

COUR DES COMPTES

**La certification
des comptes de l'État
Exercice 2012**

Mai 2013

■ 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
Les comptes de l'État 2012 : environnement et perspectives	7
La position de la Cour sur les comptes de l'État	9

La mission de la Cour

La régularité, la sincérité et la fidélité des comptes

L'article 58-5 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.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, 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 ».

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 certification est une opinion écrite et motivée que formule, sous sa propre responsabilité, un organisme indépendant 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 ces 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 de 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, ceux-ci devant permettre à leurs utilisateurs de se forger une opinion éclairée. La certification rend un service aux utilisateurs, suivant leurs besoins :

- les citoyens, qui disposent ainsi d'une information plus complète et plus fiable ;
- le Parlement, qui doit les approuver et peut s'y référer dans son rôle de législateur comme dans son activité de contrôle ;
- le gouvernement et les 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 ;
- les analystes financiers, les agences de notation et les investisseurs.

Les comptes de l'État en 2012 : environnement et perspectives

Le compte général de l'État, établi conformément aux règles comptables qui lui sont applicables, enrichit l'information financière disponible, en dépassant l'horizon annuel dans lequel se situe l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement.

Plus largement, la comptabilité générale est un facteur de modernisation de la gestion publique, dans la mesure où elle conduit l'État et les entités qu'il contrôle, à être plus attentifs à une meilleure évaluation et suivi de leur patrimoine et à une gestion plus exhaustive des risques.

Elle permet, enfin, une plus juste appréciation de la situation budgétaire et comptable de l'État, dans le contexte créé par la crise financière de 2008 et 2009, par celle des dettes publiques de la zone euro en 2011 et 2012 puis par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, qui renforce la surveillance des politiques budgétaires nationales par les autorités communautaires.

Au travers d'un dialogue constant entre le certificateur et le producteur des comptes, des progrès significatifs ont été réalisés depuis 2006 dans la tenue de la comptabilité générale en droits constatés. Ils ont conduit, en six ans, à la levée de onze réserves, dont six substantielles, et ont également permis à la Cour d'approfondir ses vérifications.

En 2012, la mise en place du progiciel de gestion intégrée Chorus s'est achevée avec succès, mobilisant

fortement l'administration afin de sécuriser les opérations et de valider les données qui y ont été transférées, au regard des exigences d'intégrité de l'information comptable.

L'administration a, par ailleurs, poursuivi des efforts significatifs afin, notamment, d'améliorer la connaissance du patrimoine immobilier de l'État et de fiabiliser le recensement et l'évaluation de ses passifs non financiers. Ces travaux ont été réalisés dans le contexte marqué par d'importants changements sur les plans informatique – avec Chorus – et normatif, de nouvelles normes comptables ayant été appliquées en matière de charges et de passifs non financiers.

Cette étape étant franchie, il faut désormais réussir l'appropriation progressive de cet outil par l'ensemble des services gestionnaires, la mise en œuvre des contrôles internes appropriés dans ce nouvel environnement et la résolution des difficultés qui pèsent encore sur les comptes de l'État. Les réserves émises par la Cour sont autant de jalons posés sur le chemin de la qualité comptable.

Au-delà, l'État se doit d'être davantage capable d'anticiper, d'analyser et de retranscrire comptablement, de manière sincère et fidèle, la réalité des opérations, des engagements et des risques de toute nature qui pèsent sur l'ensemble complexe et mouvant que forment l'État et ses participations.

La mise en place d'un système d'information aussi structurant et centralisé que Chorus, devrait y contribuer.

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

Les comptes de l'État de 2012, certifiés avec sept réserves

Au terme de ses vérifications, la Cour estime avoir collecté les éléments probants nécessaires pour fonder sa position sur les comptes de l'exercice 2012.

Les progrès réalisés en 2012 lui permettent ainsi de lever seize parties des réserves substantielles qu'elle avait formulées sur les comptes de l'État de 2011. Elle en tire la conséquence en ne qualifiant plus de « substantielles » les deux réserves 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 2012 et arrêté le 21 mai 2013, est régulier et sincère et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, sous sept réserves – dont cinq revêtent un caractère substantiel – comprenant soixante points significatifs d'audit, contre soixante et onze au 31 décembre 2011.

L'évolution de la position de la Cour sur les trois derniers exercices

n°	Intitulé des réserves sur les comptes de 2010	Intitulé des réserves sur les comptes de 2011	Intitulé des réserves sur les comptes de 2012	
1	Les systèmes d'information financière et comptable de l'Etat	Les systèmes d'information financière et comptable	Le système d'information financière	RESERVES SUBSTANTIELLES
2	Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne	Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne	Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne	
3	Les produits régaliens	Les produits régaliens	Les produits régaliens	
4	Les opérateurs et les autres immobilisations financières de l'Etat	Les passifs d'intervention et autres passifs non financiers	Les actifs et les passifs du ministère de la défense	AUTRES RESERVES
5	Les actifs du ministère de la défense	Les actifs et les passifs du ministère de la défense	Les participations et les autres immobilisations financières	
6	Les charges et les passifs d'intervention	Les participations et les autres immobilisations financières	Le patrimoine immobilier	
7	Le patrimoine immobilier de l'Etat	Le patrimoine immobilier	Les passifs non financiers	

Réserve n° 1 : le système d'information financière

Le système d'information financière de l'État reste encore insuffisamment adapté à la tenue de sa comptabilité générale et aux besoins de vérifications de la Cour, ce qui la conduit à maintenir une réserve substantielle.

Après plusieurs vagues successives de déploiement, Chorus est devenue, depuis le 1^{er} janvier 2012, l'application unique de tenue de la comptabilité générale de l'État. Le progiciel de gestion intégrée, auquel ont désormais régulièrement recours environ vingt-trois mille utilisateurs, gère la dépense pour l'ensemble des programmes budgétaires, les immobilisations et les recettes non fiscales de l'État.

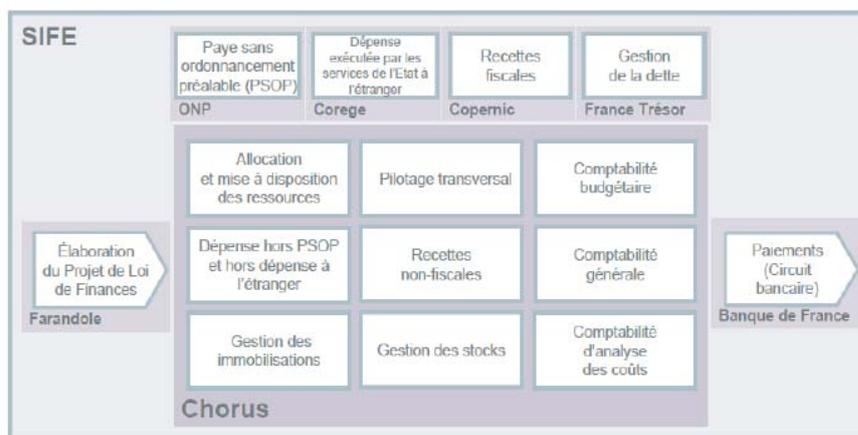
La reprise des données issues de l'ancienne application CGL a constitué en 2012 un chantier complexe et risqué, qui a nécessité de lourds travaux préparatoires et un suivi continu. Grâce à une importante mobilisation de l'administration, cette étape majeure a été franchie avec succès.

L'arrêté des comptes de l'État de 2012 et leur certification dans ce nouvel environnement constituaient également un exercice inédit, tant pour le producteur des comptes que pour la Cour. Les échanges continus dans cette période délicate ont permis de produire les comptes et de les vérifier dans des conditions satisfaisantes.

Ce chantier étant achevé, il convient désormais de réussir l'appropriation de ce progiciel par l'ensemble des acteurs concernés pour répondre aux exigences de qualité comptable et pouvoir l'utiliser au mieux de ses possibilités.

L'atteinte de cet objectif nécessite, au préalable, de résoudre un ensemble de difficultés qui pèse encore sur le système d'information financière de l'État au 31 décembre 2012.

Chorus est un projet informatique dont le déploiement s'est principalement échelonné de 2008 à 2012, pour un coût au minimum d'1 Md€ 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 au sein du système d'information financière de l'État (SIFE).



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

Réserve n° 2 : Les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne

L'insuffisante effectivité et efficacité des dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne, en dehors de ceux relatifs au processus de la dette financière, conduisent la Cour à maintenir une réserve substantielle.

En 2012, des améliorations ont été à nouveau constatées : la mise en place progressive des dispositifs ministériels de contrôle interne s'est poursuivie, tandis que l'audit interne a continué de se structurer, en s'appuyant notamment sur le décret du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration.

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique est venu parachever l'édifice réglementaire.

Les ministères ne sont cependant toujours pas en mesure de porter une appréciation suffisamment étayée sur leur degré de maîtrise des risques, comme l'illustrent les vérifications de la Cour. De plus, ses vérifications opérées en 2012 sur certains processus à enjeux, pour lesquels le contrôle interne a

pourtant été renforcé, font apparaître des insuffisances significatives.

La levée de la réserve formulée de manière constante par la Cour depuis 2006 suppose que les ministères soient en mesure de s'engager sur l'effectivité et l'efficacité des dispositifs de maîtrise des risques au sein de leurs périmètres de responsabilité respectifs.

Cet engagement doit impérativement reposer sur des travaux de l'administration, conduits plus particulièrement par les structures chargées de l'audit interne, pour tout ou partie des processus de gestion ministériels significatifs, permettant à la Cour de disposer d'éléments probants suffisants pour pouvoir se prononcer, avec une assurance raisonnable, sur les dispositifs de maîtrise des risques considérés.

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.

L'audit interne doit contribuer à donner l'assurance aux responsables de l'administration de l'effectivité et de l'efficacité de ces dispositifs et processus de maîtrise des risques, en les évaluant de manière indépendante. La Cour doit également pouvoir s'appuyer sur les travaux de l'audit interne dans le cadre de la certification des comptes de l'État.

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



Réserve n° 3 : les produits régaliens

En l'absence de progrès significatifs constatés en 2012, le niveau des incertitudes et des limitations qui perdurent sur la comptabilisation des produits régaliens et des créances et des dettes qui s'y rattachent, conduit la Cour à maintenir une réserve substantielle.

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 de comptabilisation en droits constatés ;

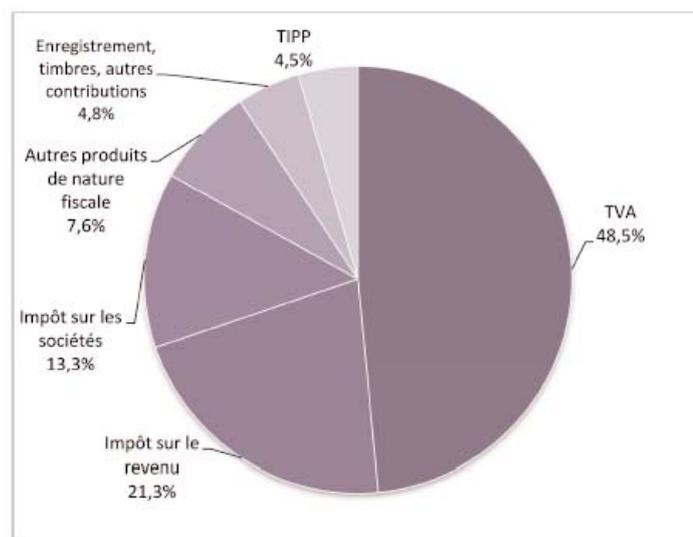
- un système d'information qui soit capable de gérer sans rupture l'informa-

tion utile et de manière conforme aux principes de rattachement définis dans les normes.

En 2012, l'administration s'est engagée sur une trajectoire pluriannuelle d'amélioration de la qualité comptable en matière de produits régaliens, de manière à ce que ces conditions soient progressivement réunies pour les principaux dispositifs fiscaux. Comme les autres priorités de l'administration ne lui ont pas permis de progresser sur cette trajectoire, l'essentiel des travaux reste à conduire au 31 décembre 2012.

Les produits régaliens nets s'élèvent à 269 Md€ en 2012. Au 31 décembre 2012, le montant net des créances des redevables s'établit à 56 Md€ à l'actif du bilan de l'État et ses dettes à caractère fiscal représentent 70 Md€ au passif.

Répartition des produits fiscaux nets (282 Md€ en 2012)



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

Malgré les efforts significatifs entrepris par les services du ministère de la défense, l'importance des incertitudes qui pèsent sur le recensement et l'évaluation de ses stocks et de ses immobilisations, ainsi que des passifs qui s'y attachent, conduit la Cour à maintenir une réserve substantielle.

Le ministère a poursuivi en 2012 l'effort de fiabilisation, engagé depuis plusieurs exercices, et dont les principaux chantiers ont porté sur :

- la fiabilisation des encours de matériels ;
- le recensement exhaustif et la correcte évaluation des stocks, préalablement à l'interfaçage des systèmes d'information logistiques avec Chorus ;
- l'interfaçage du système d'information logistique de la Structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT) avec Chorus ;
- le recensement des biens mis à la disposition des industriels ;

- la correction des dates de mises en service forfaitaires ;

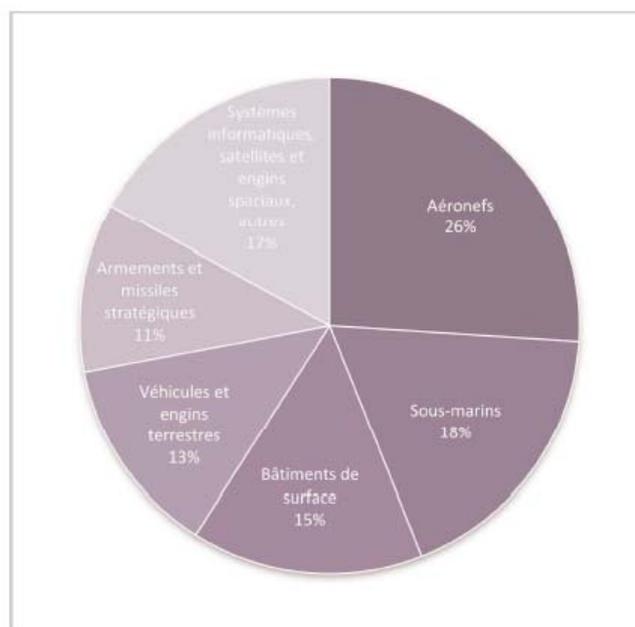
- les corrections liées à l'abandon de la comptabilisation en immobilisations des grands entretiens / grandes visites ;

- le reclassement en matériels non militaires des équipements aéronautiques, marins et de la majeure partie des matériels terrestres retirés du service actif et évalués à l'euro symbolique.

Si ces avancées, menées avec détermination dans le contexte difficile de la réorganisation du ministère et de la mise en place de Chorus, constituent une étape encourageante, des difficultés importantes demeurent à la clôture de l'exercice 2012.

Au 31 décembre 2012, hors patrimoine immobilier, les immobilisations en service du ministère de la défense s'élèvent à 118 Md€ en valeur brute et 53 Md€ en valeur nette. Celles en encours représentent 30 Md€ en valeur brute et nette. Les stocks atteignent plus de 30 Md€ en valeur nette.

**Répartition des
matériels du ministère
de la défense
au 31 décembre 2012**



Réserve n° 5 : les participations et les autres immobilisations financières

L'ensemble des incertitudes qui affectent l'évaluation des participations contrôlées par l'État et de certaines de ses autres immobilisations financières conduit la Cour à maintenir une réserve substantielle, en dépit d'indéniables avancées en matière de qualité comptable.

En 2012, la dynamique vertueuse de la certification externe et les actions continues de l'administration en matière de qualité comptable auprès des entités contrôlées par l'État se sont poursuivies.

Le décret du 7 novembre 2012 portant sur la gestion budgétaire et comptable publique a introduit l'obligation pour les établissements publics de soumettre leurs comptes financiers à l'organe délibérant avant l'expiration du deuxième mois suivant la clôture de l'exercice.

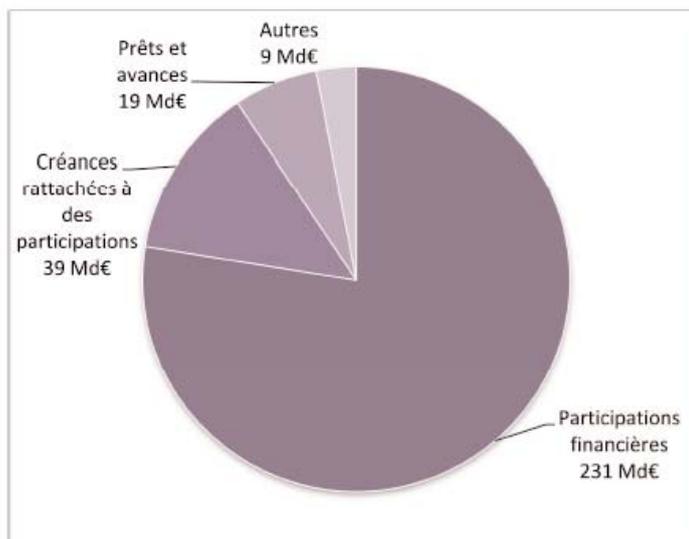
Cette disposition, applicable à compter de 2016 sur les comptes de

l'exercice 2015, devrait permettre une meilleure articulation entre les calendriers d'arrêtés des comptes de l'État et des entités qu'il contrôle, car plus d'une centaine d'entre elles ont été évaluées sur la base de comptes antérieurs à 2012 et de nombreuses autres à partir de comptes de 2012 provisoires.

Au 31 décembre 2012, la Cour n'est cependant pas en mesure de se prononcer avec une assurance raisonnable sur l'évaluation de cette part significative du patrimoine financier de l'État.

Au 31 décembre 2012, la valeur des immobilisations financières de l'État s'élève à 299 Md€, représentant 32 % du total de son bilan. Elles sont constituées de 1 907 participations financières, d'une valeur de 231 Md€, des créances rattachées à ces participations pour un montant de 39 Md€, des prêts et avances pour une valeur nette de 19 Md€ et d'entités sans personnalité morale portant un patrimoine pour le compte de l'État d'une valeur de 8 Md€. Au sein des participations de l'État, la valeur des 771 entités contrôlées par l'État s'élève à 107,7 Md€, représentant 11 % du total de son actif.

**Répartition des
immobilisations financières
de l'État
au 31 décembre 2012**



Réserve n° 6 : le patrimoine immobilier

Les incertitudes significatives qui continuent de peser sur le recensement et l'évaluation du patrimoine immobilier de l'État conduisent la Cour à maintenir une réserve, qui n'est cependant plus qualifiée de substantielle.

En 2012, l'administration a poursuivi les différents chantiers de fiabilisation des données enregistrées dans Chorus relatives au parc immobilier. Conformément à ses engagements, elle a également entrepris de mettre en œuvre plusieurs recommandations formulées par la Cour, ce qui a produit des résultats positifs.

Cependant, une incertitude demeure au 31 décembre 2012 tant sur le recensement que sur l'évaluation du parc immobilier de l'État à cette date.

Le patrimoine immobilier de l'État figure dans ses comptes au 31 décembre 2012 pour une valeur nette comptable de 70,0 Md€, contre 68,2 Md€ *pro forma* à fin 2011.

Pour l'essentiel, cette évaluation repose sur des valeurs de marché. Toutefois, certains biens spécifiques (comme les monuments historiques ou les établissements pénitentiaires) sont évalués selon les cas à l'euro symbolique ou au coût de remplacement déprécié.

Réserve n° 7 : les passifs non financiers

Les incertitudes qui pèsent encore sur le recensement et l'évaluation de certains passifs non financiers de l'État conduisent la Cour à maintenir une réserve, qui n'est cependant plus qualifiée de substantielle.

L'arrêté du 12 mars 2012 relatif aux charges et aux passifs non financiers a modifié les modalités de comptabilisation de certains engagements de l'État dans ses comptes, conduisant à une diminution nette de 33,3 Md€ des provisions pour charges et à une augmentation équivalente des engagements hors bilan de l'État.

Indépendamment de ces modifications, les comptes de l'État donnent une vision incomplète de ses risques et de ses engagements, faute, dans certains cas, de les retranscrire de manière conforme à ces nouvelles dispositions.

Les passifs non financiers s'élèvent à 274 Md€ au 31 décembre 2012 et sont notamment composés des engagements de l'État pris à l'égard des ménages, des entreprises, des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales, pour partie au travers de plus de 1 300 dispositifs d'aide distincts.

À ces passifs s'ajoutent des engagements hors bilan de toute nature (3 100 Md€), notamment ceux découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État (423 Md€).