Cour des comptes

NOTE SUR :

LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT À FIN 2023

D'après le compte général de l'État

Exercice 2023

AVRIL 2024

Sommaire

Procédures et méthodes 5

Synthèse 7

Introduction 13

Chapitre I Une hausse de l'endettement, conséquence d'une situation nette qui continue de se dégrader 15

I - Une faible progression des actifs de l'État 16

A - Des immobilisations incorporelles dont la valeur progresse faiblement 17
B - Les immobilisations corporelles : un ensemble hétérogène, une hausse de valeur limitée en 2023 18
C - Les immobilisations financières : une hausse sensible soutenue par l'évolution de la valeur d'EDF 20

II - Des ressources constituées pour l'essentiel par un endettement financier en croissance 24

A - Un besoin en fonds de roulement moins favorable en 2023 du fait des boucliers tarifaires sur l'énergie 24
B - Des provisions pour risques et charges en hausse du fait des mesures de soutien face à l'inflation 26
C - Une progression de l'endettement financier net retraité de 153 Md€ 27

Chapitre II Un résultat toujours fortement négatif en 2023 33

I - Une perte qui se réduit mais reste nettement supérieure à celle d'avant la crise sanitaire 34

II - Les produits régaliens : un montant stable, une composition en évolution 36

III - Des charges nettes en baisse pour des raisons en partie non pérennes 38

A - Une diminution des charges de fonctionnement liée à la non reconduction d'évènements spécifiques à 2022 39
B - Malgré la sortie de crise, des charges d'intervention toujours aussi importantes 41
C - Une baisse des charges financières qui n'exclut pas une augmentation des charges d'intérêts en 2023 44

Chapitre III Des engagements hors bilan élevés et en hausse, du fait de la baisse des taux d'intérêt 49

I - Des engagements de retraite dont la hausse sensible reflète surtout la baisse des taux d'intérêt 51

II - Des engagements de l'État au titre de sa mission de régulateur économique et social en hausse de plus de 50 Md€ 52

III - Des engagements financiers qui augmentent du fait du dynamisme de l'épargne réglementée 53

Liste des abréviations 57

Annexes 59

Procédures et méthodes

La présente note s'inscrit dans le cadre des travaux de la Cour des comptes sur les finances publiques. Elle présente la situation financière de l'État à partir des données du compte général de l'État au 31 décembre 2023.

Elle a été élaborée dans le respect des trois principes qui gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

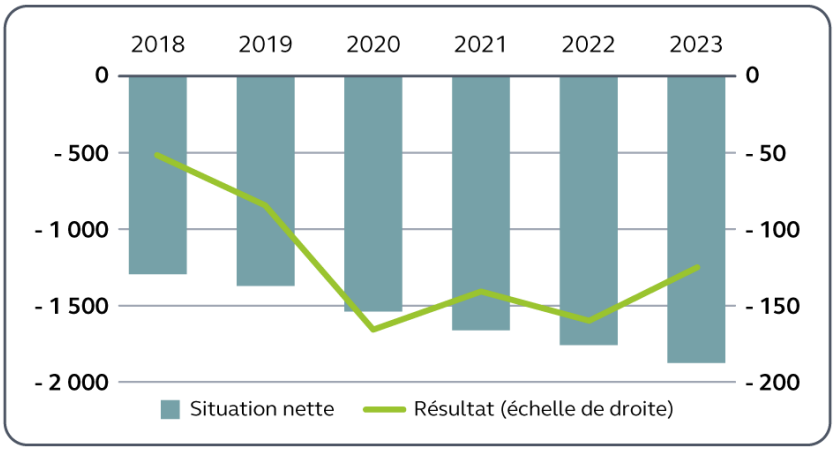
La Cour des comptes a publié le 17 avril 2024 l'acte de certification des comptes de l'État, établi chaque année en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La Cour certifie que, sous réserve des incidences des problèmes décrits dans la section « Fondement de l'opinion avec réserve », le compte général de l'État est, au regard du recueil des normes comptables de l'État, régulier et sincère, et donne, dans tous ses aspects significatifs, une image fidèle du résultat des opérations l'exercice 2023, arrêté le 10 avril 2024, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'État à la clôture de l'exercice. Dans la continuité de ce rapport, la présente note procède à une analyse des différents postes et documents annexes du compte général de l'État. Elle a été délibérée le 15 avril 2024 par la première chambre.

Les publications de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Publié annuellement en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le compte général de l'État (CGE) présente le résultat, le bilan et les engagements hors bilan de l'État selon des principes comparables à ceux appliqués par les entreprises. Enrichi par des notes détaillées et divers rapports explicatifs ou de présentation produits par l'administration, il vient compléter, d'une part, l'analyse de l'exécution du budget de l'État et, d'autre part, les données de la comptabilité nationale.

Graphique n° 1 : évolution du résultat et de la situation nette de l'État entre 2018 et 2023, en Md€



Source : Cour des comptes, à partir du CGE

La Cour des comptes assure chaque année, conformément à la LOLF, la certification des comptes de l'État. Pour 2023, ces comptes ont fait l'objet d'une certification avec réserve. La Cour y a relevé en effet plusieurs anomalies significatives et insuffisances d'éléments probants[1].

[1] Cour des comptes, *Certification des comptes de l'État – Exercice 2023*, avril 2024.

La présente note analyse la situation financière de l'État en 2023, en s'appuyant sur le compte général de l'État et sur les travaux effectués à l'occasion de l'audit des comptes.

Un endettement toujours croissant

Fin 2023, l'endettement financier net de l'État s'élevait à 2 672 Md€, contre 2 519 Md€ fin 2022, soit une augmentation de 153 Md€ sur l'exercice. Il représente désormais 8,5 années de produits régaliens nets, contre 7,9 années un an auparavant.

Le besoin de financement généré par les opérations courantes s'est élevé à 133 Md€. Les produits régaliens nets, c'est-à-dire principalement les impôts, ont en effet été insuffisants pour financer les décaissements liés aux différentes charges (de fonctionnement, d'intervention, financières). L'évolution des dettes et des créances non financières a également pesé défavorablement sur ce poste, à hauteur de 23 Md€, notamment du fait des acomptes versés au titre des boucliers tarifaires sur l'énergie. En 2023, l'État a payé en moyenne un peu plus rapidement ses créanciers, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, a accru ses besoins de trésorerie.

Les opérations d'investissement se sont traduites quant à elles par un besoin de financement de 20 Md€, car les acquisitions et dotations en capital (25 Md€) ont été très supérieures aux cessions et aux autres variations (5 Md€). Les principaux investissements sont liés aux opérations de reprise de 100 % du capital d'EDF (8,6 Md€) et aux acquisitions immobilières et militaires (14 Md€).

Ces besoins totaux de 153 Md€ pour les opérations courantes et pour l'investissement ont été couverts par une augmentation de l'endettement financier net (après déduction de la trésorerie disponible) de l'État de même montant. Les dettes financières *stricto sensu* n'ont cependant augmenté que de 118 Md€, la trésorerie nette ayant été réduite de 35 Md€.

La trésorerie nette de l'État est donc de plus en plus négative. D'un côté, l'État dispose de liquidités diverses (35 Md€ fin 2023, contre 82 Md€ un an plus tôt), mais, de l'autre, il est débiteur vis-à-vis de divers « correspondants du Trésor », notamment les collectivités territoriales, pour des montants de liquidités très importants (165 Md€ fin 2023 contre 176 Md€ un an plus tôt).

Un résultat qui reste fortement négatif en 2023

Le résultat comptable de l'État est fortement négatif en 2023, à -125 Md€[2]. Si ce chiffre montre une amélioration de 33 Md€ par rapport à 2022, il équivaut à 39 % des produits régaliens nets de l'année, ce qui reste une proportion considérable. À défaut d'équilibre, 2023 n'a pas permis de retrouver les niveaux de résultat négatif observés antérieurement à la crise sanitaire de 2020 (-70 Md€ en moyenne entre 2013 et 2019).

Le résultat de 2023 reflète, d'une part, une remarquable stabilité du montant des produits régaliens de l'État, bien que leur structure évolue sur le moyen terme et, d'autre part, une baisse des charges nettes, pour des raisons qui sont en partie non pérennes.

Les produits régaliens nets, c'est-à-dire principalement les impôts, hors produits rattachables aux charges de fonctionnement, d'intervention ou financières et hors ressources propres de l'Union européenne, sont stables en valeur (316 Md€ contre 317 Md€ en 2022)[3]. Cependant leur composition change. On observe notamment une baisse des produits de TVA, d'impôt sur les sociétés, de TICPE, une stabilité de l'impôt sur le revenu et une augmentation des autres produits fiscaux. Cette évolution est en partie due aux réformes de la fiscalité locale, qui ont conduit à affecter directement aux collectivités territoriales une fraction croissante de produits de TVA, et en partie à un effet conjoncturel.

Les charges nettes sont présentées dans le compte général de l'État par catégorie (fonctionnement, interventions, financières) et après déduction des produits qui leur sont affectés. Elles ont atteint 441 Md€ en 2023, soit une diminution 34 Md€ par rapport à 2022.

Les charges nettes de fonctionnement, regroupant principalement la rémunération des personnels, les achats, l'amortissement des immobilisations, certaines provisions et divers produits liés, ont diminué de 8 Md€, essentiellement du fait d'éléments non récurrents. Ainsi, les charges de 2022 intégraient une dotation aux provisions de 8,3 Md€ au titre

[2] Par comparaison, le déficit budgétaire, calculé selon les normes propres à la comptabilité budgétaire, a atteint 173 Md€, en dégradation de 22 Md€ par rapport à l'exercice précédent. Les principales différences concernent les investissements, comptés en dépenses, et les charges financières, qui sont réparties différemment dans le temps dans la comptabilité budgétaire.

[3] Par comparaison, les recettes fiscales nettes de l'État en comptabilité budgétaire ont baissé de 7,4 Md€ (322,9 Md€ en 2023 contre 330,3 Md€ en 2022). La différence provient principalement du traitement de l'impôt sur les sociétés, dont les acomptes sont considérés comme des recettes définitives en comptabilité budgétaire mais non en comptabilité générale.

du contentieux opposant EDF à l'État sur les boucliers tarifaires. La fin de certains litiges fiscaux a par ailleurs conduit à des reprises de provision. Ces effets favorables mais ponctuels masquent des augmentations plus durables, comme celle des charges de personnel (+ 6,6 Md€, soit 4,2 %).

S'agissant des interventions, qui comprennent notamment les transferts aux ménages, aux entreprises, aux collectivités territoriales et à divers organismes publics, les charges nettes diminuent de 4,3 Md€ après déduction de divers produits. Cette baisse est due principalement à la subvention reçue au titre du plan de relance européen, qui vient en diminution des charges brutes. Hors contributions reçues de tiers, les charges d'intervention augmentent de 5,2 Md€.

Enfin, les charges financières nettes, qui comprennent les intérêts sur la dette, mais aussi diverses charges et produits rattachables au financement de l'État comme les coûts d'indexation, baissent de 22 Md€ sur l'exercice. Ce mouvement s'explique principalement par le caractère non récurrent de la reprise de la dette de SNCF Réseau comptabilisée en 2022 (10 Md€) et par la baisse de la charge d'indexation relative au capital de certains emprunts (14,5 Md€). Cette charge d'indexation a bénéficié de la baisse de l'inflation sur l'exercice, alors que les charges d'intérêts *stricto sensu* ont augmenté quant à elles de 5,1 Md€.

Les engagements hors bilan, une hausse liée principalement, en 2023, à la baisse des taux d'intérêt

Les comptes de l'État recensent la valeur des engagements financiers pris par l'État, mais qui ne figurent pas parmi ses dettes car la charge correspondante n'est qu'une éventualité, ou ne peut pas être chiffrée avec précision. Il peut s'agir de garanties de dettes de certaines entités, d'engagements de paiement de retraites, etc. De même, ils mentionnent les engagements reçus par l'État mais qui ne peuvent être comptabilisés en produits. On parle, selon le cas, d'engagements « hors bilan » donnés ou reçus.

La valeur des engagements hors bilan donnés par l'État est en augmentation de 267 Md€ sur l'année 2023 et atteint plus de 4 000 Md€ fin 2023.

Ils comprennent principalement les engagements pris au titre de la retraite des fonctionnaires de l'État et assimilés (45 % du total). Ont une place également importante (38 %) les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis avec des tiers, comme les garanties de protection des épargnants ou divers engagements contractuels de nature financière. Les autres engagements sont ceux que l'État prend au titre de sa mission de régulateur économique et social. Cette catégorie inclut notamment le

financement futur des retraites des régimes spéciaux et les estimations de charges futures pour diverses politiques publiques comme le service public de l'énergie ou les aides au titre du handicap et de la dépendance (17 %).

L'augmentation de la valeur actuelle nette des engagements en 2023 s'explique largement par la baisse du taux utilisé pour leur actualisation, passé de 0,91 % en 2022 à 0,55 % en 2023[4]. Cette évolution reflète elle-même celle des taux payés pour les emprunts à long terme de l'État, qui sont utilisés comme taux d'actualisation. Ce mouvement a majoré en particulier de 114 Md€ les engagements pris au titre de la retraite des fonctionnaires (qui ont augmenté au total de 157 Md€ sur l'exercice), alors que la réforme des retraites, récente, n'a eu sur ce montant qu'un impact à la baisse de 4 Md€.

[4] Le mécanisme de l'actualisation permet de ramener une valeur future (par exemple le montant des retraites à payer par l'État en 2070) à une valeur actuelle, en considérant qu'un euro à payer en 2070 n'est pas équivalent à un euro à payer en 2024. Le taux d'actualisation permet de calculer la valeur actuelle d'un euro qui sera décaissé dans le futur. Plus il est élevé, plus la valeur actuelle est faible par rapport à la valeur future, et inversement.

Introduction

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prescrit la tenue d'une comptabilité générale de l'État fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

En ce sens, la comptabilité générale diffère de la comptabilité budgétaire, qui est fondée sur les dates d'encaissement ou de décaissement. La comptabilité générale permet aussi de décrire ce que l'État contrôle et possède, mais aussi ce qu'il doit et ce qu'il peut être amené à payer dans le futur.

Depuis 2006, les états financiers prévus par la LOLF sont publiés annuellement. Ils regroupent, sous le nom de compte général de l'État (CGE), un bilan, un compte de résultat, un tableau de synthèse des engagements hors bilan ainsi qu'une annexe explicative. Ces documents peuvent servir de base à un exercice d'analyse financière de l'État, que la Cour des comptes mène dans la présente note pour l'exercice 2023.

Le bilan de l'État, qui retrace les grandes catégories d'actifs détenus par l'État et leur financement, met en évidence, cette année encore, l'importance de l'endettement (I). Le compte de résultat met en relation les charges et les produits, ce qui permet d'analyser le résultat observé en 2023 (II). Enfin, les éléments hors bilan donnent des indications prospectives des décaissements possibles à prévoir sur les prochains exercices (III).

Chapitre I

Une hausse de l'endettement, conséquence d'une situation nette qui continue de se dégrader

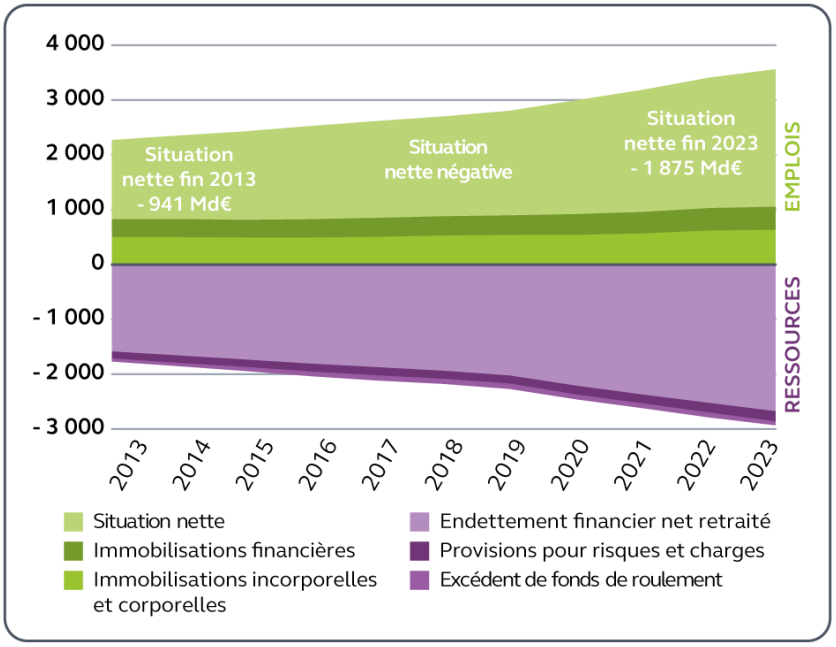
Le compte général présente le bilan comptable de l'État en classant, d'un côté, les actifs par liquidité croissante (immobilisations, stocks, créances et trésorerie active, 1 294 Md€ à fin 2023) et, de l'autre, les passifs (dettes, provisions pour risques et charges, trésorerie passive, 3 170 Md€ à fin 2023).

La situation nette de l'État représente la différence entre ses actifs, c'est-à-dire ce qu'il possède, et ses passifs, c'est-à-dire ce qu'il doit. Provenant pour l'essentiel du cumul des déficits de l'État, elle est négative de 1 875 Md€ à fin 2023, contre 1 758 Md€ à fin 2022. La dégradation de 117 Md€ observée sur l'exercice est moins importante que les pertes de 125 Md€ constatées au compte de résultat 2023 car ces dernières sont atténuées par la revalorisation de certains actifs.

Pour faciliter son analyse, la Cour présente un bilan retraitant certains éléments du compte général de l'État[5]. Le bilan ainsi retraité permet la comparaison entre, d'une part, les emplois, c'est-à-dire le patrimoine constitué des immobilisations qui permet d'assurer l'activité de l'État (1 055 Md€), mais également la situation nette, (1 875 Md€) et, d'autre part, les ressources (2 930 Md€). Ces dernières sont principalement constituées de l'endettement financier net retraité auquel s'ajoutent les provisions pour risques et charges et le besoin en fonds de roulement (BFR) qui, négatif dans le cas de l'État, représente une ressource.

[5] La situation nette de l'État n'est pas modifiée par ces retraitements.

Graphique n° 2 : évolution des principales composantes du bilan retraité de l'État de 2013 à 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, à partir du CGE (données retraitées)

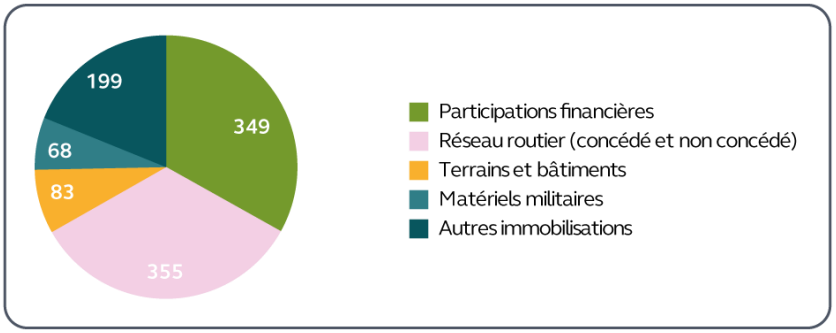
Les principales évolutions ayant affecté le bilan retraité de l'État en 2023 sont commentées ci-après, en distinguant celles ayant affecté les immobilisations, c'est-à-dire les emplois (I), de celles concernant les ressources (II).

I - Une faible progression des actifs de l'État

En comptabilité budgétaire, les investissements sont considérés comme des dépenses venant dégrader le solde budgétaire de l'exercice. En comptabilité générale, ils constituent des actifs produisant des avantages économiques futurs ; leur valeur économique pour l'État est donc positive. L'usure ou consommation des actifs durant leur durée d'utilisation est traduite par une charge d'amortissement.

Regroupant les immobilisations corporelles, incorporelles et financières, l'actif immobilisé de l'État est passé de 1 030 Md€ fin 2022 à 1 055 Md€ fin 2023.

Graphique n° 3 : actif immobilisé de l'État au 31 décembre 2023, en Md€



Source : Cour des comptes, à partir du compte général de l'État

Certaines prérogatives de l'État liées à l'exercice de sa souveraineté peuvent difficilement être évaluées et ne sont pas retracées dans les comptes, comme la capacité de lever l'impôt. Certains actifs sont évalués par ailleurs à l'euro symbolique (biens historiques et culturels). Les actifs immobilisés ne reflètent donc qu'une partie des avantages économiques dont bénéficie l'État.

A - Des immobilisations incorporelles dont la valeur progresse faiblement

Les immobilisations incorporelles sont des actifs sans substance physique dont l'utilisation s'étend sur plusieurs années. Elles produisent des avantages économiques pour l'État ou offrent un potentiel de service.

Fin 2023, la valeur nette des immobilisations incorporelles de l'État s'élève à 39,4 Md€, contre 36,1 Md€ fin 2022[6]. Elles sont principalement constituées de coûts de développement de matériels militaires déjà en service (8,1 Md€) ou en cours de conception (13,5 Md€) ainsi que du spectre hertzien pour 12,7 Md€. L'augmentation de 3,1 Md€ s'explique par la hausse des coûts de développement militaires à hauteur de 3,8 Md€.

[6] Les coûts de développement devraient toutefois être inscrits à une valeur supérieure s'ils intégraient, comme le mentionne la Cour dans l'acte de certification, l'ensemble des coûts nécessaires à leur mise en service (dépenses internes du ministère des armées).

B - Les immobilisations corporelles : un ensemble hétérogène, une hausse de valeur limitée en 2023

Les immobilisations corporelles de l'État correspondent à des actifs physiques dont l'exploitation engendre des recettes pour l'État ou lui permettent d'assurer ses missions. Leur valeur atteint 593,1 Md€[7] fin 2023, en hausse de 9,6 Md€ (1,6 %) sur l'année. Les immobilisations corporelles de l'État sont évaluées selon des méthodes différentes selon leur nature (cf. annexe n° 5).

1 - De multiples natures d'actifs

Les immobilisations corporelles comprennent trois catégories principales.

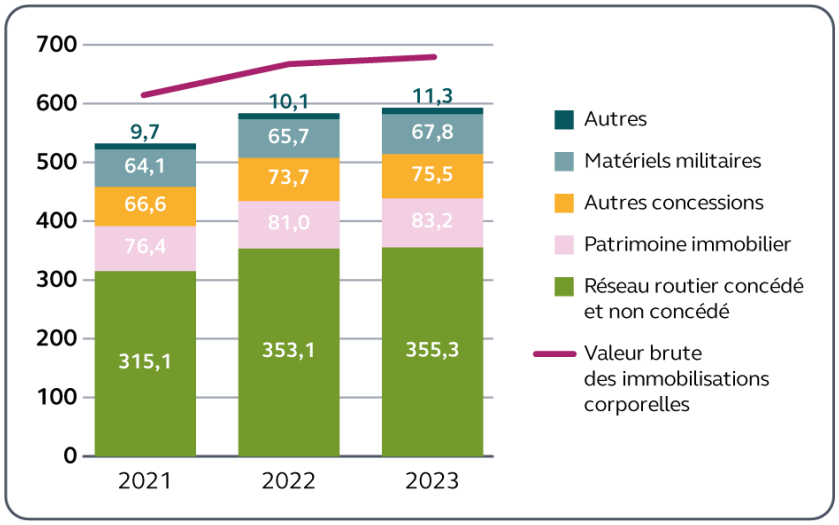
Le réseau routier comprend à la fois les routes nationales (environ 12 000 km pour 158 Md€ fin 2023) et les autoroutes concédées (9 000 km pour 197 Md€ fin 2022). Il représente 60 % de la valeur totale des immobilisations corporelles.

Le patrimoine immobilier se compose d'environ 8 000 terrains (47 000 ha) et 92 000 bâtiments (46,5 millions de m² de surface utile brute), comptabilisés à hauteur de 83 Md€ en 2023, contre 81 Md€ en 2022. Ce patrimoine représente 13 % des immobilisations corporelles en valeur.

Enfin, le matériel militaire, évalué au coût amorti, est comptabilisé à hauteur de 68 Md€ fin 2023.

[7]La fiabilité de la valeur des immobilisations corporelles (réseau routier, parc immobilier et matériels militaires) n'est pas garantie, comme le mentionne l'acte de certification pour les comptes 2023.

Graphique n° 4 : évolution de la valeur nette des immobilisations corporelles de l'État de 2021 à 2023 (en Md€)



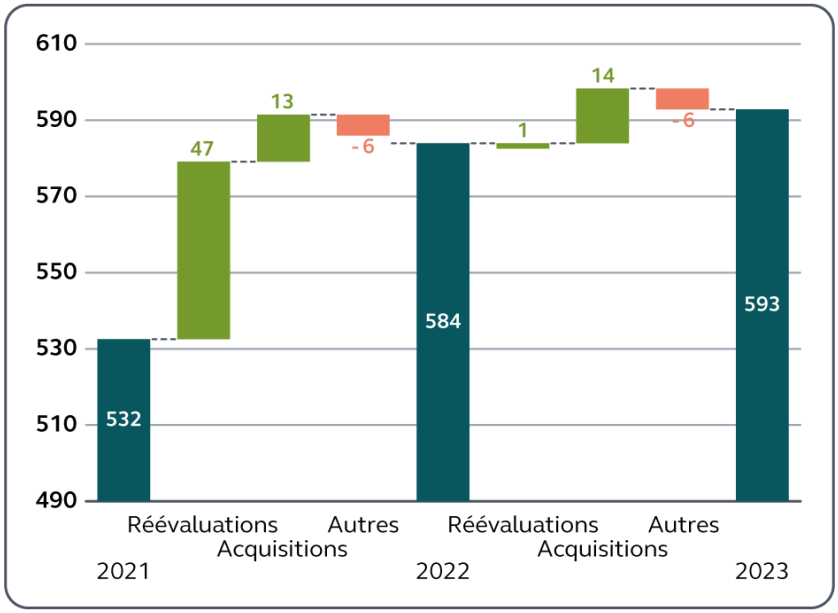
Source : Cour des comptes, à partir du compte général de l'État. Les différentes natures d'actifs incluent les immobilisations en cours.

2 - Une augmentation de valeur moins élevée qu'en 2022 et liée beaucoup moins à l'inflation

En 2022, les immobilisations corporelles avaient augmenté de 53 Md€. Cette augmentation était, à hauteur de 47 Md€, imputable à l'inflation, qui avait entraîné une augmentation des indices utilisés pour revaloriser annuellement certains actifs (notamment le réseau routier).

La progression observée en 2023, de 10 Md€ environ, reste plus limitée. Contrairement à 2022, elle est essentiellement liée au volume des investissements nouveaux réalisés par l'État. Les acquisitions portent sur le patrimoine immobilier et sur les matériels militaires.

Graphique n° 5 : évolution des immobilisations corporelles nettes entre 2021 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, à partir du compte général de l'État

C - Les immobilisations financières : une hausse sensible soutenue par l'évolution de la valeur d'EDF

1 - Des immobilisations financières constituées principalement de titres de participations[8]

La valeur nette des immobilisations financières de l'État s'établit à 422,0 Md€ fin 2023, contre 409,9 Md€ fin 2022, soit une hausse de 12,1 Md€ (2,9 %).

Plus de 80 % de ces immobilisations financières sont des participations financières dans des entités françaises et internationales publiques ou privées comme EDF, la Caisse des dépôts et consignations ou le FMI. Elles sont complétées par d'autres éléments comme les prêts et avances (59 Md€) accordés à des entités dont l'État est actionnaire ou à des États étrangers.

[8] L'acte de certification de 2023 fait état de plusieurs anomalies et insuffisances sur la valeur des immobilisations financières en particulier celle de la Caisse des dépôts et consignations et d'EDF.

Une difficulté pour appréhender les évolutions de la valeur des participations financières : la distinction entre entités contrôlées et entités non contrôlées

Les participations financières sont classées comptablement en deux catégories, en fonction du contrôle exercé effectivement par l'État : d'une part, les participations relatives à des entités contrôlées par l'État (220 Md€ de valorisation fin 2023), par exemple la SNCF ou EDF et, d'autre part, les participations relatives à des entités non contrôlées par l'État (127 Md€[9]), comme la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque de France.

Les entités contrôlées sont évaluées à leur valeur d'équivalence, c'est-à-dire à la valeur de la quote-part des capitaux propres directement détenue par l'État. Les entités non contrôlées sont évaluées au coût historique d'acquisition, éventuellement déprécié.

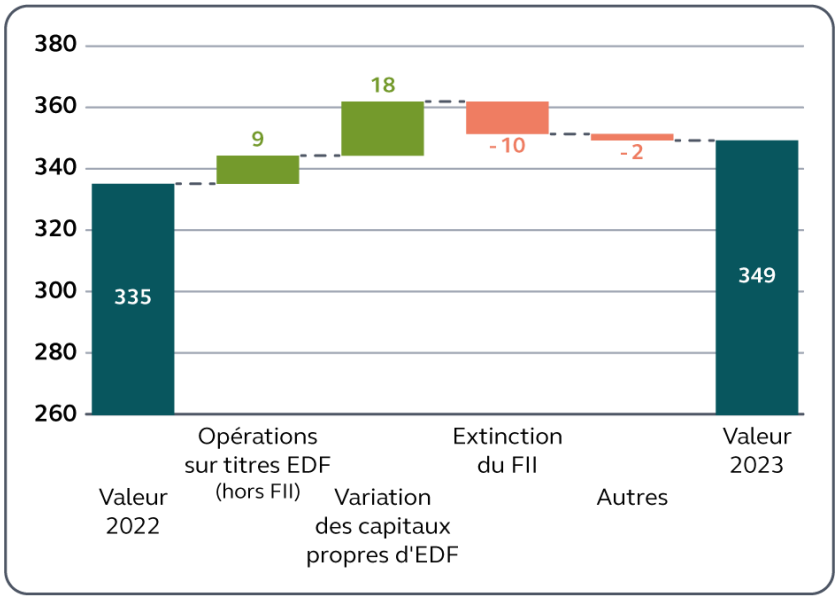
La valeur des entités contrôlées dans les comptes de l'État évolue en fonction de leur résultat annuel alors que celle des entités non contrôlées ne reflète pas les résultats bénéficiaires accumulés depuis leur première comptabilisation. C'est le cas de la CDC, entité considérée par l'État comme non contrôlée, qui est comptabilisée dans les comptes de l'État depuis 2006 pour une valeur de 23,9 Md€, nettement inférieure à ses capitaux propres consolidés de 52 Md€ fin 2023. Depuis 2021, la Cour estime dans l'acte de certification que la CDC devrait être classée parmi les entités contrôlées.

2 - Une progression portée par les résultats d'EDF mais atténuée par l'effet de l'extinction du FII

La progression de 12 Md€ des immobilisations financières est portée par la hausse de 14 Md€ des participations. Cette dernière résulte de trois principaux facteurs.

[9] Valeur nette des dépréciations.

Graphique n° 6 : évolution des participations entre 2022 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes

D'abord, l'opération de rachat des titres EDF initiée en 2022 en vue de détenir 100 % du capital s'est terminée en 2023. L'État a racheté pour 5,2 Md€ d'actions et a par ailleurs converti en actions 3,4 Md€ d'obligations convertibles, soit 8,6 Md€ au total sur l'exercice[10].

Ensuite, le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), créé en 2018 par une dotation de l'État à l'EPIC Bpifrance d'un ensemble d'actifs (titres EDF, titres TSA, holding détenant 26 % de Thales, et 3,5 Md€ de numéraire) a été mis en extinction en 2023. Dès lors, les titres EDF et TSA sont revenus dans le périmètre des participations de l'État en retenant une valeur de 3,9 Md€ pour les titres EDF[11] et 7,7 Md€ pour TSA[12]. Ces transferts ont été complétés d'un retour de 3,5 Md€ en numéraire (dont l'effet est visible sur la trésorerie). Symétriquement, le capital social de l'EPIC Bpifrance, détenu à 100 % par l'État, a été diminué d'autant, soit 15,1 Md€.

[10] Fin 2022, l'offre publique d'achat simplifiée avait permis l'acquisition de titres pour 2,5 Md€ et d'obligations à option de conversion (OCEANE) pour 2 Md€, portant la participation de l'État dans le groupe à 80,22 % (hors titres détenus par l'EPIC Bpifrance). Au total, avec les acquisitions de titres complémentaires de 5,2 Md€ en 2023, la nationalisation d'EDF aura coûté près de 10 Md€.

[11] En retenant la valeur de 12 € par action.

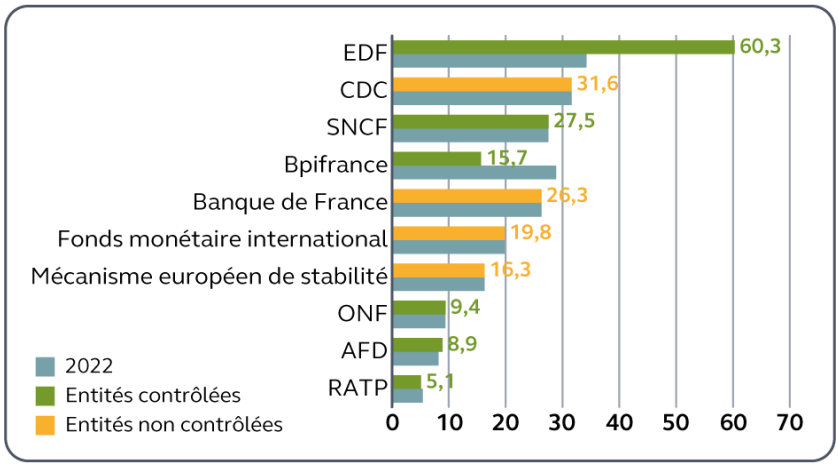
[12] En appliquant la valeur de marché des titres Thales au moment du transfert.

En entrant dans le périmètre des participations directes de l'État, les titres TSA ont été valorisés sur la base de la quote-part des capitaux propres de la société TSA détenue par l'État. Dans la mesure où TSA est une société holding ne tenant pas de comptes consolidés, ses capitaux propres ne reflètent pas la valeur de marché des titres de Thalès qu'elle détient, alors que cette valeur était prise en compte précédemment dans la valorisation de l'EPIC Bpifrance. Au total, du fait de la divergence de ces méthodes d'évaluation des participations[13], l'extinction du FII a eu pour conséquence une baisse de 10 Md€ de la valeur des participations de l'État[14].

Enfin, les participations contrôlées ont connu une augmentation significative du fait des résultats d'EDF pour l'exercice 2023, qui a enregistré un bénéfice de 10 Md€ et une augmentation totale de ses capitaux propres de 17,8 Md€[15].

L'évaluation de la valeur comptable des principales participations de l'État est donnée par le tableau ci-après.

Graphique n° 7 : valeur comptable des principales participations financières de l'État en 2022 et 2023 (en Md€)



Source : CGE

[13]L'hétérogénéité des référentiels comptables utilisées pour évaluer les participations contrôlées fait l'objet d'une observation dans l'acte de certification de 2023.

[14] Parmi ces 10 Md€, l'apport en numéraire de 3,5 Md€ a un effet positif sur la trésorerie qui vient compenser la diminution de la valeur de l'EPIC.

[15] En normes IFRS, certains gains et pertes sont comptabilisés directement dans les capitaux propres de l'entité.

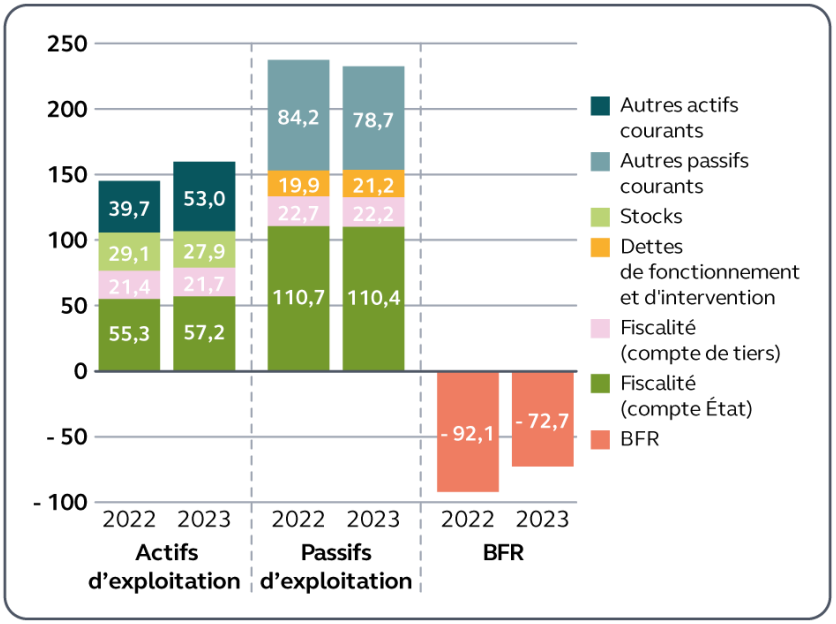
II - Des ressources constituées pour l'essentiel par un endettement financier en croissance

Les ressources de financement figurant au bilan retraité de l'État atteignent 2 930 Md€ fin 2023, contre 2 788 Md€ fin 2022. Elles sont constituées de l'excédent de trésorerie dégagé par l'activité courante (besoin en fonds de roulement négatif), des provisions que l'État a enregistrées pour faire face à ses risques et à ses charges, et de l'endettement financier net de l'État.

A - Un besoin en fonds de roulement moins favorable en 2023 du fait des boucliers tarifaires sur l'énergie

Le besoin en fonds de roulement (BFR) correspond au décalage entre les décaissements et les encaissements dans le cycle d'exploitation. Il représente la différence entre les actifs courants (créances et stocks, principalement) et les passifs courants (dettes non financières et autres passifs hors comptes de régularisations). Le BFR de l'État s'établit à -72 Md€ en 2023 contre -92 Md€ en 2022. Ce BFR négatif traduit le fait que l'État recouvre ses créances plus rapidement qu'il ne règle ses dettes. Ce décalage, qui constitue une ressource de trésorerie pour l'État, est moins favorable que sur l'exercice précédent.

Graphique n° 8 : les composantes du besoin en fonds de roulement (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir du CGE

Les actifs d'exploitation de l'État (160 Md€) sont constitués majoritairement des créances et des stocks, pour des montants respectifs d'environ 132 et 28 Md€. Les passifs d'exploitation correspondent à certaines dettes non financières[16] et atteignent 232 Md€ fin 2023. La matière fiscale représente un enjeu prépondérant dans la composition du BFR (49 % de l'actif d'exploitation[17], 57 % du passif d'exploitation). Elle a un effet favorable sur le solde du BFR du fait des versements d'acomptes précédant l'enregistrement effectif de certains impôts dans les comptes[18].

[16] Les primes et décotes figurant dans les actifs et passifs courants sont reclassées dans l'endettement financier net dans la présente analyse.

[17] Les dépréciations des créances fiscales font l'objet d'une observation dans l'acte de certification de l'exercice 2023.

[18] L'impôt sur les sociétés dû au titre de 2022 est enregistré en produits en comptabilité générale en 2023, au moment de sa déclaration et alors que des acomptes ont déjà été versés. En revanche, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre de 2022, qui a également le caractère d'un acompte, est enregistré en produits au moment du prélèvement.

Bien que constituant toujours une ressource financière, le BFR s'est dégradé de 20 Md€ en 2023, principalement du fait des acomptes versés aux fournisseurs d'énergie dans le cadre des boucliers tarifaires et des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables au cours de l'année 2023[19].

B - Des provisions pour risques et charges en hausse du fait des mesures de soutien face à l'inflation

L'État enregistre dans ses comptes des provisions, destinées à faire face aux risques et aux dépenses futures[20]. Elles sont mobilisables par l'État et représentent donc une ressource. Au dénouement du risque, l'intégralité de la provision est reprise et l'éventuelle charge définitive est constatée en regard.

Au 31 décembre 2023, les provisions pour risques et charges s'élèvent à 185 Md€, en hausse de 9 Md€ sur l'exercice. Elles comprennent pour 60 % environ (114 Md€) des provisions en vue de futurs transferts (prélèvement sur recettes de l'Union européenne, pensions d'invalidité, service public de l'énergie, etc.). Les provisions pour risques sont pour l'essentiel relatives à des litiges (27 Md€) qui pourraient se conclure défavorablement pour l'État.

La progression des provisions de 9 Md€ sur l'exercice est portée par la hausse des provisions pour transferts de 13 Md€, de 100,9 à 114,3 Md€. Cette augmentation masque deux effets contraires. D'une part, la provision constituée pour les boucliers tarifaires au titre de 2023 est en hausse de 16 Md€ par rapport à 2022 et atteint 26 Md€. Ces charges sont encore estimatives et ne seront définitivement connues qu'en 2024[21]. D'autre part, la provision constatée pour couvrir le prélèvement sur recettes consacré au budget de l'Union européenne de l'année 2024 enregistre une baisse de 4 Md€ du fait de la baisse prévue des dépenses et d'une croissance des droits de douane.

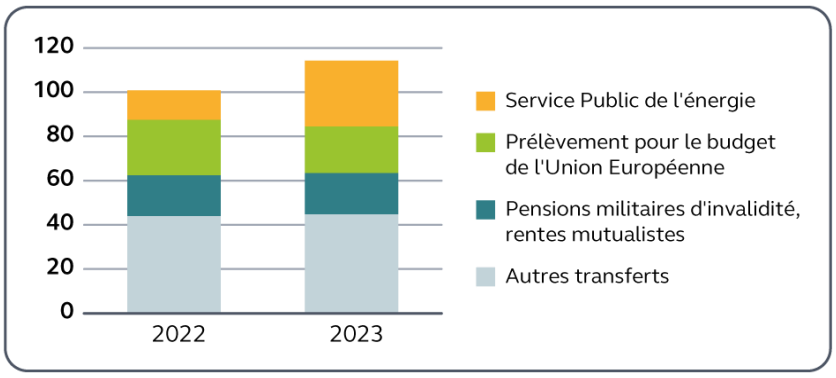
---

[19] Le montant et le classement comptable des sommes versées aux opérateurs d'énergie pour ces dispositifs a fait l'objet d'une observation dans l'acte de certification de 2023. En 2023, ces montants représentent 23,5 Md€ d'actifs contre 10,4 Md€ en 2022.

[20] Si l'État a une obligation vis-à-vis d'un tiers, qu'il est au moins probable que l'extinction de celle-ci passera par une sortie de ressources et même si le montant ou l'échéance de cette sortie ne peuvent pas être fixés, une provision est enregistrée.

[21] Dans l'acte de certification, la Cour observe que (i) les charges définitives de 2022 enregistrées en 2023 se sont élevées à seulement 5,4 Md€ alors qu'elles étaient estimées à 10,1 Md€ dans les comptes de 2022 et (ii) l'estimation des charges pour 2023, de 26,4 Md€, se fonde sur des hypothèses de consommation et de prix arrêtées au 30 juin 2023, l'absence d'évolution significative de ces hypothèses au second semestre n'ayant pas été justifiée.

Graphique n° 9 : les provisions pour transferts en 2022 et en 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir du CGE

C - Une progression de l'endettement financier net retraité de 153 Md€

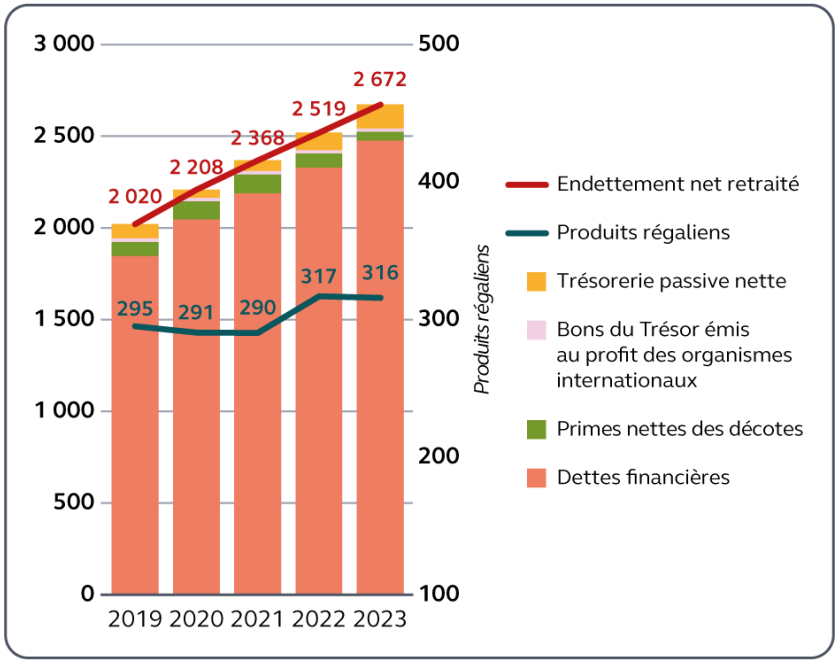
L'endettement financier net (EFN)[22] constitue la principale ressource de financement du bilan de l'État. Il comprend la valeur comptable des dettes financières, diminuée de la valeur de la trésorerie nette[23], laquelle, s'agissant de l'État, est négative et vient donc s'ajouter aux dettes financières.

L'EFN de l'État s'établit à 2 672 Md€ fin 2023 après une augmentation de 153 Md€ (6 %) sur l'exercice et représente désormais près de huit années de produits régaliens, contre un peu moins de sept années fin 2019. Le rythme d'augmentation reste toujours plus soutenu qu'avant la crise sanitaire, où il atteignait en moyenne 70 Md€ chaque année, et supérieur à la croissance des produits régaliens. En effet, de 2019 à 2023, l'endettement financier net a crû de 32 % alors que les produits régaliens n'ont augmenté que de 7 %.

[22] L'endettement financier net tel que calculé par la Cour comprend les dettes financières (2 476,8 Md€ fin 2023), les primes nettes des décotes comptabilisées en charges et produits constatés d'avance (47,5 Md€), les bons du Trésor émis au profit des organismes internationaux (17,9 Md€) comptabilisés en autres passifs ainsi que la trésorerie nette (- 130 Md€).

[23] La trésorerie nette négative correspond à une dette de trésorerie du fait de l'existence du réseau des correspondants du Trésor. Ces derniers sont tenus de déposer leurs fonds auprès du Trésor Public. Ce mécanisme permet à l'État de minimiser son recours à l'endettement financier.

Graphique n° 10 : évolution de l'endettement financier net retraité de l'État (en Md€) depuis 2019



Source : CGE - Les bons du Trésor émis au profit des organismes internationaux sont inclus pour 18 Md€ en 2022 (19 Md€ en 2022).

La hausse de 153 Md€ de l'endettement financier net sur l'exercice résulte d'une augmentation des dettes financières de l'État de 118 Md€ et d'une dégradation de 35 Md€ de sa trésorerie nette.

1 - Une hausse des dettes financières de 118 Md€

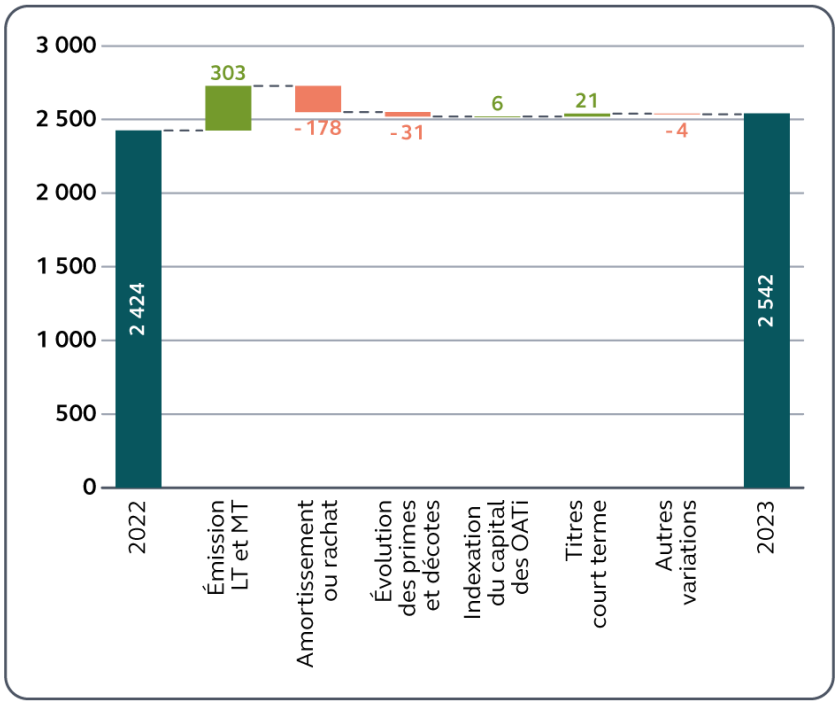
Les dettes financières de l'État (OAT, BTAN, BTF[24]) atteignent 2 477 Md€ fin 2023. En tenant compte des primes (93 Md€) et décotes (45 Md€) constatées au moment de leur émission[25] et des bons du Trésor émis au profit des organismes internationaux[26], la valeur des dettes

[24] Obligations assimilables du Trésor, bons du Trésor à intérêts annuels et bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté.
[25] Enregistrées en produits ou charges constatés d'avance, puis étalées sur la durée de remboursement dans le CGE, mais reclassées en endettement financier net dans la présente analyse.
[26] Enregistrés en autres passifs dans le CGE mais intégrés ici dans l'endettement.

financières retraitées s'établit à 2 542 Md€, contre 2 424 Md€ fin 2022. Cette augmentation de 118 Md€ (+ 5 %) résulte principalement de celle de l'encours des titres à moyen et long termes, pour 125 Md€. Les émissions ont atteint 303 Md€ en 2023. Nettes de 33 Md€ de rachats, elles se sont élevées à 270 Md€, en progression de 10 Md€ par rapport à 2022, alors que l'amortissement des titres atteint 145 Md€.

Les effets de l'inflation sur le capital à rembourser des OAT indexées sont enregistrés au passif pour 54 Md€. Ce poste a connu une augmentation nette de 6 Md€ en 2023 (contre 20 Md€ en 2022)[27].

Graphique n° 11 : évolution des dettes financières retraitées de l'État (en Md€)



Source : Cour des comptes, à partir du CGE

[27] Ce chiffre diffère de celui de la provision pour charge d'indexation car on en déduit les versements réalisés sur l'exercice.

2 - Une trésorerie nette négative et en baisse de 35 Md€ en 2023

La trésorerie nette de l'État était négative de 95 Md€ fin 2022 ; elle atteint -130 Md€ fin 2023. Le tableau ci-après présente les principales explications de cette dégradation de 35 Md€ de la trésorerie de l'État en 2023.

Tableau n° 1 : flux de trésorerie simplifiés de l'État

En Md€	2023	2022	2021
OPERATIONS COURANTES			
Produits régaliens nets	316	317	290
Besoin généré par le fonctionnement	-213	-204	-195
Besoin généré par les interventions	-181	-186	-206
Besoin généré par le résultat financier	-32	-28	-31
Variation du besoin en fond de roulement (hors dépréciation)[28]	-23	-1	-1
Flux liés aux opérations courantes (A)	**-133**	**-102**	**-143**
OPERATIONS D'INVESTISSEMENT			
Acquisition d'immobilisations incorporelles	-5	-4	-4
Acquisition d'immobilisations corporelles	-11	-11	-10
Produits de cession des immobilisations incorporelles et corporelles	1	0	1
Dotations en capital, acquisitions de titres	-7	-13	-7
Dotations PIA	-2		
Cessions d'immobilisations financières	1	2	
Autres variations des immobilisations financières	3	-1	-1
Flux liés à l'investissement (B)	**-20**	**-28**	**-21**
OPERATIONS DE FINANCEMENT			
Émission de titres négociables à long et moyen terme (y compris décotes nettes des primes pour -22 Md€)	281	273	302
Amortissement et rachats de titres négociables à long et moyen terme	-178	-167	-142
Variation des titres négociables à court terme	21	-7	-6
Remboursement des emprunts repris de tiers	-3	-3	-1
Autres variations	-3	-4	-2
Flux liés au financement (C)	**118**	**92**	**150**
VARIATION DE TRESORERIE (A) + (B) + (C)	**-35**	**-37**	**-13**
Trésorerie nette à l'ouverture	-95	-57	-43
Trésorerie nette à la clôture	-130	-95	-47

Source : Cour des comptes
Note de lecture : le signe « moins » correspond à une sortie de trésorerie pour l'État.

[28] La variation de BFR de 23 Md€ est assise sur la valeur brute des actifs circulants, celle mentionnée dans le paragraphe 2.2.1 de 20 Md€ est calculée à partir des valeurs nettes. L'écart de 3 Md€ provient des dotations nettes de reprises liées à l'actif circulant.

Au cours de l'exercice 2023, l'activité courante de l'État (fonctionnement et interventions) a généré un besoin de trésorerie de 133 Md€. À ce dernier se sont ajoutés les besoins nets liés aux investissements, à hauteur de 20 Md€, les acquisitions d'immobilisations n'ayant pas été compensées par des cessions d'un montant équivalent. L'État a eu recours à l'endettement pour financer ses besoins, qui relèvent donc bien plus de son fonctionnement que de ses investissements. Compte tenu de diverses opérations de sens contraire (émission et remboursement de dettes négociables à moyen et long termes), les opérations de financement ont généré un flux entrant de trésorerie de 118 Md€.

La trésorerie nette de l'État a baissé de 35 Md€ en 2023, passant de -95 à -130 Md€. Cette trésorerie nette négative correspond à une dette de trésorerie. Elle est constituée du solde entre la trésorerie « passive » et la trésorerie « active » et s'ajoute à la dette de l'État dans le calcul de son endettement financier net.

La trésorerie « passive » est liée à l'existence du réseau des correspondants du Trésor. Afin de minimiser le besoin d'endettement externe de l'État, la loi oblige un certain nombre d'entités publiques à déposer leurs fonds disponibles auprès du Trésor public. La dette de trésorerie de l'État constituée par les fonds confiés par les correspondants du Trésor est retranscrite en trésorerie « passive » à hauteur de -165 Md€ fin 2023 contre - 176 Md€ en 2022.

En parallèle, la trésorerie dite « active » a diminué de 46 Md€ en 2023 pour s'établir à + 35 Md€ au 31 décembre, niveau similaire à celui observé avant la crise sanitaire[29].

[29] Avec la crise sanitaire, la trésorerie active a atteint des montants élevés, jusqu'à 118 Md€ en 2021. Ces niveaux élevés résultaient notamment du fait que les besoins de trésorerie de l'État, en exécution, se révélaient inférieurs à ceux des prévisions budgétaires.

CONCLUSION

La situation patrimoniale de l'État continue de se dégrader en 2023. La situation nette, qui reflète l'écart entre les emplois et les ressources de l'État, est négative de 1 875 Md€ à fin 2023, contre 1 758 Md€ à fin 2022, soit une dégradation de 117 Md€ sur l'exercice.

Regroupant les immobilisations corporelles, incorporelles et financières, l'actif immobilisé de l'État est passé de 1 030 Md€ fin 2022 à 1 055 Md€ fin 2023. L'augmentation de sa valeur est principalement due à celle des immobilisations financières, à hauteur de 13 Md€, malgré la mise en extinction du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) et grâce notamment aux bons résultats d'EDF, désormais détenue à 100 % par l'État et dont les capitaux propres ont progressé de 17,8 Md€ sur l'exercice.

Les ressources de financement de l'État atteignent 2 930 Md€ fin 2023, contre 2 788 Md€ fin 2022, et regroupent trois composantes qui évoluent toutes défavorablement en 2023.

D'abord, le besoin en fonds de roulement est toujours négatif, à -72 Md€. Il s'agit donc toujours d'un excédent de trésorerie dégagé par l'activité courante, même s'il est moins négatif, et donc moins favorable en termes de trésorerie, qu'en 2022 (-92 Md€).

Ensuite, l'État a enregistré des provisions pour faire face à ses risques et à ses charges. Ces provisions sont mobilisables et constituent donc une ressource. Elles s'élèvent à 185 Md€ fin 2023, en hausse de 9 Md€ sur l'exercice.

Enfin, l'endettement financier net reste la principale ressource qu'utilise l'État pour financer son bilan. Il augmente de 153 Md€ en 2023, à 2 672 Md€. Ce mouvement résulte d'une augmentation des dettes financières de l'État de 118 Md€ sur l'exercice, et d'une dégradation de 35 Md€ de sa trésorerie nette. Il finance d'avantage les besoins générés par le fonctionnement et l'intervention (133 Md€) que par les investissements (20 Md€).

Chapitre II

Un résultat toujours fortement négatif en 2023

Le compte de résultat de l'État compare les produits (impôts, redevances, etc.), et les charges (sommes à verser en contrepartie d'une marchandise, d'un service ou dans le cadre d'une obligation légale). Il regroupe ces opérations selon quelques grandes catégories : le domaine régalien, le fonctionnement, l'intervention et le champ financier.

En application des normes comptables de l'État, les charges sont présentées nettes des produits qui peuvent leur être rattachés[30]. On distingue ainsi les charges de fonctionnement nettes, les charges d'intervention nettes et les charges financières nettes, des produits du même type étant déduits dans chaque cas. De même, les produits régaliens sont présentés nets des ressources affectées à l'Union européenne.

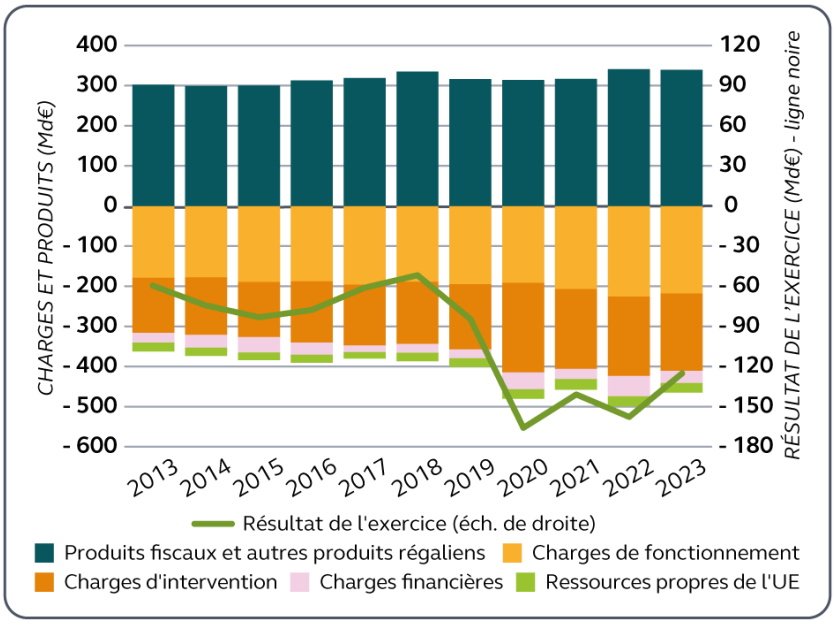
En 2023, le compte de résultat de l'État présente un résultat toujours négatif (-124,9 Md€). Même s'il s'améliore par rapport à 2022 (-158,0 Md€), il reste en hausse de 48 % par rapport à celui de 2019 (I). Cette amélioration s'explique par le fait que, si les produits régaliens restent quasiment stables sur l'exercice (II), les charges nettes diminuent de 34 Md€, pour des raisons en partie non pérennes (III).

[30] C'est donc l'inverse de ce qui s'opère en comptabilité budgétaire dans laquelle, conformément au principe d'universalité, les contractions sont proscrites.

I - Une perte qui se réduit mais reste nettement supérieure à celle d'avant la crise sanitaire

Du fait de la sortie progressive de la crise sanitaire, le résultat comptable de l'État s'était légèrement amélioré de 2020 à 2021, passant de -166 Md€ à - 141 Md€. Le résultat s'était à nouveau dégradé en 2022, à - 158 Md€, en raison des mesures visant à contenir l'inflation et les chocs énergétiques. En 2023, le résultat négatif s'améliore de 33 Md€ pour s'établir à – 125 Md€, du fait principalement de la baisse des charges financières (cf. *infra*).

Graphique n° 12 : évolution du résultat de 2013 à 2023 (en Md€)

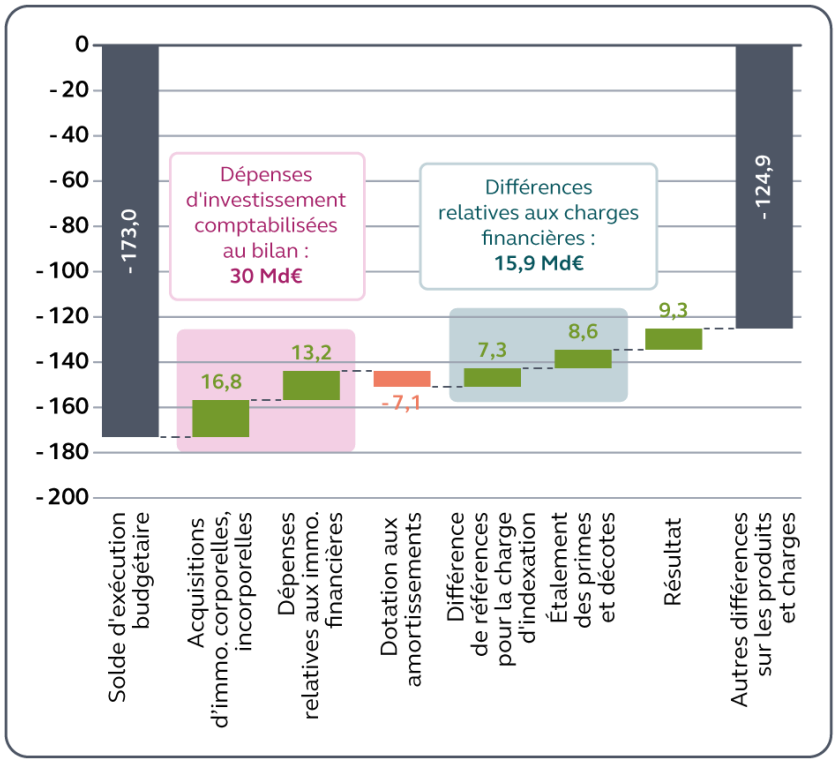


Source : CGE, Cour des comptes, chaque catégorie de charges est présentée en net des produits qui y sont rattachés. Les produits indiqués sur le graphique sont donc les produits régaliens, constitués pour l'essentiel par l'impôt.

Le résultat négatif de 2023 reste encore très éloigné des niveaux enregistrés avant la crise sanitaire. Il représentait en moyenne 23 % des produits régaliens nets sur la période 2013- 2019. Cette proportion est de 39 % en 2023, après être montée jusqu'à 57 % en 2020.

En 2023, l'évolution du résultat en comptabilité générale (amélioration de 33 Md€) est de sens opposé à celle observée en comptabilité budgétaire (dégradation de 22 Md€). En raison de différences portant sur les référentiels comptables applicables, certaines dépenses tel que les investissements réalisés ont des conséquences sur le déficit budgétaire alors qu'elles viennent s'imputer, en comptabilité générale, non pas sur le compte de résultat de l'État mais sur son bilan. Certaines modalités de prise en compte des charges (provision d'indexation des emprunts, étalement des primes et décotes) ont également un impact sur ces évolutions.

Graphique n° 13 : passage du déficit budgétaire au résultat comptable



Source : Cour des comptes

II - Les produits régaliens : un montant stable, une composition en évolution

Le total des produits perçus par l'État atteint 402,3 Md€ en 2023, soit une hausse de près de 13,4 Md€ sur l'exercice (388,9 Md€ en 2022). Ces produits sont de plusieurs types et répartis comme suit :

Tableau n° 2 : répartition des produits en 2022 et 2023 (en Md€)

Type de produit	2022	2023	Variation
Produits régaliens avant PSRUE	341,1	339,8	-1,3
Produits de fonctionnement	28,1	29,5	1,4
Produits d'intervention	7,6	17,1	9,5
Produits financiers	12,1	16	3,9
Total produits	388,9	402,3	13,4

Source : CGE, les produits s'entendent hors reprises de provisions
Les produits de fonctionnement, d'intervention et financiers viennent en déduction des charges du même type dans le compte général de l'État, aboutissant aux charges dites « nettes ». Seuls les produis régaliens sont analysés isolément.

Les produits dits « régaliens »[31] sont issus de l'exercice de la souveraineté de l'État et proviennent de tiers qui ne reçoivent pas directement, en contrepartie des sommes dont ils doivent s'acquitter, une ressource d'une valeur équivalente. Il s'agit principalement des produits fiscaux nets et des amendes. Ils se montent à 339,8 Md€ en 2023, contre 341,1 Md€ en 2022, avant la diminution occasionnée par le prélèvement sur recettes pour l'Union européenne. Après déduction du PSRUE (de 24,2 Md€ en 2022 et 23,9 Md€ en 2023), les produits régaliens nets restent stables, passant de 317 Md€ en 2022 à 316 Md€ en 2023.

Toujours dominés par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA, 96 Md€ et 30 % du total) et par l'impôt sur le revenu (IR, 89,5 Md€ et 28 % du total), leur composition évolue pour plusieurs raisons.

La première est l'effet de la réforme de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) instaurée pour 2023 visant à diminuer progressivement cet impôt jusqu'à son extinction en 2027. Elle a conduit à attribuer aux collectivités territoriales une nouvelle fraction de TVA[32] de 10,4 Md€ pour compenser leur perte de ressource liée à la CVAE correspondante. Dans le

[31] Ils sont présentés en net des remboursements et dégrèvements.
[32] La fraction de TVA reversée aux collectivités territoriales s'élève à 24,9 % de cet impôt en 2023 contre 20,3 % en 2022.

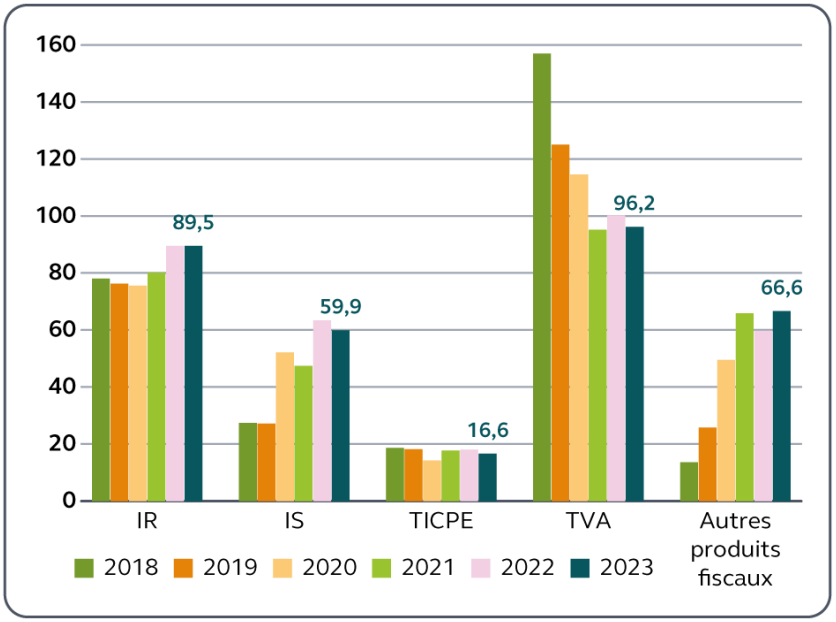
cadre de la rebudgétisation de la CVAE, l'intégralité du reliquat de cet impôt sera attribuée à l'État durant cette période de transition. Dès lors, l'État a moins bénéficié de l'effet positif de l'inflation des prix sur la collecte de TVA. Au total, en prenant en compte les demandes de remboursements de crédit de TVA, le produit net de TVA attribué à l'État diminue de 4 Md€. Inversement, l'affectation en 2023 du produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au budget de l'État accroît les produits régaliens de 5,8 Md€[33] sur l'exercice[34] mais ce montant se réduira chaque année jusqu'à 2027. Depuis plusieurs années l'État a ainsi augmenté significativement la fraction de TVA reversée aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale afin de compenser la disparition de certains impôts ou prélèvements.

Par ailleurs, certaines évolutions résultent de dynamiques conjoncturelles et non de modalités d'affectation. Ainsi, le recul du bénéfice fiscal des entreprises en 2022 s'est traduit en 2023 par une diminution du produit d'impôt sur les sociétés (IS) de 3,5 Md€. La prolongation du bouclier tarifaire a eu un effet négatif sur le produit de la taxe intérieur de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (-1,4 Md€), de même que la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-2,9 Md€).

[33] Dans son opinion sur les comptes, la Cour observe que les acomptes de CVAE 2023 ont été enregistrés à tort en produits.

[34] Le montant de la fraction de TVA affectée aux collectivités territoriales en remplacement de la CVAE a été de 10,4 Md€.

Graphique n° 14 : évolution des principales composantes des produits régaliens (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après le CGE. Produits avant PSRUE. La CVAE entre dans la catégorie des autres produits fiscaux à compter de 2023.

Dans le CGE, les autres catégories de produits viennent en diminution des charges du même type ; leur évolution est donc expliquée dans l'analyse des charges nettes.

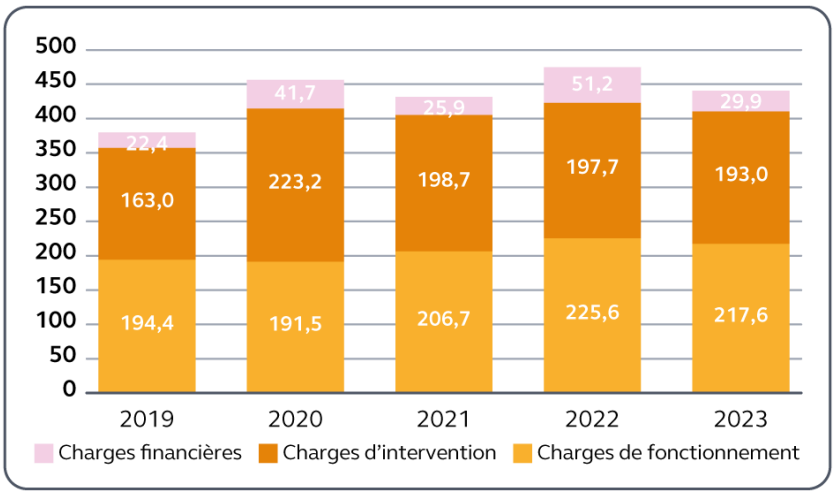
III - Des charges nettes en baisse pour des raisons en partie non pérennes

Les charges de l'État sont réparties entre les charges de fonctionnement, inhérentes à l'exercice de l'activité de l'État, les charges d'intervention, qui reflètent des choix de politique publique, et les charges financières.

En net des produits qui leur sont affectés, les charges de l'État se montent à 440,8 Md€ en 2023. Elles sont en diminution de 7,2 % (-34,1 Md€) par rapport à 2022 (474,9 Md€), ce qui s'explique par une baisse

de 21,6 Md€ des charges financières, de 8,2 Md€ des charges de fonctionnement et de 4,3 Md€ des charges d'intervention[35].

Graphique n° 15 : évolution et répartition des différentes charges de l'État, en net (en Md€)



Source : CGE

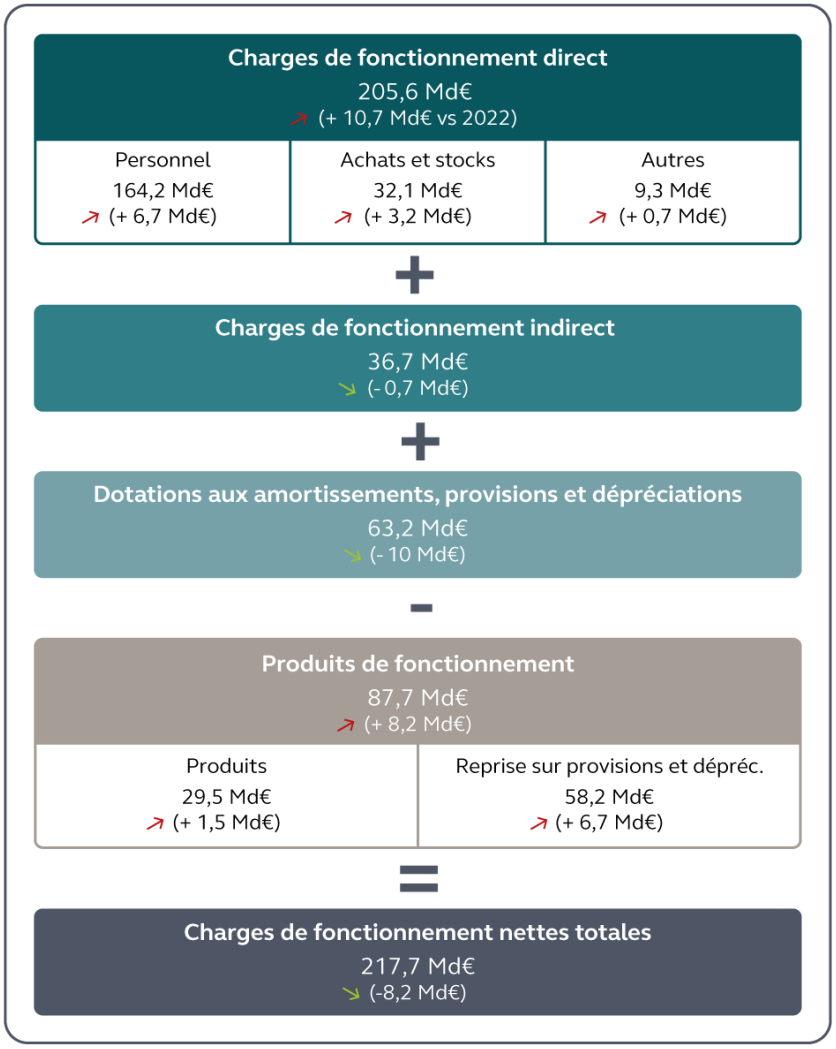
Ces différentes catégories de charges baissent en 2023, mais dans des proportions variables et pour des raisons différentes.

A - Une diminution des charges de fonctionnement liée à la non reconduction d'évènements spécifiques à 2022

Les charges de fonctionnement s'établissent à 217,7 Md€ fin 2023, soit une baisse de 8,2 Md€ par rapport à 2022 (225,9 Md€). Cette évolution favorable tient principalement à des évènements non récurrents, comme l'évolution des contentieux, et masque la progression d'autres éléments plus durables comme les charges de personnels.

[35] Sauf précision contraire, le montant des charges est présenté en net après déduction des produits y afférant (produits de fonctionnement déduits des charges de fonctionnement par exemple).

Schéma n° 1 : décomposition et évolution des différentes composantes des charges de fonctionnement nettes (en Md€)



Source : CGE

Les charges de personnel augmentent de près de 7 Md€ (+4,2 %). Ce mouvement est dû à la fois à l'augmentation de la rémunération du personnel (+3,3 Md€), en lien avec les revalorisations du point d'indice[36] et à celle des pensions (+2,1 Md€), revalorisées de 0,8% au 1er janvier 2023.

Le mouvement favorable observé globalement sur les charges de fonctionnement provient de l'évolution des litiges qui opposent l'État aux tiers. En effet, la dotation exceptionnelle de 8,3 Md€ constatée en 2022 pour couvrir le contentieux qui oppose EDF à l'État depuis la mise en place des boucliers tarifaires n'a pas d'équivalent en 2023. Par ailleurs, des litiges fiscaux provisionnés au cours des années antérieures ont été soldés en 2023, ce qui a conduit à constater un produit de fonctionnement (reprise de provision) pour 3,7 Md€ alors que les charges réellement supportées viennent en diminution des produits régaliens. Au total, la variation des dotations et des reprises se traduit par un effet favorable de 16,7 Md€.

B - Malgré la sortie de crise, des charges d'intervention toujours aussi importantes

Les charges d'intervention nettes correspondent à la mission de régulateur économique et social de l'État et, à ce titre, reflètent des choix de politique publique. Elles ressortent en baisse à 194 Md€ en 2023, après 198 Md€ en 2022, 199 Md€ en 2021 et 223 Md€ en 2020.

Cette diminution des charges nettes de 4,2 Md€ résulte essentiellement de l'augmentation de 9,5 Md€ des contributions reçues des tiers, qui font passer les produits d'intervention[37] de 7,6 Md€ pour 2022 à 17,1 Md€ en 2023. Ainsi, en 2023, l'État a perçu 12,2 Md€ de la part de l'Union européenne au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)[38] et du plan RepowerEU.

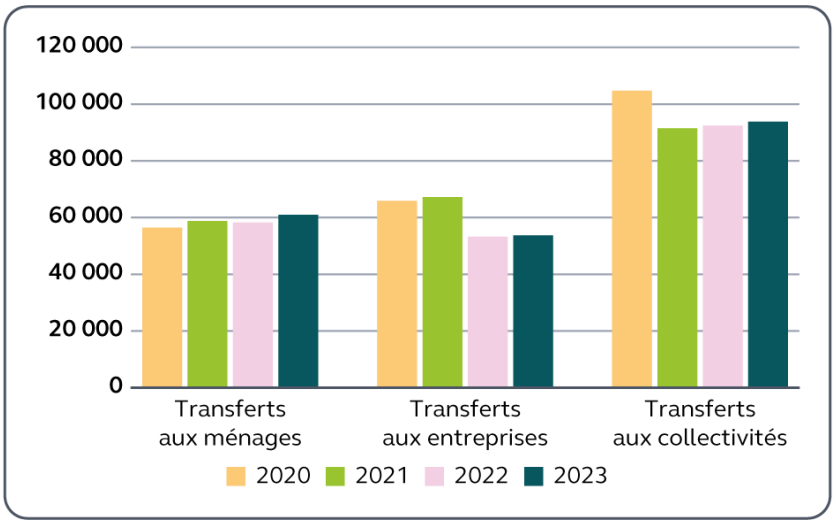
[36] Gelé depuis 2018 et revalorisé de 3,5 % au 1er juillet 2022 – soit un premier effet en année pleine sur l'exercice 2023, le point d'indice de la fonction publique a été revalorisé de 1,5 % au 1er juillet 2023 par le décret n° 2023-519.

[37] Les produits d'intervention se rapportant à l'ensemble de ces charges d'intervention correspondent essentiellement à des participations de tiers à des dépenses d'intérêt public, sans contrepartie équivalente pour ces derniers.

[38] La facilité pour la reprise et la résilience est financée en partie par un emprunt de l'Union européenne dont l'État est garant à hauteur de 75 Md€. Dans l'acte de certification pour 2023, la Cour a relevé que le chiffrage de cette garantie devrait figurer parmi les engagements hors bilan de l'État.

Avant prise en compte de cette hausse des produits, les interventions brutes, incluant les transferts et les dotations nettes de reprises, atteignent 210,6 Md€ en 2023, contre 205,3 Md€ en 2022. Près de la moitié des 5,2 Md€ d'augmentation observés sur l'exercice est liée à la hausse des transferts aux ménages.

Graphique n° 16 : évolution des charges d'intervention, avant prise en compte des produits d'intervention, entre 2020 et 2023 (en M€)

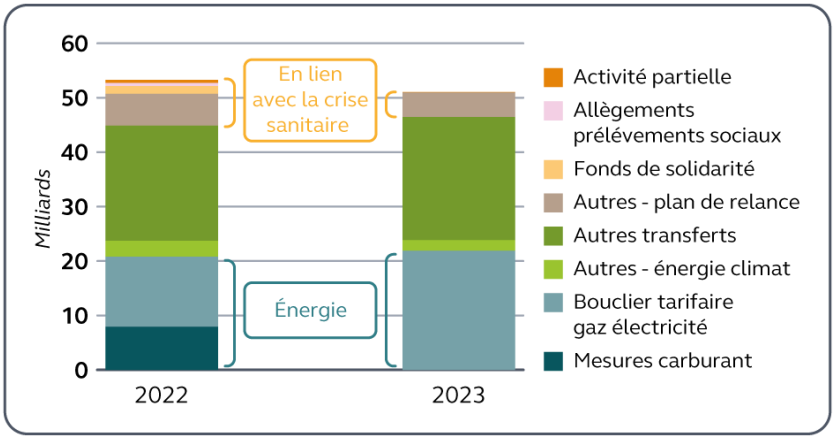


Source : Cour des comptes à partir du CGE et de Chorus - transferts bruts augmentés des dotations nettes des reprises.

Les interventions en faveur des ménages augmentent de 2,7 Md€ (+ 5 %) sous l'effet de mesures prises en faveur du pouvoir d'achat comme la prime carburant (+0,7 Md€), la revalorisation de l'allocation adulte handicapé (+ 0,7 Md€) ou la hausse des prestations versées par l'Agence nationale de garantie des droits des mineurs (+1 Md€). Cette augmentation a toutefois été atténuée par la sortie de certains dispositifs de crise. Ainsi, l'aide exceptionnelle de solidarité, qui avait représenté plus de 1 Md€ de transfert à destination des ménages en 2022, est tombée à un montant quasiment nul en 2023.

S'agissant des interventions à destination des entreprises, si le montant global reste stable à 53,7 Md€, la composition évolue. Les dispositifs liés à la sortie de la crise sanitaire et au plan de relance se réduisent de 3,5 Md€ avec la fin du fonds de solidarité et de l'activité partielle. Les mesures prises en 2022 pour limiter la hausse des prix de l'énergie évoluent en 2023 avec la fin des mesures carburant (-8,2 Md€) et la hausse de 9 Md€ des charges nettes liées aux boucliers tarifaires gaz et électricité.

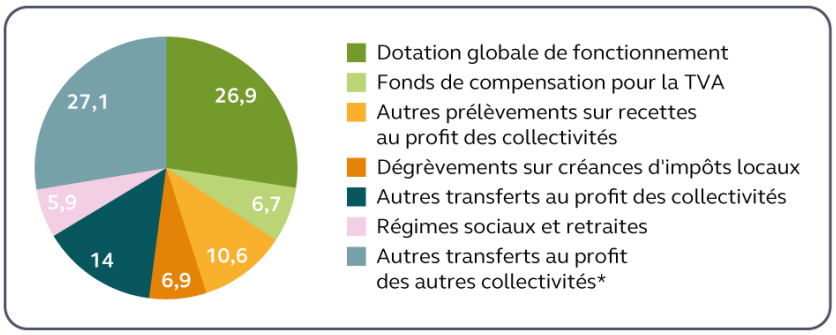
Graphique n° 17 : répartition des charges d'intervention en faveur des entreprises (en Md€)



Source : Cour des comptes

Enfin, les interventions en faveur des collectivités[39] augmentent légèrement sur l'exercice, passant de 92,3 Md€ en 2022 à 93,8 Md€ en 2023. Ces charges n'intègrent pas les ressources fiscales des collectivités collectées par l'État pour leur compte. Elles se répartissent comme suit :

Graphique n° 18 : répartition des charges d'intervention en faveur des collectivités (en Md€)



Source : CGE
** Les autres collectivités comprennent des entités ayant un statut de droit public non citées par ailleurs ou les institutions internationales.*

[39] Sauf précision contraire, les collectivités incluent les collectivités territoriales et les autres entités publiques bénéficiant de transferts (établissements publics par exemple). Ces derniers sont présentés y compris les dotations aux provisions et aux dépréciations, nettes des reprises.

La hausse de 1,5 Md€ de ces interventions s'explique notamment par la compensation par l'État (pour 2,4 Md€) de la fraction d'accise sur l'électricité due aux communes et aux départements en raison du maintien du volet fiscal du bouclier tarifaire en 2023.

C - Une baisse des charges financières qui n'exclut pas une augmentation des charges d'intérêts en 2023

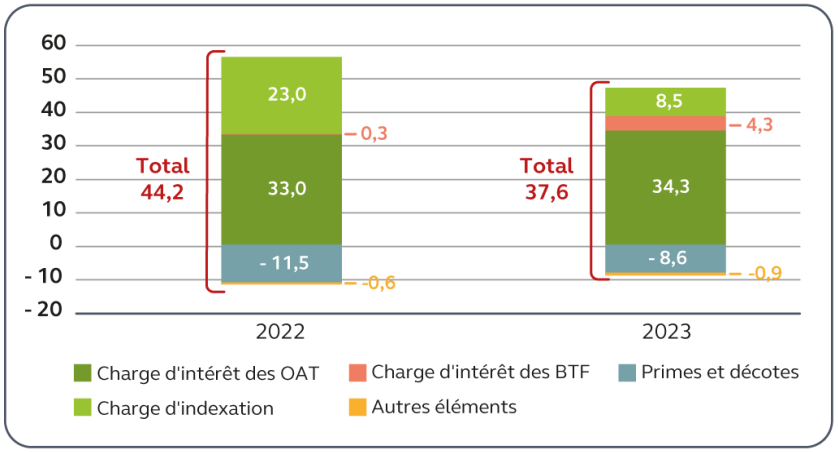
À lui seul, le montant cumulé des charges de fonctionnement et d'intervention dépasse nettement celui des produits régaliens. Or, l'État doit aussi, du fait de son endettement élevé, faire face à des charges de nature financière.

Les charges financières nettes s'établissent à 29,6 Md€ en 2023, soit une baisse de 21,6 Md€ par rapport à 2022 (51,2 Md€ en 2022). Cette baisse provient pour l'essentiel de deux effets dont le premier est exceptionnel. D'une part, la reprise par l'État de 10 Md€ de la dette de SNCF Réseau en 2022 (classée en charges financières) entraîne une baisse mécanique du même montant en 2023. D'autre part, 14,5 Md€ de cette baisse s'expliquent par l'évolution de la charge liée à l'indexation du capital de certains emprunts, compte tenu de la baisse de l'inflation (voir graphique n° 18 et encadré ci-après).

En ne considérant que la dette négociable[40], car c'est elle qu'impacte la qualité de crédit de l'État telle qu'évaluée par les agences de notation, la charge passe de 44,2 à 37,6 Md€ de 2022 à 2023. Cette évolution favorable (-6,6 Md€) est liée à la baisse des charges d'indexation portant sur les capitaux empruntés. Elle ne doit pas occulter le fait que l'État paie plus d'intérêts sur sa dette, notamment à cause d'émissions de titres de court terme (bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés – BTF).

[40] S'agissant de l'État, on distingue la dette négociable, c'est-à-dire contractée sous forme d'instruments financiers échangeables sur les marchés financiers (incluant les titres indexés) et une dette non négociable, correspondant aux dépôts de certains organismes (établissements publics, etc.) sur le compte du Trésor.

Graphique n° 19 : charge nette de la dette négociable de l'État



Source : CGE
Les Obligations assimilables du Trésor (OAT), indexées ou non, sont les titres de moyen et long termes émis par l'État, les Bons du Trésor à taux fixe et intérêt précomptés (BTF) sont les titres de court terme, ayant une maturité à l'émission inférieure à un an.

Au total, les intérêts comptabilisés sur la dette négociable de court terme s'accroissent de 4 Md€ sur l'exercice. Les intérêts versés sur la dette de moyen et long termes augmentent quant à eux de 1,2 Md€. Ces hausses s'expliquent surtout par la hausse des émissions de titres de court terme (bons à taux fixe et intérêts précomptés – BTF), de 312 Md€ en 2022 à 345 Md€ en 2023. En parallèle, suivant les évolutions de contexte, le taux moyen d'émission de ces titres est passé de 0,19 % en 2022 à 3,33 % en 2023.

Une charge d'indexation dont le montant annuel varie en fonction de l'inflation

Pour chaque titre indexé, le capital est, à échéance, remboursé en y appliquant un coefficient qui reflète l'évolution de l'inflation sur la durée de vie du titre. Au lieu d'être entièrement constaté à l'arrivée à échéance de chaque titre, l'impact de l'inflation est constaté annuellement par l'établissement d'une charge spécifique. Celle-ci représente l'impact de l'évolution annuelle de l'inflation sur le surplus de capital à rembourser à échéance pour l'ensemble des titres.

La vision patrimoniale de la comptabilité générale permet de voir s'accumuler ce provisionnement annuel qui constitue un passif de l'État. Celui-ci représente tout ce que l'État devrait débourser, au titre de l'évolution de l'inflation depuis l'émission de chaque titre, si tous les titres indexés arrivaient à maturité sur l'exercice. À fin 2023, ce passif d'indexation est de 54 Md€. Cela signifie que, si tous les titres indexés étaient arrivés à échéance en 2023, l'État aurait dû rembourser 54 Md€ de surplus d'indexation, en plus du principal des titres.

Pour 2023 dans le compte général de l'État, l'augmentation de la provision liée à l'évolution de l'inflation entrant dans la charge de la dette est de 8,5 Md€, contre 23 Md€ en 2022. L'irrégularité des montants provient de la rapidité du mouvement d'inflation en 2022 et du ralentissement de l'inflation en 2023.

Le montant est différent de la charge constatée en comptabilité budgétaire (15,3 Md€ en 2022 et 15,8 Md€ en 2023) car le calendrier de l'inflation pris en compte n'est pas le même. D'après l'article 125 de la LFI pour 2000, la charge d'indexation budgétaire est calculée par rapport aux dates de coupon alors qu'en comptabilité générale, la clôture de l'exercice marque la prise en compte. Dans les deux cas, la référence d'inflation utilisable est le mois M-2 avant ces dates.

Par ailleurs l'étalement dans le temps des primes encaissées à l'émission et l'amortissement des décotes constatées sont intégrés dans les charges financières de la dette négociable. L'encours des primes à étaler et des décotes à amortir fait l'objet d'un suivi, qui est commenté ci-après avec les dettes financières au passif du bilan de l'État.

CONCLUSION

Le résultat de l'État reste fortement négatif mais s'améliore de 33 Md€ en 2023, à -125 Md€, après une dégradation de 17 Md€ en 2022. De 2012 à 2019, ce chiffre avait oscillé entre -94,2 Md€ et -51,7 Md€ ; la crise sanitaire a donc entraîné un changement d'échelle qui ne s'est pas résorbé.

D'un côté, les produits régaliens nets sont quasiment stables, passant de 316,9 Md€ en 2022 à 315,9 Md€ en 2023 (baisse de -1 Md€). Les autres types de produits (de fonctionnement, d'intervention ou financiers), qui évoluent favorablement, viennent en déduction des charges de même catégorie, présentées en net.

Les charges de l'État, nettes des produits correspondants, se montent à 440,8 Md€ en 2023. Cette diminution de 7,2 % (- 34 Md€) par rapport à 2022 (474,9 Md€) est principalement répartie entre une diminution de 21,6 Md€ des charges financières et de 8,2 Md€ des charges de fonctionnement. L'amélioration observée en 2023 tient majoritairement à des évènements atypiques de 2022 qui ne se sont pas reproduits en 2023.

S'agissant des charges de fonctionnement, l'évolution à la baisse s'explique par la variation favorable des dotations et reprises de provisions pour 16,7 Md€[41], du fait notamment de l'évolution des contentieux et en dépit de charges de personnel en hausse de près de 7 Md€. En particulier, l'année 2022 avait été marquée par la prise en compte du contentieux avec EDF dans le cadre des boucliers tarifaires doté pour 8,3 Md€. En 2023, d'autres litiges liés à l'impôt se sont soldés et ont été repris, générant une variation positive de 3,7 Md€.

S'agissant des charges financières nettes, elles s'établissent à 29,6 Md€ en 2023, soit une baisse de 21,6 Md€ par rapport à 2022 (51,2 Md€). Cette baisse est due, d'une part, à la non récurrence de la reprise par l'État de 10 Md€ de la dette de SNCF Réseau en 2022, alors classée en charges financières. Elle résulte d'autre part, pour 14,5 Md€, de la baisse de l'inflation, qui vient diminuer le coût de l'indexation. Cette évolution ne reflète donc pas une amélioration de la situation d'endettement de l'État.

[41] D'autres produits, d'un montant total de 1,5 Md€, permettent de retrouver la diminution globale de 8,3 Md€.

Chapitre III

Des engagements hors bilan élevés et en hausse, du fait de la baisse des taux d'intérêt

Certains engagements ne satisfont pas aux critères comptables permettant de les retranscrire au passif au bilan de l'État, par exemple en raison de leur niveau d'incertitude ou encore parce qu'il peut être impossible d'en évaluer le montant de façon suffisamment fiable. Ils sont en conséquence présentés en annexe des comptes[42]. Le périmètre de ces engagements dits « hors bilan » étant difficile à établir, la norme comptable a choisi de ne retenir que les engagements explicites.

Ces engagements sont de plusieurs types et ils peuvent être analysés en fonction de leur probabilité d'occurrence : quasi-certaine pour les engagements de retraite des fonctionnaires[43], probable pour les engagements au titre de la mission de régulateur économique et social de l'État et difficile à estimer pour les engagements de nature financière comportant principalement des garanties. Ce dernier type d'engagements répond à l'expression comptable consacrée d'*« engagements pris dans le cadre d'accords bien définis »*.

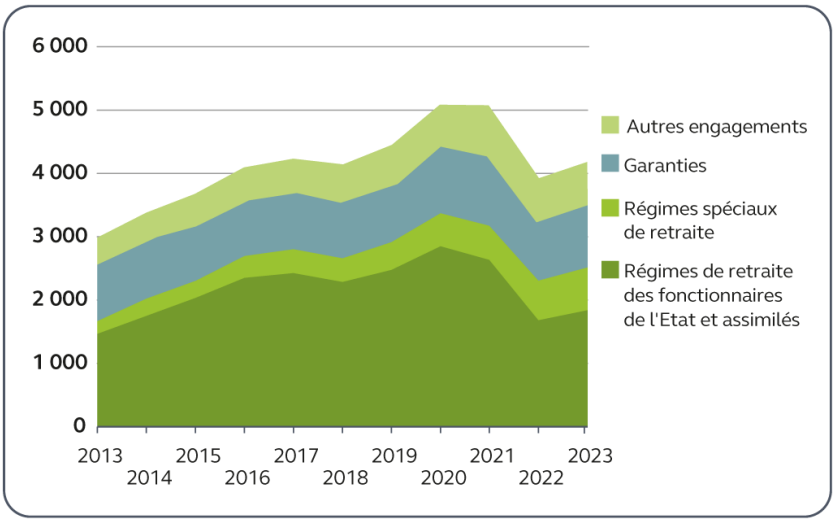
---

[42] Suivant les articles 27 et 54 de la LOLF.

[43] Le classement en hors bilan venant de l'incertitude sur le montant du décaissement, de sa probabilité de survenance et de sa temporalité.

La valeur des engagements hors bilan donnés par l'État a augmenté en 2023 pour atteindre 4 188 Md€ au 31 décembre 2023[44], contre 3 921 Md€ au 31 décembre 2022.

Graphique n° 20 : évolution des engagements hors bilan donnés par l'État depuis 2013 (en Md€)



Source : Cour des comptes, à partir du CGE

Les engagements relatifs aux retraites des fonctionnaires ont été réévalués à la hausse en 2023 du fait de la baisse du taux d'actualisation (I), qui impacte également fortement les engagements donnés par l'État dans sa mission de régulateur économique et social (II). Les engagements financiers sont également en hausse du fait notamment du dynamisme de la collecte d'épargne réglementée.

[44] Les engagements ici détaillés sont les engagements donnés par l'État. L'État reçoit également des engagements qui pourraient produire des encaissements dans le futur. Ceux sont bien moins élevés (126 Md€ en 2023).

I - Des engagements de retraite dont la hausse sensible reflète surtout la baisse des taux d'intérêt

L'engagement de l'État en matière de régime de retraite des fonctionnaires est calculé comme la valeur actuelle probable des montants qui seront versés aux retraités et aux actifs présents à la date d'évaluation. Cette valeur est déterminée de façon actuarielle, à législation constante.

De 2021 à 2022, les engagements de retraite avaient baissé de 921 M€ (passant de 2 534 Md€ en 2021 à 1 613 Md€ en 2022), la quasi-totalité de ce mouvement étant imputable à la hausse du taux d'actualisation utilisé par l'administration, passé de 2021 à 2022 de -1,37 % à + 0,91 %.

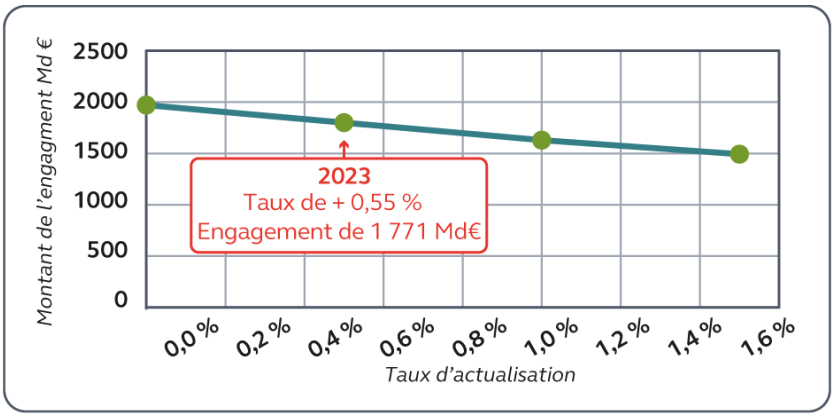
La logique est la même, mais en sens inverse, en 2023. En effet, le taux d'actualisation passe de + 0,91 % à + 0,55 %. En conséquence, les engagements de retraite augmentent, s'élevant à 1 771 Md€. Sur la hausse de 158 Md€ constatée en 2023, la baisse du taux d'actualisation représente un ajustement de +114 Md€. La réforme des retraites, encore récente, ne vient réduire l'engagement que de 4 Md€[45].

Le taux d'actualisation, fondé sur l'évolution du marché des titres d'État, domine en effet les autres déterminants de ces engagements et occulte les évolutions tangibles sous-jacentes. Si l'on appliquait aux engagements actuels le taux de 2022 (+0,91%), les engagements de retraite des fonctionnaires auraient été de 1 657 Md€, soit une hausse non pas de 158 Md€ mais de 44 Md€ par rapport à 2022 (1 613 Md€).

Le calcul de l'engagement est très fortement influencé par le taux d'actualisation. Le graphique suivant montre que, toutes choses égales par ailleurs, une hausse de 1,5 % du taux d'actualisation fait varier l'engagement d'environ 500 Md€.

[45] Le reste relève d'autres dynamiques de calcul (une année d'actualisation en moins) ainsi que des droits acquis par rapport aux droits versés.

Graphique n° 21 : évolution de l'engagement de retraire des fonctionnaires en fonction du taux d'actualisation, toutes choses égales par ailleurs



Source : CGE

Le CGE rappelle que le montant des engagements ne doit être pris que comme un ordre de grandeur, étant donné les hypothèses qui entourent son calcul et les à-coups résultant des variations du taux d'actualisation.

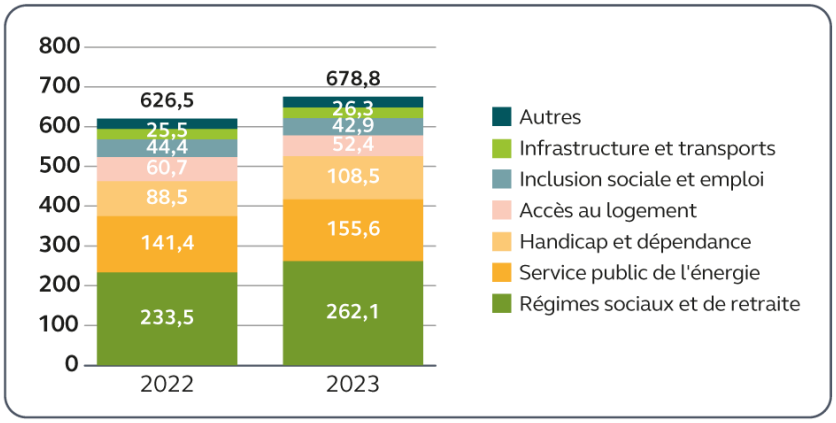
II - Des engagements de l'État au titre de sa mission de régulateur économique et social en hausse de plus de 50 Md€

Après avoir fortement diminué entre 2021 et 2022, ces engagements, qui recouvrent une grande variété de politiques publiques, sont passés de 626 Md€ fin 2022 à 679 Md€ fin 2023, soit une hausse de 53 Md€.

Les principales composantes de cette hausse correspondent à la garantie de couverture des besoins des régimes spéciaux de retraite (SNCF, RATP…). Comme pour les engagements de retraite des fonctionnaires, l'essentiel de cette variation est lié à baisse du taux d'actualisation utilisé, qui a par exemple un impact haussier de 12,8 Md€ pour ce qui relève du régime de la SNCF. Les engagements au titre des régimes spéciaux représentaient 39 % des engagements d'intervention en 2023, soit un niveau comparable à celui de 2022 (37 %).

À ces éléments s'ajoute la hausse de plus de 19,9 Md€ des aides pour le handicap et la dépendance à la suite de l'entrée en vigueur de la réforme de l'AAH en octobre 2023 (+14,9 Md€ hors effet de taux).

Graphique n° 22 : les engagements donnés par l'État au titre de sa mission de régulateur économique et social (en Md€)



Source : Cour des comptes, à partir du CGE

Les engagements de l'État en lien avec le soutien public de l'énergie progressent de 14 Md€ par rapport à 2022, pour s'établir à 156 Md€ en 2023. Cette évolution masque cependant deux effets contraires. D'une part, les engagements de l'État pour soutenir la production d'énergies renouvelables[46] ont fortement progressé (+ 33 Md€). Cette hausse est liée à la variation du taux d'actualisation mais aussi à la baisse des prix de l'énergie sur le marché à terme. D'autre part, les actions de l'État mises en place en 2022 pour lutter contre la hausse des prix de l'énergie, tels que les boucliers tarifaires relatifs au gaz et à l'électricité, arrivent à extinction, ce qui a généré une minoration des engagements de 36 Md€[47].

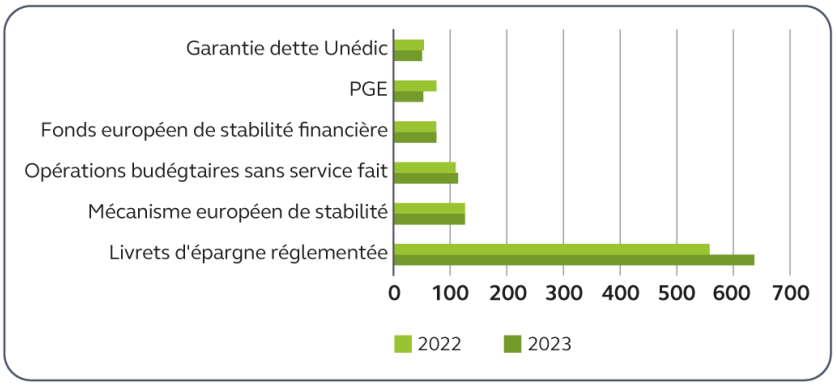
III - Des engagements financiers qui augmentent du fait du dynamisme de l'épargne réglementée

Le troisième type d'engagements que peut prendre l'État regroupe les engagements *« pris dans le cadre d'accords bien définis »*. Il s'agit d'engagements de nature financière et notamment de garanties. À la différence des engagements de retraite par exemple, ces engagements sont assis sur des bases contractuelles et leur montant est univoque.

[46] En garantissant aux producteurs de ces énergies un niveau de rémunération.
[47] Le solde n'est constitué que du dispositif d'amortisseur électricité pour 0,7 Md€.

Fin 2023, les engagements donnés de ce type étaient évalués à 1 591 Md€[48], soit une hausse de 47,6 Md€ sur l'exercice.

Graphique n° 23 : principaux engagements financiers en 2022 et 2023 (en Md€)



Source : CGE

Cette augmentation est portée par l'évolution de la garantie accordée aux épargnants dans le cadre de l'épargne réglementée. En effet, le montant des dépôts sur ces livrets d'épargne a atteint 637 Md€ fin 2023, contre 558 Md€ fin 2022 (+79 Md€). Cette collecte dynamique s'explique principalement par la hausse des taux ayant rendu ces supports d'épargne plus attractifs.

Ces effets sont partiellement compensés par la diminution des prêts garantis par l'État (PGE) malgré leur prolongation jusqu'à fin 2023. La baisse de 23 Md€ de l'encours garanti (passé de 75,8 à 52,7 Md€ de 2022 à 2023) est lié aux remboursements effectués par les entreprises[49].

Pour la première fois, les engagements pris par l'État au titre du financement du budget de l'Union européenne sont chiffrés, à hauteur de 83 Md€[50] en 2023 contre 110 Md€ pour 2022.

[48] L'acte de certification sur les comptes 2023 fait état de l'absence de plusieurs engagements financiers, notamment de celui pris pour garantir la dette de Bpifrance (44,6 Md€) et de celui au titre du financement du plan de relance européen (75 Md€).
[49] La valeur retenue pour les PGE fait l'objet d'une observation pour insuffisance d'éléments probants dans l'acte de certification de 2023.
[50] La Cour estime, dans l'acte de certification pour 2023, que ces engagements devraient être majorés de 75 Md€ au titre de la garantie apportée par l'État au financement du plan « Next Generation EU ».

CONCLUSION

La valeur des engagements hors bilan donnés par l'État atteint 4 188 Md€ au 31 décembre 2023.Ce montant représente plus de douze ans de produits régaliens[51] *et est en hausse de 266 Md€ par rapport à 2022.*

Il se compose de plusieurs parties : les engagements de retraite des fonctionnaires, pour 1 841 Md€, les engagements de l'État au titre de sa mission de régulateur économique et social, pour 680 Md€ (incluant les régimes spéciaux de retraite (SNCF, RATP) à hauteur de 262 Md€) et enfin les engagements financiers (1 591 Md€) qui comprennent notamment la protection de l'épargne réglementée, les prêts garantis par l'État et les garanties et engagement vis-à-vis de l'Union européenne.

La quasi-totalité de la hausse de ces engagements est due à la baisse du taux utilisé pour les actualiser, fondé sur les taux d'emprunt de l'État et qui passe de +0,91 % en 2022 à +0,55 % en 2023. Au regard de cet impact, les évolutions de certains autres déterminants des engagements, comme celui de la récente réforme des retraites, sont limitées.

Du fait notamment de l'impact de ce taux d'actualisation, l'évaluation des engagements hors bilan doit être prise avec précaution et plutôt comme un ordre de grandeur.

[51] 339,8 Md€, chiffre avant déduction du PSR UE.

Liste des abréviations

AFD..... Agence française de développement
APLD ..... Activité partielle de longue durée
BTAN..... Bon du Trésor à intérêts annuels
BTF ..... Bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté
BT ..... Bon du Trésor
CDC ..... Caisse des dépôts et consignations
CEA..... Commissariat à l'énergie atomique
FESF ..... Fonds européen de stabilité financière
CGE..... Compte général de l'État
CVAE..... Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
IS ..... Impôt sur les sociétés
EFN ..... Endettement financier net
PGE ..... Prêts garantis par l'État
EPIC ..... Établissement public à caractère industriel et commercial
FRR ..... Facilité pour la reprise et la résilience
INSEE ..... Institut national de la Statistique et des études économiques
BFR ..... Besoin en fonds de roulement
IR..... Impôt sur le revenu
TICPE ..... Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TVA ..... Taxe sur la valeur ajoutée
COR ..... Conseil d'orientation des retraites
LOLF..... Loi organique relative aux lois de finances
OAT ..... Obligations assimilables du Trésor
ONF..... Office national des forêts
PSRUE ..... Prélèvement sur recettes au profit de l'Union Européenne

Annexes

Annexe n° 1 : glossaire 60
Annexe n° 2 : bilan et compte de résultat 62
Annexe n° 3 : les différentes méthodes d'évaluation des actifs corporels..... 65

Annexe n° 1 : glossaire

Actif : élément identifiable du patrimoine ayant une valeur économique positive, c'est-à-dire un élément générant une ressource que l'entité contrôle du fait d'événements passés et dont elle attend des avantages économiques futurs. Pour être qualifié d'actif, un bien doit être un élément identifiable du patrimoine, être contrôlé par l'entité, procurer des avantages économiques futurs.

Actif circulant : actif qui ne reste pas de façon durable au bilan de l'État ; il peut s'agir des stocks ou d'éléments de trésorerie.

Actif immobilisé, ou non circulant : ils comprennent l'ensemble des biens qui ont vocation à perdurer durablement, appelés aussi "haut du bilan". Contrairement aux actifs circulants, ils ne sont pas détruits lors du premier usage, et ne sont pas liquidables aussi facilement

Amortissement : répartition du coût d'acquisition d'un bien sur la période au cours de laquelle il sera utilisé, période qui démarre à compter de la mise en service du bien.

Charges : Les charges comprennent les sommes versées ou à verser soit en contrepartie de marchandises, approvisionnements, travaux et services consommés par l'entreprise ainsi que des avantages qui lui ont été consentis, soit en vertu d'une obligation légale que l'entité doit remplir, soit exceptionnellement sans contrepartie.

Plusieurs distinctions peuvent être appliquées aux charges, par exemple en fonction de leur caractère décaissable ou non. Les charges décaissables impactent immédiatement ou en différé la trésorerie de l'entreprise et les charges non décaissables (dotations aux amortissements et provisions) qui n'ont pas d'incidence sur la trésorerie de l'entreprise.

Charges constatées d'avance : charges enregistrées au cours de l'exercice mais qui correspondent à des achats de biens ou services dont la fourniture ou la prestation doit intervenir ultérieurement.

Dépréciation : elle désigne la constatation de la perte de valeur d'un bien, aboutissant à une différence entre la valeur brute et la valeur nette comptable d'un élément actif. Elle est constatée, selon les cas, par des provisions ou des amortissements pour dépréciation.

Engagement : droits et obligations dont les effets sur le montant ou la composition du patrimoine sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures.

Immobilisation : éléments corporels et incorporels destinés à servir de façon durable à l'activité de l'entité. Ils ne se consomment pas par le premier usage.

Immobilisation corporelle : chose sur laquelle s'exerce un droit de propriété. Ces immobilisations se répartissent au bilan, lorsqu'elles sont terminées, sous différentes rubriques : terrains, constructions, installations techniques, etc.

Passif : éléments du patrimoine ayant une valeur économique négative pour l'entité.

Plan comptable général : document permet d'enregistrer les écritures comptables de l'entité, c'est-à-dire l'ensemble de ses ressources et de ses dépenses. Pour les entreprises, il regroupe 9 comptes : les comptes de capitaux, les comptes d'immobilisation, le compte de stocks et en-cours, le compte de tiers, les comptes financiers, le compte de charge, le compte de produit, les comptes spéciaux et éventuellement les comptes analytiques.

Produits constatés d'avance : produits perçus ou comptabilisés avant que les prestations et fournitures les justifiant aient été effectuées ou fournies.

Produits régaliens : les produits régaliens sont l'ensemble des produits fiscaux, auxquels s'ajoutent les amendes, prélèvements et autres pénalités. Il existe également des produits non régaliens (d'intervention, de fonctionnement, financiers).

Provisions pour dépréciation : constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de causes dont les effets ne sont pas jugés irréversibles.

Provisions pour risques et charges : provisions évaluées à l'arrêté des comptes, destinées à couvrir des risques et des charges que des événements survenus ou en cours rendent probables, nettement précisés quant à leur objet mais dont la réalisation est incertaine.

Reprises de provisions : produit qui permet de constater l'annulation totale ou partielle de provisions constituées lors des exercices précédents soit par qu'elles sont devenues sans objet soit parce que le risque associé s'est concrétisé.

Résultat : le résultat de l'exercice est égal à la différence entre les produits et les charges.

Annexe n° 2 : bilan et compte de résultat

Bilan

	Note	31/12/2023 Brut	31/12/2023 Amortissements Dépréciations	31/12/2023 Net	31/12/2022 Retraité Net *	Variation
ACTIF IMMOBILISÉ						
Immobilisations incorporelles	6	67 063	27 666	39 398	36 092	3 305
Immobilisations corporelles	7	679 173	86 034	593 139	583 569	9 570
Immobilisations financières	8	452 551	30 578	421 973	409 915	12 058
Total actif immobilisé		**1 198 788**	**144 277**	**1 054 510**	**1 029 577**	**24 933**
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)						
Stocks	9	38 684	10 811	27 873	29 054	-1 181
Créances	10	155 330	41 986	113 344	113 926	-582
Redevables		*119 734*	*40 834*	*78 900*	*76 659*	*2 240*
Clients		*9 463*	*931*	*8 533*	*4 932*	*3 600*
Autres créances		*26 133*	*221*	*25 912*	*32 335*	*-6 423*
Charges constatées d'avance	10	63 042	0	63 042	27 634	35 408
Total actif circulant (hors trésorerie)		**257 057**	**52 798**	**204 259**	**170 615**	**33 644**
TRÉSORERIE	15					
Fonds bancaires et fonds en caisse		15 514		15 514	80 170	-64 657
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement		-2 668		-2 668	-3 525	857
Autres composantes de trésorerie		21 950		21 950	4 901	17 049
Valeurs mobilières de placement		79	0	79	42	37
Total trésorerie		**34 874**	**0**	**34 874**	**81 588**	**-46 714**
COMPTES DE RÉGULARISATION	16	**824**		**824**	**895**	**-71**
TOTAL ACTIF (I)		**1 491 543**	**197 075**	**1 294 468**	**1 282 675**	**11 793**
DETTES FINANCIÈRES	11					
Titres négociables				2 445 098	2 292 874	152 224
Titres non négociables				0	0	0
Dettes financières et autres emprunts				31 738	34 954	-3 216
Total dettes financières				**2 476 836**	**2 327 827**	**149 009**
DETTES NON FINANCIÈRES (hors tresorerie)	12					
Dettes de fonctionnement				10 218	8 279	1 939
Dettes d'intervention				10 961	11 588	-627
Produits constatés d'avance				108 825	120 230	-11 404
Autres dettes non financières				153 185	156 645	-3 460
Total dettes non financières				**283 189**	**296 741**	**-13 552**
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	13					
Provisions pour risques				35 489	41 669	-6 180
Provisions pour charges				149 360	134 741	14 619
Total provisions pour risques et charges				**184 849**	**176 410**	**8 439**
AUTRES PASSIFS (hors tresorerie)	14			**38 058**	**38 036**	**23**
TRÉSORERIE	15					
Correspondants du Trésor et personnes habilitées				164 566	176 069	-11 503
Autres				0	0	0
Total trésorerie				**164 566**	**176 069**	**-11 503**
COMPTES DE RÉGULARISATION	16			**22 068**	**25 545**	**-3 477**
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)				**3 169 568**	**3 040 629**	**128 939**
Report des exercices antérieurs				-1 916 435	-1 916 510	75
Solde des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation				-302 116	-142 088	-160 027
Écarts de réévaluation et d'intégration				468 381	458 609	9 772
Solde des opérations de l'exercice				-124 930	-157 965	33 035
SITUATION NETTE (III = I - II)	17			**-1 875 100**	**-1 757 954**	**-117 146**

**Voir la note 2 sur l'information comparative retraitée*

Tableau n° 3 : compte de résultat – Tableau des charges nettes

		Note	2023	2022 retraité*	Variation
CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES	Charges de personnel		164 157	157 480	6 677
	Achats, variations de stocks et prestations externes		32 055	28 765	3 290
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations		63 213	73 212	-9 999
	Autres charges de fonctionnement direct		9 305	8 591	714
	Total des charges de fonctionnement direct (I)	18	268 729	268 048	682
	Subventions pour charges de service public		36 121	36 848	-727
	Autres charges de fonctionnement indirect		582	569	12
	Total des charges de fonctionnement indirect (II)	18	36 702	37 417	-714
	Total des charges de fonctionnement (III = I + II)	18	305 432	305 465	-33
	Ventes de produits et prestations de service		3 532	3 181	351
	Production stockée et immobilisée		139	162	-23
	Reprises sur provisions et sur dépréciations		58 169	51 465	6 704
	Autres produits de fonctionnement		25 864	24 733	1 131
	Total des produits de fonctionnement (IV)	18	87 704	79 541	8 164
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)		18	217 728	225 924	-8 196
CHARGES D'INTERVENTION NETTES	Transferts aux ménages		60 525	60 212	313
	Transferts aux entreprises		37 442	37 409	33
	Transferts aux collectivités territoriales		65 204	61 310	3 894
	Transferts aux autres collectivités		33 084	31 184	1 900
	Charges résultant de la mise en jeu de garanties		2 028	1 519	508
	Dotations aux provisions et aux dépréciations		72 641	62 590	10 050
	Total des charges d'intervention (VI)	19	270 923	254 224	16 699
	Contributions reçues de tiers		17 112	7 633	9 479
	Reprises sur provisions et sur dépréciations		60 318	48 842	11 475
	Total des produits d'intervention (VII)	19	77 430	56 476	20 954
TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)		19	193 493	197 748	-4 255
CHARGES FINANCIERES NETTES	Intérêts		41 042	35 931	5 112
	Pertes de change liées aux opérations financières		47	270	-223
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations		5 340	3 315	2 025
	Autres charges financières		13 928	38 024	-24 097
	Total des charges financières (IX)	20	60 358	77 540	-17 183
	Produits des immobilisations financières		9 486	8 716	770
	Gains de change liés aux opérations financières		-1	184	-185
	Reprises sur provisions et sur dépréciations		14 762	14 278	484
	Autres intérêts et produits assimilés		6 516	3 161	3 355
	Total des produits financiers (X)	20	30 763	26 339	4 424
TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)		20	29 594	51 201	-21 607
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)			440 815	474 873	-34 058

**Voir la note 2 sur l'information comparative retraitée*

Tableau n° 4 : compte de résultat – Tableau des produits régaliens nets

	Note	2023	2022 retraité*	Variation
Impôt sur le revenu		89 503	89 516	-13
Impôt sur les sociétés		59 879	63 337	-3 458
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques		16 604	18 054	-1 450
Taxe sur la valeur ajoutée		96 209	100 198	-3 989
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes		33 292	30 827	2 465
Autres produits de nature fiscale et assimilés		33 318	28 814	4 504
TOTAL PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	**21.1**	**328 805**	**330 746**	**-1 941**
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités		10 953	10 393	560
TOTAL AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)	**21.2**	**10 953**	**10 393**	**560**
RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE (XV)	**21.3**	**-23 873**	**-24 230**	**357**
TOTAL PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV + XV)	**21**	**315 885**	**316 909**	**-1 024**

**Voir la note 2 sur l'information comparative retraitée*

Tableau n° 5 : compte de résultat – Tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice

	2023	2022 retraité*	Variation
Charges de fonctionnement nettes (V)	217 728	225 924	-8 196
Charges d'intervention nettes (VIII)	193 493	197 748	-4 255
Charges financières nettes (XI)	29 594	51 201	-21 607
CHARGES NETTES (XII)	**440 815**	**474 873**	**-34 058**
Produits fiscaux nets (XIII)	328 805	330 746	-1 941
Autres produits régaliens nets (XIV)	10 953	10 393	560
Ressources propres de l'Union européenne (XV)	-23 873	-24 230	357
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	**315 885**	**316 909**	**-1 024**
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)	**-124 930**	**-157 965**	**33 035**

**Voir la note 2 sur l'information comparative retraitée*

Source :CGE

Annexe n° 3 : les différentes méthodes d'évaluation des actifs corporels

Pour les bureaux et habitations : valeur vénale, c'est à dire valeur probable de revente d'un bien sur le marché.

Pour les infrastructures routières et le parc pénitentiaire : coût de remplacement déprécié, c'est-à-dire valeur à neuf des actifs de laquelle on déduit les coûts estimés de remise en état.

Pour les matériels et les autres bâtiments (techniques, sanitaires ou sportifs) : coût amorti, c'est à dire valeur historique d'une immobilisation de laquelle on déduit la totalité de l'amortissement cumulé enregistré depuis sa mise en service.