

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT

Synthèse

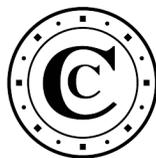
Mai 2014

■ AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire de l'acte de certification adopté par la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

SOMMAIRE

| | |
|--|---|
| La mission de la Cour | 5 |
| La position de la Cour sur les comptes de l'État de 2013 | 7 |



La mission confiée à la Cour

La régularité, la sincérité et la fidélité des comptes

Le second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution dispose : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Le 5° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 confie à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État.

L'article L. 111-3-1-A, introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 29 juillet 2011, précise à ce titre : « La Cour des comptes s'assure que les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière, soit en certifiant elle-même les comptes, soit en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques, dont elle n'assure pas la certification ».

L'objet de la certification

La France est l'un des rares États de la zone euro qui se soit engagé avec la LOLF dans une démarche de certification de ses comptes, établis selon des principes proches de ceux des entreprises.

La certification est une opinion écrite et motivée que formule, sous sa propre responsabilité, un auditeur externe sur les comptes d'une entité.

La Cour mène ses vérifications dans le cadre des dispositions du code des juridictions financières et en se référant aux normes internationales d'audit édictées par la Fédération internationale des experts comptables (IFAC). Un compte-rendu de ses vérifications est joint à l'opinion de la Cour.

Celle-ci peut revêtir quatre formes :

- une certification sans réserve ;
- une certification avec une ou plusieurs réserves sur certains aspects des comptes, considérés comme non satisfaisants ;
- une opinion défavorable, lorsqu'une part trop importante des états financiers est considérée comme non satisfaisante ;
- une impossibilité de certifier, si le certificateur se trouve dans l'incapacité de mener à bien ses contrôles et de se prononcer.

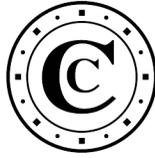
La mission confiée à la Cour

La certification n'est pas un commentaire de la situation financière et patrimoniale de l'État. Elle est une appréciation normée et étayée sur la fiabilité des comptes et leur conformité à des règles comptables, devant permettre aux utilisateurs des comptes de se forger une opinion éclairée.

La certification est destinée :

- aux citoyens, qui disposent ainsi d'une information plus complète et plus fiable ;
- au Parlement, qui doit approuver ces comptes et peut s'y référer dans son rôle de législateur comme dans son activité de contrôle ;
- au Gouvernement et aux administrations, qui peuvent anticiper les charges futures, optimiser leur gestion, apprécier l'étendue des risques et des engagements de l'État, mesurer le coût des politiques mises en œuvre ;
- aux analystes financiers, aux agences de notation et aux investisseurs.

Le fait qu'un auditeur externe, totalement indépendant, s'assure de la régularité, de la sincérité et de l'image fidèle des comptes de l'État consitue, dans la situation économique actuelle, un atout et un facteur de crédibilité pour notre pays.



La position de la Cour sur les comptes de l'État de 2013

En 2013, les progrès réalisés dans la qualité des comptes permettent de lever seize parties intéressant cinq des sept réserves formulées sur les comptes de l'État de 2012. En consé-

quence, la Cour ne reconduit pas les réserves n° 6 et n° 7 relatives, respectivement, au patrimoine immobilier et aux passifs non financiers, qui sont les plus concernées par ces levées.

La Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice clos le 31 décembre 2013 et arrêté le 16 mai 2014 est régulier et sincère et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, sous cinq réserves substantielles :

- réserve n° 1 : le système d'information financière de l'État reste encore insuffisamment adapté à la tenue de sa comptabilité générale et aux vérifications du certificateur ;
- réserve n° 2 : les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne sont encore trop peu effectifs et efficaces ;
- réserve n° 3 : la comptabilisation des produits régaliens et des créances et des dettes qui s'y rattachent reste affectée par des incertitudes et des limitations significatives ;
- réserve n° 4 : d'importantes incertitudes pèsent toujours sur le recensement et l'évaluation des stocks et des immobilisations du ministère de la défense, ainsi que des passifs qui s'y attachent ;
- réserve n° 5 : l'évaluation des immobilisations financières de l'État continue d'être affectée par un ensemble d'incertitudes significatives.

La certification permet aux comptes de l'État de faire des progrès continus comme le montre le tableau ci-après :

La position de la Cour sur les comptes de l'État de 2013

La position de la Cour sur les comptes des trois derniers exercices

| n° | Intitulé des réserves sur les comptes de 2011 | Intitulé des réserves sur les comptes de 2012 | Intitulé des réserves sur les comptes de 2013 |
|----|---|---|--|
| 1 | Les systèmes d'information financière et comptable | Le système d'information financière | Le système d'information financière |
| 2 | Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne | Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne | Le contrôle interne et l'audit interne ministériels |
| 3 | Les produits régaliens | Les produits régaliens | Les produits régaliens |
| 4 | Les passifs d'intervention et autres passifs non financiers | Les actifs et les passifs du ministère de la défense | Les actifs et les passifs du ministère de la défense |
| 5 | Les actifs et les passifs du ministère de la défense | Les participations et les autres immobilisations financières | Les immobilisations financières |
| 6 | Les participations et les autres immobilisations financières | Le patrimoine immobilier | - |
| 7 | Le patrimoine immobilier | Les passifs non financiers | - |

RÉSERVES SUBSTANTIELLES

AUTRES RÉSERVES

Réserve n° 1 : Le système d'information financière

Le système d'information financière de l'État n'a pas connu d'évolution significative et reste encore insuffisamment adapté à la tenue de la comptabilité générale de l'État et à sa vérification par la Cour, ce qui la conduit à maintenir une réserve substantielle.

Après la mise en place réussie l'an dernier de l'ensemble des fonctionnalités de Chorus, l'exercice 2013 se caractérise par la stabilisation du cœur du système d'information financière de l'État.

La tenue des comptabilités s'est opérée dans la continuité des travaux réalisés au cours de l'exercice précédent. Elle bénéficie d'un meilleur niveau d'appropriation du progiciel, dont les possibilités devraient contribuer à renforcer progressivement la qualité de la production comptable et en améliorer l'efficacité.

Ces possibilités ne suffiront cependant pas à elles seules à répondre aux exigences de qualité comptable qui

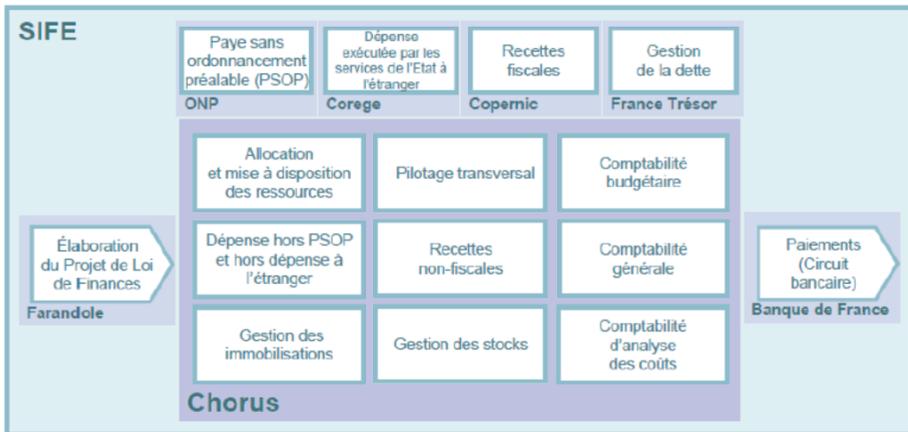
s'imposent à l'État. Les données produites par le progiciel pour élaborer les états financiers restent, en effet, largement tributaires des informations issues d'applications « amont », qui sont encore insuffisamment adaptées pour assurer la fiabilité et l'intégrité de ces informations.

À l'avenir, l'administration devrait s'attacher, en priorité, à faire évoluer les échanges entre ces applications et Chorus vers la modalité technique préférentielle prévue dans le progiciel mais encore trop peu utilisée – le compte rendu d'évènement – et, dans le même temps, à revoir les schémas d'enregistrement comptable, souvent anciens et inadaptés à la logique de fonctionnement du progiciel.

Chorus est un projet informatique dont le déploiement s'est principalement échelonné de 2008 à 2012, pour un coût d'au moins un milliard d'euros sur dix ans. Il a eu pour objet de rassembler dans un progiciel de gestion intégrée les fonctionnalités du plus grand nombre possible d'applications de gestion utilisées jusqu'alors (au moins 80), devant permettre une meilleure intégration de l'information comptable et budgétaire au sein du système d'information financière de l'État (SIFE).

Réserve n° 1 :

Le système d'information financière



Source : Agence pour l'informatique financière de l'État

Le contrôle interne et l'audit interne ministériels

En dépit d'une amélioration de l'utilisation par l'administration des concepts et des outils du contrôle interne, son effectivité et son efficacité demeurent insuffisantes, ce qui limite l'étendue des vérifications de la Cour et crée des incertitudes sur la qualité des comptes de l'État, à l'exception de la dette financière.

En 2013, des améliorations ont été constatées par rapport à l'exercice précédent :

- mise en place, dans la plupart des ministères, des structures de gouvernance du contrôle interne et de l'audit interne ;
- mise en œuvre de certains outils (carte des risques, plan d'action ministériel actualisé au minimum annuellement) ;
- renforcement de l'audit interne dans certains ministères.

Les ministères chargés de l'écologie et des affaires étrangères ont atteint un niveau de déploiement des outils de contrôle et d'audit internes supérieur aux autres ministères. Cependant, aucun ministère n'est encore en mesure de porter une appréciation suffisamment étayée sur son degré de maîtrise des risques.

En outre, les vérifications de la Cour en 2013 sur plusieurs processus clés touchant, par exemple, à la trésorerie ou aux charges de personnel – font apparaître des insuffisances.

La levée de la réserve substantielle formulée de manière constante par la Cour depuis 2006 suppose que les administrations soient en mesure de s'engager sur l'effectivité et l'efficacité des dispositifs de maîtrise des risques sur les processus de gestion comportant des enjeux financiers significatifs, dans leurs périmètres de responsabilité respectifs.

Cet engagement doit impérativement reposer sur des travaux conduits par les structures chargées de l'audit interne, pour tout ou partie des processus de gestion, travaux permettant à la Cour d'en apprécier le bienfondé.

Réserve n° 2 :

Le contrôle interne et l'audit interne ministériels

Le contrôle interne désigne l'ensemble des dispositifs ou processus organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités en vue, notamment, de fournir une assurance raisonnable quant à la régularité, la sincérité et la conformité des écritures comptables aux faits à décrire (« image fidèle »).

La description de ces activités doit permettre d'identifier les risques qui s'y attachent afin de mettre en œuvre des actions visant à les maîtriser.

L'audit interne doit contribuer à donner l'assurance aux administrations de l'effectivité et de l'efficacité de ces dispositifs et processus de maîtrise des risques, en les évaluant de manière indépendante.

Cycle annuel d'évaluation du contrôle interne par les audits internes



Réserve n° 3 : Les produits régaliens

En l'absence de résultats significatifs suite aux actions engagées par l'administration en 2013, le niveau des incertitudes et des limitations qui perdurent sur la comptabilisation des produits régaliens, des actifs et des passifs qui leur sont liés, conduit la Cour à maintenir la réserve substantielle qu'elle formule de manière continue depuis 2006.

La comptabilisation des produits régaliens en droits constatés nécessite :

- un dispositif fiscal qui, dans sa conception, permette de collecter l'information nécessaire au recensement et à l'évaluation des droits et des engagements de l'État ;
- un environnement normatif et des méthodes comptables qui permettent l'enregistrement des opérations conformément aux principes définis par la LOLF en matière de comptabilité en droits constatés ;
- un système d'information qui soit capable de gérer sans rupture l'information utile et de manière conforme aux principes de rattachement définis dans les normes.

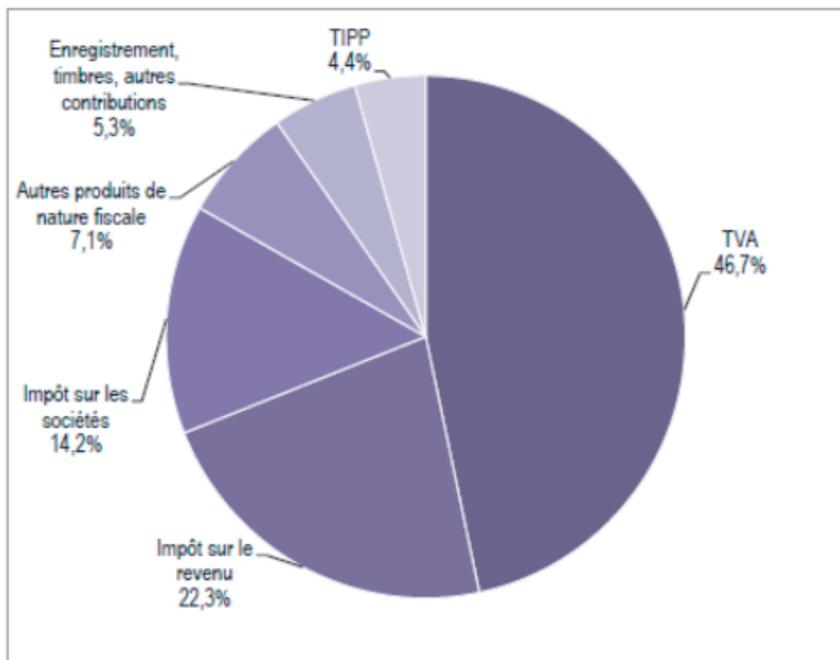
Afin que ces conditions soient progressivement réunies pour les principaux dispositifs fiscaux en vigueur, l'administration s'était engagée, en 2012, à lancer une trajectoire pluriannuelle d'amélioration de la qualité comptable en matière de produits régaliens.

En 2013, l'administration a commencé à progresser sur cette trajectoire partagée avec la Cour, sans que cela se traduise encore par des résultats mesurables.

Les produits régaliens nets s'élèvent à 279 Md€ en 2013. Au 31 décembre 2013, le montant net des créances des redevables s'établit à 57 Md€ à l'actif du bilan de l'État et ses dettes à caractère fiscal représentent 81 Md€ au passif.

Réserve n° 3 : Les produits régaliens

Répartition des produits fiscaux nets en 2013



Source : rapport de présentation des comptes de l'État de l'exercice 2013

Réserve n° 4 : Les actifs et passifs du ministère de la défense

Les efforts entrepris par les services du ministère de la défense ont été intensifiés en 2013. Cependant, les incertitudes qui pèsent sur le recensement et l'évaluation des actifs gérés par le ministère et des risques qui s'y attachent conduisent la Cour à maintenir une réserve substantielle.

Le ministère a poursuivi en 2013 l'effort de fiabilisation engagé depuis plusieurs exercices, qui a concerné les principaux chantiers suivants :

- la comptabilisation des encours ;
- la déclinaison, au niveau de chaque service gestionnaire, de l'arrêté du 21 février 2012 relatif aux inventaires ;
- le recensement exhaustif et la correcte évaluation des stocks, préalablement à l'interfaçage des systèmes d'information logistique avec le progiciel Chorus ;
- la fiabilisation de l'évaluation des stocks de munitions par le Service interarmées des munitions (SIMu) ;
- l'interfaçage avec Chorus du système d'information logistique du Service de soutien de la flotte (SSF) ;
- le plan d'action de la Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD), qui a porté principalement sur la tenue d'inventaires physiques et le recensement

des biens mis à disposition des industriels ;

- la fiabilisation des immobilisations dites anciennes, acquises antérieurement à l'exercice 2006 ;
- le rapprochement entre les données issues de Chorus relatives au matériel immobilisé et celles figurant dans les systèmes d'information logistique (SIL) des services gestionnaires de biens ;
- le recensement et le traitement comptable des biens immobiliers propres au ministère de la défense ;
- le recensement des biens mis à disposition des industriels.

Ces travaux s'inscrivent dans une trajectoire pluriannuelle d'amélioration sur laquelle le ministère progresse avec détermination, dans le contexte difficile de sa réorganisation et de l'appropriation par ses services de Chorus.

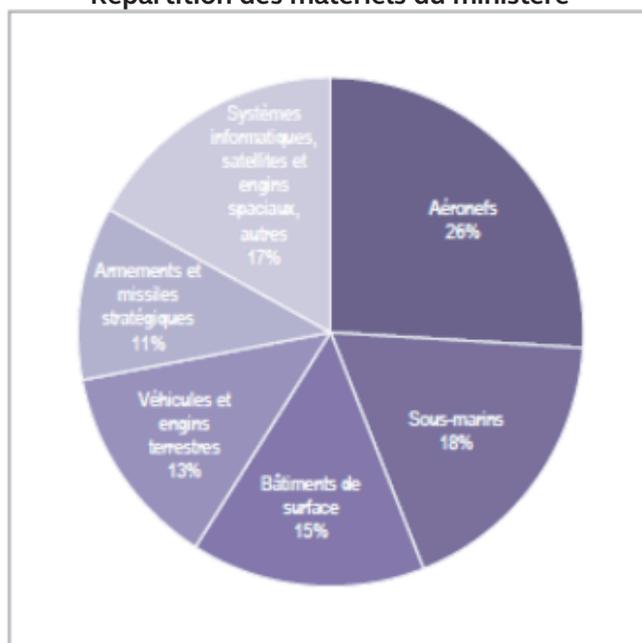
Réserve n° 4 :

Les actifs et passifs du ministère de la défense

Au 31 décembre 2013, hors patrimoine immobilier, les immobilisations en service du ministère de la défense s'élèvent à 118 Md€ en valeur brute et 54 Md€ en valeur nette. Celles en encours représentent 27 Md€ en valeur brute et nette. Les stocks atteignent plus de 37 Md€ en valeur brute et 31 Md€ en valeur nette.

Le patrimoine immobilier géré par le ministère s'élève à 17,5 Md€ en valeur brute et nette, dont 2,5 Md€ correspondent à des encours. Ces actifs, notamment ceux ne concernant pas l'immobilier, se caractérisent par leur extrême diversité, leur ancienneté très variable ainsi que par les limites des systèmes d'information qui permettent d'en assurer le recensement et l'évaluation.

Répartition des matériels du ministère



Source : rapport de présentation des comptes de l'État de l'exercice 2013

Réserve n° 5 : Les immobilisations financières

Les incertitudes qui affectent l'évaluation, dans les comptes de l'État de 2013, de ses participations contrôlées et de certaines de ses autres immobilisations financières conduisent la Cour à maintenir sa réserve substantielle sur les immobilisations financières de l'État.

En 2013, la dynamique de la certification externe et les actions continues de l'administration en matière de qualité comptable auprès des participations contrôlées par l'État se sont poursuivies.

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique a réduit de quatre à deux mois le délai d'approbation par leurs organes délibérants du compte financier des établissements publics de l'État. À titre transitoire, pour les comptes des exercices 2012 à 2014, ce délai est fixé à trois mois.

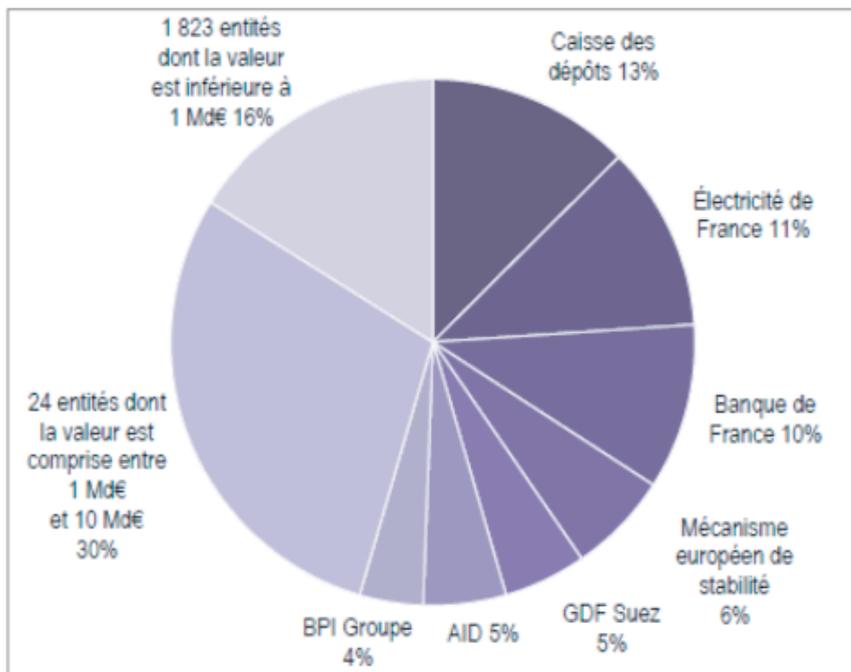
La poursuite des échanges concernant le classement des établissements publics de santé a mis en lumière les difficultés d'interprétation des dispositions comptables actuelles et leur application malaisée à ces entités publiques, pour lesquelles les critères généraux de détermination du contrôle, habituellement utilisés en comptabilité privée, sont peu opérants. La Cour recommande donc une clarification de la norme, susceptible de concerner également les entités relevant du champ de la loi de financement de la sécurité sociale.

Au 31 décembre 2013, la valeur nette des immobilisations financières de l'État s'élève à 322 Md€. Elles sont constituées de 1 854 participations financières, d'une valeur nette de 255 Md€, des créances rattachées à ces participations pour un montant net de 38 Md€, des prêts et avances pour une valeur nette de 20 Md€ et d'entités sans personnalité morale portant un patrimoine pour le compte de l'État d'une valeur nette de 8 Md€.

Au sein des participations de l'État, la valeur nette des 768 entités qu'il contrôle s'élève à 134 Md€, représentant 14 % du total de son actif.

Réserve n° 5 : Les immobilisations financières

Répartition des participations financières de l'État
au 31 décembre 2013



Source : compte général de l'État de 2013

