Fin 2017, cependant, la Cour n'est, dans plusieurs cas, pas en mesure de se prononcer sur la fiabilité des enregistrements comptables en raison tant des conditions de tenue de la comptabilité générale dans Chorus que de l'organisation et du suivi du contrôle interne ministériel.

RÉSERVE N° 3 – LES ANOMALIES RELATIVES AUX IMMOBILISATIONS FINANCIÈRES

La valeur nette des immobilisations financières de l'État s'élève à 348 Md€. Elles comportent :

- 1 787 participations financières, d'une valeur nette de 275 Md€ ;
- des créances rattachées à ces participations pour un montant net de 41 Md€ et des prêts et avances pour une valeur nette de 19 Md€ ;
- des fonds sans personnalité juridique qui portent un patrimoine pour le compte de l'État d'une valeur nette de 12 Md€ et d'autres immobilisations pour une valeur nette de 2 Md€.

Au sein des participations, la valeur nette des 697 entités contrôlées par l'État s'élève à 152 Md€, représentant un septième du total de son actif.

Fin 2017, la Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur l'évaluation d'une part significative du patrimoine financier de l'État.

RÉSERVE N° 2 – LES ANOMALIES RELATIVES AUX STOCKS MILITAIRES ET AUX IMMOBILISATIONS CORPORELLES

Le patrimoine corporel de l'État est, pour l'essentiel, constitué de terrains et de constructions (d'une valeur nette de 61 Md€), d'infrastructures routières (128 Md€), d'infrastructures concédées, principalement des autoroutes (150 Md€) et des ouvrages hydrauliques (45 Md€), de matériels militaires en service (39 Md€) ou en cours de développement (21 Md€), et de biens historiques et culturels (2 Md€).

Il comporte également des stocks (29 Md€), qui concernent presque exclusivement le ministère des armées et sont composés, pour la moitié, de pièces de rechange nécessaires au maintien en condition opérationnelle des équipements et, pour le reste, de munitions et de consommables.

Fin 2017, des difficultés importantes demeurent, qui se rapportent aussi bien au recensement et à l'évaluation des stocks et des matériels militaires de l'État qu'à l'évaluation de ses infrastructures civiles et militaires.

RÉSERVE N° 4 – LES ANOMALIES RELATIVES AUX CHARGES ET AUX PRODUITS RÉGALIENS

Les charges brutes de l'État s'élèvent à 519 Md€, dont un quart correspond à la rémunération des agents de l'État en activité et un tiers aux transferts en matière économique et sociale (aides, subventions, etc.). Sur la même période, il a enregistré 458 Md€ de produits bruts, dont les deux tiers proviennent de cinq sources d'imposition (taxe sur la valeur ajoutée, impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, droits d'enregistrement et de timbre, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques).

Fin 2017, des insuffisances significatives continuent d'affecter le contrôle et l'enregistrement en comptabilité des données relatives aux charges de personnel, aux charges d'intervention et aux produits régaliens.

Dans ce dernier cas, l'évaluation des créances fiscales et le traitement comptable de certaines opérations ne donnent pas une image fidèle des droits et obligations de l'État.

Le déroulement des vérifications de la Cour

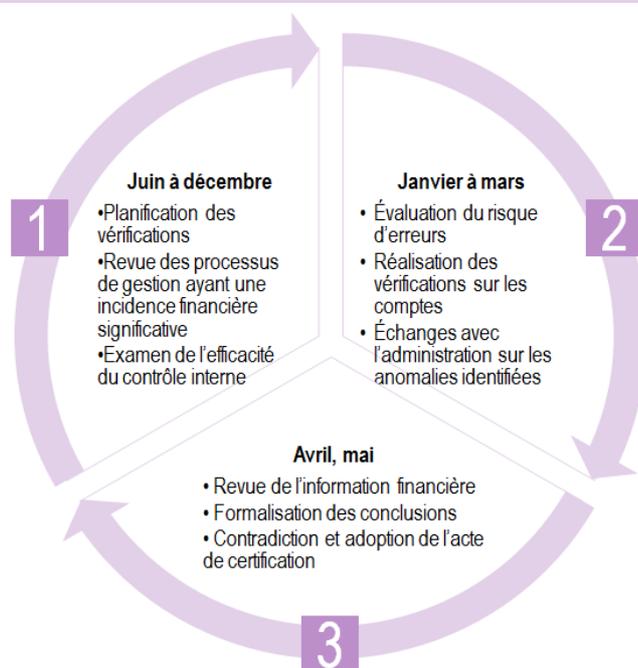
La démarche de certification des comptes suppose principalement :

- l'examen des comptes audités sur le fondement des critères d'audit, dont le non-respect constitue une anomalie ;
- l'évaluation du risque d'erreurs dans les comptes et la réalisation de vérifications appropriées ;
- à toutes les étapes, la prise en compte du caractère significatif des constats, l'exercice du jugement professionnel et l'esprit critique.

Cette approche, qui permet de délimiter le périmètre et la profondeur de l'audit, s'articule avec une méthode qui doit permettre de formuler une opinion motivée sur les états financiers audités.

Elle repose notamment sur :

- le respect et la mise en œuvre de normes professionnelles qui recouvrent l'ensemble des phases et aspects d'une mission d'audit d'états financiers ;
- la collecte d'éléments probants, c'est-à-dire de toutes les informations (documents justificatifs, pièces comptables, travaux de tiers sous certaines conditions, etc.) nécessaires pour se prononcer sur la fiabilité des comptes examinés, grâce à la mise en œuvre de différentes techniques d'audit ;
- la documentation des travaux réalisés.



La certification, ailleurs dans le monde



Au sein de la zone euro, la France fait partie des pays qui font certifier les comptes de leur État établis en droits constatés.



Les comptes de l'État britannique sont certifiés avec quatre réserves.



Les comptes de l'État fédéral font l'objet d'une impossibilité de certifier.

Outre les comptes de l'État, la loi confie à la Cour la mission de certifier ceux du régime général de sécurité sociale. À leur demande, la Cour certifie les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Elle détient aussi plusieurs mandats d'audit des comptes d'organisations internationales.