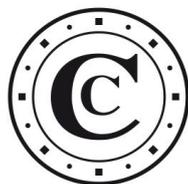


Cour des comptes



NOTE SUR :

LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT À FIN 2021

établie à partir des données
de la comptabilité générale de l'État

JUILLET 2022

Sommaire

Avertissement	5
Synthèse	7
Introduction	11
Chapitre I Un déficit toujours élevé en 2021	13
I - Un déficit en léger recul	14
II - Les produits régaliens : un montant stable, une composition modifiée	15
III - Des charges nettes en baisse	18
A - Des charges de fonctionnement nettes en hausse.....	19
B - Des charges d'intervention en baisse du fait d'importantes reprises de provisions.....	21
C - Hors événements exceptionnels, des charges financières en hausse	26
Chapitre II Un bilan fragilisé par un endettement croissant	29
I - Les immobilisations de l'État : une hausse limitée et partiellement technique	31
A - La diversité des méthodes d'évaluation.....	32
B - Des immobilisations incorporelles limitées et en faible évolution.....	32
C - Les immobilisations corporelles : un ensemble hétérogène, une augmentation de valeur supérieure aux investissements effectifs	33
D - Une progression sensible des immobilisations financières	35
II - Des ressources constituées pour l'essentiel par un endettement financier en croissance	38
A - Un besoin en fonds de roulement permettant de dégager des ressources.....	38
B - Des provisions pour risques et charges stables	40
C - Une progression de l'endettement financier net retraité de 160 Md€	41
Chapitre III Des engagements hors bilan massifs	47
I - Des engagements relatifs aux retraites des fonctionnaires réévalués à la baisse	49
II - Des engagements de l'État au titre de sa mission de régulateur économique et social en progression.....	50
A - Le reflet de politiques publiques variées	50
B - Une progression liée au plan de relance, mais également à des évolutions de dispositifs existants.....	51

III - Des engagements financiers en nette augmentation	52
A - De nouveaux engagements hors bilan de 75 Md€ liés au plan de relance européen	52
B - Les autres garanties apportées par l'État : une augmentation modérée en 2021	53
Conclusion générale	57
Liste des abréviations	59
Glossaire	61
Annexes	63

Avertissement

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'Etat à partir des données du compte général de l'Etat au 31 décembre 2021.

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 4 juillet 2022 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 » de son rapport, le compte général de l'État de l'exercice 2021, arrêté le 3 mai 2022, est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État. 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.

La présente note a été délibérée le 23 juin 2022 par la première chambre ; le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes a été consulté le 27 juin 2022 ; le Premier président en a approuvé la publication le 12 juillet 2022.

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

Depuis 2006 et dans le cadre prévu par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, l'État publie chaque année des états financiers, regroupant un bilan, un compte de résultat, des engagements hors bilan et une annexe, sous le nom de « compte général de l'État » (CGE). Ces documents sont établis en « droits constatés », chaque opération étant enregistrée dans l'exercice de son fait générateur et non de son encaissement ou décaissement. En ce sens, le CGE est différent mais complémentaire des comptabilités budgétaire et nationale et peut être utilisé pour analyser la situation financière de l'État au 31 décembre 2021. La présente note vise, en complément des travaux réalisés par l'administration, à présenter la situation financière de l'État en s'appuyant sur les données de la comptabilité générale, qui restent encore peu exploitées.

Un compte de résultat qui reste très déséquilibré en 2021

Le compte de résultat de l'État permet de comparer les produits régaliens nets¹ (une fois déduit le prélèvement sur recettes de l'Union européenne), de 290 Md€ en 2021 et les charges nettes, qui atteignent 432 Md€ sur l'exercice. Il fait apparaître, comme les années précédentes, un résultat négatif, même si le déficit s'est réduit légèrement en 2021 (142 Md€ contre 166 Md€ en 2020). Les produits nets n'ont couvert que deux tiers des charges nettes en 2021.

L'analyse du compte de résultat permet d'illustrer les conséquences multiples de la crise sanitaire. Du côté des produits régaliens, la baisse du résultat des entreprises l'an dernier affecte, avec un an de décalage, l'impôt sur les sociétés enregistré en 2021 au titre de l'exercice 2020, alors que la reprise économique de 2021 accroît les produits de l'impôt sur le revenu et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

¹ 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).

Du côté des charges, si les charges de personnel sont en légère augmentation (+ 1,3 %), les charges d'intervention sont en baisse du fait d'importantes reprises de provisions, malgré une hausse des transferts vers les entreprises au titre du fonds de solidarité et de l'activité partielle (58 Md€ en 2020 et près de 69 Md€ en 2021). Enfin, la hausse de l'inflation au cours de l'exercice a entraîné une augmentation de la charge de la dette de près de 9 Md€.

Une situation financière nette qui continue de se dégrader

Le bilan comptable compare les actifs et les passifs de l'État et permet de déduire sa situation financière nette, qui est fortement négative et s'est dégradée de 120 Md€ en 2021 (- 1 658 Md€ contre - 1 538 Md€ en 2020).

Pour mieux comprendre son évolution, la Cour propose une lecture « économique » du bilan de l'État, qui, compte tenu de retraitements, montre une situation nette de - 1 632 Md€, se dégradant du même montant (120 Md€) par rapport à l'année précédente.

Principales composantes des actifs, les immobilisations de l'État se répartissent en trois grandes catégories :

- les immobilisations corporelles comme les routes, l'immobilier, le matériel militaire (532 Md€ à fin 2021) ;
- les immobilisations financières, principalement constituées des participations (391 Md€) ;
- les immobilisations incorporelles (35 Md€).

L'augmentation de la valeur des immobilisations, de 39 Md€ en 2021, est importante, mais ne reflète qu'en partie de nouveaux investissements de la part de l'État : elle est due pour 23 Md€ environ aux méthodes d'évaluation retenues pour les immobilisations et pour 16 Md€ à la variation effective de leur périmètre.

Le besoin de fonds de roulement de l'État, c'est-à-dire le montant nécessaire pour financer ses créances et ses stocks après prise en compte des dettes et des provisions liées à son activité courante, est structurellement négatif et est donc une ressource. Celle-ci a été très stable en 2021.

La trésorerie nette de l'État a baissé de 14 Md€ en 2021, les dettes de trésorerie ayant augmenté beaucoup plus que la trésorerie active.

Les dettes financières, après retraitement², ont quant à elle augmenté de 146 Md€, pour atteindre 2 311 Md€. Cumulées avec la trésorerie nette, elles aboutissent à un endettement financier net (EFN) de 2 368 Md€ au 31 décembre, en augmentation de 160 Md€ sur l'année précédente. L'EFN représente désormais huit années de produits régaliens nets contre cinq en 2012.

L'examen des flux de trésorerie par destination montre que la hausse de l'endettement financier net a financé pour l'essentiel les besoins de l'activité courante de l'État (143 Md€) et pour une part minoritaire des besoins liées aux investissements (21 Md€).

Si la dégradation de sa situation nette ne remet pas en cause la continuité des activités de l'État ni sa solvabilité, elle est porteuse de risques à terme.

Des engagements élevés, le poids croissant des garanties octroyées par l'État

L'année 2020 avait été marquée par une augmentation massive des engagements de l'État, passés de 4 445 Md€ en 2019 à 5 107 Md€ en 2020. Ils sont en léger recul en 2021, à 5 071 Md€, en raison d'une modification des hypothèses de mortalité et du taux d'actualisation utilisés pour valoriser l'engagement de l'État relatif aux retraites des fonctionnaires (2 534 Md€ en 2021, en baisse de 234 Md€).

Si les engagements au titre des retraites restent les principaux engagements donnés par l'État, il convient de noter l'augmentation des engagements pris dans le cadre de sa mission de régulateur économique et social (933 Md€ à fin 2021). L'augmentation de 61 Md€ de ces engagements par rapport à 2020 a une dimension technique (périmètre de contrats d'énergie, choix de taux d'actualisation), mais elle reflète aussi en partie certains choix de politique publique. Le plan de relance de 2020 représente par exemple plus de 10 Md€ de ce type d'engagements, dont 4,5 Md€ d'engagements hors bilan sur le volet écologie, 3,9 Md€ sur le volet cohésion et 2,2 Md€ sur le volet compétitivité.

Enfin, les engagements financiers de l'État atteignent 1 438 Md€, en progression de 135 Md€ sur l'exercice. Une partie significative de cette progression s'explique par l'augmentation de la garantie de protection des épargnants (de 488 à 508 Md€ d'engagements de 2020 à 2021, soit une hausse de 20 Md€), du fait de l'accroissement de l'épargne collectée sur plusieurs supports. En revanche, après une augmentation de 113,3 Md€

² La note propose un retraitement de certains éléments du bilan qui porte la dette financière à 2 311 Md€ contre 2 189 Md€ dans le CGE.

entre 2019 et 2020 en lien avec la crise sanitaire, les encours de dette garantie sont restés stables entre 2020 et 2021. En effet, l'augmentation de la garantie de l'État à la dette de l'Unédic est globalement compensée par la baisse de l'engagement lié aux prêts garantis par l'État (PGE) .

Les engagements financiers au titre des garanties sont complétés par ceux liés au plan de relance européen : l'engagement donné par la France est évalué à 75 Md€.

Les engagements donnés par l'État donnent une évaluation maximale des risques et des décaissements possibles auxquels l'État pourrait devoir faire face pendant les prochaines années alors que la réalisation de tous les risques n'est pas certaine. Pour autant, leur montant très élevé oblige à une certaine prudence car ils représentent près de cinq fois la valorisation des immobilisations de l'État et près de seize années de produits régaliens.

Introduction

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a introduit la comptabilité générale dans le système comptable de l'État afin d'améliorer la régularité et la sincérité des comptes et de donner une image fidèle du patrimoine de l'État et de sa situation financière.

La comptabilité générale est établie « en droits constatés » : elle enregistre les opérations selon l'exercice annuel de leur fait générateur³. Ce rattachement est indépendant de la date d'encaissement ou de décaissement des sommes y afférant. Elle diffère en ce sens de la comptabilité budgétaire, alors que la comptabilité nationale repose sur des principes analogues.

La comptabilité générale apporte une vision patrimoniale de l'État. En effet, elle permet d'apprécier ce que sont ses biens, ses dettes, et les obligations qu'il peut être amené à honorer. Ces éléments permettent de s'inscrire dans une temporalité plus longue que l'exercice budgétaire. La comptabilité générale décrit ainsi à la fois 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.

Dans ce cadre et depuis 2006, sont publiés annuellement l'ensemble des états financiers prévus par la LOLF, regroupés sous le nom de compte général de l'État (CGE)⁴, comprenant un bilan, un compte de résultat, un tableau de synthèse des engagements hors bilan ainsi qu'une annexe explicative. Malgré la richesse des informations qu'elles rassemblent et les efforts réalisés en ce sens par l'administration, l'utilisation des données de la comptabilité générale reste insuffisante, comme l'a souligné la Cour à deux reprises en 2016 et 2020⁵, alors qu'elle pourrait venir utilement éclairer les décisions de politique publique. Ce constat est également repris par le rapport

³ Constatation d'un droit ou d'une obligation.

⁴ Ces documents de comptabilité générale servent aussi de fondement à la comptabilité nationale, comptabilité statistique tenue également en droits constatés dans un référentiel comptable harmonisé à l'échelle européenne par le système européen des comptes nationaux et régionaux.

⁵ Cour des comptes, *La comptabilité générale de l'État, dix ans après : une nouvelle étape à engager*, rapport public thématique, février 2016.

Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020.

issu de la mission confiée en 2021 à Michel Prada, président du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) et à ce titre chargé du pilotage des travaux de normalisation, par le ministre chargé des comptes publics⁶.

Lorsqu'elle est appliquée à une entreprise, l'analyse financière permet d'interpréter ses états financiers pour évaluer, entre autres, sa rentabilité, sa liquidité et sa solvabilité. Si les objectifs et les moyens de l'État diffèrent fortement de ceux d'une entreprise, certains principes d'analyse financière peuvent toutefois lui être utilement appliqués.

La présente note constitue la contribution de la Cour des comptes à l'analyse des comptes de l'État pour 2021.

L'analyse de la Cour sur la situation financière de l'État à partir des données de la comptabilité générale doit être distinguée de l'acte de certification qui présente l'opinion de la Cour sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État.⁷ Il est rappelé que, pour 2021, la Cour a émis une opinion « avec réserve » sur les comptes de l'État, justifiée par l'existence de cinq anomalies significatives et dix cas d'insuffisances d'éléments probants. Ces difficultés sont signalées chaque fois que nécessaire. Elles amènent à relativiser certains chiffres, sans remettre en cause le jugement global de la Cour sur la sincérité, la régularité et l'image fidèle que donnent les comptes sur la situation financière de l'État.

Les différents documents composant le CGE sont riches d'enseignements sur la gestion et de la situation financière et patrimoniale de l'État. Le compte de résultat de l'État, qui met en relation ses charges et ses produits, permet de comprendre les principales caractéristiques du déficit comptable observé en 2021 (I). Son bilan, qui retrace les grandes catégories d'actifs détenus par l'État et leur financement, traduit l'importance croissante prise par l'endettement (II). Enfin, les éléments hors bilan donnent des indications intéressantes sur les encaissements, mais surtout les décaissements éventuels sur les prochains exercices (III).

⁶ *Valorisation des données de la comptabilité générale des administrations publiques*, septembre 2021. La première proposition de ce rapport est en effet ainsi rédigée : « Afin de mieux valoriser le contenu des comptes de l'État, élaborer une analyse financière présentée par le Ministre chargé des comptes publics devant les commissions des finances du Parlement, permettant d'expliquer les caractéristiques de la gestion de l'État et de commenter les évolutions, en particulier du bilan, du hors bilan et des risques ».

⁷ Cour des comptes, *Certification des comptes de l'État, Exercice 2021*, juin 2022.

Chapitre I

Un déficit toujours élevé en 2021

Le compte de résultat de l'État permet d'analyser les opérations de l'exercice par grande catégorie (régalien, fonctionnement, intervention et financier). Il est construit à partir de la comparaison entre les produits (impôts de diverse nature, redevances, etc.), et les charges (sommes à verser en contrepartie d'une marchandise, d'un service ou dans le cadre d'une obligation légale).

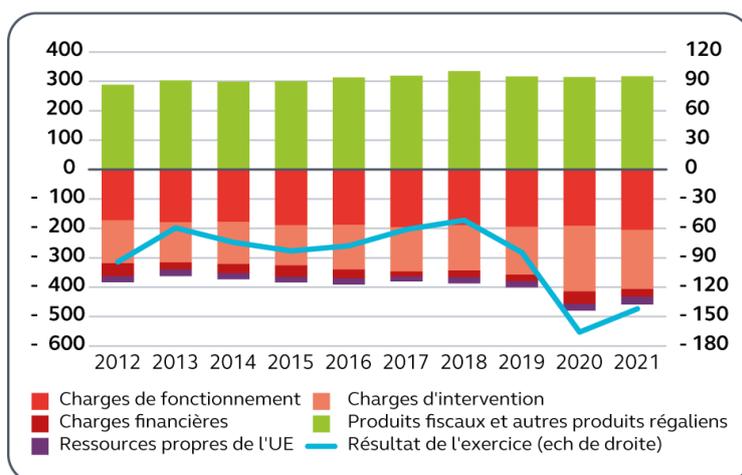
La présentation particulière du compte de résultat de l'État est fixée par les normes comptables qui lui sont applicables. Une de ses particularités est que les charges sont présentées nettes des produits qui peuvent leur être rattachés. On distingue ainsi les charges de fonctionnement nettes, les charges d'intervention nettes et les charges financières nettes. De même, les produits régaliens sont présentés nets des ressources affectées à l'Union européenne.

Le compte de résultat de l'État pour 2021 présente un déficit qui reste élevé quoiqu'en léger recul (I). Le niveau des produits régaliens de l'exercice a été assez stable (II) tandis que les charges nettes, très supérieures aux produits nets, ont connu une légère baisse (III), ce qui explique l'amélioration modérée du résultat.

I - Un déficit en léger recul

Le résultat de l'État, qui s'était fortement dégradé du fait de la crise (passant de - 84,6 Md€ en 2019 à - 165,7 Md€ en 2020), s'est légèrement amélioré en 2021 pour ressortir à - 142,1 Md€ en 2021.

Graphique n° 1 : évolution du résultat sur la période 2012-2021 (en Md€)



Source : CGE, Cour des comptes, les charges considérées sont les charges nettes

Le déficit représentait 27 % des produits régaliens nets en 2019⁸ et 53 % en 2020. Ce ratio atteint 45 % en 2021, alors que les produits régaliens nets sont restés relativement stables sur la période (*cf. infra*).

Les produits régaliens n'ont couvert en 2021 qu'un peu plus de 68 % des charges.

La légère amélioration du résultat en 2021 résulte du différentiel d'évolution entre produits et charges nets. Si les premiers sont relativement stables, les seconds baissent légèrement en 2021, alors que 2020 avait été marquée par une augmentation exceptionnelle. Ainsi, la hausse des charges de fonctionnement nettes (+ 13,5 Md€) a été plus que contrebalancée par la baisse des charges d'intervention nettes (- 21,5 Md€) et des charges financières nettes (- 15,8 Md€), en lien avec la non récurrence en 2021 de la reprise de la dette de la SNCF en 2020.

⁸ Les produits régaliens sont les produits issus de la souveraineté de l'État et de nature principalement fiscale. Ils incluent aussi les amendes et autres pénalités mais s'entendent hors prélèvement sur recettes de l'Union européenne. Ils ne comprennent pas en revanche les produits qui peuvent être spécifiquement rattachés à chaque type de charge comme détaillé plus bas.

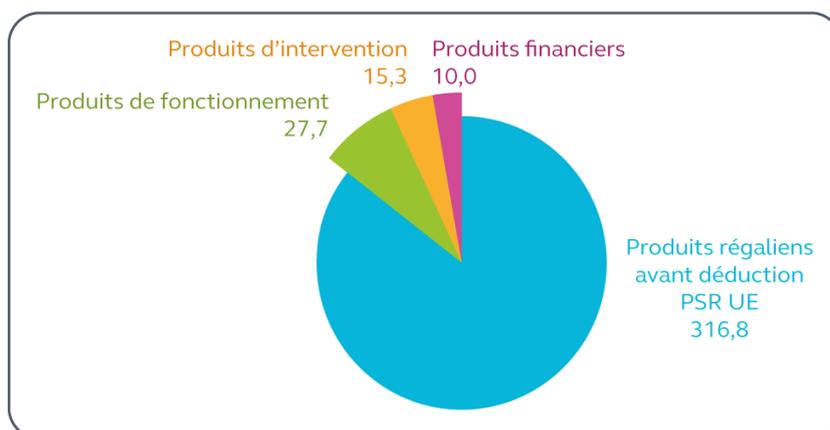
Le résultat comptable de l'État (- 142,1 Md€) peut être mis en relation avec le solde budgétaire (- 170,7 Md€, annexe 5) et le déficit au sens de la comptabilité nationale (- 143,7 Md€).

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

Le CGE rattache certains produits aux charges qu'ils sont censés financer (intervention, fonctionnement, financier) mais isole les produits dits « régaliens ». Ces derniers sont issus de l'exercice de la souveraineté de l'État et proviennent de tiers qui ne reçoivent pas directement, en contrepartie, une ressource d'une valeur équivalente. Ils ne représentent donc pas la totalité des produits reçus par l'État.

Sur un total de produits de près de 370 Md€ en 2021, 316,8 Md€ sont des produits régaliens (86 % du total des produits), 27,7 Md€ sont rattachés aux charges de fonctionnement (7 % du total des produits), 15,3 Md€ aux charges d'intervention (4 % du total des produits) et 10 % aux charges financières (3 % du total des produits).

Graphique n° 2 : répartition des différents types de produits en 2021 (en Md€)

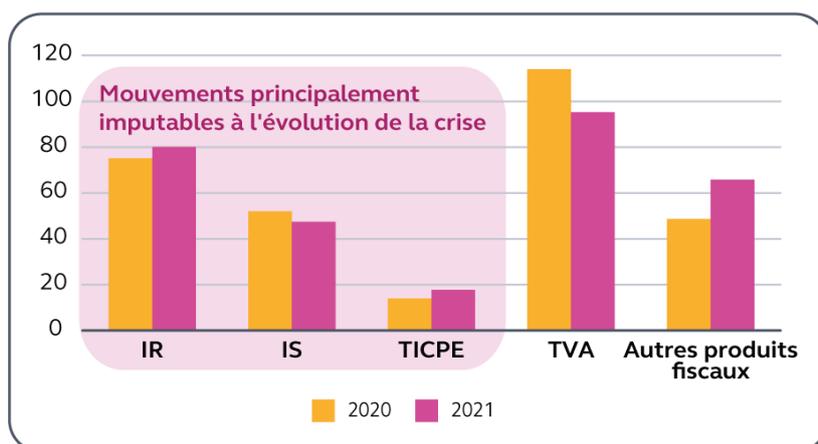


Source : CGE

Les produits régaliens avant prélèvement pour l'Union européenne sont quasiment stables par rapport à 2020⁹. Ils sont principalement composés des grands impôts : taxe sur la valeur ajoutée (TVA, 95 Md€ et 30 % du total), impôt sur le revenu (IR, 80 Md€, soit 25 % des produits régaliens¹⁰), impôt sur les sociétés (IS, 47 Md€ soit 15 % du total), taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, 18 Md€ soit 6 %). Les autres composantes fiscales atteignent 76 Md€ en 2021 (21 % du total).

Si le montant total des produits régaliens est stable entre 2020 et 2021, leur composition a évolué, du fait, soit de la crise, soit de modifications légales.

Graphique n° 3 : évolution des principales composantes des produits régaliens (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après le CGE

L'évolution de l'IR en 2021 (+ 4,9 Md€, soit + 7 %) peut être reliée aux effets de la crise sanitaire qui a provoqué une contraction de revenus en 2020 puis une augmentation dans le contexte de la reprise de 2021¹¹. De même, la baisse de l'IS net résulte des moindres performances des

⁹ Ce chiffre brut ne prend pas en compte la diminution qu'occasionne le prélèvement sur recettes de l'Union européenne. Le chiffre brut équivalent pour 2020 est de 314 Md€. Après déduction du PSRUE, les produits régaliens sont de 290 Md€ en 2021.

¹⁰ L'ensemble des chiffres s'entend en net des obligations et décisions fiscales et hors PSR UE.

¹¹ Le total brut d'impôt sur le revenu est passé de 187 à 122 Md€ de 2019 à 2020. Cette baisse a toutefois été partiellement contrebalancée par la baisse conjointe des crédits d'impôts.

entreprises dans le contexte de la crise sanitaire, avec le décalage lié au fait qu'en comptabilité générale, l'IS enregistré dans les comptes 2021 correspond aux résultats des entreprises de 2020. Ceci explique la baisse sensible de l'IS entre 2020 et 2021 (de 52 à 47,4 Md€ soit - 9 %), alors que l'effet de la crise n'était pas visible dans les comptes 2020. Enfin, l'augmentation de la TICPE, significative puisque de plus de 3 Md€ (+ 25 %), est imputable au retour à la normale des déplacements motorisés en 2021, après la crise sanitaire.

A *contrario*, d'autres mouvements de produits fiscaux sont majoritairement imputables aux évolutions récentes du cadre fiscal. La baisse du produit net de TVA (- 19,3 Md€, soit - 17 %) est principalement liée à la hausse de la fraction de TVA attribuées aux collectivités locales dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation (23,0 Md€) ainsi qu'à la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour 9,8 Md€. Ces réaffectations au bénéfice des collectivités territoriales sont partiellement neutralisées par la reprise et le dynamisme de la consommation en 2021.

Enfin, l'exercice 2021 est marqué par la rebudgétisation des recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales, qui reviennent à l'État avant la suppression définitive de cette taxe¹². Conjugée à l'augmentation du produit brut des droits d'enregistrement, de timbre, des autres contributions et des taxes indirectes (+ 4,4 Md€), elle explique 50 % de la hausse de la catégorie « autres produits fiscaux » (voir graphique n°3 ci-dessus).

**Le prélèvement sur recettes de l'Union européenne (PSRUE),
un positionnement intermédiaire entre une charge
et un moindre produit**

La France contribue aux ressources propres de l'Union européenne par un mécanisme de prélèvement sur recettes. Le PSRUE, calculé à partir de deux assiettes distinctes que sont la TVA collectée et le revenu national brut (RNB), n'est pas traité comme une charge, mais, comme en comptabilité budgétaire, retranché directement des produits. Ce traitement diffère du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales (PSR CT) qui n'apparaît pas en déduction des produits mais en charges d'intervention.

¹² Article 93 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (LFI 2021).

Le PSRUE représente plus de 8,3 % des produits régaliens nets en 2021, se montant à 26,4 Md€ en 2021, contre 23,7 Md€ en 2020¹³.

Si le prélèvement relatif à la TVA baisse de 1,3 Md€ par rapport à 2020, en lien avec la consommation des ménages, la part calculée à partir du RNB progresse de + 2,8 Md€ sur la même période. En effet, alors qu'elle ne représentait jusqu'en 2020 que 15,8 % du financement du budget de l'Union européenne, la quote-part de la France s'élève désormais à 17,8 % avec la sortie du Royaume Uni.

III - Des charges nettes en baisse

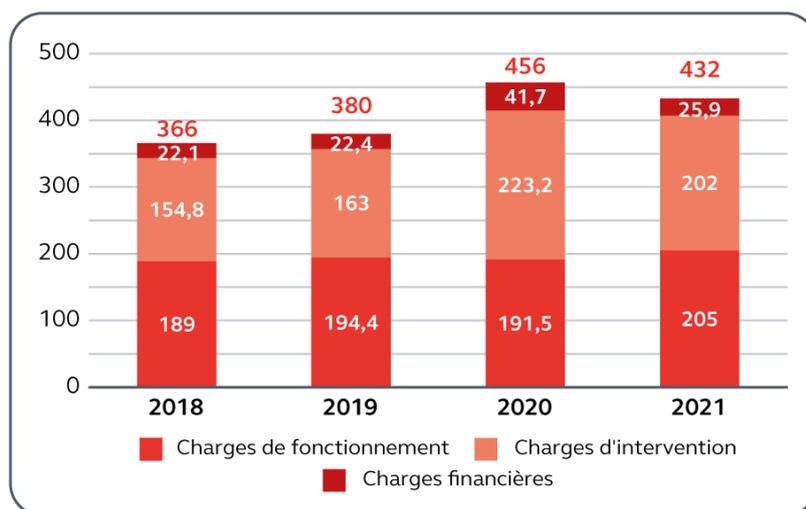
Les charges nettes de l'État se montent à 432 Md€ en 2021, en réduction par rapport à 2020 (456 Md€), en raison principalement de la non récurrence de la reprise de la dette de la SNCF qui avait fortement augmenté les charges financières de 2020.

Traditionnellement, les charges sont réparties entre les charges de fonctionnement, inhérentes à l'exercice de l'activité de l'État, les charges d'intervention, qui reflètent plus directement les choix de politique publique, et les charges financières. Les deux premiers types de charges sont de montants à peu près équivalents : les charges de fonctionnement s'élèvent à 205 Md€ en 2021, alors que les charges d'intervention atteignent 202 Md€ (soit 47 % du total des charges pour chacun de ces deux types de charges). Le troisième est moins élevé dans le contexte actuel de taux bas et de soutien des banques centrales (26 Md€, 6 % du total des charges en 2021)¹⁴.

¹³ Ces chiffres sont cohérents avec les décaissements constatés en comptabilité budgétaire.

¹⁴ L'ensemble de ces chiffres est donné en net, chacun des postes étant ensuite analysé en brut pour mieux comprendre les impacts des différents dispositifs.

Graphique n° 4 : évolution et répartition des différentes charges de l'État, en net (en Md€)



Source : CGE

Dans leur ensemble, les charges nettes de l'État sont en baisse, mais l'évolution de 2021 diffère selon le type de charges considéré : alors que les charges de fonctionnement sont en hausse (A), les charges d'intervention baissent du fait d'importantes reprises de provisions (B). Enfin, les charges financières sont techniquement en baisse entre 2020 et 2021 mais elles augmentent si l'on en exclut la reprise de la dette de la SNCF de 2020 (C).

A - Des charges de fonctionnement nettes en hausse

Les charges de fonctionnement résultent de l'activité ordinaire de l'État. Leur montant brut atteint 222,5 Md€ en 2021. Pour obtenir leur montant net de 205 Md€, il est nécessaire de déduire les produits de fonctionnement (27,7 Md€ de cotisations salariales au titre des régimes de retraite par exemple) et d'ajouter 10,2 Md€ de charges relevant de l'amortissement d'actifs immobilisés ou de dépréciation de stocks et de créances.

Elles représentent 70 % des produits régaliens (stables par rapport à 2020) et sont principalement constituées des charges de personnel, en faible augmentation (+ 1,3 %).

Celles-ci sont composées de l'ensemble des rémunérations et charges afférentes aux agents de l'État. Atteignant 151,6 Md€, elles représentent plus de 68 % des charges de fonctionnement et donc plus de 47 % des produits régaliens. Elles concernent d'une part le personnel actif de l'État¹⁵ et d'autre part les pensionnés¹⁶.

Les charges relatives au personnel actif atteignent 93,8 Md€ en 2021 et concernent principalement les rémunérations du personnel pour 79,7 Md€¹⁷ ainsi que les charges de sécurité sociale, de prévoyance et contributions directes¹⁸ pour 12,4 Md€. Quatre ministères¹⁹ concentrent environ 90 % des enjeux financiers de l'année, dont le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports 46 % à lui seul.

Dans un contexte de maintien du gel du point d'indice de la fonction publique et d'effet mécanique des progressions de carrière (glissement vieillesse technicité stable), la hausse observée de 1,3 Md€ des rémunérations (+ 1,7 % entre 2020 et 2021) est principalement liée à la poursuite de la mise en œuvre de politiques publiques, dans certains cas engagées depuis plusieurs années, notamment dans le domaine de l'enseignement scolaire²⁰ et des forces de sécurité (poursuite de l'augmentation de l'effectif dans l'armée, la police et la gendarmerie nationales).

Les pensions de retraite et de réversion viennent compléter les charges de personnel actif, à hauteur de 57,8 Md€. Ces pensions représentent donc 38 % du total des charges de personnel (62 % pour les actifs) et, *in fine*, 26 %²¹ des charges de fonctionnement brutes de l'exercice 2021. Le poids significatif des pensions versées doit s'analyser au regard du rôle particulier de l'État, à la fois employeur et financeur des retraites des fonctionnaires.

¹⁵ En l'absence de chiffres disponibles au 31 décembre 2021, on peut rappeler les effectifs en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer, selon la DGAFP : 1 968 512 agents en données provisoires au 31 décembre 2020 contre 1 972 255 agents au 31 décembre 2019.

¹⁶ Selon le service des retraites de l'État (SRE) : 2 515 537 au 31 décembre 2021, en augmentation de 16 148 par rapport à 2020.

¹⁷ Rémunération principale, différentes primes, gratifications ainsi que diverses indemnités (heures supplémentaires, congés payés, comptes épargnes temps etc.).

¹⁸ Cotisations patronales versées par l'État employeur aux organismes sociaux ainsi que la contribution à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

¹⁹ Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, ministère de l'économie, des finances et de la relance, ministère de l'intérieur, ministère des armées.

²⁰ Augmentation des taux d'encadrement dans l'enseignement du premier degré / hausse des heures supplémentaires des enseignements de second degré / mesures de revalorisation issues notamment du Grenelle de l'éducation.

²¹ Quote-part des pensions dans les charges de fonctionnement de l'année. À la différence d'une entreprise, l'État fait figurer dans ses comptes non pas des cotisations sociales mais des charges de pension, dont le poids peut varier d'une année à l'autre.

Enfin, deux autres éléments rentrent dans les charges de fonctionnement. Le premier est constitué des achats de marchandises et autres charges de fonctionnement direct, qui atteignent 34,7 Md€ en 2021 (+ 7,7 %). Le second regroupe diverses subventions versées par l'État à des entités tierces²² ayant une mission de service public, pour 36,2 Md€, notamment au titre de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (+ 13,3 %).

Au total, les charges de fonctionnement nettes sont en hausse de 7,1 % en 2021 par rapport à 2020, où elles atteignaient 191,5 Md€. Ce mouvement s'explique principalement par l'évolution des dépenses de fonctionnement direct (8,6 Md€, soit + 3,6 %) et par celle de différentes subventions pour charges de service public (+ 4,1 Md€ dont 2 Md€ à France compétences et 1,4 Md€ pour le plan de relance).

B - Des charges d'intervention en baisse du fait d'importantes reprises de provisions

Les charges d'intervention correspondent à la mission de régulateur économique et social de l'État et, à ce titre, reflètent différentes politiques publiques.

Après déduction des produits d'intervention et prise en compte d'autres éléments comptables (dotations aux provisions), les charges d'intervention nettes de l'État ressortent à 163 Md€ en 2019, 223 Md€ en 2020 et 202 Md€ en 2021. Elles sont composées pour l'essentiel de transferts aux ménages, entreprises et collectivités, mais enregistrent également l'effet des dotations et reprises de provisions au titres de divers risques et charges, ainsi des produits d'intervention qui viennent en déduction de certaines charges.

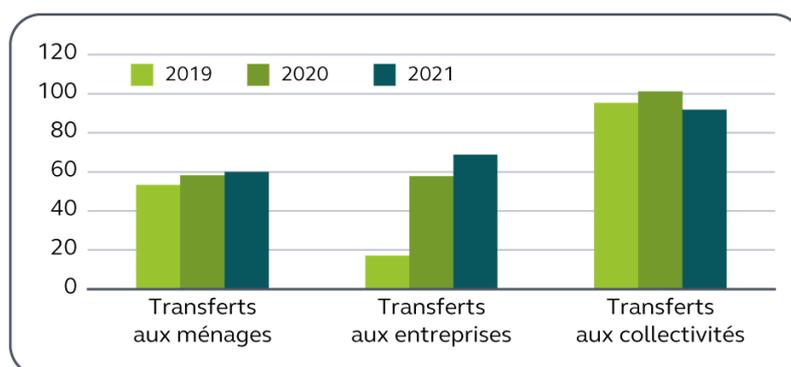
1 - Des transferts encore marqués pas les interventions de politique publique face à la crise sanitaire

Les transferts à des tiers sont les versements effectués dans le cadre de politiques d'intervention, d'opérations de distributions d'aides ou de soutien²³. Ces transferts se montent à 220 Md€ en 2021, contre 217 Md€ en 2020 et 165,8 Md€ en 2019. Ils sont regroupés par catégorie de bénéficiaire final (collectivités, ménages et entreprises).

²² Notamment des établissements publics nationaux (EPN) pour 21,6 Md€. Elles sont dites « charges de fonctionnement indirectes ».

²³ Par exemple, l'allocation aux adultes handicapés ou le fonds de solidarité pour les entreprises créé pendant la crise sanitaire.

Graphique n° 5 : évolution des charges de transferts entre 2019 et 2021 (en Md€)



Source : CGE

Premiers en importance, les transferts aux collectivités baissent sur l'exercice, passant de 101,2 Md€ en 2020 à 91,9 Md€ en 2021. La crise n'ayant eu qu'une incidence limitée sur ce type de transferts, l'essentiel de la baisse s'explique par la poursuite des réformes de la fiscalité locale²⁴ et sa traduction mécanique (baisse des dégrèvements d'impôt locaux de 15,6 Md€ entre 2020 et 2021). Si les transferts accordés aux collectivités territoriales et autres collectivités²⁵ atteignaient environ 58 % du total des transferts en 2019, leur proportion représente 42 % en 2021.

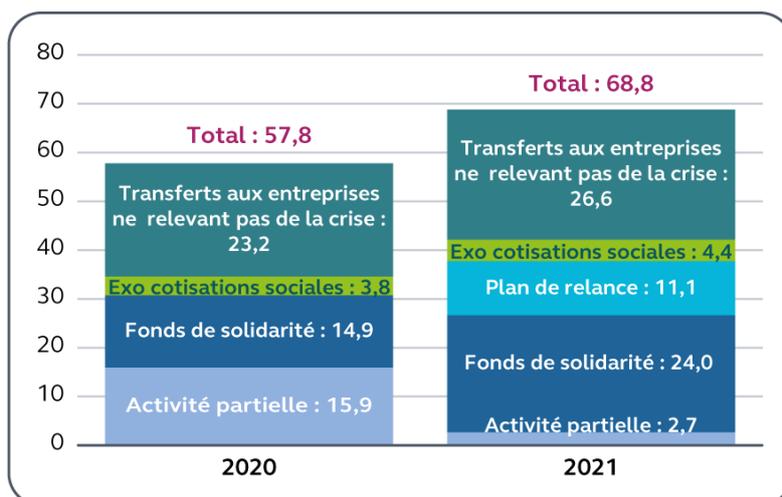
Atteignant 59,9 Md€, les transferts aux ménages ont progressé de 3 % entre 2020 et 2021, notamment sous l'effet de la prise en charge par l'État du financement de l'indemité « inflation » (2,9 Md€).

Ce sont les transferts aux entreprises qui ont le plus progressé en 2021. Après avoir plus que triplé en 2020 (57,8 Md€ en 2020 contre 17,0 Md€ en 2019), ils ont encore crû de 11,0 Md€ (19 %) sur l'année 2021 pour atteindre 68,8 Md€. Cette augmentation reflète en partie l'importance des différents dispositifs de crise mis en œuvre en 2020 et 2021. Selon l'administration, ils ont représenté 42,2 Md€ de transferts à destination des entreprises en 2021, sur un total de 68,8 Md€, soit une proportion de 61 %.

²⁴ Achèvement en 2021 de la suppression progressive, depuis 2018, de la réforme de la taxe d'habitation prise en charge par l'État sous forme de dégrèvement.

²⁵ Le CGE emploie le terme d'autres collectivités pour désigner des entités comme les caisses de retraite des différents régimes spéciaux, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, etc.

Graphique n° 6 : les dispositifs de crise dans les transferts aux entreprises (Md€)



Source : CGE

Les dispositifs inclus dans la catégorie « Autres » se rapportent aux dispositifs qui ne sont pas directement liés à la crise. Ils regroupent par exemple le service public à l'énergie, les infrastructures et services de transports ou encore le développement de l'emploi.

Les dispositifs de crise mentionnés dans le graphique sont complétés par des transferts aux ménages de montant plus faible²⁶.

À titre d'exemple, les transferts aux entreprises au titre de l'activité partielle s'élèvent à 2,7 Md€ en 2021, après 16 Md€ de transferts en 2020. Le nouveau régime d'activité partielle de longue durée (APLD) intégré au plan de relance a représenté 4,4 Md€. Au total, les transferts aux entreprises au titre de l'activité partielle représentent donc plus de 7 Md€ en 2021.

En parallèle, après une mobilisation renforcée des aides apportées au premier semestre 2021 dans le contexte du rebond épidémique, le fonds de solidarité à destination des entreprises a été mis en extinction, à certaines exceptions près²⁷. Il a néanmoins représenté 24 Md€ en 2021, après déjà près de 15 Md€ en 2020.

²⁶ 1,3 Md€ de transferts aux ménages au titre de l'activité partielle en 2021, 1,1 Md€ au titre du volet écologie du plan de relance.

²⁷ Voir la note d'exécution budgétaire portant sur le plan de relance.

2 - Des reprises de provision supérieures aux dotations

À la clôture d'un exercice, et afin de refléter les obligations que l'État devra supporter dans l'avenir sans contrepartie équivalente, des provisions doivent être constituées au passif du bilan *via* un mécanisme de dotation. À la clôture de l'exercice suivant, selon que les évolutions sont positives ou défavorables, ces passifs sont ajustés à la hausse (dotation complémentaire) ou à la baisse (reprise partielle ou intégrale).

Alors que ce mécanisme avait eu un effet négatif de 17 Md€ (dotations supérieures aux reprises) sur le résultat de 2020, il est à l'origine d'un produit de 4 Md€ sur l'exercice 2021 (reprises supérieures aux dotations), notamment du fait de l'amélioration de la situation économique. Il explique ainsi une diminution des charges d'intervention nettes de 21 Md€ entre 2020 et 2021. Par exemple, 2,2 Md€ de dotation aux provisions avaient été comptabilisés en 2020 au titre de l'activité partielle et 1,5 Md€ pour le fonds de solidarité. Du fait de l'amélioration de la situation, elles ont été largement reprises en 2021, à hauteur de 1,9 Md€ pour l'activité partielle et plus de 0,5 Md€ pour le fonds de solidarité.

L'ampleur prise par ce mécanisme est, avec les deux produits mentionnés ci-dessous, le principal facteur explicatif de la baisse des charges d'intervention nettes (qui passent de 223 à 202 Md€ de 2020 à 2021), alors que les charges d'intervention brutes augmentent (elles passent de 217 à 221 Md€ entre 2020 et 2021).

3 - Des produits d'intervention en hausse, du fait notamment du plan de relance européen

Ces produits correspondent essentiellement à des participations de tiers à des dépenses d'intérêt public, sans contrepartie équivalente pour ces derniers. Ils atteignent 15,3 Md€ en 2021 contre 10,9 Md€ pour 2020. S'ils constituent une ressource dite « extérieure » à la sphère de l'État, ils représentent moins de 3 % des produits régaliens et revêtent, pour certains d'entre eux, un caractère très exceptionnel. Entre 2020 et 2021, la hausse de 4,4 Md€ résulte en effet de l'effet conjugué :

- de la non récurrence en 2021 de la participation de la SNCF (- 4,8 Md€) au versement de subventions pour des opérations de régénération ferroviaire²⁸ ;

²⁸ Opération exceptionnelle réalisée dans le cadre de l'augmentation de capital de 4,1 Md€ souscrite en totalité par l'État en 2020. Le traitement comptable retenu fait l'objet d'une mention dans l'acte de certification de 2021 en tant qu'anomalie significative. En effet, ce produit n'aurait pas dû être enregistré en 2020 car les dépenses qu'il permet de financer seront supportées de 2021 à 2023.

- et de l'enregistrement d'un produit d'intervention pour 8,5 Md€ dans le cadre du financement du Plan de relance de la France par l'Union européenne.

La facilité pour la reprise et la résilience (FRR), un traitement différencié selon les comptabilités

La formation « Affaires économiques et financières » (Ecofin) du conseil de l'Union européenne a approuvé le 13 juillet 2021 le plan de relance français et le versement d'une contribution financière de 39,4 Md€ sur la période 2021-2026 dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), outil principal du plan *NextGeneration EU*²⁹. Cette aide est payable par tranches et conditionnée à l'atteinte de jalons.

Un préfinancement de 5,1 Md€ a été versé par la Commission européenne le 19 août 2021, dont une part limitée (1,1 Md€) est imputable à l'exercice 2021.

En parallèle, la France a bénéficié en 2022 d'un accord pour une première tranche de 8,5 Md€ au titre des jalons 2021 dont 1,1 Md€ déjà perçu en préfinancement.

Pour une même réalité et une aide totale de 39,4 Md€ à fin 2026, ces opérations sont prises en compte de façon variée dans les trois comptabilités, selon le fait générateur retenu :

- la comptabilité budgétaire, dite « de caisse », limite ses opérations à l'enregistrement de recettes pour 5,1 Md€, soit le versement reçu ;
- la comptabilité générale retient des produits d'intervention en fonction de l'année de rattachement juridique de la subvention, pour 8,5 Md€ ;
- la comptabilité nationale adopte encore un périmètre différent sur l'enregistrement des dépenses et recettes. *In fine*, 14,4 Md€ de recettes sont enregistrées au titre de la FRR en comptabilité nationale.

²⁹ « *Next Generation EU* », est le nom donné au plan de relance européen de 750 milliards d'euros validé par les 27 chefs d'État et de gouvernement le 21 juillet 2020. Le reste de l'enveloppe viendra renforcer des programmes européens déjà en place, notamment des fonds structurels.

C - Hors événements exceptionnels, des charges financières en hausse

Les charges de fonctionnement et les charges d'intervention dépassent à elles seules le montant des produits régaliens. Or, l'État doit en outre faire face à des charges financières, qui, si elles bénéficient aujourd'hui d'un environnement financier favorable, pourraient augmenter en cas de changement de cet environnement.

1 - Une baisse des charges financières due à la non récurrence de la reprise de la dette de la SNCF

Les charges financières nettes s'élèvent à 25,9 Md€ en 2021 contre 41,7 Md€ en 2020. La baisse de 15,8 Md€ résulte d'un important recul des autres charges nettes (- 21,4 Md€) qui a plus que compensé la progression de la charge nette de la dette négociable (+ 5,6 Md€). Ce mouvement s'explique par la non récurrence en 2021 de la reprise de 25 Md€ de dette de la SNCF par l'État en 2020. En neutralisant cette reprise ponctuelle de dette, les charges financières nettes auraient été de 24,2 Md€ en 2020³⁰.

2 - Des charges financières en hausse du fait de la reprise de l'inflation

En 2021, les charges financières nettes sont largement dominées par les charges liées à la dette négociable (29,5 Md€), les autres charges financières nettes représentant un solde de - 3,5 Md€³¹.

La charge de la dette négociable retrace l'ensemble des charges et des produits relatifs aux titres négociables, à savoir les intérêts, les différentiels d'inflation et les primes et décotes.

Elle est passée de 23,8 Md€ en 2020 à 29,5 Md€ en 2021. L'augmentation de 5,6 Md€ de la charge de la dette négociable est principalement due aux titres indexés, qui représentent 236 Md€ de l'encours de dette à fin 2021, soit environ 12 % de la dette totale de l'État.

³⁰ La reprise de la dette SNCF de 25 Md€ s'est accompagnée d'un produit spécifique de 7,5 Md€, portant l'impact effectif sur les charges à 17,5 Md€. Sans la reprise de dette, les charges auraient donc été de $41,7 - 17,5 = 24,2$ Md€.

³¹ On déduit directement certains produits financiers des autres charges brutes, pour 9 Md€. Les autres charges brutes ne se montant qu'à 5,4 Md€, les autres charges nettes sont négatives de 3,5 Md€.

L'inflation est remontée en France (+ 1,6 % en moyenne annuelle sur 2021 contre + 0,2 % en 2020) et en zone euro (+ 2,6 % contre + 0,1 % en 2020). Ce mouvement a contribué à renchérir les charges financières de 8,8 Md€ de deux façons. Il a eu un impact sur les coupons, dont chaque paiement tient compte d'une mise à jour d'un coefficient intégrant les évolutions d'inflation. Il a également concerné le remboursement des obligations arrivées à maturité : si l'inflation a progressé sur la période, le montant à rembourser augmente. L'augmentation de la charge de la dette due à cette indexation est relativement rapide, malgré la proportion limitée des titres indexés.

Jouant en sens contraire à l'indexation, la baisse des taux sur l'exercice 2021³² explique la relative stabilité des intérêts de la dette malgré la hausse de l'encours. Compte tenu de l'évolution des intérêts hors indexation, ainsi que de l'amortissement des primes et décotes, la charge sur les obligations assimilables du Trésor (OAT) a baissé de près de 2,8 Md€ entre 2020 et 2021, passant de 24,9 Md€ en 2020 à 22,1 Md€ en 2021. Cette évolution peut être décomposée de façon analytique entre un effet volume lié à l'augmentation de l'encours et un effet valeur dominant, découlant de la baisse des taux.

Au total, trois effets se cumulent donc pour expliquer l'augmentation de la charge de la dette négociable de moyen et long termes en 2021³³ : l'augmentation de la charge d'indexation (+ 8,8 Md€), l'effet de baisse des taux (- 4,3 Md€) et la hausse de l'encours (effet volume, + 1,5 Md€).

Tableau n° 1 : décomposition de l'augmentation de la charge de la dette

Augmentation de la charge de la dette					
+ 6 Md€					
Effet indexation		Effet taux		Effet volume	
+ 8,8 Md€		- 4,3 Md€		+ 1,5 Md€	
Niveau d'inflation		Taux moyen		Encours moyen	
2020	2021	2020	2021	2020	2021
0,20 %	1,60 %	1,41 %	1,17 %	1 767 Md€	1 897 Md€

Source : DGFIP, CGE

³² Le taux sur un titre de maturité 10 ans a évolué entre - 0,45 % et + 0,30 % en 2021, l'augmentation plus marquée datant de début 2022.

³³ Les titres de court terme et les gains et pertes sur rachats expliquent les 0,4 Md€ résiduels.

CONCLUSION

Ressortant à - 142 Md€, le solde des opérations de l'exercice 2021 de l'État est en amélioration de 24 M€ par rapport à l'exercice précédent, en raison de la baisse des charges nettes de l'État, résultant d'une augmentation des charges de fonctionnement (+ 7 %), plus que compensée par la baisse des charges d'intervention (- 11 %).

Les produits régaliens sont restés stables en 2021, à 316 Md€. Pour autant, leur composition a évolué à la fois du fait de l'évolution de la situation économique et des évolutions législatives : les produits relatifs à l'impôt sur le revenu ou la TICPE ont bénéficié de la reprise de l'activité en 2021 ; la réforme de la taxe d'habitation et de la CVAE a entraîné une augmentation de la part de la TVA affectée aux collectivités locales.

Les charges nettes de l'État atteignent 432 Md€ en 2021, en baisse de 5 % par rapport à 2020. Les charges de fonctionnement sont largement dominées par les charges de personnel (151 Md€), relativement stables entre 2020 et 2021. Les charges d'intervention reflètent la priorité donnée, dans la réponse à la crise, au soutien aux entreprises. En effet, après avoir plus que triplé (57,8 Md€ en 2020 contre 17,0 Md€ en 2019), les transferts aux entreprises ont progressé de 11,0 Md€ sur l'année 2021 à 68,8 Md€. Enfin, la charge de la dette a augmenté de près de 6 Md€ en 2021, principalement en lien avec la reprise de l'inflation.

Le résultat annuel déficitaire de 2021 fait suite à une série continue de résultats négatifs constatés depuis les premiers comptes publiés par l'État (2006) et a pour conséquence une dégradation de sa situation nette.

Chapitre II

Un bilan fragilisé

par un endettement croissant

Compte tenu du cadre normatif spécifique de l'État rappelé en annexe 2, le compte général présente le bilan comptable de l'État en distinguant les actifs, classés par liquidité croissante (immobilisations, stocks, créances et trésorerie active, 1 224 Md€ à fin 2021) et les passifs (dettes financières et non financières, provisions pour risques et charges, trésorerie passive, 2 881 Md€ à fin 2021).

À partir du bilan comptable de l'État, la Cour a construit un bilan « économique » afin de mieux analyser dans le temps la situation financière nette de l'État. A cette fin, certains éléments du CGE doivent être retraités (*cf.* annexe 3).

Le bilan économique retraité repose sur la comparaison entre, d'une part, des emplois, c'est-à-dire le patrimoine constitué des immobilisations qui permet d'assurer l'activité de l'État (958 Md€), et d'autre part, des ressources (2 590 Md€). Ces dernières sont principalement constituées de l'endettement financier net retraité³⁴. Entrent également dans leur périmètre, les provisions pour risques et charges et le besoin en fonds de roulement (BFR³⁵) qui, négatif dans le cas de l'État, génère une ressource.

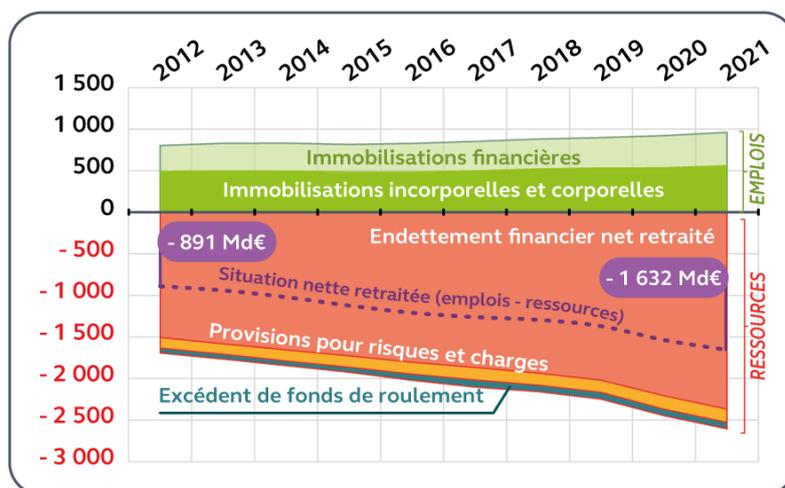
³⁴ À savoir les dettes financières, les primes nettes des décotes, les bons du Trésor émis au profit des organismes internationaux et la trésorerie nette.

³⁵ Il est égal à la valeur brute des actifs courants (créances et stocks, principalement) et des passifs courants (dettes non financières et autres passifs hors comptes de régularisations).

La situation nette économique retraitée³⁶ de l'État, correspondant à la différence entre ses emplois et ses ressources est négative de 1 632 Md€ à fin 2021, en dégradation de 120 Md€ sur la situation nette à fin 2020³⁷. Cette situation nette négative peut se comprendre comme l'ensemble des dettes de l'État qui n'ont pas pour contrepartie un actif identifiable, principalement car elles couvrent des déficits antérieurs.

Le graphique ci-après présente le bilan économique retraité de l'État et son évolution entre fin 2012 et fin 2021.

**Graphique n° 7 : bilan économique retraité au 31 décembre 2021
(en Md€)**



Source : Cour des comptes, à partir du compte général de l'État (données retraitées)

Les principales évolutions ayant affecté le bilan économique retraité de l'État en 2021 sont commentées ci-après, en distinguant celles ayant affecté les immobilisations, c'est-à-dire les emplois (I), de celles concernant les ressources (II).

³⁶ Pour les besoins de l'analyse financière, les dotations non consommables constituées dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir et du Fonds pour l'innovation et l'industrie (25,5 Md€), comptabilisées en compte de régularisation dans le bilan comptable, ont été considérées comme une composante de la situation nette, qu'elles améliorent à due concurrence.

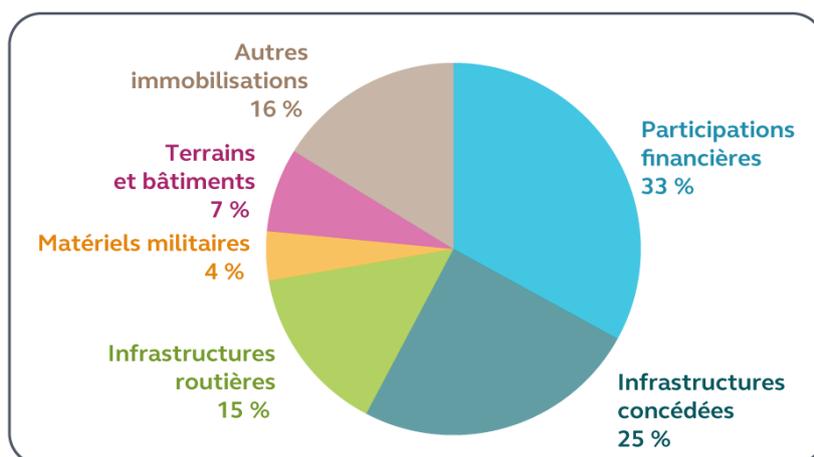
³⁷ La variation de la situation nette de - 120 Md€ s'explique principalement par le résultat de l'exercice à hauteur de - 142 Md€ et par 21 Md€ d'écarts de réévaluation constatés lors de la valorisation annuelle des immobilisations corporelles évaluées au coût de remplacement déprécié ou à la valeur vénale.

I - Les immobilisations de l'État : une hausse limitée et partiellement technique

Alors que les investissements sont considérés, en comptabilité budgétaire, comme des dépenses qui dégradent le solde budgétaire de l'exercice, ils constituent au sens de la comptabilité générale des actifs produisant des avantages économiques futurs. Ils ont une valeur économique positive pour l'État.

L'actif immobilisé de l'État, passé de 919 Md€ à fin 2020 à 958 Md€ à fin 2021, regroupe les immobilisations incorporelles, corporelles et financières, selon la répartition suivante³⁸.

Graphique n° 8 : actif immobilisé de l'État au 31 décembre 2021



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

³⁸ Les immobilisations de l'État n'ont pas fait l'objet de retraitement par rapport aux chiffres donnés dans le CGE.

A - La diversité des méthodes d'évaluation

Il convient de souligner certaines limites dans l'évaluation des immobilisations de l'État.

En premier lieu, l'exercice de la souveraineté de l'État lui confère certaines prérogatives qui peuvent difficilement être évaluées et retracées dans les comptes, comme la capacité de lever l'impôt (annexe 2). Certains actifs sont évalués par ailleurs à l'euro symbolique (biens historiques et culturels). Dès lors l'actif immobilisé ne reflète qu'une partie des avantages économiques futurs de l'État.

En deuxième lieu, l'analyse des comptes de l'État doit tenir compte de certaines spécificités qui s'appliquent aux immobilisations corporelles ou financières. Des conventions variées sont ainsi utilisées pour évaluer les immobilisations corporelles : valeur vénale, coût de remplacement déprécié, coût amorti, selon les cas (voir encadré *infra*).

Enfin la Cour, dans sa mission de certificateur des comptes de l'État, a relevé plusieurs anomalies significatives dans l'application de normes comptables, qui tendent, selon les postes, à sous-estimer ou surestimer la valeur de plusieurs milliards d'euros.

Sous ces réserves, plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'analyse des actifs de l'État à la fin de 2021.

B - Des immobilisations incorporelles limitées et en faible évolution

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 2021, la valeur nette des immobilisations incorporelles de l'État s'élève à 34,5 Md€, contre 32,9 Md€ fin 2020 (et 28,4 Md€ fin 2012).

Elles sont principalement constituées de coûts de développement de matériels militaires déjà en service (8,7 Md€) ou en cours de conception (9,4 Md€) ainsi que du spectre hertzien pour 12,6 Md€.

La valeur de ces immobilisations évolue relativement peu³⁹.

³⁹ Les coûts de développement pourraient 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).

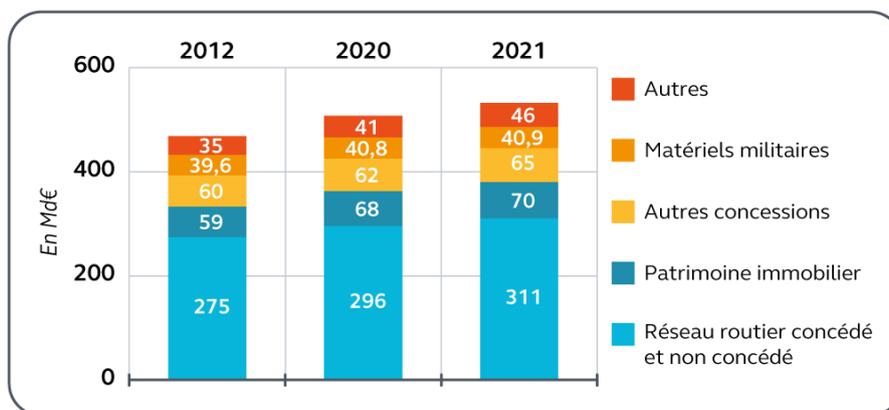
C - Les immobilisations corporelles : un ensemble hétérogène, une augmentation de valeur supérieure aux investissements effectifs

Les immobilisations corporelles de l'État, valorisées de manière variée, ont vu croître leur valeur de 25 Md€ (4,9 %) en 2021.

1 - Des actifs de différente nature, des modes de valorisation variés

Les immobilisations corporelles de l'État correspondent à des actifs physiques dont l'exploitation engendre des recettes pour l'État ou offre un potentiel lui permettant d'assurer ses missions à moyen et long terme. Leur valorisation passe de 469 Md€ en 2012 à 508 en 2020 puis 533 Md€ en 2021.

Graphique n° 9 : les immobilisations corporelles de l'État en 2012, 2020 et 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes, à partir du CGE

Les immobilisations corporelles comprennent trois catégories principales.

Les infrastructures routières correspondent au réseau routier national (environ 12 000 km pour 139,6 Md€ fin 2021) et aux autoroutes concédées (9 000 km pour 171,3 Md€ fin 2021). Le réseau routier représente plus de 55 % de la valeur totale des immobilisations corporelles.

Le patrimoine immobilier se compose de 8 000 terrains (47 000 ha) et 92 000 bâtiments (46,5 millions de m² de surface utile brute)⁴⁰ comptabilisés à hauteur de 69,7 Md€ en 2021 contre 67,7 Md€ en 2020. Ce patrimoine représente 13 % des immobilisations corporelles en valeur.

Enfin le matériel militaire, évalué au coût amorti, a une valeur nette de 40,9 Md€ fin 2021, stable par rapport à 2020 (40,8 Md€) et 2012 (39,6 Md€). Il représente environ 8 % du total des immobilisations corporelles en valeur.

Les immobilisations corporelles suivent des modes de valorisation variés. S'agissant de l'immobilier par exemple, le mode de valorisation diffère selon la nature et l'utilisation faite des bâtiments. En effet, plus de la moitié de ce patrimoine concerne des bâtiments utilisés pour des activités administratives ou comme logements de fonction, comptabilisés pour une valeur vénale de 39,3 Md€. Le parc pénitentiaire, composé de 179 établissements en service, est évalué, quant à lui, au coût de remplacement déprécié pour 10,3 Md€. Enfin, plus de 10 000 autres bâtiments (techniques, sanitaires ou sportifs) sont évalués au coût amorti depuis le 1^{er} janvier 2018, pour 12 Md€.

Les différentes méthodes d'évaluation des actifs corporels

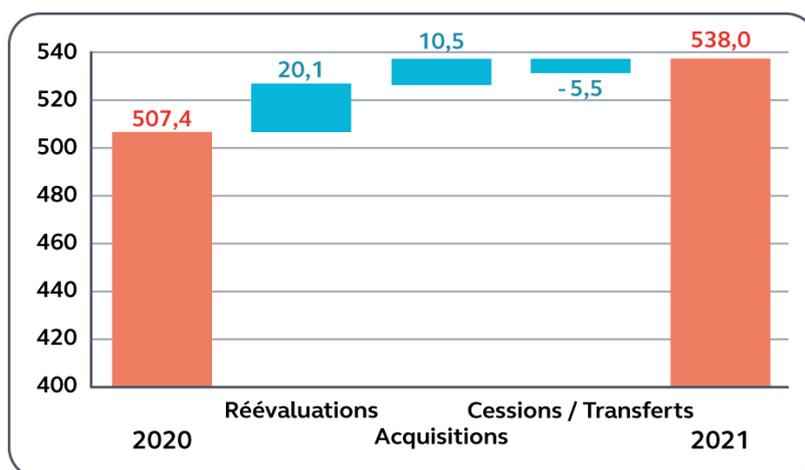
- Valeur vénale pour les bureaux et habitation : valeur probable de revente d'un bien sur le marché.
- Coût de remplacement déprécié pour les infrastructures routières : valeur à neuf des actifs de laquelle on déduit les coûts estimés de remise en état.
- Coût amorti pour les matériels : valeur d'une immobilisation de laquelle on déduit la totalité de l'amortissement cumulé qui a été enregistré sur cette immobilisation.

2 - Une valeur en progression de 25 Md€, liée principalement à des réévaluations

La hausse de 25,1 Md€ observée sur la valorisation des immobilisations corporelles est majoritairement de nature technique et, pour une plus faible part, est liée au volume des investissements nouveaux réalisés par l'État.

⁴⁰ Projet de loi de finances pour 2022, Document de politique transversale « Politique immobilière de l'État ».

Graphique n° 10 : évolution des immobilisations corporelles nettes entre 2020 et 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes, à partir du compte général de l'État (données retraitées pour les exercices 2020, publiées pour l'exercice 2021)

Par exemple, le réseau routier est évalué au coût de remplacement déprécié c'est-à-dire en retenant la valeur à neuf de ces infrastructures et en déduisant de celle-ci les coûts estimés de remise en état⁴¹. L'utilisation d'un indice de coûts à la construction (TP01) pour la revalorisation annuelle du réseau a augmenté sa valeur de 16,5 Md€ en 2021 alors même que, pour les routes non concédées, les indicateurs de gestion traduisent une dégradation de leur état physique. L'acte de certification relève une insuffisance d'éléments probants pour l'évaluation du réseau routier.

D - Une progression sensible des immobilisations financières

La valeur nette des immobilisations financières de l'État s'établit à 391,3 Md€ fin 2021, contre 379,1 Md€ fin 2020 et 304,3 Md€ fin 2012 (+ 29 % en neuf ans)⁴².

⁴¹ Dans le cas du réseau concédé, aucune dépréciation n'est comptabilisée car l'obligation de remise en état incombe aux concessionnaires à l'issue de la concession.

⁴² 358 Md€ à fin 2019.

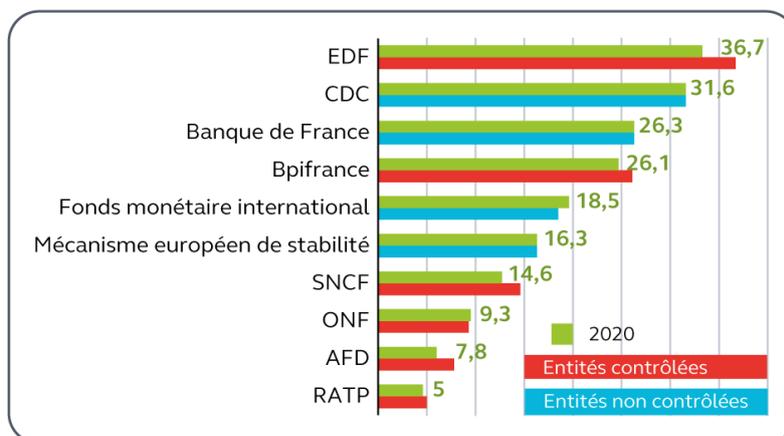
Elles se composent pour l'essentiel de participations financières (plus de 80 % de ces immobilisations), complétées par d'autres éléments comme les prêts et avances⁴³.

1 - Les participations financières : des entités disparates, une valorisation concentrée

Les participations financières telles que reflétées au bilan de l'État recouvrent 1 689 participations dans des entités françaises et internationales publiques ou privées, évaluées fin 2021 à 316,7 Md€ contre 307,4 Md€ en 2020.

La valorisation de ces participations financières est concentrée sur quelques entités. En effet, cinq entités françaises (EDF⁴⁴, Caisse des dépôts et consignations, Banque de France, Bpifrance et SNCF) et deux entités internationales (Fonds monétaire international, Mécanisme européen de stabilité) représentent à elles seules, respectivement, 43 % et 11 % de la valeur figurant au bilan.

Graphique n° 11 : valeur des dix principales participations financières de l'État (en Md€)



Source : Cour des comptes, à partir du CGE

La distinction entre entités contrôlées et non contrôlées est explicitée dans l'encadré infra.

⁴³ D'une valeur nette de 22 Md€, ils sont accordés pour l'essentiel à des banques, en vue d'aider au développement économique des pays émergents, et à des États étrangers, parmi lesquels la Grèce (11,2 Md€) dans le cadre du plan de soutien européen.

⁴⁴ La valeur d'EDF est surévaluée de 9 Md€ comme l'indique l'acte de certification de l'exercice 2021.

2 - Une valeur en hausse de 9,3 Md€, du fait de nouvelles participations et du résultat des participations existantes

La valeur des participations financières de l'État a augmenté de 9,3 Md€ sur l'exercice 2021.

Ce chiffre est à mettre en regard de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État (CAS-PFE), dont les prises de participations effectives, atteignant 5,5 Md€ en 2021, se retrouvent au bilan de l'État. Peuvent, par exemple, être mentionnées l'acquisition de 29,99 % de la société Orano pour 1,8 Md€, qui permet à l'État de détenir désormais directement près de 80 % de l'entité et la dotation en capital au bénéfice de l'Agence française de développement (AFD) à hauteur de 1,4 Md€.

D'autres éléments expliquent l'augmentation de la valeur des participations de l'État en 2021, comme le paiement des dividendes EDF en actions pour 1,2 Md€ ou l'incidence des résultats des entités contrôlées en 2021.

Ce dernier point a un impact important. En effet, alors que la quote-part de l'État dans les résultats bénéficiaires de trois entités contribue à l'augmentation de la valeur du portefeuille pour 6,4 Md€ (3 Md€ pour EDF, 2 Md€ pour le groupe SNCF et 1,4 M€ pour l'EPIC Bpifrance), cette hausse est atténuée par les pertes du groupe AREVA pour - 1,3 Md€ et de France compétences pour - 4,1 Md€⁴⁵.

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 (191 Md€ de valorisation fin 2021) et d'autre part, les participations relatives à des entités non contrôlées par l'État (125,5 Md€⁴⁶).

⁴⁵ À défaut de résultats définitifs pour l'exercice 2021, les états financiers de l'exercice 2020 ont été utilisés pour ces deux entités. S'agissant de France Compétence, un déficit du même ordre de grandeur est attendu pour 2021 et ne sera enregistré qu'en 2022 dans les comptes de l'État.

⁴⁶ Valeur nette des dépréciations.

Sont considérées comme contrôlées des entités publiques du type de la SNCF, des universités, EDF, ADP, le CEA ou l'EPIC Bpifrance. Les entités nationales classées comme non contrôlées sont par exemple la Caisse des Dépôt et Consignations ou 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, quant à elles, évaluées au coût historique d'acquisition, éventuellement déprécié.

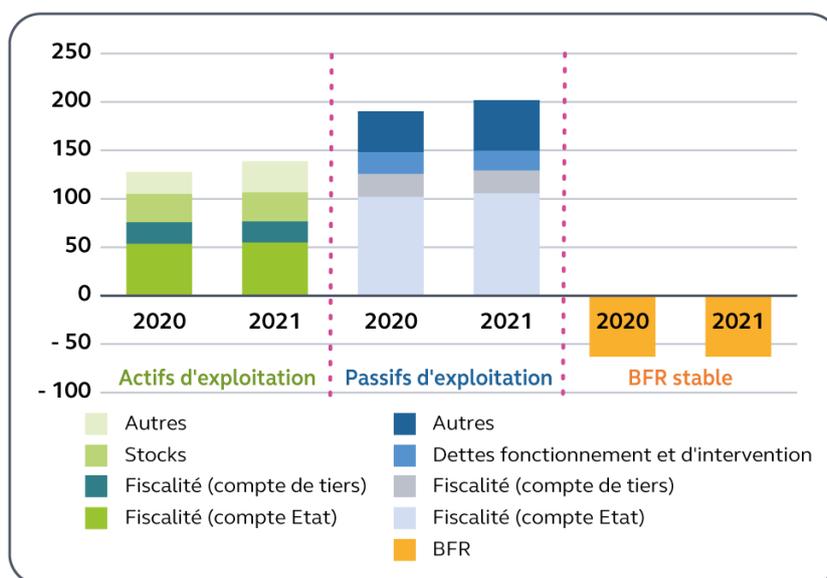
La valeur des entités contrôlées dans les comptes de l'État évolue donc en fonction de leur résultat annuel alors que celle des entités non contrôlées ne reflète pas les résultats bénéficiaires accumulés depuis leur première comptabilisation. La CDC entre, par exemple, dans la deuxième catégorie : entité considérée par l'État comme non contrôlée, elle est comptabilisée pour une valeur de 23,9 Md€ dans les comptes de l'État depuis 2006 nettement inférieure à ses capitaux propres consolidés de 48 Md€ fin 2021. Dans son opinion sur les comptes de 2021, la Cour a estimé que la CDC devrait être classée parmi les entités contrôlées.

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

Les ressources de financement apparaissant au bilan économique retraité de l'État atteignent 2 590 Md€ fin 2021, contre 2 432 Md€ fin 2020. 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. Ce dernier s'est établi comme le solde de son endettement financier et de sa trésorerie nette.

A - Un besoin en fonds de roulement permettant de dégager des ressources

Le besoin en fonds de roulement (BFR) correspond aux besoins de financement à court terme résultant du décalage de trésorerie entre les dépenses et les recettes de son activité. Il représente la différence entre les actifs et passifs courants. Le BFR de l'État s'est établi à - 62,8 Md€ en 2021, au même niveau qu'en 2020 (- 76,6 Md€ en 2019). Ce BFR négatif traduit le fait que l'État recouvre ses créances plus rapidement qu'il ne règle ses dettes. Ce décalage constitue, de fait et temporairement, une ressource de trésorerie dégagée par l'activité courante.

Graphique n° 12 : besoin en fonds de roulement (en Md€)

Source : Cour des comptes

Les actifs d'exploitation (138,8 Md€) sont constitués majoritairement des créances et des stocks, pour des montants respectifs d'environ 108 et 30 Md€. Les passifs d'exploitation correspondent à certaines dettes non financières⁴⁷ et atteignent 201,6 Md€ à fin 2021. La matière fiscale présente un enjeu prépondérant dans la composition du BFR (55 % de l'actif d'exploitation, 65 % du passif d'exploitation), du fait des versements d'acomptes précédant l'enregistrement effectif de l'impôt dans les comptes⁴⁸.

Les deux composantes du BFR, actifs et passifs d'exploitation, ont augmenté de façon quasiment équivalente entre 2020 et 2021, aboutissant à une stabilité du BFR. Pour autant, leur composition a évolué.

L'augmentation de l'actif d'exploitation de 11 Md€ est portée par 7,4 Md€ de créances ayant trait aux sommes à percevoir au titre des jalons de 2021 du plan de relance européen.

⁴⁷ Les primes et décotes figurant dans les actifs et passifs courants ont été reclassées dans l'endettement net.

⁴⁸ L'impôt dû au titre de l'exercice 2020 est enregistré en comptabilité générale en 2021, au moment de sa déclaration et alors que des acomptes ont déjà été versés.

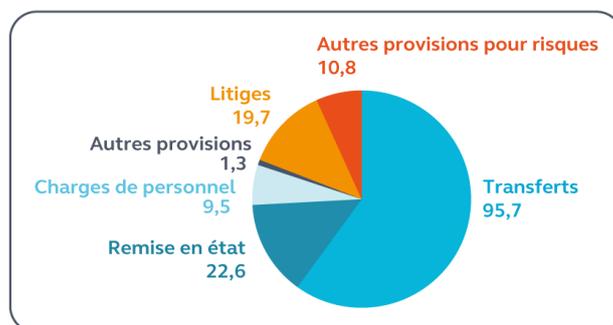
La hausse du passif d'exploitation, du même niveau, résulte essentiellement de deux éléments : d'une part, les dettes fiscales augmentent pour 4 Md€ avec une hausse des acomptes d'IS (+ 9 Md€) dans un contexte de reprise économique compensée pour 5 Md€ par une baisse de certaines obligations fiscales⁴⁹ ; d'autre part, 4 Md€ ont été enregistrés au passif au titre du plan de relance européen car ils représentent une avance pour les exercices futurs.

B - Des provisions pour risques et charges stables

En plus du besoin en fonds de roulement négatif, l'État enregistre dans ses comptes des provisions, destinées à faire face aux risques et aux charges futures⁵⁰. Elles sont mobilisables par l'État et représentent donc pour lui une ressource.

Au 31 décembre 2021, les provisions pour risques et charges s'élèvent respectivement à 30,4 Md€ et 129,2 Md€, soit un total de 159,6 Md€, quasiment stable par rapport à 2020. Sans être systématiquement assises sur un engagement juridique, les provisions anticipent des sorties de ressources afférentes à des risques ou des charges.

Graphique n° 13 : décomposition des provisions pour risques (en orange) et pour charges (en bleu) à fin 2021 (en Md€)



Source : CGE

Les autres provisions pour risques incluent par exemple les provisions pour appel en garantie.

⁴⁹ Par exemple les demandes de remboursement de TVA ou les crédits d'impôt. La réforme du CICE en 2019 continue de produire ses effets avec une baisse des remboursements à décaisser de 7,1 Md€.

⁵⁰ Si l'État a une obligation vis-à-vis d'un tiers, qu'il est certain ou 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 précisément fixés, il est procédé à l'enregistrement d'une provision. La comptabilité nationale n'enregistre pas de provision : les transactions sont enregistrées quand elles sont certaines et que leur montant peut être correctement estimé.

La décomposition des provisions pour charges, qui représentent le montant le plus élevé (129 Md€), montre qu'il s'agit pour l'essentiel (trois-quarts) de provisions en vue de futurs transferts (prélèvement sur recettes de l'Union Européenne, pensions d'invalidité, etc.).

Le montant des provisions pour risques s'établit à 30,4 Md€ fin 2021 ; il est en ligne avec la moyenne observée au cours des cinq derniers exercices. Pourtant, la composition de ce type de provisions évolue. Les provisions pour litiges, notamment fiscaux, représentaient plus de 80 % des provisions pour risques jusqu'en 2019 alors qu'à compter de 2020, leur contribution est de l'ordre de 60 %, soit moins de 20 Md€.

Le renforcement des provisions pour risques observable à partir de 2020 est lié à la réponse à la crise sanitaire, notamment avec les prêts garantis par l'État (PGE). En dehors de ces derniers, très peu de dispositifs font l'objet de provisions pour engagements⁵¹ car le niveau de risque est considéré comme faible.

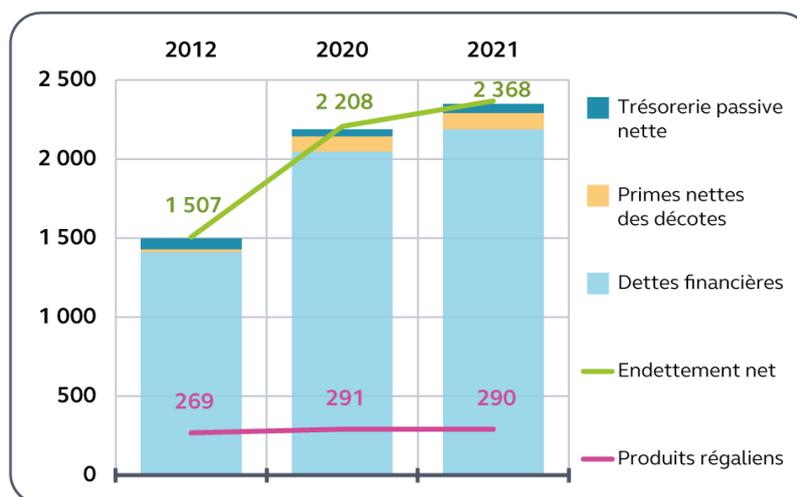
C - Une progression de l'endettement financier net retraité de 160 Md€

L'endettement financier net constitue de loin la principale ressource de financement du bilan de l'État.

L'endettement financier net retraité recouvre la valeur comptable des dettes financières de l'État, diminué de sa trésorerie nette. Il s'établit à 2 367,9 Md€ fin 2021 après une augmentation de 160,2 Md€ (7 %) en un an et représente un peu plus de huit années de produits régaliens, contre un peu plus de cinq fin 2012. Cette augmentation, continue depuis 2012, a été accentuée en 2020 et 2021 par les besoins de financement des mesures liées à la crise sanitaire.

⁵¹ On peut citer les provisions pour prêts consentis par l'Agence française de développement (AFD pour 1,6 Md€) ou encore le fond paneuropéen de garantie de la Banque européenne d'investissements (BEI).

Graphique n° 14 : évolution de l'endettement financier net retraité de l'État (en Md€)



Source : CGE

Les bons du Trésor émis au profit des organismes internationaux sont inclus pour 18 Md€ en 2021 (9 Md€ en 2012).

Cette hausse ne s'est cependant pas accompagnée d'une progression comparable du coût effectif de financement de l'État : alors qu'il s'établissait à 3,0 % en 2012, le rapport entre la charge d'intérêts nette⁵² et l'endettement net s'est réduit jusqu'à atteindre 1,2 % en 2021.

L'augmentation de l'endettement financier net de l'État de 160 Md€ sur l'exercice 2021 résulte, d'une part, d'une dégradation de sa trésorerie nette de 14 Md€ et, d'autre part, d'une hausse des dettes financières de 146 Md€.

1 - Une trésorerie nette négative qui se dégrade de 14 Md€

La trésorerie nette en début d'exercice était négative de - 43,1 Md€. Elle atteint fin 2021 - 57,2 Md€, soit une baisse de - 14,2 Md€.

Le tableau ci-après explique le passage de la trésorerie nette constatée fin 2020 à celle constatée fin 2021. Au cours de l'exercice 2021, l'activité courante de l'État a généré un besoin de trésorerie de 142,6 Md€. A ce dernier s'est ajouté le besoin lié aux investissements, à hauteur de 21,3 Md€. Compte tenu des diverses opérations de financement, qui ont généré un flux de trésorerie positif de 149,8 Md€, la trésorerie nette de l'État a donc baissé de 14,2 Md€.

⁵² Nette des produits et charges liés à l'étalement des primes d'émission et à l'amortissement des décotes ainsi qu'à l'indexation des OAT.

Tableau n° 2 : tableau de flux de trésorerie simplifié de l'État

En Md€	2021
FLUX LIÉS A L'ACTIVITE COURANTE	
Produits régaliens nets	290,4
Besoin généré par le fonctionnement	- 195,4
Besoin généré par les interventions	- 205,8
Besoin généré par le résultat financier	- 31,0
Variation du besoin en fond de roulement	0,1
Autres variations	- 1,0
Flux liés à l'activité courante (A)	- 142,6
FLUX LIÉS AUX INVESTISSEMENTS	
Acquisition d'immobilisations incorporelles	- 4,0
Acquisition d'immobilisations corporelles	- 10,4
Produits de cession des immobilisations incorporelles et corporelles	1,1
Flux liés aux immobilisations financières	- 8,0
Flux liés à l'investissement (B)	- 21,3
FLUX LIÉS AU FINANCEMENT	
Emission de titres négociables à long et moyen terme (y compris 17 Md€ primes et décotes)	302,0
Amortissement et rachats de titres négociables à long et moyen terme	- 142,4
Variation des titres négociables à court terme	- 6,2
Remboursement des emprunts repris de tiers	- 1,3
Autres variations	- 2,2
Flux liés au financement (C)	149,9
VARIATION DE TRESORERIE (D) = (A) + (B) + (C)	- 14,1
Trésorerie nette à l'ouverture	- 43,1
Trésorerie nette à la clôture	- 57,2
VARIATION DE L'ENDETTEMENT NET retraité des éléments non monétaires (C) - (D)	
	164,2
Endettement net à l'ouverture	2 207,7
Endettement net à la clôture	2 367,9
VARIATION DE L'ENDETTEMENT NET	160,2
Neutralisation des variations non monétaires (étalement primes et décotes, indexation)	4,0

Source : Cour des comptes, voir version détaillée en annexe 4

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

Afin de limiter son recours à l'endettement, l'État mutualise les dépôts des correspondants du Trésor pour financer son activité et ses investissements. La dette de l'État vis-à-vis des de ces correspondants pour les fonds qu'ils lui ont confiés est retranscrite en trésorerie passive. En 2021, les dépôts reçus par l'État ont augmenté de 18,6 Md€ du fait notamment de la centralisation de trésorerie de nouveaux établissements publics, établissant la trésorerie passive à 174,9 Md€. La trésorerie active a quant à elle atteint 117,6 Md€. Ce niveau élevé et en légère hausse sur l'année précédente provient notamment du fait que le besoin de trésorerie de l'État s'est révélé inférieur à celui anticipé sur la base des prévisions budgétaires. Le solde de la trésorerie passive et active, négatif de 57,2 Md€ fin 2021, vient donc en supplément de la dette financière de l'État.

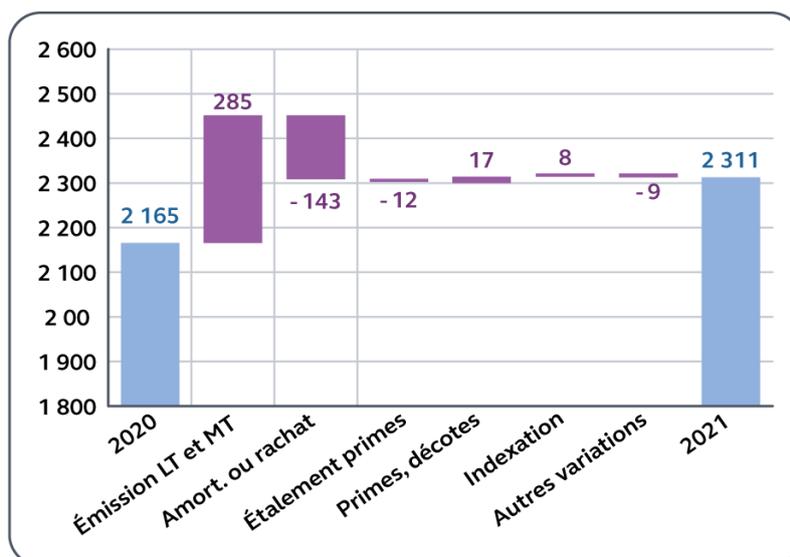
2 - Une hausse des dettes financières face à la crise

Les dettes financières sont enregistrées en comptabilité pour leur valeur de remboursement, qui correspond à leur valeur nominale. Elles comprennent les intérêts courus associés (différentiel de taux d'indexation, intérêts capitalisés).

La valeur nominale des titres émis à moyen et long termes par l'Agence France Trésor a atteint 285,0 Md€ en 2021 dont 261,4 Md€ à taux fixe et 23,6 Md€ d'obligations indexées sur l'inflation. Nettes des rachats, ces émissions se sont élevées à 260 Md€, soit un chiffre stable par rapport à 2020.

Fin 2021, la valeur de l'encours des titres négociables émis par l'État (OAT, BTAN, BTF, BT émis au profit des organismes internationaux) s'établit à 2 207,4 Md€. En tenant compte des primes (111,3 Md€) et décotes (8 Md€) constatées au moment de leur émission⁵³, la valeur des dettes financières ressort à 2 310,7 Md€, contre 2 164,7 Md€ fin 2020. Cette augmentation de 146 Md€ (+ 7 %) est détaillée dans le graphique ci-après.

⁵³ Enregistrées respectivement en produits et en charges constatés d'avance, puis étalées sur la durée de remboursement dans le CGE, mais retraitées en endettement financier net dans la présente analyse.

Graphique n° 15 : évolution des dettes financières (en Md€)

Source : Cour des comptes, à partir du CGE

Au total, l'augmentation de l'endettement financier retraité de l'État en 2021 (146,0 Md€), ainsi que celle de ses dettes nettes de trésorerie (14,2 Md€) ont été nécessaires pour financer, d'une part le fonctionnement courant de l'État (142,6 Md€), d'autre part ses investissements (21,3 Md€), le solde s'expliquant par des éléments non monétaires (3,8 Md€).

CONCLUSION

La situation nette comptable de l'État, c'est à dire la différence entre ses actifs et ses dettes, ressort à - 1 657 Md€ dans le CGE et à - 1 632 Md€ dans le bilan économique retraité calculé par la Cour. Ce chiffre est en baisse de 120 Md€ environ par rapport à 2020.

L'analyse du bilan économique retraité de l'État au 31 décembre 2021 confirme la dégradation de la structure financière de l'État observable depuis la première publication de comptes en droits constatés en 2006.

Même si le besoin en fonds de roulement de l'État a constitué une ressource de financement significative, l'activité courante n'a dégagé globalement aucun excédent de trésorerie qui aurait permis de financer les investissements ou de diminuer la dette de l'État.

Si les immobilisations n'ont augmenté que faiblement et surtout pour des raisons de nature technique, elles n'ont pas été financées par des cessions d'actifs d'un montant équivalent.

Les besoins de trésorerie de l'État liés au fonctionnement courant et aux investissements ont donc été financés en 2021 très majoritairement par l'augmentation de l'endettement net. L'augmentation des dettes financières liée au financement des dispositifs de réponse à la crise en 2020 a ainsi été confirmée, voire accentuée, en 2021.

Chapitre III

Des engagements hors bilan massifs

Les engagements « hors bilan »⁵⁴ ont un caractère partiellement indéfini, soit parce qu'ils résultent d'un événement exogène éventuel, soit parce que leur montant ou leur temporalité ne peuvent pas être précisés. À ce titre, ils ne satisfont pas aux critères comptables qui permettent d'inscrire un passif au bilan de l'État et sont présentés, suivant les articles 27 et 54 de la LOLF, en annexe des comptes de l'État. Leur périmètre est difficile à établir ; la norme a choisi de ne retenir que les engagements explicites.

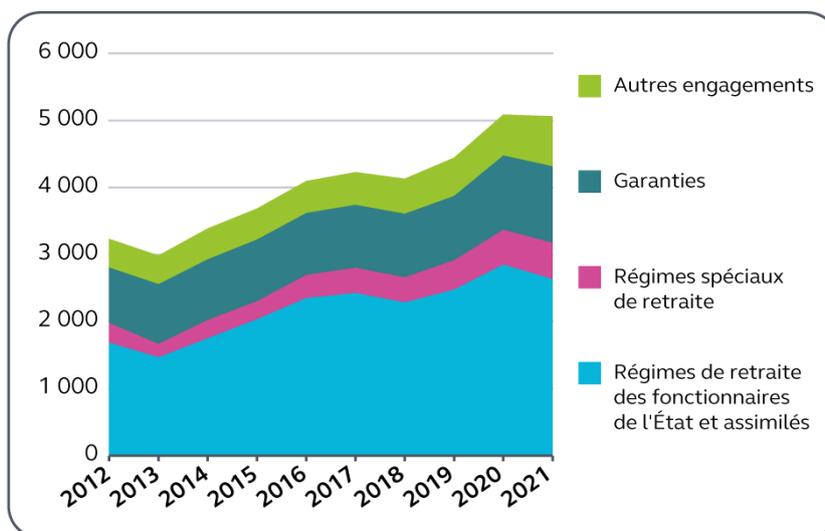
Les engagements comptabilisés en hors bilan sont de plusieurs types, que l'on peut classer selon une probabilité d'occurrence décroissante : les engagements de retraite des fonctionnaires, les engagements au titre de la mission de régulateur économique et social de l'État et les engagements de nature financière, regroupés sous l'expression consacrée « engagements pris dans le cadre d'accords bien définis ».

Pour chacun d'entre eux diffèrent à la fois la probabilité d'appel et l'ampleur des montants appelés : s'il n'y a guère de doute que l'État aura à financer les retraites des fonctionnaires, une incertitude existe sur le montant qui devra être décaissé ainsi que sur la temporalité de ce décaissement. À l'inverse, il n'est pas du tout certain que les garanties octroyées par l'État, par exemple sur des titres de dette d'autres entités publiques, soient effectivement mises en œuvre, pas plus que n'est connu le montant des décaissements qu'elles susciteront si elles sont effectivement appelées.

⁵⁴ Ces engagements peuvent être donnés par l'État ou reçus par lui. La présente analyse se focalise sur l'analyse des engagements donnés, dont le montant est bien supérieur aux engagements reçus et qui constituent un risque financier pour l'État.

Les engagements hors bilan donnés de l'État ont fortement augmenté ces dernières années pour atteindre 5 107 Md€ en 2020, contre 4 445 Md€ en 2019. Ils ont légèrement décliné en 2021, à 5 071 Md€⁵⁵

Graphique n° 16 : évolution des engagements hors bilan donnés par l'État depuis 2012 (en Md€)



Source : CGE

Alors que les engagements relatifs aux retraites des fonctionnaires ont été réévalués à la baisse en 2021 (I), ceux donnés par l'État dans sa mission de régulateur économique et social sont en progression sensible (II), de même que ses engagements de nature financière (III).

⁵⁵ 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 (88 Md€ en 2021).

Les engagements hors bilan sont un apport à la comptabilité budgétaire qui, dans une logique de caisse à dominante annuelle, n'inclut pas ces informations. L'articulation entre comptabilités générale et budgétaire aboutissant aux engagements hors bilan peut être réalisée pour certains dispositifs, comme la mission *Plan de relance* (annexe n° 6).

I - Des engagements relatifs aux retraites des fonctionnaires réévalués à la baisse

Les décaissements futurs liés au paiement de retraites des agents de l'État ne sont pas comptabilisés au passif du bilan de l'État mais en engagements hors bilan. Le normalisateur a en effet retenu le principe d'une inscription en annexe. La baisse du niveau des engagements hors bilan constatée en 2021 provient principalement des engagements liés au régime de retraite des fonctionnaires de l'État et assimilés.

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 en contrepartie des droits constatés des agents, cette valeur étant déterminée de façon actuarielle, à législation constante.

Incluant les fonctionnaires civils, militaires et de La Poste, il s'élève à 2 534 Md€ en 2021 contre 2 769 Md€ en 2020, soit une diminution de 235 Md€ (8,4 %).

Celle-ci s'explique, à hauteur de 298 Md€, par des hypothèses de mortalité plus élevées en cohérence avec le choix retenu par le conseil d'orientation des retraites (COR) dans son rapport de juin 2021. Depuis 2017, les trois composantes de la démographie – espérance de vie, fécondité et solde migratoire – retenues par le COR reprenaient celles du *scenario* central des projections démographiques 2013-2070 réalisées par l'INSEE en 2016 (l'INSEE proposant à chaque fois un *scenario* central assorti d'hypothèses basse et haute). À partir de ces composantes sont établies la projection de l'évolution du ratio cotisants/retraités et ainsi l'appréciation de la soutenabilité financière du système de retraite.

Or, il est apparu que l'espérance de vie avait progressé moins rapidement que ce qui était prévu par l'hypothèse centrale de l'INSEE, les observations des années 2013 à 2019⁵⁶ étant plus proches de l'hypothèse d'espérance de vie basse établies par l'INSEE. À horizon 2070, cette tendance se traduirait finalement par une espérance de vie de trois ans inférieure à celle anticipée dans le *scenario* central initialement choisi. Ce décalage dans les projections a conduit le COR à modifier le *scenario* sur lequel il appuie ses projections pour un autre reprenant des hypothèses d'espérance de vie plus basses.

⁵⁶ Les années 2020 et 2021 n'ont pas été retenues du fait du caractère exceptionnel de la crise sanitaire.

Ces choix de calcul concernant les hypothèses de projections sont partiellement contrebalancés par l'utilisation d'un taux actuariel plus négatif en 2021 (- 1,23 % fin 2020 et - 1,37 % fin 2021⁵⁷) qui accroît à lui seul de 80 Md€ l'engagement de l'État.

Les agents déjà à la retraite au 31 décembre 2021 représentent un peu plus de 51 % de l'engagement de l'État à ce titre. Il convient de souligner que le montant des engagements ne doit être considéré que comme un ordre de grandeur, notamment pour la partie correspondant aux droits des agents actuellement en activité, étant données les incertitudes qui entourent les hypothèses de calcul et la complexité des règles statutaires.

L'ampleur réelle de cet engagement doit toutefois être analysée au regard des cotisations qui seront reçues en même temps. Les estimations font en effet état d'un différentiel entre l'engagement et les cotisations prévues de 92 Md€ à horizon 2070.

II - Des engagements de l'État au titre de sa mission de régulateur économique et social en progression

Ces engagements, qui recouvrent une grande variété de politiques publiques, ont connu une progression d'environ 7 % en 2021.

A - Le reflet de politiques publiques variées

Au titre de la mission de régulateur économique et social de l'État sont enregistrés près de 933 Md€ d'engagements hors bilan à fin 2021, soit une augmentation de plus de 61 Md€ par rapport à 2020 (871 Md€).

Les régimes spéciaux de retraites représentent la partie la plus importante de ce type d'engagements, avec des engagements hors bilan de 540 Md€ en 2021, dont 249 Md€ pour la SNCF et 161 Md€ pour la RATP⁵⁸. Les engagements liés aux régimes spéciaux de retraites sont relativement stables entre 2020 et 2021.

⁵⁷ Rendement de l'OAT€i 2036 au 31 décembre 2021, net d'inflation, projections en euros courants.

⁵⁸ Les régimes de retraite des agents sous statut de la SNCF et de la RATP couvrent en 2021 respectivement 119 559 et 42 444 cotisants ainsi que 240 176 et 52 635 pensionnés.

En dehors des régimes spéciaux de retraite, les engagements sont liés soit à des politiques publiques s'appuyant sur des allocations portant sur plusieurs années (handicap et dépendance par exemple, pour 10 % des engagements d'intervention, logement et urbanisme pour 8 % et emploi et compétitive et insertion pour 5 %), soit sur une logique de contrats d'échéance longue (service public de l'énergie par exemple, qui représente 17 % de ce type d'engagements et s'appuie sur des contrats de 15 à 20 ans avec les opérateurs).

B - Une progression liée au plan de relance, mais également à des évolutions de dispositifs existants

Trois évolutions peuvent être signalées entre les deux exercices. Alors que les deux premières sont principalement de nature technique et résultent du développement de politiques publiques existantes, la troisième reflète la mise en place du plan de relance lié à la crise sanitaire de 2020.

Les engagements liés au secteur public de l'énergie sont passés de 118,5 Md€ à 140 Md€ de 2020 à 2021. L'État verse en effet des compensations aux opérateurs fournisseurs d'électricité et de gaz pour qu'ils puissent faire face aux surcoûts résultant des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables. Le périmètre de l'évaluation de ces compensations a été étendu en 2021, avec pour conséquence une augmentation technique du montant des engagements qui ne sous-entend pas une hausse effective de l'engagement de l'État dans ce domaine.

Les engagements hors bilan liés à la politique du handicap et de la dépendance sont passés de 66 à 91,5 Md€ entre 2020 à 2021. Cette augmentation est due aux engagements liés à l'allocation aux adultes handicapés, en hausse significative de 27 Md€ entre les deux exercices, sous l'effet cumulé de la montée en puissance du dispositif instaurant certaines allocations à vie, du changement de taux pris comme référence dans le calcul actuariel et de la prise en compte de nouveaux bénéficiaires. L'augmentation observée entre 2020 et 2021 n'est donc que partiellement imputable à un changement de politique de l'État en matière de gestion du handicap et de la dépendance.

Alors que les deux premières évolutions notables de 2021 correspondent à des politiques préexistantes, la troisième, quoique de montant moins élevé (10,9 Md€), reflète les conséquences du plan de relance décidé en 2020 en réponse à la crise sanitaire. Le volet écologie représente ainsi 4,5 Md€ d'engagements hors bilan, le volet cohésion 3,9 Md€ et le volet compétitivité 2,16 Md€ (cf. annexe 6).

III - Des engagements financiers en nette augmentation

Le troisième type d'engagements que peut prendre l'État regroupe les engagements « pris dans le cadre d'accords bien définis » ; il s'agit des engagements de nature financière de l'État et notamment de garanties qu'il apporte après y avoir été autorisé par une loi de finances selon l'article 34 de la LOLF.

Fin 2021, les engagements hors bilan de ce type étaient évalués à 1 438 Md€⁵⁹, soit une hausse de plus de 135 Md€ (10,4 %) sur 2020. Cette augmentation est largement liée au mécanisme de financement de la relance européenne, mais aussi à l'évolution d'autres garanties financières, en partie du fait de la crise sanitaire⁶⁰.

A - De nouveaux engagements hors bilan de 75 Md€ liés au plan de relance européen

La Commission européenne a été autorisée à émettre des titres sur les marchés de capitaux au nom de l'Union européenne pour financer le plan de relance européen. Elle a émis pour la première fois à ce titre le 15 juin 2021 et a réalisé, au 31 décembre 2021, un total de 71 Md€ d'emprunts de moyen et long termes. Or, à défaut de nouvelles ressources propres suffisantes pour faire face aux obligations de remboursement, les États membres se sont engagés à assurer le remboursement de ces emprunts à hauteur de leur quote-part dans le revenu national brut total de l'Union Européenne. Si le montant de l'engagement financier de la France comprend de nombreuses conditionnalités et incertitudes, son plafond est évalué à 75 Md€.

⁵⁹ L'acte de certification fait état d'une anomalie significative du fait de l'absence de mention de l'engagement pris pour garantir la dette de Bpifrance (37,7 Md€).

⁶⁰ En dehors des deux types d'engagements détaillés, l'évolution s'explique aussi par la hausse des engagements dits « budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu » pour 98,2 Md€ (soit + 21,8 Md€ par rapport à 2020) dont 79,4 Md€ en 2021 pour la seule mission *Défense*. Il s'agit de restes à payer pour des opérations d'investissements militaires.

B - Les autres garanties apportées par l'État : une augmentation modérée en 2021

Ces garanties, qui augmentent de près de 30 Md€ (2,7 %) en 2021 pour atteindre plus de 1 140 Md€, sont de différents types⁶¹.

Elles recouvrent d'abord les garanties apportées par l'État dans le cadre de ses missions d'intérêt général (43 % des engagements) et notamment la protection des épargnants dans le cadre de l'épargne réglementée. Les engagements de ce type passent de 556 à 590 Md€ de 2020 à 2021 du fait de l'augmentation de la garantie de protection des épargnants due à des collectes plus élevées sur les différents supports⁶².

La seconde catégorie, pour plus de 310 Md€, est celle des dettes garanties par l'État, qu'il s'agisse de garanties accordées à des banques privées prêteuses dans le cadre de certains dispositifs (PGE, prêts à l'accession sociale⁶³) ou de titres de dette émises par d'autres entités avec la garantie de l'État (Unédic, fonds européen de stabilité financière - FESF).

Cette catégorie représente 22 % des engagements pris dans le cadre d'accord bien définis. Après une augmentation de 112,7 Md€ des dettes garanties entre 2019 et 2020 du fait de la crise sanitaire⁶⁴, les encours de dette garantie sont restés stables entre 2020 et 2021.

Leur composition a toutefois légèrement évolué. En effet, du fait de la moindre progression du dispositif en 2021, la dette garantie au titre des PGE a baissé de 7 Md€ de 2020 à 2021 (100 à 93 Md€ d'engagements hors bilan). *A contrario*, l'encours de dette garantie émise par l'Unédic a encore nettement progressé, passant de 43,6 à 53 Md€ de 2020 à 2021⁶⁵ du fait du volume encore élevé de dette garantie émise en 2021⁶⁶.

⁶¹ Toutes ne font pas l'objet du même traitement en comptabilité nationale.

⁶² La tendance à une collecte élevée observée en 2020 (+ 37,4 Md€ de collecte sur le livret A et le livret développement durable et solidaire) s'est confirmée en 2021 : sur l'ensemble de l'année, elle s'élève en cumulé à + 21,5 Md€ d'après le CGE.

⁶³ Via la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS).

⁶⁴ Dont les prêts garantis par l'État, représentant un engagement hors bilan de plus de 100 Md€ à fin 2020.

⁶⁵ Après avoir cru de près de 13,5 Md€ de 2019 à 2020.

⁶⁶ 12,5 Md€ de dette garantie par l'État ont été émis par l'Unédic en 2021.

L'utilisation des chiffres d'engagements par les agences de notation

Au cours de leur processus d'évaluation de la qualité de crédit d'un État, les agences de notation prennent en compte l'importance de l'endettement des entités publiques non financières qui n'est pas déjà inclus dans la dette de l'État. En effet, il est considéré que cet endettement peut induire directement ou indirectement, explicitement ou implicitement, un risque pour l'État. L'évaluation du risque en résultant est essentiellement qualitative mais repose tout de même, d'un point de vue quantitatif sur les données d'engagements présentes dans le CGE.

Une agence de notation consultée par la Cour précise dans sa méthodologie attacher une importance particulière aux entités dont le mandat économique ou social les positionne de façon stratégique dans le fonctionnement de l'État.

Le poids estimé par l'agence à partir du CGE de l'endettement des entités publiques non financières peut la conduire à ajuster à la baisse la notation souveraine jusqu'à trois « crans » de notation.

Troisième catégorie, les garanties de passif représentent environ 16 % des engagements pris dans le cadre d'accords bien définis. Pour soutenir la stabilité financière européenne ou en lien avec son effort d'aide publique au développement, l'État participe en effet au capital de différentes entités (mécanisme européen de stabilité, banques multilatérales de développement). Les garanties de passif portent sur le capital sujet à appel, le capital appelé étant, quant à lui, enregistré dans les comptes d'immobilisations financières de l'État.

CONCLUSION

Les engagements de l'État tels que retracés dans l'annexe du CGE reflètent les décaissements probables ou possibles qui pourraient être faits dans les années à venir. Ils atteignent 5 071 Md€ au 31 décembre 2021 sans qu'une chronique temporelle précise des décaissements possibles puisse être établie, étant donnée l'incertitude d'occurrence pesant sur certains d'entre eux.

Contrastant avec une tendance haussière marquée depuis 2012, ils baissent légèrement en 2021. Ce mouvement résulte des effets opposés de facteurs techniques, notamment des hypothèses faites dans les calculs de l'engagement de l'État au titre de la retraite des fonctionnaires (- 98 Md€), et de nouvelles obligations pour l'État.

Une remontée des taux d'intérêt pourrait à l'avenir amener une revalorisation significative de ce type d'engagement.

Au-delà de ces éléments calculés, les engagements valorisés dans les comptes de l'État pour 2021 reflètent l'évolution de certaines politiques publiques : la mise en place du plan de relance occasionne ainsi plus de 10 Md€ d'engagements hors bilan nouveaux. De même, le montant des dettes garanties par l'État, qui avait nettement augmenté en 2020, est stable en 2021 mais leur composition ne l'est pas. Enfin, le mécanisme retenu pour le financement du plan de relance européen a entraîné un engagement hors bilan spécifique nouveau de la France, à hauteur de 75 Md€.

Les engagements de l'État représentent près de cinq fois ses immobilisations et près de seize années de produits régaliens. Même s'ils ne doivent pas être considérés comme des charges certaines, ils donnent une indication sur les décaissements possibles dans les années à venir.

Conclusion générale

L'analyse des trois composantes du compte général de l'État que sont le compte de résultat, le bilan et les engagements hors bilan, permet de dresser un constat d'ensemble : si le résultat s'est légèrement amélioré en 2021, il reste fortement négatif et a pour conséquence une dégradation de la situation financière de l'État.

En effet, au compte de résultat, les charges représentent une fois et demi les produits de l'année. Si certaines de ces charges sont explicables par la nécessaire intervention publique en réponse à la crise sanitaire, la majorité d'entre elles correspondent au fonctionnement courant de l'État.

Au bilan, les immobilisations progressent moins vite que l'endettement financier net. C'est par la progression de cet endettement qu'ont pu être financés, principalement, les besoins liés à l'activité courante de l'État et, dans une bien moindre mesure, des investissements nouveaux. La hausse de l'endettement financier net et le déficit de l'activité courante de l'État le rendent vulnérable à une dégradation de l'environnement financier.

Enfin, les engagements de l'État, élevés et en augmentation hors retraites, vont dans le sens d'une poursuite de cette dégradation dans les années à venir. Même s'il ne s'agit que d'estimations théoriques, les engagements de retraite des fonctionnaires représentent en 2021 près de neuf années de produits régaliens nets. Du fait de différents dispositifs liés à la crise, des garanties nouvelles ont été accordées par l'État. Si leur probabilité d'occurrence est faible, ces dernières représentent un risque financier significatif en cas de réalisation d'un *scenario* macroéconomique défavorable.

Au total, l'exercice 2021 vient confirmer le mouvement de dégradation de la situation financière de l'État observable depuis que le compte général de l'État est disponible.

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

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'arrêt 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.

Annexes

Annexe n° 1 : bilan et compte de résultat de l'État	64
Annexe n° 2 : les spécificités notables des comptes de l'État	67
Annexe n° 3 : la présentation du bilan de l'État au 31 décembre 2021 en emplois et en ressources	69
Annexe n° 4 : détail du tableau des flux de trésorerie de l'État	70
Annexe n° 5 : l'articulation entre comptabilités budgétaire et générale.....	71
Annexe n° 6 : la mission <i>Plan de relance</i> , de la comptabilité budgétaire aux engagements hors bilan	72

Annexe n° 1 : bilan et compte de résultat de l'État

Bilan

Bilan (M€)	31/12/2021			31/12/2020
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net	Retraité Net
ACTIF IMMOBILISÉ				
Immobilisations incorporelles	54 016	19 446	34 570	32 910
Immobilisations corporelles	614 144	81 663	532 482	507 354
Immobilisations financières	422 122	30 855	391 267	379 070
Total actif immobilisé	1 090 282	131 964	958 319	919 333
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)				
Stocks	39 207	9 268	29 940	29 353
Créances	145 080	37 208	107 872	98 016
<i>Redevables</i>	113 385	36 354	77 031	76 020
<i>Clients</i>	3 194	634	2 560	1 970
<i>Autres créances</i>	28 501	220	28 281	20 027
Charges constatées d'avance	8 969	0	8 969	7 338
Total actif circulant (hors trésorerie)	193 256	46 476	146 781	134 708
TRÉSORERIE				
Fonds bancaires et fonds en caisse	119 269		119 269	116 032
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	- 2 779		- 2 779	- 2 877
Autres composantes de trésorerie	1 100		1 100	0
Valeurs mobilières de placement	27	0	27	29
Total trésorerie	117 617	0	117 617	113 184
COMPTES DE RÉGULARISATION	1 033		1 033	859
TOTAL ACTIF (I)	1 402 189	178 439	1 223 749	1 168 084
DETTES FINANCIÈRES				
Titres négociables			2 161 398	2 017 579
Titres non négociables			0	0
Dettes financières et autres emprunts			28 040	29 580
Total dettes financières			2 189 438	2 047 160
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)				
Dettes de fonctionnement			7 352	7 359
Dettes d'intervention			12 854	15 079
Produits constatés d'avance			126 158	118 732
Autres dettes non financières			151 291	140 719
Total dettes non financières			297 656	281 890
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES				
Provisions pour risques			30 445	32 944
Provisions pour charges			129 246	128 241
Total provisions pour risques et charges			159 690	161 185
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)				
			34 191	33 833
TRÉSORERIE				
Correspondants du Trésor et personnes habilitées			174 862	156 230
Autres			0	1
Total trésorerie			174 862	156 231
COMPTES DE RÉGULARISATION			25 538	25 616
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)			2 881 375	2 705 914
Report des exercices antérieurs			- 1 916 288	- 1 748 386
Écarts de réévaluation et d'intégration			400 750	376 286
Solde des opérations de l'exercice			- 142 088	- 165 731
SITUATION NETTE (III = I - II)			- 1 657 626	- 1 537 830

Compte de résultat

Tableau des charges nettes (M€)		2021	2020 retraité	Variation
CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES	Charges de personnel	151 629	149 645	1 984
	Achats, variations de stocks et prestations externes	26 366	23 278	3 088
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	60 255	56 115	4 140
	Autres charges de fonctionnement direct	8 324	8 930	- 605
	Total des charges de fonctionnement direct (I)	246 575	237 968	8 607
	Subventions pour charges de service public	35 773	31 629	4 143
	Autres charges de fonctionnement indirect	392	294	98
	Total des charges de fonctionnement indirect (II)	36 165	31 923	4 242
	Total des charges de fonctionnement (III = I + II)	282 739	269 891	12 848
	Ventes de produits et prestations de service	2 107	1 997	110
	Production stockée et immobilisée	195	175	20
Reprises sur provisions et sur dépréciations	50 033	54 276	- 4 244	
Autres produits de fonctionnement	25 417	21 965	3 452	
Total des produits de fonctionnement (IV)	77 751	78 413	- 662	
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)	204 988	191 478	13 510	
CHARGES D'INTERVENTION NETTES	Transferts aux ménages	59 938	58 180	1 757
	Transferts aux entreprises	68 787	57 765	11 022
	Transferts aux collectivités territoriales	63 769	76 026	- 12 257
	Transferts aux autres collectivités	28 109	25 165	2 944
	Charges résultant de la mise en jeu de garanties	513	211	302
	Dotations aux provisions et aux dépréciations	48 634	56 807	- 8 173
	Total des charges d'intervention (VI)	269 751	274 154	- 4 403
	Contributions reçues de tiers	15 329	10 940	4 390
Reprises sur provisions et sur dépréciations	52 842	39 998	12 843	
Total des produits d'intervention (VII)	68 171	50 938	17 233	
TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)	201 580	223 215	- 21 635	
CHARGES FINANCIÈRES NETTES	Intérêts	36 318	37 191	- 873
	Pertes de change liées aux opérations financières	196	348	- 151
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	2 398	4 786	- 2 388
	Autres charges financières	11 154	28 897	- 17 743
	Total des charges financières (IX)	50 066	71 221	- 21 155
	Produits des immobilisations financières	6 094	14 389	- 8 295
	Gains de change liés aux opérations financières	188	327	- 139
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	14 136	11 177	2 959
Autres intérêts et produits assimilés	3 729	3 631	98	
Total des produits financiers (X)	24 148	29 524	- 5 376	
TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)	25 919	41 698	- 15 779	
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)	432 486	456 391	- 23 905	

Tableau des produits régaliens nets (M€)	2021	2020 retraité	Variation
Impôt sur le revenu	80 095	75 170	4 925
Impôt sur les sociétés	47 422	52 075	- 4 653
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	17 726	14 213	3 513
Taxe sur la valeur ajoutée	95 181	114 487	- 19 306
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	35 374	30 774	4 599
Autres produits de nature fiscale et assimilés	30 367	18 588	11 779
TOTAL PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	306 165	305 308	857
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	10 601	9 042	1 560
TOTAL AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)	10 601	9 042	1 560
RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE	- 26 368	- 23 689	- 2 679
TOTAL PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV + XV)	290 398	290 660	- 262

Tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice (M€)	2021	2020 retraité	Variation
Charges de fonctionnement nettes (V)	204 988	191 478	13 510
Charges d'intervention nettes (VIII)	201 580	223 215	- 21 635
Charges financières nettes (XI)	25 919	41 698	- 15 779
CHARGES NETTES (XII)	432 486	456 391	- 23 905
Produits fiscaux nets (XIII)	306 165	305 308	857
Autres produits régaliens nets (XIV)	10 601	9 042	1 560
Ressources propres de l'Union européenne (XV)	- 26 368	- 23 689	- 2 679
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	290 398	290 660	- 262
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)	- 142 088	- 165 731	23 642

Annexe n° 2 : les spécificités notables des comptes de l'État

L'article 30 de la LOLF retient comme principe l'alignement des règles de la comptabilité générale de l'État sur celles des entreprises. Les normes comptables applicables à l'État, telles que définies par le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP)⁶⁷, s'inspirent donc des principaux référentiels comptables applicables au secteur privé (IFRS⁶⁸) ou au secteur public (IPSAS⁶⁹).

Il est possible de déroger à ces règles pour tenir compte des particularités de l'État.

Des éléments non ou partiellement pris en compte dans le CGE

L'exercice de la souveraineté, en application des principes définis par la Constitution, permet la perception de différentes recettes par l'État comme les produits régaliens (produits fiscaux, amendes, etc.) ou les recettes issues de la mise à disposition du domaine public de l'État (redevance pour occupation du domaine public, pour usage de fréquences, etc.).

Pour autant, les opérations imposables dépendent de la réalisation d'opérations dont l'État n'a pas le contrôle (achat d'un bien soumis à TVA, perception d'un revenu). Dès lors, aucune méthode n'a pu être définie pour évaluer avec fiabilité les potentiels économiques issus de l'exercice de la souveraineté de l'État et aucun actif incorporel n'est comptabilisé à ce titre.

S'agissant des biens historiques et culturels, les normes ont privilégié le caractère symbolique de leur valeur. Leur potentiel de service correspond à un potentiel culturel, intérêt majeur pour le patrimoine national qui ne peut s'apprécier au travers des seuls avantages économiques futurs attendus de leur utilisation. L'essentiel de ces biens sont inscrits à l'euro symbolique au bilan de l'État.

⁶⁷ Dans le recueil des normes comptables de l'État, disponible sur le site internet du CNoCP.

⁶⁸ *International Financial Reporting Standards*. Ces normes internationales d'information financière sont établies par l'IASB (*International Accounting Standards Board*).

⁶⁹ *International Public Sector Accounting Standards*, inspirées par les normes IFRS et édictées par l'IPSASB (*International Public Sector Accounting Standards Board*), un organe indépendant de l'IFAC (*International Federation of Accountants*). Ces normes sont utilisées ou en cours de mise en place dans de nombreux organismes internationaux, comme l'OCDE.

Les charges et produits de l'État sont également influencés par la nature des missions étatiques. L'exercice de la souveraineté permet la perception de différentes recettes par l'État comme les produits régaliens (produits fiscaux, amendes, etc.) ainsi que les recettes issues de la mise à disposition du domaine public de l'État (redevance pour occupation du domaine public, pour usage de fréquences, etc.).

Par ailleurs, les engagements de retraites ne sont pas comptabilisés au passif du bilan de l'État, ils sont présentés en engagements hors bilan. Dans l'attente d'une position internationale sur les régimes nationaux obligatoires, le normalisateur a retenu le principe d'une inscription en annexe.

Des limites qui n'empêchent pas un approfondissement de l'analyse financière

Les comptes de l'État présentent certaines spécificités par rapport aux comptes d'une entreprise. Certaines analyses traditionnelles de la sphère privée doivent donc être prises avec précaution, voire sont rendues caduques par ces particularités.

La notion de « continuité d'exploitation », présente pour une entreprise, ne s'applique pas à l'État, de même que les ratios de solvabilité. En effet, les compétences particulières dont dispose l'État (capacité à lever l'impôt et autres prérogatives fiscales, capacité à modifier son environnement juridique et donc la nature et la portée de ses obligations, monopole de la force légitime, etc.) ne peuvent pas être remises en question de la même manière que pour une entreprise et lui donnent des leviers d'action supplémentaires.

Pour autant, et malgré ces nuances, le compte général permet de donner une vision approfondie des équilibres financiers étatiques. En effet, il couvre tout de même un pan très large du patrimoine de l'État et de ses activités, permettant d'établir une photographie suffisamment pertinente de la situation comptable à fin 2021.

Annexe n° 3 : la présentation du bilan de l'État au 31 décembre 2021 en emplois et en ressources

En fin d'exercice (Md€)		2020	2021	Var. 2021/2020		Reclassements par rapport au bilan comptable
Source :	CGE 2021 ICR 2020	CGE 2021 PUBLIÉ 2021	Valeur	%		
EMPLOIS	Immobilisations incorporelles	32,9	34,6	1,7	5%	
	Immobilisations corporelles	507,4	532,5	25,1	5%	
	Immobilisations financières	379,1	391,3	12,2	3%	
	ACTIFS IMMOBILISES (I)	919,3	958,3	39,0	4%	
RESSOURCES	Créances	98,0	107,9	9,9	10%	
	Stocks	29,4	29,9	0,6	2%	
	Charges constatées d'avance retraitées	0,3	1,0	0,7	226%	Les décotes (8 Md€ en 2021) sont reclassées en endettement financier net.
	Dettes non financières retraitées	- 176,7	- 186,4	- 9,7	5%	Les primes (111,3 Md€ en 2021) sont reclassées en endettement financier net.
	Comptes de régularisation retraités nets	0,7	1,0	0,3	34%	Les dotations non consommables (25,5 Md€ en 2021) sont reclassées en situation nette retraitée.
	Autres passifs circulants retraités	- 14,5	- 16,2	- 1,8	12%	Les bons du Trésor au profit d'organismes internationaux (17,9 Md€ en 2021) sont reclassés en endettement financier net.
	BESOIN DE FONDS DE ROULEMENT (II)	- 62,8	- 62,9	- 0,1	0%	
	Provisions pour risques	32,9	30,4	- 2,5	-8%	
	Provisions pour charges	128,2	129,2	1,0	1%	
	PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES (III)	161,2	159,7	- 1,5	-1%	
	Trésorerie passive (1)	156,2	174,9	18,6	12%	
	Trésorerie active (2)	- 113,2	- 117,6	- 4,4	4%	
	Trésorerie passive nette (3) = (1) + (2)	43,0	57,2	14,2	33%	
	Dettes financières (4)	2 047,2	2 189,4	142,3	7%	
	Primes nettes des décotes (5)	98,2	103,3	5,1	5%	Dans le bilan comptable, les primes et décotes proviennent respectivement produits constatés d'avance (dettes non financières) et des charges constatés d'avance.
	Bons du Trésor émis au profit des organismes internationaux (6)	19,3	17,9	- 1,4	-7%	Dans le bilan comptable, les bons du Trésor émis au profit des organismes internationaux proviennent des autres passifs circulants.
	Endettement financier retraité (7) = (4) + (5) + (6)	2 164,7	2 310,7	146,0	7%	
ENDETTEMENT FINANCIER NET RETRAITE (IV) = (3) + (7)	2 207,7	2 367,9	160,2	7%		
Situation nette	- 1 537,8	- 1 657,6	- 119,8	8%		
Dotations non consommables (PIA, FII)	25,5	25,5	0,0	0%	Dans le bilan comptable, les dotations non consommables proviennent des comptes de régularisation (passif).	
SITUATION NETTE RETRAITÉE (IV)	- 1 512,3	- 1 632,1	- 119,8	8%		
TOTAL DES RESSOURCES (hors SN) : (V) + (III) - (II)	2 431,7	2 590,4	158,8	7%		

Annexe n° 4 : détail du tableau des flux de trésorerie de l'État

En Md€	2021
FLUX LIÉS A L'ACTIVITE COURANTE	
Produits régaliens nets	290,4
Produits de fonctionnement	77,8
Charges de fonctionnement	-282,7
Dotations nettes de reprises	10,2
Plus ou moins value de cession	-0,7
Besoin généré par le fonctionnement	-195,4
Produits d'intervention	68,2
Charges d'intervention	-269,8
Dotations nettes de reprises	-4,2
Besoin généré par les interventions	-205,8
Charges financières nettes	-25,9
Dotations nettes de reprises	-11,8
Paiement des dividendes en action (EDF)	-1,2
Charge calculée d'indexation	7,9
Besoin généré par le résultat financier	-31,0
Variation du besoin en fond de roulement	0,1
Autres variations	-1,0
Flux liés à l'activité courante (A)	-142,6
FLUX LIÉS AUX INVESTISSEMENTS	
Augmentation de la valeur nette des immobilisations incorporelles	-1,7
Dotations nettes de reprises	-2,3
Acquisition d'immobilisations incorporelles	-4,0
Augmentation de la valeur nette des immobilisations corporelles	-25,1
Dotations nettes de reprises	-5,1
Ecarts de réévaluation et d'intégration	20,2
Valeur comptable des actifs cédés	-0,4
Acquisition d'immobilisations corporelles	-10,4
Produits de cession des immobilisations incorporelles et corporelles	1,1
Augmentation des participations financières	-10,0
Écart d'équivalence (non monétaire)	3,2
Dividendes en actions (non monétaire)	1,2
Prise de participations financières	-5,7
Prets, avances et autres créances accordés	-17,8
Remboursement des prêts et des avances et autres créances	16,0
Autres variations	-0,6
Flux liés aux immobilisations financières	-8,0
Flux liés à l'investissement (B)	-21,3
FLUX LIÉS AU FINANCEMENT	
Emission de titres négociables à long et moyen terme (y compris 17 Md€ primes et décotes)	302,0
Amortissement et rachats de titres négociables à long et moyen terme	-142,4
Variation des titres négociables à court terme	-6,2
Remboursement des emprunts repris de tiers	-1,3
Autres variations	-2,2
Flux liés au financement (C)	149,9
VARIATION DE TRÉSORERIE (D) = (A) + (B) + (C)	-14,1
Trésorerie nette à l'ouverture	-43,1
Trésorerie nette à la clôture	-57,2
VARIATION DE L'ENDETTEMENT NET retraité des éléments non monétaires (C) - (D)	
Endettement net à l'ouverture	2 207,7
Endettement net à la clôture	2 367,9
VARIATION DE L'ENDETTEMENT NET	160,2
Neutralisation des variations non monétaires (étalement primes et décotes, indexation)	4,0

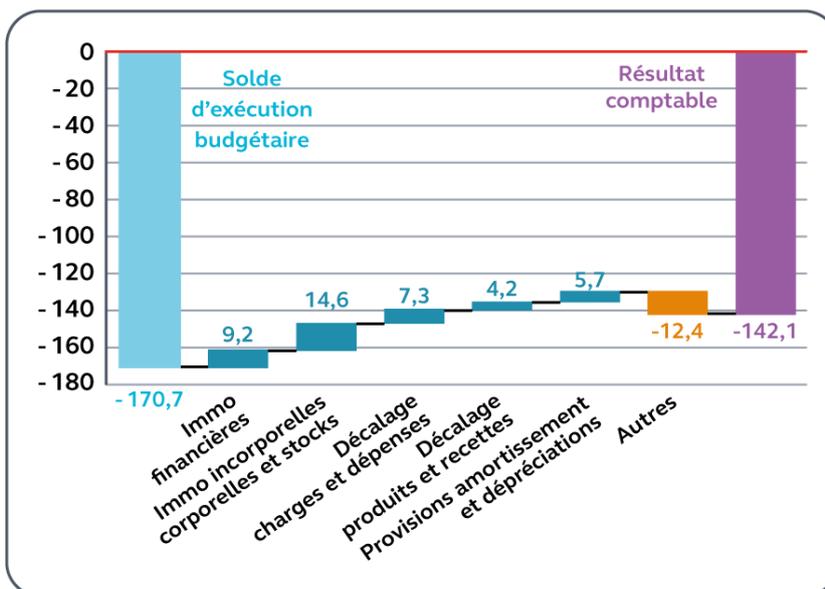
Source : calcul Cour des comptes d'après le CGE

Annexe n° 5 : l'articulation entre comptabilités budgétaire et générale

En 2021, le solde d'exécution budgétaire (différence entre recettes et dépenses budgétaires) ressort à - 170,74 Md€ alors que le résultat comptable de l'État est de - 142,09 Md€.

Des retraitements peuvent être réalisés pour articuler les deux chiffres, selon le type d'écriture concernée (type d'immobilisations, charges, produits, provisions), aboutissant au graphique de passage ci-dessous :

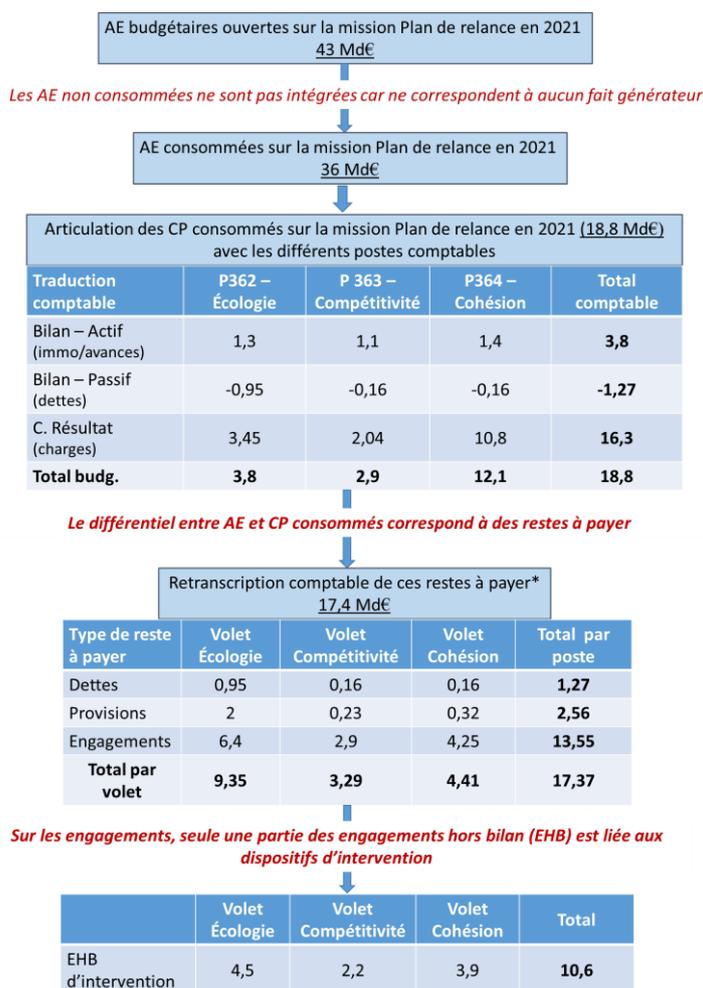
Graphique n° 17 : passage du solde budgétaire au résultat comptable en 2021 (en Md€)



Source : DGFIP

Annexe n° 6 : la mission *Plan de relance*, de la comptabilité budgétaire aux engagements hors bilan

En partant des autorisations d'engagements, il est possible de mettre en regard, pour chaque volet du plan, les crédits de paiement consommés et les postes comptables.



Source : Cour des comptes

NB : Pour le plan de relance, l'ensemble des engagements peut être mis en lien avec les restes à payer budgétaires. Toutefois, ceci n'est pas systématique sur l'ensemble des engagements de l'État : certains EHB peuvent être enregistrés en dehors d'AE budgétaire y afférant. Il en est de même pour les provisions. Le cheminement ci-dessus n'est donc pas généralisable.

Les engagements liés aux dispositifs d'intervention sont présentés plus bas.

Les engagements hors bilan liés aux dispositifs d'intervention du plan de relance, hors engagements financiers, peuvent être détaillés comme suit :

<i>Volet</i>	Montant (M€)
Volet écologie	4 500
<i>dont :</i>	
<i>Projet européen d'hydrogène</i>	1 293
<i>Rénovation énergétique des bâtiments publics</i>	697
<i>Décarbonation de l'industrie</i>	658
<i>Soutien à la modernisation industrielle</i>	587
Volet compétitivité	2 155
<i>dont :</i>	
<i>Souveraineté technologique et résilience</i>	1 134
<i>Mise à niveau du numérique de l'État, du territoire et des entreprises</i>	877
Volet cohésion	3 939
<i>dont :</i>	
<i>Aides exceptionnelles à l'apprentissage et à la professionnalisation</i>	2 828
<i>Mesures en faveur de la formation professionnelle</i>	620
TOTAL Plan de Relance – intervention	10 594

Source : CGE

NB : ce tableau ne retrace pas l'exhaustivité des engagements hors bilan liés au plan de relance, car, limité aux dispositifs d'intervention, il exclut les engagements financiers de l'État liés à ce plan.