

CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT - Exercice 2020

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 acteurs économiques 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, une liste de ses principaux engagements hors bilan (pris et reçus) et une annexe explicative.

Au 31 décembre 2020, cet ensemble représente :

- 1 169 Md€ d'actifs, dont près de la moitié est constituée d'immobilisations corporelles (immobilier, matériels, etc.) et le quart de participations financières ;
- 2 328 Md€ de dettes, 161 Md€ de provisions relatives, pour l'essentiel, aux interventions économiques et sociales de l'État, et 43 Md€ de trésorerie nette négative ;
- 5 039 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 ;
- 615 Md€ de charges brutes et 449 Md€ de produits bruts.

La perte de l'exercice s'élève ainsi à 166 Md€, contre 85 Md€ en 2019. Cette dégradation s'explique principalement par l'augmentation des charges d'intervention (+67 Md€) et des charges financières (+26 Md€).

Rapportée aux produits fiscaux nets de l'exercice (306 Md€ en 2020), sa part s'établit à 54 %, contre 28 % pour 2019 et 11 % pour 2006, premier exercice certifié.

La situation nette s'établit à -1 536 Md€ fin 2020, soit cinq années de produits fiscaux, contre quatre années et demie fin 2019 et seulement deux fin 2006.

La position de la Cour

Du fait des progrès réalisés en 2020 par l'administration, la Cour est en mesure de lever des parties de deux réserves formulées sur les comptes de 2019, au titre des stocks et des immobilisations corporelles, et au titre des charges et des produits régaliens.

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.

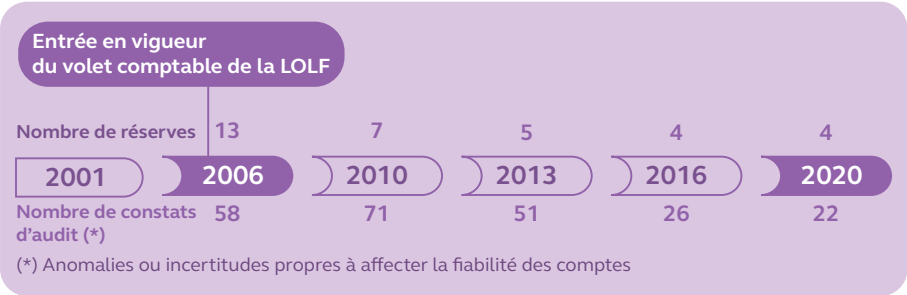
La certification est une opinion écrite et motivée que la Cour formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable sur la conformité des comptes aux règles et principes applicables.

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.

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 2020 et arrêté le 2 avril 2021 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 :

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



Les réserves substantielles sur les comptes de 2020

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 dispositif efficace de maîtrise des risques, dont dépendent en particulier la fiabilité des comptes et la possibilité pour l'administration de les justifier.

Or, comme pour les exercices précédents, la Cour a rencontré, à l'occasion de l'audit des comptes de 2020, des difficultés importantes pour conduire certaines de ses vérifications dans des conditions satisfaisantes. Elle n'est, dans plusieurs cas, pas en mesure de se prononcer sur le bien-fondé et 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 dans les ministères.

RÉSERVE N° 3 – Les anomalies relatives aux immobilisations financières

La valeur nette des immobilisations financières de l'État s'élève à 379 Md€.

Elles comportent :

- 1 555 participations financières, d'une valeur nette de 307 Md€ ;
- des créances rattachées à ces participations pour un montant net de 40 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 10 Md€ et d'autres immobilisations pour une valeur nette de 2,5 Md€.

Au sein des participations, la valeur nette des 647 entités contrôlées par l'État s'élève à 181 Md€, représentant un sixième du total de son actif.

Fin 2020, la Cour n'est pas en mesure de se prononcer avec une assurance raisonnable sur l'évaluation d'une part significative du patrimoine financier de l'État, en raison d'incertitudes ou de désaccords sur la valeur de cet actif.

RÉSERVE N° 2 – Les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles

Fin 2020, le patrimoine corporel de l'État est, pour l'essentiel, constitué du parc immobilier (53,4 Md€ après amortissement), d'infrastructures routières (134,7 Md€), d'infrastructures concédées à des tiers, principalement des autoroutes (161,1 Md€) et des ouvrages hydrauliques (47,7 Md€), et de matériels militaires terrestres, aériens et marins en service (40,5 Md€) ou en cours de développement (21,0 Md€).

Il comporte aussi des stocks, d'une valeur nette de 29,5 Md€ (valeur brute de 39,1 Md€), qui concernent presque exclusivement le ministère des armées et sont composés, pour la moitié environ, de pièces de rechange nécessaires au maintien en condition opérationnelle des équipements militaires et, pour le reste, de munitions et de consommables nécessaires à leur fonctionnement.

Fin 2020, plusieurs difficultés importantes, déjà relevées à l'issue des exercices précédents, continuent d'affecter la fiabilité des comptes. Elles se rapportent aussi bien au recensement et à l'évaluation des stocks et des matériels militaires de l'État qu'à l'évaluation d'une part significative 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 614,8 Md€, dont un quart correspond à la rémunération et aux pensions de ses agents, et plus d'un tiers aux transferts en matière économique et sociale (subventions, prestations sociales, etc.).

Sur la même période, l'État a enregistré 449,2 Md€ de produits bruts, dont les deux tiers proviennent des cinq sources d'imposition suivantes : la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les droits d'enregistrement et de timbre, et la taxe indirecte de consommation sur les produits énergétiques.

Fin 2020, des insuffisances significatives affectent toujours le contrôle et l'enregistrement en comptabilité des données relatives aux charges de personnel, aux charges d'intervention et aux produits régaliens. Pour ces derniers, l'évaluation des créances sur les redevables ne donne pas une image fidèle des droits et obligations de l'État.

Le déroulement des vérifications de la Cour

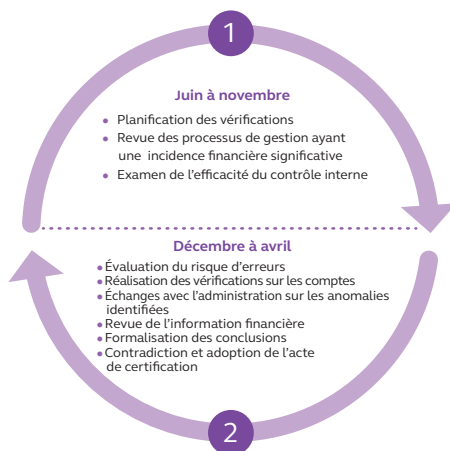
La démarche de certification des comptes suppose principalement :

- 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.

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 et la documentation des travaux réalisés.



Les perspectives

L'audit des comptes de l'État de l'exercice 2020 s'inscrit dans un contexte fortement marqué par la crise sanitaire.

Celle-ci a profondément affecté la situation économique et sociale du pays et elle a eu une incidence forte et immédiate sur le résultat de l'exercice comptable et, de manière certaine ou potentielle, sur la situation patrimoniale de l'État.

La crise sanitaire a compliqué les travaux de production des comptes de l'État et leur audit. Il en est résulté, pour le producteur des comptes comme pour le certificateur, la nécessité d'une adaptation de leurs pratiques. De nouvelles modalités d'échanges ont été mises en œuvre afin notamment que les éléments probants nécessaires à l'audit des comptes puissent être disponibles dans des délais optimisés.

Les vérifications opérées sur les comptes de l'État de 2020 confirment les principales observations formulées précédemment :

- les modalités d'utilisation des systèmes d'information financière font toujours peser un risque significatif sur la fiabilité des enregistrements comptables, que les

contrôles mis en œuvre ne suffisent pas à réduire ;

- l'efficacité des dispositifs de contrôle et d'audit internes reste insuffisante pour garantir la maîtrise des principaux risques qui s'attachent aux missions de l'État. Ce constat revêt une importance particulière au moment où sont appliqués ou expérimentés des allègements significatifs des contrôles *a priori* ;

- la plupart des constats précédemment effectués sur les comptes persistent, faute notamment, pour l'administration, d'avoir pu poursuivre normalement les travaux déjà engagés pour y remédier.

La comptabilité générale fournit des informations nécessaires à l'appréciation de la soutenabilité des finances publiques. Il est dès lors plus que jamais indispensable que l'administration poursuive les travaux engagés pour améliorer la fiabilité des comptes, de manière à répondre aux constats qui font l'objet du présent acte de certification et, plus encore, à rendre disponible une information comptable utile et propre à éclairer les décisions des pouvoirs publics sur le moyen et le long terme.

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 américain 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.