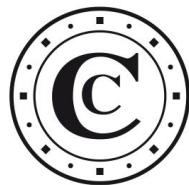


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

**CERTIFICATION
DES COMPTES
DE L'ÉTAT**

Exercice 2024

Avril 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	7
Opinion avec réserve sur le compte général de l'État pour 2024.....	9
Fondements de l'opinion avec réserve.....	11
A - Anomalies significatives	12
B - Insuffisances d'éléments probants.....	16
Compte rendu des vérifications	25
A - Caractéristiques de la mission de la Cour.....	25
B - Caractéristiques des comptes annuels soumis à certification	28
C - Vérifications réalisées par la Cour.....	30
D - Communication des résultats de l'audit à l'administration.....	35
Liste des abréviations	37
Annexes	39

Procédures et méthodes

L'exercice par la Cour de sa mission de certification des comptes de l'État fait application des trois principes fondamentaux qui gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes :

- l'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres ;
- la contradiction avec les administrations ou organismes concernés, s'il y a lieu après audition ;
- la collégialité, qui intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Les vérifications ont été conduites conformément à ces principes, sous la responsabilité d'un magistrat, rapporteur général.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par la formation permanente « Comptes, budget de l'État et finances publiques » présidée par Mme Camby, présidente de chambre.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 1^{er} avril 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes.

Le rapport de certification a ensuite été délibéré par la chambre du conseil le 9 avril 2025.

L'acte de certification des comptes de l'État est accessible en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : <https://www.ccomptes.fr>.

Il est également diffusé par La Documentation française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé « *Acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2024* ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et pour information au Premier ministre et à la ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics et de la réponse adressée en retour.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, M. Charpy, Mme Camby, MM. Bertucci, Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, M. Hayez, présidents de chambre, M. Maistre, Mme Démier, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Barbé, Antoine, Mme Engel, M. Aulin, Mme Latournaire-Willems, MM. Michaut, Duboscq, Oséredczuk, Guérin, Tersen, Bessette, Mme Roche, MM. Mairal, Spilliaert, Bonnaud, Kesler, Mme Lignot-Leloup, M. Thomas, Mmes Bouteureau-Tichet, Oltra-Oro, Charolles, Caroli, Lacoue-Labarthe, conseillers maîtres, M. Saint-Paul, Mme Rosenwald, M. Salvetti, Mme Wisnia-Weill, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Léna, Albertini, Strassel, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Camby, présidente de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels l'acte de certification est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Hayez, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Soubeyran, conseiller maître, M. Zerah, conseiller référendaire en service extraordinaire, Mme Loisey, experte de certification, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer, et de M. Fulachier, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hamayon, procureure générale accompagnée de Mme Bossière, avocate générale.

Mme Wirgin, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 avril 2025

Opinion avec réserve sur le compte général de l'État pour 2024

En exécution de la mission qui lui a été confiée par la loi, la Cour a effectué l'audit du compte général de l'État pour l'exercice clos le 31 décembre 2024, arrêté le 4 avril 2025, dont un résumé est annexé au présent rapport.

La Cour certifie que, sous réserve des incidences des problèmes décrits dans la section « Fondement de l'opinion avec réserve », le compte général de l'État est, au regard du recueil des normes comptables de l'État, régulier et sincère, et donne, dans tous ses aspects significatifs, une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'État à la clôture de l'exercice.

En outre, la Cour constate que le rapport sur le contrôle interne ne comporte pas d'anomalies ni de discordances significatives avec le compte général de l'État, que ce document accompagne. En revanche, elle n'a pas été en mesure de faire le même constat pour le rapport de présentation et la plaquette de communication financière, ces documents ne lui ayant pas été communiqués avant l'adoption du présent acte de certification.

Fondements de l'opinion avec réserve

Conformément aux normes ISA, l'auditeur doit exprimer une opinion avec réserve dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- lorsqu'il conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies constatées sont significatives, prises individuellement ou collectivement, mais qu'elles n'ont pas d'incidence généralisée sur les états financiers ;
- lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder son opinion, mais qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être significatives, mais non généralisées.

La Cour a constaté que, dans cinq cas, les comptes de l'État de l'exercice 2024 sont affectés d'anomalies significatives (A).

Dans onze autres cas, elle ne dispose pas de suffisamment d'éléments probants pour pouvoir se prononcer, avec une assurance raisonnable, sur l'absence d'anomalies significatives (B).

Ces anomalies et insuffisances d'éléments probants sont détaillées ci-après dans un ordre de présentation similaire à celui que retient le compte général de l'État (CGE) pour les postes comptables concernés : actifs, passifs, trésorerie ; charges et produits de fonctionnement, d'intervention, financiers, puis produits régaliens ; engagements hors bilan.

A - Anomalies significatives

Une anomalie est un écart entre :

- le montant, le classement ou la présentation d'un élément dans les comptes audités ou les informations qui y sont fournies à son sujet ;
- et le montant, le classement, la présentation ou les informations exigés pour cet élément selon les normes comptables applicables.

1 - La sous-évaluation des provisions et dépréciations liées aux matériels militaires

Les matériels militaires sont inscrits pour une valeur nette de 46,1 Md€ à l'actif du bilan de l'État. Les provisions et les dépréciations les concernant sont sous-évaluées.

a) La sous-évaluation des provisions pour charges de « gros entretiens » et de « grandes visites »

Le ministère des armées procède, à intervalles réguliers, à des « gros entretiens » et à des « grandes visites » de ses matériels les plus importants, comme les bâtiments de la marine ou les flottes d'aéronefs, afin qu'ils conservent un état normal de fonctionnement sur leur durée prévue d'utilisation.

Les charges significatives liées à ces opérations ne sont aujourd'hui comptabilisées qu'au moment où les travaux correspondants sont réceptionnés, alors que les conditions normatives d'un provisionnement progressif sont réunies dès la mise en service des matériels concernés. Il en résulte une sous-évaluation des provisions pour charges d'au moins 3 Md€.

b) L'insuffisante dépréciation de la valeur de certains matériels militaires

Selon les normes comptables applicables à l'État, la dépréciation d'un actif est la constatation que sa valeur actuelle est devenue notablement inférieure à sa valeur nette comptable, qui ne correspond plus au potentiel de service résiduel attendu par l'État dans le cas où l'actif continue d'être utilisé.

Pour certains matériels militaires dont les performances opérationnelles sont manifestement inférieures à leur niveau nominal, la perte de potentiel de service correspondante n'est qu'en partie traduite dans les comptes de l'État. Il en résulte une sous-évaluation des dépréciations des équipements concernés d'au moins 3 Md€.

2 - La surévaluation de la participation de l'État dans EDF

La participation de l'État au capital d'Électricité de France (EDF) figure dans ses comptes pour une valeur, dite d'équivalence, de 71,0 Md€. Elle correspond au montant des capitaux propres consolidés (part du groupe) de l'entreprise, que l'État détient en totalité à la clôture de l'exercice 2024.

Cependant, ces capitaux propres incluent des titres subordonnés à durée indéterminée (TSDI)¹. Ces titres ayant été souscrits par des tiers et non par l'État, c'est à tort qu'ils sont inclus dans la base de calcul servant à déterminer la valeur d'équivalence d'EDF revenant à l'État. Il en résulte, au 31 décembre 2024, une surévaluation de 11,0 Md€ des participations financières de l'État.

3 - La sous-évaluation de la Caisse des dépôts et consignations et le traitement incorrect du fonds d'épargne

Au sein des immobilisations financières de l'État, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et le fonds d'épargne sont présentés globalement pour une valeur nette de 31,5 Md€.

a) Le classement à tort de la section générale de la CDC en participation non contrôlée

Depuis 2006, la section générale de la CDC est présentée dans les comptes de l'État parmi ses participations financières, dans la catégorie des entités qu'il ne contrôle pas. Elle est en conséquence évaluée à sa situation nette figée depuis cette date.

Cependant, l'État exerce des pouvoirs de contrôle importants :

- l'organisation de la CDC est fixée par décret en Conseil d'État ; son directeur général est nommé en conseil des ministres et voit son action encadrée par une lettre de mission signée par le ministre chargé de l'économie et des finances ;

¹ C'est-à-dire des obligations « hybrides » qui offrent des options de remboursement et de rémunération sous le seul contrôle d'EDF.

- le groupe doit remplir des missions d'intérêt général « *en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales* » ;
- l'État ne détient pas la majorité des droits de vote dans la commission de surveillance, mais peut s'opposer aux décisions d'investissement du comité exécutif et rejeter le budget ;
- une partie du résultat de l'activité pour compte propre de la CDC revient à l'État qui le classe budgétairement dans la catégorie des « *dividendes et recettes assimilées* ».

Le contrôle exercé par l'État sur la section générale de la CDC devrait conduire à inscrire cette dernière à l'actif du bilan de l'État pour sa valeur d'équivalence, soit 53,0 Md€ au 31 décembre 2024, et non pour la valeur historique de 23,9 Md€ établie au 1^{er} janvier 2006.

*b) Le classement de la section du fonds d'épargne
en participation non contrôlée*

Le fonds d'épargne, géré par la Caisse des dépôts et consignations, est présenté indistinctement de celle-ci parmi les participations financières de l'État.

Pourtant, le fonds d'épargne n'est pas compris dans le périmètre de consolidation de la CDC et n'est, surtout, pas doté de la personnalité juridique, celle-ci étant une condition posée par les normes comptables de l'État pour qu'une entité puisse être qualifiée de participation.

Il en résulte une surévaluation des participations financières de l'État de 7,6 Md€ au 31 décembre 2024.

4 - L'absence de mention de certains engagements pris par l'État actionnaire

Pour ses émissions sur les marchés financiers, la société anonyme Bpifrance Financement bénéficie d'une garantie autonome à première demande, inconditionnelle et irrévocable, accordée par l'établissement public Bpifrance.

Sur le fondement de la convention conclue à cet effet par les deux entités, qu'il a cosignée, l'État est explicitement engagé à assurer que, à tout moment, le remboursement des titres obligataires émis par la société anonyme Bpifrance Financement soit toujours garanti par un établissement public, actuellement l'EPIC Bpifrance, ou par l'État lui-même à défaut. Cet engagement est mentionné dans les prospectus d'émission visés par l'Autorité des marchés financiers.

Cependant, les comptes de l'État n'en font pas mention. Il en résulte que les engagements hors bilan de l'État sont sous-évalués de 53,6 Md€ au 31 décembre 2024.

Par ailleurs, l'engagement pris par l'État, en 2012 et de nouveau en 2020, de préserver à tout moment la viabilité financière de l'établissement de crédit SFIL et de sa filiale, la Caisse française de financement local (CAFFIL), en cas de défaillance de la Caisse des dépôts et consignations, n'est pas mentionné dans ses comptes.

5 - La sous-évaluation des engagements en faveur de l'Union européenne

a) L'absence de chiffrage de l'engagement pris au titre du plan de relance européen

Pour financer le plan de relance européen *Next Generation EU* (750 Md€), la Commission européenne a été autorisée à émettre des emprunts sur les marchés de capitaux et prévoit que l'Union européenne se dote de nouvelles ressources propres² pour assurer le remboursement du capital et des intérêts. À défaut de décision du Conseil créant des ressources nouvelles d'un montant suffisant, les États membres se sont engagés à augmenter leur contribution, si nécessaire au-delà des engagements pris au titre du « *cadre financier pluriannuel* », pour permettre le remboursement de ces emprunts³.

Alors que l'engagement pris par la France au titre du cadre financier pluriannuel est mentionné dans le tableau des engagements donnés, celui, distinct, pris au titre du financement du plan de relance et qui porte au maximum sur 75 Md€, ne l'est pas.

b) L'absence de comptabilisation de l'engagement pris au titre du soutien financier européen à l'Ukraine

Pour répondre aux besoins de liquidités de l'Ukraine, l'Union européenne a décidé⁴, fin 2022, la mise en place de plusieurs prêts dont le remboursement est garanti par les États membres, dont la France. En

² Par exemple, une ressource propre fondée sur les déchets plastiques non recyclés, un mécanisme d'ajustement carbone, etc.

³ Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement, le Conseil et la Commission, dite « *décision ressources propres* ».

⁴ Outil d'assistance macro financière (AMF+), cf. règlement (UE) 2022/2463 du 14 décembre 2022.

février 2024, le règlement européen 2024/792 a acté la mise en place d'un nouveau dispositif d'aides non remboursables et de prêts dénommé « Facilité pour l'Ukraine ».

Les comptes de l'État pour 2024 ne mentionnent pas l'engagement hors bilan de 8,8 Md€ pris par l'État envers l'Union européenne au titre de ces différents instruments européens de soutien financier à l'Ukraine.

B - Insuffisances d'éléments probants

Les vérifications réalisées par l'auditeur doivent lui permettre de fonder son opinion sur les états financiers à partir d'éléments probants⁵ suffisants et appropriés.

S'agissant des comptes de l'État pour 2024, les situations dans lesquelles la Cour n'a pas été en mesure d'obtenir des éléments probants sur des postes comptables significatifs sont présentées ci-après. Selon les cas, elles résultent de procédures de gestion ou comptables défaillantes, de systèmes d'information inadaptés ou de contrôles internes inefficaces, et souvent d'une combinaison de ces différents facteurs.

1 - La valeur du patrimoine immobilier

L'État inscrit à l'actif de son bilan les terrains et bâtiments qu'il contrôle. Ceux utilisés à des fins d'habitation et de bureaux le sont pour une valeur vénale de 40,7 Md€ au 31 décembre 2024, tandis que les terrains et bâtiments qui ne sont pas exclusivement destinés à ces usages⁶ sont présentés pour un coût historique de 12,7 Md€⁷.

Plusieurs difficultés pratiques affectent cependant la fiabilité des valeurs figurant dans le compte général de l'État à ce titre.

D'une part, les données d'inventaire (techniques et fonctionnelles), renseignées dans le système d'information financière *Chorus*, ne concordent pas avec celles figurant dans les applications ministérielles de

⁵ Pièces comptables, documents justificatifs, informations provenant d'autres sources internes ou externes à l'entité auditee, notamment.

⁶ Bâtiments techniques, sanitaires et sociaux, d'enseignement ou à usage sportif.

⁷ Il est rappelé que les biens historiques et culturels identifiés jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2013, de la norme comptable qui leur est applicable ont été comptabilisés, soit, dans un nombre limité de cas, pour une valeur non révisable et non amortissable, soit, dans tous les autres cas, à l'euro symbolique (car réputés incessibles).

gestion immobilière dans les cas des ministères de la justice et des armées ainsi que de la direction générale de la gendarmerie nationale et de la direction générale de l'aviation civile.

D'autre part, dans le cas des terrains et bâtiments évalués au coût historique, ce coût correspond à la dernière valeur vénale connue au 31 décembre 2017 (date après laquelle cette méthode comptable a été abandonnée), alors même que sa fiabilité était très incertaine. En outre, la charge annuelle d'amortissement des constructions est surévaluée, car elle est calculée en prenant en compte les terrains, par nature non amortissables, sur lesquels sont édifiés les immeubles.

Par ailleurs, dans le cas des bâtiments à usage d'habitation et de bureaux, les vérifications réalisées chaque année entre 2018 et 2023 sur un échantillon, à chaque fois différent, d'une centaine de sites ont systématiquement fait ressortir, dans un cas sur quatre en moyenne, une ou plusieurs des anomalies suivantes : superficies non documentées, absence de visite sur place, données utilisées à des fins de comparaison peu pertinentes, défaut de justification des décotes appliquées.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que, en 2024, aucune visite d'évaluation sur place n'a été réalisée au motif que la méthode comptable d'évaluation du parc immobilier devait changer⁸ au 1^{er} janvier. Ce changement a été finalement été reporté⁹ d'une année.

2 - La valeur du réseau routier

Après le transfert¹⁰ aux collectivités territoriales d'environ 20 % du réseau routier que l'État contrôlait au 1^{er} janvier 2024, celui-ci comprend désormais 10 000 km environ d'autoroutes et de routes, d'une valeur nette de 152 Md€, auxquels s'ajoutent 9 300 km environ d'autoroutes concédées, d'une valeur nette de 198 Md€.

Les normes comptables applicables à l'État prévoient que ces infrastructures sont évaluées selon la méthode du coût de remplacement déprécié¹¹, les coûts estimés de remise en état étant déterminés par observation physique des chaussées et ouvrages d'art.

⁸ Cf. arrêté du ministre chargé des comptes publics du 8 décembre 2021 relatif à la révision de la norme n° 6 « Les immobilisations corporelles » du recueil des normes comptables de l'État, conduisant à abandonner la valeur vénale au profit du coût amorti.

⁹ Avis n° 2024-07 du 17 octobre 2024 relatif à la date d'application de la norme n° 6 révisée.

¹⁰ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS ».

¹¹ Dans le cas des autoroutes concédées, aucune dépréciation n'est cependant constatée dès lors que l'obligation de remise en état incombe aux concessionnaires à l'issue de la concession.

a) L'absence de fiabilité des inventaires comptables et physiques

Une fois le progiciel *Chorus* mis en service, le 1^{er} janvier 2012, le suivi des autoroutes concédées a continué d'être assuré à l'aide d'un inventaire comptable détaillé, mais ce dernier n'a plus été rapproché des bases techniques disponibles (longueur de route, nombre de voies, etc.).

S'agissant des autoroutes concédées, la comparaison de l'inventaire physique connu de la Cour avec celui tenu par les concessionnaires fait ressortir des écarts inexpliqués.

Dans le cas du réseau routier non concédé, il a été décidé de ne pas tenir d'inventaire comptable et de le suivre de manière globale. Aucun inventaire physique n'a été produit à la Cour depuis 2020 et il n'est pas possible de reconstituer la valeur globale figurant dans les comptes. L'incertitude qui affecte cette valeur est confirmée par le constat que les routes transférées aux collectivités territoriales en 2024 ont été évaluées en retenant des caractéristiques techniques différentes de celles qui figurent dans le dernier inventaire physique connu de la Cour.

b) Les insuffisances des modalités d'évaluation retenues

La valeur « à neuf » du réseau routier en service est déterminée en appliquant, au nombre de kilomètres de routes inventoriées, des valeurs unitaires kilométriques mesurées dans les années 1990 et actualisées chaque année en fonction de l'évolution de l'indice général du coût des travaux publics (TP01).

Cependant, pour arrêter les comptes de l'État de l'exercice 2024 :

- aucun rapprochement n'a été réalisé entre ces données, devenues théoriques, et les coûts de construction observés dans la période récente afin de confirmer qu'elles sont toujours pertinentes ;
- la valeur de l'indice d'août 2024 a été utilisée, alors même que celle de décembre 2024 était disponible, ce qui conduit à une sous-évaluation de 1,3 Md€ de la valeur nette des deux réseaux, toutes choses égales par ailleurs.

Dans le cas des infrastructures routières non concédées, une dépréciation a été constatée à hauteur de 4 % de leur valeur brute au 31 décembre 2024. Ce faible taux semble traduire un excellent état physique, qu'avait pourtant démenti une enquête de la Cour¹². Il n'a été justifié par aucune documentation probante.

¹² Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales*, rapport public thématique, mars 2022.

3 - La valeur des actifs liés aux programmes d'armement

La valeur des matériels militaires et des coûts de développement des programmes d'armement, qui représente 54,0 Md€ dans les comptes pour 2024, n'intègre pas les dépenses, notamment de personnel, nécessaires à leur mise en service. Les coûts de maîtrise d'ouvrage ne sont ainsi pas immobilisés, faute pour le ministère des armées de produire les données analytiques qui permettraient d'allouer ces coûts aux différents programmes.

Dans le cas des matériels militaires dont la production est confiée à un établissement public, l'évaluation des biens livrés ne prend pas en compte certains coûts engagés en vue de leur fabrication et de leur mise en service et financés par la subvention versée par l'État, contrairement à ce que prévoient les normes comptables. Une grande partie de la subvention versée par l'État (environ 20 Md€ au total depuis 2006) devrait être intégrée à la valeur des matériels produits.

4 - La valeur de certaines entités contrôlées par l'État

Au 31 décembre 2024, l'État détenait 635 participations financières dans des entités qu'il contrôlait de manière exclusive et qui étaient inscrites à l'actif de son bilan pour une valeur nette de 238 Md€.

a) L'application de la méthode d'évaluation par équivalence à des comptes non retraités

Les entités contrôlées par l'État relèvent de statuts juridiques variés : établissements publics nationaux sous leurs diverses dénominations, groupements d'intérêt public, sociétés d'économie mixte, sociétés anonymes cotées ou non, groupements d'intérêt économique, fondations, associations, etc.

À la clôture de l'exercice, conformément aux normes comptables applicables à l'État, ces participations sont évaluées par équivalence à l'actif du bilan de l'État, en déterminant la quote-part de ce dernier dans leur situation nette, telle qu'elle ressort de leurs comptes annuels.

Or, à cette diversité de statuts juridiques correspondent de multiples référentiels comptables, dont certains comportent des dispositions différentes des normes comptables de l'État, s'agissant par exemple de l'évaluation des actifs immobiliers.

En l'absence de retraitement des comptes des principales entités concernées par ces divergences, les valeurs inscrites à l'actif du bilan ne sont pas homogènes.

b) Le manque de fiabilité des comptes de certaines entités contrôlées

Pour apprécier la fiabilité des comptes des participations contrôlées par l'État, la Cour s'appuie, lorsqu'une certification est prévue, sur les rapports des commissaires aux comptes. À défaut, elle utilise d'autres sources d'informations (rapports d'audit interne, questionnaires de l'administration, etc.). À la date du présent acte :

- les rapports des commissaires aux comptes de 37 entités, figurant pour 35,4 Md€ à l'actif du bilan de l'État¹³, n'avaient pu être obtenus pour l'exercice 2024 ; toutefois, à l'exception d'une entité d'une valeur de 2 M€, les rapports disponibles pour les exercices précédents faisaient état d'une certification sans réserve ;
- pour 23 entités figurant pour 32,9 Md€ au bilan de l'État, les rapports des commissaires aux comptes pour l'exercice 2024 font état de réserves, et d'une impossibilité de certifier pour une d'entre elles ;
- s'agissant des 352 entités, évaluées à 25,0 Md€, dont les comptes ne sont pas soumis à la certification d'un commissaire aux comptes, les éléments portés à la connaissance de la Cour font apparaître des insuffisances sur le plan comptable dans près de la moitié des cas.

5 - La valeur des stocks militaires

Les stocks militaires représentent une valeur nette de 28,7 Md€ dans les comptes au 31 décembre 2024. Cependant, après avoir examiné les résultats du recensement quinquennal lancé début 2024, la Cour n'est pas en mesure de se prononcer avec une assurance raisonnable sur le caractère réel et exhaustif des enregistrements comptables relatifs aux stocks militaires.

Par ailleurs, dans la mesure où l'état physique des stocks du ministère des armées ne fait pas l'objet d'une évaluation régulière, il existe une incertitude sur la fiabilité des dépréciations comptabilisées.

S'agissant en particulier des stocks aéronautiques, qui représentent près de la moitié des stocks militaires en valeur nette, soit 13,1 Md€ au 31 décembre 2024 :

- l'absence de liaison informatique entre le système d'information financière *Chorus* et les applications logistiques utilisées par l'administration oblige, pour comptabiliser les stocks, à extraire de nombreux fichiers d'inventaire et à consolider, à l'aide d'un simple

¹³ Parmi lesquelles le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (13,9 Md€) et l'Office national des forêts (9,5 Md€).

tableur, un volume de données très important ; ces opérations manuelles présentent des risques élevés d'erreurs, de nature à affecter l'exhaustivité et l'évaluation des stocks comptabilisés ;

- de plus, les systèmes d'information logistique utilisés ne permettent pas de déterminer la valeur brute des stocks selon l'une des deux méthodes (« premier entré, premier sorti » ou coût unitaire moyen pondéré) prévues par les normes comptables applicables à l'État.

6 - La valeur des créances fiscales

Au 31 décembre 2024, le montant des créances fiscales exigibles s'élève à 27,6 Md€, compte tenu d'une dépréciation de 42,4 Md€ qui traduit les situations dans lesquelles un défaut de recouvrement est probable ou avéré.

Dans le cas des créances détenues par l'État sur des professionnels, cette dépréciation est déterminée sans que le millésime des créances fiscales soit suivi en comptabilité. L'ancienneté des créances est pourtant une information nécessaire pour mesurer le risque que certaines d'entre elles ne puissent finalement être recouvrées.

S'agissant des créances détenues par l'État sur des particuliers, la connaissance du millésime est limitée à celles d'entre elles qui sont devenues exigibles depuis moins de deux ans. Cette situation conduit l'administration à déprécier faiblement ces dernières, et très fortement les autres, sans être en mesure de justifier le bien-fondé de ce choix.

Dans les deux cas, enfin, l'information nécessaire pour identifier les créances fiscales faisant l'objet d'un litige est indisponible en comptabilité. Dès lors, les créances sont dépréciées pour prendre en compte le seul risque d'insolvabilité des redevables. Elles devraient l'être aussi lorsque la probabilité est forte que des contentieux avec des redevables, par ailleurs solvables, connaissent une issue défavorable pour l'État.

7 - Le provisionnement des obligations de dépollution et de désamiantage

En application, notamment, du code de l'environnement, l'État doit, sauf exceptions, limiter les conséquences des pollutions de toute nature sur les sites qu'il contrôle.

Un correct provisionnement des charges susceptibles d'être engagées pour satisfaire à cette obligation supposerait de disposer d'un recensement des faits de pollution et de leurs caractéristiques qui ne se limite pas aux sites

historiques. À défaut, il n'est pas possible de se prononcer sur le caractère exhaustif de la provision comptabilisée au 31 décembre 2024, soit 0,2 Md€.

De même, les bâtiments de l'État exposés au risque d'amiante, parmi les 90 000 environ qu'il contrôle, ne sont pas correctement recensés, faute de disposer d'un outil adapté à cette fin. De ce fait, le montant des provisions constituées au titre des coûts de désamiantage, soit 23 M€ au 31 décembre 2024, est manifestement sous-évalué, sans qu'il soit possible d'estimer le montant de la correction à y apporter.

8 - Le montant des charges d'intervention payées par des opérateurs pour le compte de l'État

Les entités du régime général de sécurité sociale gèrent des dispositifs d'intervention pour le compte de l'État. Elles lui notifient périodiquement, pour remboursement, les montants correspondant aux sommes qu'elles versent aux ménages et aux entreprises au titre de ces dispositifs.

Dans le cas, notamment, de la prime d'activité, des aides au logement et de l'allocation aux adultes handicapés, les indicateurs de contrôle interne des caisses d'allocations familiales révèlent des erreurs significatives (indus, rappels), estimées à 3,9 Md€ en 2024¹⁴ sur un total de charges de 39,7 Md€, dans les liquidations effectuées, ce qui a pour effet de majorer les charges de l'État.

En outre, la fiabilité des montants des exonérations de cotisations ciblées en faveur de certains cotisants, secteurs économiques ou territoires (6,4 Md€ en 2024) reste affectée par les insuffisances du contrôle interne du réseau des unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale (Urssaf), sans que le montant des erreurs soit évalué de manière fiable.

Des insuffisances similaires sont aussi susceptibles d'affecter les montants pris en charge par l'État au titre de dispositifs d'intervention gérés pour son compte par d'autres organismes publics. Pour les 10 plus importants d'entre eux, qui ont été à l'origine de 12,0 Md€ de dépenses prises en charge par l'État en 2024, aucune mesure du risque résiduel d'erreur n'est disponible.

9 - Le montant des produits fiscaux

La gestion des impôts et taxes s'appuie sur des applications informatiques anciennes, conçues à l'origine pour en retracer les flux en

¹⁴ Compte tenu de la taille de l'échantillon, le taux d'incidence financière des anomalies est compris entre 9 % et 12 % du montant des prestations versées, soit respectivement 3,4 Md€ et 4,5 Md€, avec une probabilité de 95 %.

comptabilité de caisse et qui n'ont pas été significativement modernisées depuis la mise en place, en 2006, de la comptabilité générale de l'État.

C'est notamment le cas pour les impôts « auto-liquidés »¹⁵, suivis à l'aide de l'application *Médoc*, qui présente une importante « dette technique »¹⁶, et de plus d'une vingtaine d'applications auxiliaires à celle-ci.

En comptabilité générale, cette situation oblige à réaliser des traitements de masse multiples et complexes tout au long de l'année, et à enregistrer un grand nombre d'écritures manuelles à fort enjeu financier au moment de l'arrêté des comptes.

En dépit du risque élevé d'erreurs dans les comptes que cette situation fait courir :

- les produits enregistrés en matière d'impôts sur les sociétés et sur le revenu ne sont pas rapprochés des données issues des déclarations fiscales, comme l'administration le fait dans le cas, par exemple, du produit brut de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- des réconciliations annuelles entre les enregistrements comptables du progiciel *Chorus* et les informations des applications de gestion fiscale à l'origine de ces enregistrements ne sont complètement réalisées que dans le cas de *Médoc*.

En outre, les dispositifs de contrôle interne ne couvrent pas l'ensemble des traitements automatisés et des procédures d'évaluation des écritures de fin d'exercice.

Enfin, des traitements comptables incorrects conduisent à surévaluer les produits régaliens et à sous-évaluer les dettes de l'État à la clôture de l'exercice :

- les acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) de 2024 ont été comptabilisés en produits régaliens à hauteur de 3,2 Md€, au lieu d'être enregistrés en dettes non financières dans l'attente des déclarations définitives ;
- la fraction de TVA d'environ 4,8 Md€ qui a été versée en janvier 2025 aux collectivités territoriales au titre des déclarations du mois de décembre 2024 n'a pas été enregistrée parmi les dettes non financières.

¹⁵ C'est-à-dire dont les redevables calculent et déclarent eux-mêmes le montant : taxe sur la valeur ajoutée (211,5 Md€ en 2024), impôt sur le revenu au titre du prélèvement à la source (64,9 Md€), impôt sur les sociétés (59,4 Md€), droits de mutation à titre gratuit (21,9 Md€), principalement.

¹⁶ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFiP et de la DGDDI : investir davantage, gérer autrement*, avril 2019, pages 32 et suivantes.

10 - L'absence de mention des engagements pris dans le domaine de la formation professionnelle

Le compte personnel de formation permet aux actifs d'acquérir des droits à la formation évalués en euros et mobilisables tout au long de leur vie professionnelle.

Le dispositif prend la forme d'un fonds sans personnalité juridique dont l'équilibre financier est assuré par France compétences, établissement public administratif de l'État. Fin 2023, le solde des droits acquis par les bénéficiaires s'élevait à 75 Md€.

France compétences ne disposant que d'une autonomie très limitée, un engagement hors bilan devrait figurer à ce titre dans les comptes de l'État, pour un montant à déterminer au 31 décembre 2024.

11 - La surévaluation des engagements pris par l'État envers les régimes spéciaux de retraite

Jusqu'au 31 décembre 2024, l'équilibre financier des régimes de retraite spéciaux fermés, notamment ceux qui concernent les agents de la SNCF et de la RATP, était assuré directement par l'État. L'engagement hors bilan correspondant est calculé en projetant et en actualisant sur une longue période le besoin de financement prévisionnel de ces régimes.

Les projections réalisées ne tiennent cependant pas compte du fait que, depuis leur fermeture, ces régimes bénéficient de compensations financières versées annuellement par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et l'Agirc-Arrco.

Il en résulte que l'engagement hors bilan de l'État, soit 181 Md€ fin 2024, est surévalué d'un montant qui ne peut être chiffré précisément, mais qui est probablement supérieur à 20 Md€.

Compte rendu des vérifications

Dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, détaillée à l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour se prononce chaque année sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes de l'État. Cette opinion est annexée au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année écoulée et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées.

A - Caractéristiques de la mission de la Cour

1 - L'objet de la certification

La certification est une opinion écrite et motivée que l'auditeur formule sous sa propre responsabilité¹⁷. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable sur la conformité des comptes de l'État, dans tous leurs aspects significatifs, aux règles et principes comptables qui lui sont applicables.

2 - Les normes d'audit appliquées

En tant qu'institution membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), la Cour des comptes se réfère dans l'exercice de ses différentes missions aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI).

¹⁷ Conformément à la norme ISA 200 « Objectifs généraux de l'auditeur indépendant et conduite d'un audit selon les normes internationales d'audit ».

Dans le domaine de la certification des comptes, les normes ISSAI sont, au 31 décembre 2024, une transposition directe des normes internationales d'audit (ISA) et de la norme internationale de contrôle qualité en matière d'audit financier (ISQC 1), édictées par la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC).

Conformément à l'arrêté du Premier président n° 24-205 du 25 mars 2024 portant sur les normes professionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, pris en application de l'article L. 120-4 du code des jurisdictions financières (CJF), la Cour des comptes applique les normes ISA et la norme ISQC 1 dans la mesure de leur compatibilité avec la nature particulière de ses missions de certification ainsi qu'avec les dispositions du CJF.

Ainsi, dans le cas de la certification des comptes de l'État de l'exercice 2024, les normes suivantes n'ont pas trouvé à s'appliquer, pour tout ou partie de leurs dispositions :

- ISA 210 « Accord sur les termes des missions d'audit », qui n'est que partiellement applicable du fait des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui fondent le caractère obligatoire de la mission de certification de la Cour ;
- ISA 220 « Contrôle qualité d'un audit d'états financiers » et ISQC 1 « Contrôle qualité des cabinets réalisant des missions d'audit ou d'examen limité d'états financiers, et d'autres missions d'assurance et de services connexes », qui ne sont que partiellement applicables pour ce qui concerne les dispositions relatives à la traçabilité des divergences internes, en partie contraires aux dispositions du CJF en matière de secret des délibérations ;
- ISA 402 « Facteurs à considérer pour l'audit d'une entité faisant appel à une société de services », en l'absence d'externalisation, auprès d'entités tierces, d'aspects significatifs de processus, d'activités ou de fonctions internes à l'État ;
- ISA 510 « Missions d'audit initiales – Soldes d'ouverture », cette norme ayant seulement concerné jusqu'à présent les vérifications spécifiques réalisées en 2006 lors du premier établissement des comptes de l'État et celles réalisées en 2012 lors du passage à *Chorus* ;
- ISA 570 « Continuité de l'exploitation », cette notion étant inapplicable à l'État ;
- ISA 800 « Aspects particuliers : audits d'états financiers établis conformément à des référentiels à caractère spécifique », ISA 805 « Aspects particuliers : audits d'états financiers pris isolément et d'éléments, de comptes ou de rubriques spécifiques d'un état financier »

et ISA 810 « Missions ayant pour but d'émettre un rapport sur des états financiers résumés », ces trois normes concernant des missions sans équivalent dans le cadre de la certification des comptes de l'État.

3 - Responsabilité de la Cour des comptes à l'égard des comptes

Conformément aux normes internationales d'audit, en particulier la norme ISA 200, l'auditeur doit chercher à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers pris dans leur ensemble ne comportent pas d'anomalies significatives, que celles-ci résultent d'erreurs ou de fraudes. Ces vérifications doivent être étendues aux entités qui réalisent des prestations spécifiques pour l'entité dont les comptes sont audités.

À cette fin, il incombe notamment à l'auditeur :

- d'identifier et d'évaluer les risques d'anomalies significatives dans les états financiers ;
- de concevoir et de mettre en œuvre des réponses adaptées à son évaluation des risques d'anomalies significatives afin d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés concernant ces risques ;
- de répondre de manière appropriée aux cas d'erreurs ou de fraudes avérées ou suspectées identifiés au cours de l'audit ;
- de faire preuve d'esprit critique tout au long de l'audit.

Les anomalies, y compris les omissions, sont considérées comme significatives lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, prises individuellement ou en cumulé, elles puissent influencer les décisions économiques que les utilisateurs des états financiers prennent en se fondant sur ceux-ci¹⁸.

Pour pouvoir en juger, l'auditeur doit fixer un seuil de signification pour les états financiers pris dans leur ensemble, qui correspond souvent à un pourcentage appliqué à un élément de référence, par exemple le total de l'actif (1 318 Md€ au 31 décembre 2024 dans le cas de l'État), le montant des charges brutes (645 Md€ en 2024), etc.

En raison des limites inhérentes à cette démarche, le risque que certaines anomalies significatives contenues dans les états financiers ne soient pas détectées ne peut être totalement écarté, même si l'audit a été correctement planifié et réalisé conformément aux normes.

¹⁸ Norme ISA 320 « Caractère significatif lors de la planification et de la réalisation d'un audit ».

**Le référé du 1^{er} octobre 2024 sur la mise en œuvre
de la certification des comptes de l'État**

Fin 2024, le Premier président de la Cour des comptes a adressé un référé¹⁹ au ministre chargé des comptes publics afin d'attirer son attention sur les points suivants :

- la persistance d'anomalies et d'incertitudes significatives dans les états financiers de l'État ;
- l'insuffisance des moyens consacrés à la préparation des états financiers ;
- la coordination parfois déficiente des plans d'action des administrations concernées par les anomalies et les incertitudes relevées par la Cour ;
- la communication inadaptée que l'État fait sur l'opinion de la Cour sur les états financiers ;
- la nécessité de réfléchir davantage aux moyens d'améliorer l'utilisation de la comptabilité générale de l'État.

Ces constats appellent une action résolue des administrations concernées.

**B - Caractéristiques des comptes annuels
soumis à certification****1 - Les comptes de l'État**

En application de l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, l'État tient une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. L'article 30 dispose que les règles de cette comptabilité ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

Les comptes de l'État sont présentés dans un document intitulé « Compte général de l'État » (CGE) qui comprend un bilan, un compte de résultat, un tableau des engagements hors bilan, ainsi qu'une annexe qui fournit les informations utiles à la compréhension et à l'interprétation des états précités.

¹⁹ Référé n° S2024-1283 du 1^{er} octobre 2024 relatif à la mise en œuvre de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances s'agissant de la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État.

Les opérations retracées par ces comptes annuels sont celles des services, des établissements et des institutions de l'État qui ne sont pas dotés d'une personnalité juridique distincte de ce dernier.

Outre les administrations centrales et déconcentrées de l'État, ce périmètre comprend les Pouvoirs publics au sens de la Constitution (principalement les assemblées parlementaires, la Présidence de la République et le Conseil constitutionnel), les budgets annexes, les comptes spéciaux et tous les fonds dénués de la personnalité juridique qui sont gérés pour le compte de l'État ou sur lesquels il détient des droits.

Les entités dotées de la personnalité juridique (les établissements ou entreprises publics, par exemple) ne sont intégrées à l'actif du bilan de l'État qu'à hauteur d'une valeur représentative des droits qu'il détient sur elles.

Le CGE est accompagné d'un rapport de présentation, qui expose les faits marquants de l'exercice et analyse les comptes de manière synthétique, d'un rapport sur le contrôle interne, qui décrit les actions réalisées au cours de l'exercice pour renforcer la maîtrise des risques financiers, et d'une plaquette de communication financière.

Ces documents sont joints, avec le présent acte de certification, au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année écoulée. Ils contribuent à informer les citoyens et leurs représentants sur la situation financière de l'État.

L'absence d'approbation des comptes des exercices 2021 à 2023

Les projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes des années 2021 et 2022 ont été définitivement rejetés par l'Assemblée nationale et le Sénat, respectivement le 5 juin et le 3 juillet 2023. Le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 a été rejeté le 14 octobre 2024.

La non-adoption de ces textes a pour conséquence que les soldes des opérations des exercices 2021 à 2023 ne sont pas affectés au report à nouveau. En outre, le bilan et le compte de résultat pour ces mêmes années ne sont pas approuvés.

L'absence d'approbation des comptes de ces trois années ne remet pas en cause l'opinion avec réserve exprimée par la Cour, ceux-ci ayant été valablement signés par le ministre chargé des comptes publics.

Dans les comptes de l'exercice 2024, les soldes des opérations des exercices 2021 à 2023 sont présentés au bilan, dans la situation nette, sur une ligne distincte du report à nouveau des exercices antérieurs. Ces soldes sont également présentés sur une ligne distincte dans le tableau qui introduit la note n° 17 « Situation nette » de l'annexe.

2 - Responsabilité de l'administration à l'égard des comptes

Aux termes de l'article 31 de la LOLF, la responsabilité de la tenue de la comptabilité générale de l'État incombe aux comptables publics, dans le respect des dispositions du décret modifié n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, ainsi que des normes comptables de l'État arrêtées par le ministre chargé des comptes publics après avis du Conseil de normalisation des comptes publics.

Les états financiers de l'exercice clos sont préparés par le comptable centralisateur des comptes de l'État en application des articles 86 et 169 du décret précité et de l'arrêté du 21 novembre 2024, puis arrêtés par le ministre chargé des comptes publics.

En particulier :

- les services gestionnaires sont chargés des opérations courantes et des opérations d'inventaire en fin d'exercice ;
- les comptables sont responsables de la comptabilisation des opérations et garants de leur fiabilité : en administration centrale, ce rôle est assuré par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels ; en administrations déconcentrées, ce rôle revient aux directeurs régionaux ou départementaux des finances publiques ;
- un service de la direction générale des finances publiques (DGFiP) est chargé de la fonction financière et comptable de l'État ainsi que de l'élaboration du CGE.

C - Vérifications réalisées par la Cour

1 - Le système d'information financière de l'État

Afin d'évaluer les risques associés au système d'information financière de l'État, la Cour examine selon une approche pluriannuelle les applications qui le composent, en tenant compte des enjeux qui s'attachent à celles-ci et des évolutions intervenues depuis leur précédent examen.

Ces vérifications portent, en particulier, sur le progiciel de gestion intégré dénommé *Chorus* et la soixantaine d'applications de gestion qui l'alimentent (directement ou indirectement), dont trente par interfaçage avec son module comptable.

S'agissant de *Chorus*, des facteurs de risque pèsent sur la fiabilité des enregistrements comptables :

- environ 2,5 millions d'enregistrements²⁰ dans *Chorus* sont le fait de saisies manuelles, qui sont, par nature, sources potentielles d'erreurs ; pour prévenir leur survenance, des contrôles automatisés au sein du progiciel alertent les utilisateurs et, dans certains cas, bloquent la saisie d'écritures erronées, mais leur mise en place n'a pas été précédée d'une analyse systématique des risques relatifs aux enregistrements manuels ;
- près de 65 000 utilisateurs ont accès à *Chorus* ; or les vérifications destinées à limiter les risques résultant de la réalisation, par une même personne, d'opérations qui relèvent de fonctions distinctes (par exemple, autorisation, enregistrement et contrôle d'une dépense) restent insuffisantes ;
- les schémas comptables mis en œuvre pour enregistrer les opérations effectuées par l'État font appel à de multiples comptes intermédiaires, ce qui est peu propice à un suivi satisfaisant des opérations comptables ; la documentation des schémas, qui sont antérieurs pour la plupart à la mise en place du progiciel et n'ont pas été réexaminés depuis lors, est insuffisante ; de surcroît, les fonctionnalités de rapprochement des écritures comptables n'offrent pas la possibilité d'analyser *a posteriori* le correct dénouement des soldes et, le cas échéant, de s'assurer de leur bien-fondé.

Cette situation conduit la Cour à réaliser des vérifications spécifiques sur les enregistrements comptables (cf. *infra*). Par ailleurs, une analyse des données de comptabilité générale est conduite sur la totalité des comptes de gestion des postes comptables centralisateurs, en collaboration avec l'administration. Les écritures comptables qui présentent une nature particulière ou un montant significatif sont identifiées et des éléments probants permettant d'en justifier le bien-fondé sont collectés par la Cour.

Enfin, la Cour a poursuivi l'audit de l'application fiscale *Médoc* et a examiné les conditions et le résultat de la montée de version de *Chorus* (remplacement de SAP ECC par S/4HANA).

La partie comptable et budgétaire de *Chorus* reposait en effet, depuis sa mise en service complète (début 2012), sur SAP ECC, dont le support technique par l'éditeur SAP prendra fin en 2027. SAP ECC a été remplacé en 2015 par SAP S/4HANA.

²⁰ Soit 2 % environ du nombre total des enregistrements, mais 11 % des montants des mouvements comptables qu'ils entraînent.

La migration vers S/4HANA s'est déroulée de juillet 2022 à mai 2024 à organisation, modèle de données et fonctionnalités inchangés. La mise en service proprement dite de S/4HANA a nécessité d'interrompre l'accès à Chorus du 27 avril au 12 mai 2024. Il s'agissait d'une opération complexe comportant des risques multiples.

Les vérifications conduites en missions intermédiaire et finale ont permis de conclure que la mise en service de S/4HANA s'est globalement déroulée dans des conditions satisfaisantes.

2 - Les dispositifs ministériels de maîtrise des risques

L'État a mis en place un cadre de référence²¹ qui prévoit notamment que les ministères conçoivent et mettent en œuvre un contrôle interne²² formalisé et permanent, propre à leur permettre de maîtriser les risques liés à la réalisation de leurs objectifs. La fiabilité de l'information financière constitue l'un de ces objectifs.

La Cour examine les modalités de gouvernance et de mise en œuvre du contrôle interne de l'État. Elle vérifie notamment si des dispositifs de contrôle ont été mis en place aux différentes étapes des processus de gestion susceptibles d'avoir une incidence sur les comptes de l'État. Le cas échéant, la Cour apprécie la capacité de ces dispositifs à prévenir la survenance des principaux risques identifiés ou, à défaut, à en détecter la survenance et à en corriger les effets.

En 2024, après avoir examiné le dispositif de contrôle interne des provisions pour risques de l'État, la Cour relève que, dans beaucoup de cas, il constitue un cadre solide pour l'évaluation des provisions pour risques, mais ne permet pas, dans certains cas, de garantir que les risques sont exhaustivement appréhendés dans les comptes de l'État.

Les lacunes qui persistent, en revanche, dans d'autres domaines rendent indispensables, lors de l'audit, des travaux approfondis, tels que décrits ci-après, sur les enregistrements comptables et les données de gestion sous-jacentes.

²¹ Décret du 22 avril 2022 relatif au contrôle et à l'audit internes de l'État ; arrêté du 18 décembre 2018 relatif au cadre de référence interministériel du contrôle interne financier applicable aux contrôles internes budgétaire et comptable de l'État.

²² La norme ISA 315 définit le contrôle interne comme « *le système dont la conception, la mise en place et le maintien sont assurés par les responsables de la gouvernance, la direction et d'autres membres du personnel et dont l'objet est de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'entité en ce qui concerne la fiabilité de son information financière, l'efficacité et l'efficience de ses activités et la conformité aux textes légaux et réglementaires applicables* ».

3 - Les enregistrements comptables et l'information financière

Les vérifications sur les comptes ont été définies par référence aux assertions d'audit relatives aux flux d'opérations et aux soldes des comptes en fin de période ainsi qu'aux informations les concernant fournies dans les états financiers²³.

Elles ont notamment consisté en des tests portant sur le détail des opérations et des soldes, et des revues analytiques visant à expliquer l'évolution des données comptables sur l'exercice écoulé. Elles ont aussi eu pour objet de vérifier la correcte réconciliation des enregistrements en comptabilité avec les données de certaines applications dont sont issues les opérations comptabilisées, notamment celles relatives à la paie et à la gestion des impôts.

En plus des dossiers justificatifs établis par la DGFiP et se rapportant à certains postes des états financiers, la mise en œuvre de ces vérifications a nécessité de recourir au traitement de données comptables et de pièces justificatives produites dans les services de l'État.

Pour réaliser ses diligences, la Cour porte une attention particulière à la correcte mise en œuvre des éventuelles évolutions du référentiel comptable. En 2024, trois normes ont été modifiées : la norme n° 1 « Les états financiers » ne prévoit plus d'information en annexe sur le besoin de financement actualisé des retraites des fonctionnaires de l'État et des militaires ; la norme n° 3 « Les produits régaliens » précise désormais le traitement comptable des accises sur l'énergie ; la norme n° 6 « Les immobilisations corporelles » fixe désormais au 1^{er} janvier 2025 l'entrée en vigueur des dispositions révisées en 2021 concernant l'évaluation des bâtiments utilisés à des fins d'habitation et de bureaux.

La Cour a examiné la correcte intégration des comptes des Pouvoirs publics à ceux de l'État et la fiabilité des données reprises à cette occasion au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2024. À cet égard :

- les comptes des assemblées parlementaires sont audités²⁴ chaque année par la Cour ;
- les comptes du Conseil constitutionnel font, chaque année, l'objet d'un examen limité réalisé par son conseiller financier.

²³ Les assertions - ou critères - sont précisées par la norme ISA 315 « Identification et évaluation des risques d'anomalies significatives » pour les flux d'opérations (réalité, exhaustivité, exactitude, séparation des périodes, classification, présentation) et les soldes des comptes (existence, droits et obligations, exhaustivité, exactitude, classement, présentation).

²⁴ Dans les conditions fixées par des conventions signées le 23 juillet 2013 par le Premier président de la Cour avec les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Afin d’apprécier l’organisation du système comptable et financier et la fiabilité des comptes des entités contrôlées par l’État, la Cour s’est appuyée sur les rapports des commissaires aux comptes de ces entités lorsqu’ils étaient disponibles, ainsi que sur les rapports des audits réalisés par la mission « risques et audits » de la DGFiP et par le contrôle général économique et financier (CGefi).

La Cour a examiné les règles d’élaboration du bilan, du tableau des charges nettes, du tableau des produits régaliens nets et du tableau de détermination du solde des opérations de l’exercice, afin de s’assurer de leur pertinence et du respect du principe de permanence de la présentation des états financiers. Elle a appliqué ces règles aux données comptables qu’elle a auditées afin de s’assurer de la réalité et de l’exhaustivité des états financiers présentés au titre de l’exercice 2024.

La Cour a revu les informations contenues dans les notes de l’annexe des comptes de l’État.

La Cour a aussi examiné la présentation, dans le compte général de l’État de 2024, des soldes des opérations des exercices 2021 à 2023, non affectés au report à nouveau des exercices antérieurs (cf. § B.1. *supra*).

Conformément à la norme ISA 720 – « Les obligations de l’auditeur au regard des autres informations », la Cour a pris connaissance des informations contenues dans le rapport sur le contrôle interne afin simplement d’en vérifier la concordance avec celles qui figurent dans le CGE. En revanche, elle n’a pas eu communication du rapport de présentation et de la plaquette de communication financière avant l’adoption du présent acte de certification et n’a donc pas été en mesure de vérifier la concordance avec le CGE.

La Cour a par ailleurs vérifié la cohérence et l’articulation du résultat en comptabilité générale avec le solde d’exécution des lois de finances de l’exercice, tous deux soumis à l’approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2024.

Conformément à la norme ISA 580 – « Déclarations écrites », la Cour a été destinataire d’une lettre d’affirmation, datée du 4 avril 2025, de la part du comptable centralisateur des comptes de l’État. Celui-ci y indique notamment avoir satisfait à ses responsabilités relatives à l’établissement des comptes de l’État et y confirme, par ailleurs, les informations et les hypothèses importantes ayant concouru à l’arrêté des comptes de l’État de l’exercice 2024.

Enfin, la Cour a examiné les événements significatifs intervenus entre le 31 décembre 2024 et le 9 avril 2025, date d’approbation du présent acte de certification par la chambre du conseil, afin de vérifier que, le cas échéant, leurs incidences ont été correctement traitées dans les comptes de l’État de l’exercice 2024.

D - Communication des résultats de l'audit à l'administration

La Cour réalise des vérifications dites « intermédiaires » puis des vérifications dites « finales ». Au cours de ces deux phases, les échanges entre la Cour, la DGFiP et les administrations concernées ont été continus.

1 - À l'issue de la mission intermédiaire

Les vérifications intermédiaires se sont déroulées de juin à novembre 2024, principalement au sein des 17 ministères (au sens de la loi de finances initiale pour 2024). Elles ont eu pour objet d'évaluer le risque d'erreurs significatives dans les comptes afin d'adapter, en mission finale, l'intensité des vérifications sur les comptes.

Au terme des vérifications intermédiaires, la Cour a notamment adressé :

- sur le fondement de l'article R. 143-19 du CJF, au chef du service de la fonction financière et comptable de l'État au sein de la DGFiP, 5 rapports d'audit comportant 48 recommandations et 6 synthèses par ministère de l'évaluation du contrôle interne des provisions pour risques de l'État, comportant 25 recommandations ;
- sur le fondement de l'article R. 143-20 du CJF, à la directrice générale des finances publiques, à la directrice du budget et au directeur général du Trésor, une synthèse des rapports et synthèses précités.

2 - À l'issue de la mission finale

Les vérifications finales se sont déroulées de janvier à avril 2025. Après une période dite « préfinale », consacrée à leur préparation ainsi qu'à la poursuite des vérifications intermédiaires éventuellement inachevées, les comptes ont été audités à mesure que les éléments définitifs les justifiant ont été communiqués par la DGFiP.

Au terme des vérifications sur les comptes de l'exercice 2024, auront été communiqués aux services concernés dans l'administration :

- 52 observations d'audit ;
- 5 rapports d'audit détaillant les vérifications réalisées et leurs résultats.

Les anomalies détectées dans les comptes dont le montant individuel était inférieur à 300 M€ et qui n’avaient pas d’incidence significative de manière cumulée n’ont pas fait l’objet d’observations d’audit, mais ont néanmoins été signalées à la DGFiP en vue d’en obtenir la correction.

Il en a été de même des désaccords déjà relevés les années précédentes pour lesquels la Cour n’a pas eu connaissance d’éléments nouveaux.

Liste des abréviations

Agirc-Arrco...	Association générale des institutions de retraite des cadres- Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGE.....	Compte général de l'État
CJF.....	Code des jurisdictions financières
DGFiP	Direction générale des finances publiques
EDF	Électricité de France
ISA	<i>International Standards on Auditing</i>
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances

Annexes

Annexe n° 1 : résumé du CGE pour 2024.....40

Annexe n° 1 : résumé du CGE pour 2024

Tableau n° 1 : bilan

En M€	31/12/2024		31/12/2023		
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net	Retraité Net	Variation
ACTIF IMMOBILISÉ					
Immobilisations incorporelles	70 848	28 111	42 737	39 338	3 398
Immobilisations corporelles	683 958	88 412	595 546	592 134	3 412
Immobilisations financières	470 227	32 472	437 756	431 085	6 671
Total actif immobilisé	1 225 033	148 995	1 076 038	1 062 557	13 481
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)					
Stocks	39 797	11 097	28 700	28 132	568
Créances	159 174	43 518	115 656	126 847	-11 191
Redevables	123 708	42 399	81 308	76 222	5 087
Clients	3 534	892	2 642	2 887	-245
Autres créances	31 933	227	31 706	47 738	-16 032
Charges constatées d'avance	59 114	0	59 114	45 991	13 124
Total actif circulant (hors trésorerie)	258 086	54 615	203 471	200 970	2 501
TRÉSORERIE					
Fonds bancaires et fonds en caisse	2 919		2 919	15 514	-12 595
valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	-3 408		-3 408	-2 669	-739
Autres composantes de trésorerie	38 316		38 316	21 950	16 366
Valeurs mobilières de placement	148	0	148	79	68
Total trésorerie	37 974	0	37 974	34 875	3 099
COMPTE DE RÉGULARISATION	402		402	372	30
TOTAL ACTIF (I)	1 521 496	203 610	1 317 886	1 298 774	19 112
DETTE FINANCIÈRES					
Titres négociables			2 619 706	2 445 098	174 608
Titres non négociables			0	0	0
Dettes financières et autres emprunts			28 690	31 758	-3 069
Total dettes financières			2 648 396	2 476 856	171 540
DETTE NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)					
Dettes de fonctionnement			11 391	10 231	1 159
Dettes d'intervention			11 122	11 100	22
Produits constatés d'avance			102 036	108 119	-6 082
Autres dettes non financières			150 648	150 286	361
Total dettes non financières			275 197	279 737	-4 540
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES					
Provisions pour risques			36 318	35 872	446
Provisions pour charges			125 138	150 095	-24 957
Total provisions pour risques et charges			161 456	185 967	-24 511
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)					
Autres			39 289	38 058	1 231
TRÉSORERIE					
Correspondants du Trésor et personnes habilitées			158 620	164 566	-5 946
Autres			0	0	0
Total trésorerie			158 620	164 566	-5 946
COMPTE DE RÉGULARISATION			22 119	22 087	33
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)			3 305 078	3 167 271	137 806
Report des exercices antérieurs			-1 924 066	-1 916 435	-7 631
Solde des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation			-427 046	-302 116	-124 930
Écarts de réévaluation et d'intégration			487 624	475 521	12 103
Solde des opérations de l'exercice			-123 704	-125 467	1 763
SITUATION NETTE (III = I - II)			-1 987 192	-1 868 498	-118 695

Tableau n° 2 : compte de résultat

	En M€	2024	2023 retraité	Variation	
CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES	Charges de personnel	174 964	164 157	10 808	
	Achats, variations de stocks et prestations externes	32 592	32 050	542	
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	67 599	63 534	4 065	
	Autres charges de fonctionnement direct	9 867	9 305	562	
	Total des charges de fonctionnement direct (I)	285 022	269 046	15 977	
	Subventions pour charges de service public	36 595	36 121	474	
	Autres charges de fonctionnement indirect	662	582	80	
	Total des charges de fonctionnement indirect (II)	37 257	36 702	555	
	Total des charges de fonctionnement (III = I + II)	322 280	305 748	16 532	
	Ventes de produits et prestations de service	3 569	3 532	37	
CHARGES D'INTERVENTION NETTES	Production stockée et immobilisée	144	139	5	
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	55 695	58 530	-2 835	
	Autres produits de fonctionnement	26 060	25 864	196	
	Total des produits de fonctionnement (IV)	85 468	88 065	-2 597	
	TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)	236 812	217 683	19 129	
CHARGES FINANCIERES NETTES	Transferts aux ménages	60 833	60 525	308	
	Transferts aux entreprises	52 452	36 905	15 547	
	Transferts aux collectivités territoriales	62 957	65 204	-2 247	
	Transferts aux autres collectivités	31 695	33 084	-1 389	
	Charges résultant de la mise en jeu de garanties	1 721	2 028	-307	
	Dotations aux provisions et aux dépréciations	50 177	73 298	-23 121	
	Total des charges d'intervention (VI)	259 835	271 043	-11 208	
	Contributions reçues de tiers	13 955	16 312	-2 357	
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	74 780	60 318	14 463	
	Total des produits d'intervention (VII)	88 736	76 630	12 106	
	TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)	171 099	194 413	-23 314	
CHARGES FINANCIERES NETTES	Intérêts	47 708	41 042	6 665	
	Perdes de change liées aux opérations financières	128	47	81	
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	7 453	5 340	2 113	
	Autres charges financières	7 581	14 126	-6 545	
	Total des charges financières (IX)	62 870	60 556	2 314	
	Produits des immobilisations financières	6 229	9 486	-3 258	
	Gains de change liés aux opérations financières	145	-1	146	
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	11 686	14 762	-3 076	
	Autres intérêts et produits assimilés	5 647	7 314	-1 667	
	Total des produits financiers (X)	23 707	31 562	-7 855	
TOTAL DES CHARGES FINANCIERES NETTES (XI = IX - X)	TOTAL DES CHARGES FINANCIERES NETTES (XI = IX - X)	39 163	28 994	10 169	
	TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)	447 074	441 090	5 984	
	En M€	Note	2024	2023 retraité	Variation
TOTAL PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	Impôt sur le revenu		89 302	89 503	-201
	Impôt sur les sociétés		60 173	59 879	294
	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques		16 119	16 604	-485
	Taxe sur la valeur ajoutée		97 370	96 209	1 162
	Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes		37 796	33 292	4 504
	Autres produits de nature fiscale et assimilés		32 031	33 055	-1 025
	TOTAL PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	21.1	332 791	328 542	4 248
	Amendes, prélèvements divers et autres pénalités		12 856	10 953	1 903
	TOTAL AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)	21.2	12 856	10 953	1 903
	PRÉLEVEMENT SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE (XV)	21.3	-22 276	-23 873	1 597
TOTAL PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV + XV)	TOTAL PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV + XV)	21	323 370	315 622	7 748

En M€	2024	2023 retraité	Variation
Charges de fonctionnement nettes (V)	236 812	217 683	19 129
Charges d'intervention nettes (VII)	171 099	194 413	-23 314
Charges financières nettes (XI)	39 163	28 994	10 169
CHARGES NETTES (XII)	447 074	441 090	5 984
Produits fiscaux nets (XIII)	332 791	328 542	4 248
Autres produits régaliens nets (XIV)	12 856	10 953	1 903
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne (XV)	-22 276	-23 873	1 597
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	323 370	315 622	7 748
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)	-123 704	-125 467	1 763

Tableau n° 3 : principaux engagements hors bilan

ENGAGEMENTS DONNÉS exprimés en M€	31/12/2024	31/12/2023 retraité	Variation
Engagements pris dans le cadre d'accords bien définis	1 559 070	1 573 001	-13 931
Dette garantie par l'État - Encours	257 504	281 248	-23 744
Fonds européen de stabilité financière (FESF)	75 077	75 747	-670
Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS)	57 169	58 555	-1 386
Prés garantis par l'Etat (PGE, y compris PGE Résilience)	30 779	52 502	-21 723
Unédic	48 835	50 712	-1 877
Autres	45 644	43 732	1 912
Garanties liées à des missions d'intérêt général - Encours	770 355	728 380	41 974
Garanties de protection des épargnants – Livrets d'épargne réglementés	685 335	636 807	48 528
Soutien financier au commerce extérieur – Garanties publiques à l'export - Bpifrance AE	57 190	61 567	-4 377
Autres	27 829	30 006	-2 177
Garanties de passif	27 590	28 227	-637
Engagements financiers de l'État	503 622	535 146	-31 524
Contrats de cofinancement	19 774	19 806	-32
Autres engagements financiers	480 115	511 327	-31 212
Engagement au titre du capital appelé du Mécanisme européen de stabilité (MES)	126 000	126 000	0
Engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu	117 384	114 228	3 155
Engagements financiers au titre de la contribution aux ressources propres de l'Union européenne	62 889	83 514	-20 625
Engagements vis-à-vis des banques multilatérales de développement (BMD) et des institutions de l'Union européenne de financement	72 287	70 830	1 457
Engagements liés à France 2030 et investissements d'avenir	30 899	36 517	-5 618
Engagements de prêts donnés par l'État et non tirés	39 294	38 567	727
Garanties accordées par l'État au titre de contrats de prêts non tirés	11 283	24 947	-13 664
Autres	20 079	16 724	3 355
Autres	3 733	4 013	-280
Engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État	570 996	645 273	-74 277
Régimes sociaux et de retraite	213 621	262 177	-48 556
Service public de l'énergie	104 402	122 266	-17 864
Handicap et dépendance	108 043	108 494	-451
Aide à l'accès au logement	51 884	52 363	-478
Infrastructures et services de transports	22 502	25 579	-3 077
Autres	70 544	74 396	-3 852
Mise en jeu de la responsabilité de l'État - Obligations reconnues par l'Etat	1 640 884	1 840 815	-199 931
Engagements de retraite de l'État	1 573 363	1 770 867	-197 503
Fonctionnaires civils de l'État et militaires y compris La Poste	34 286	36 260	-1 974
Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)	33 235	33 689	-454
Neutralisation de l'acte II de la décentralisation et autres régimes	90 888	78 894	11 994
Autres informations	142	180	-38
Immobilier	90 746	78 714	12 032
Dispositifs fiscaux	81 300	69 500	11 800
Déficits reportables en avant – Impôt sur les sociétés	6 062	6 444	-382
Autres	3 384	2 770	614

ENGAGEMENTS RECUS exprimés en M€	31/12/2024	31/12/2023	Variation retraité
Engagements reçus dans le cadre d'accords bien définis	45 733	53 681	-7 948
Dette garantie par l'État - Encours	2 158	2 251	-93
Garanties liées à des missions d'intérêt général - Encours	17 837	18 110	-273
Garantie au titre de la procédure de stabilisation de taux d'intérêts des crédits à l'exportation : contrats de couverture associés	14 244	15 017	-773
Garanties publiques à l'export gérées par Bpifrance Assurance Export	3 593	3 093	500
Engagements financiers de l'État	25 738	33 320	-7 582
Contrats de cofinancement	9 308	8 403	905
Autres engagements financiers	15 702	24 104	-8 402
Engagement de l'Union européenne au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience	9 401	16 885	-7 484
Engagements dans le cadre de la gestion de trésorerie	6 000	6 000	0
Autres	301	1 219	-918
Autres	728	813	-85
Engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État	886	4 939	-4 053
Services public de l'énergie	886	4 939	-4 053
Mise en jeu de la responsabilité de l'État - Obligations reconnues par l'État	3 621	4 801	-1 180
Actions de mise en sécurité éventuelles	3 621	4 801	-1 180
Engagements de retraite de l'État	2 742	3 538	-796
Fonctionnaires de La Poste et d'Orange	2 742	3 538	-796
Autres informations	39 479	32 822	6 657
Dispositifs fiscaux	39 479	32 822	6 657
Plus-values en report et sursis d'imposition	24 800	19 000	5 800
Exit tax	8 001	7 437	564
Garanties de l'Etat destinées à sécuriser les créances fiscales	6 678	6 385	293

Source : compte général de l'État pour 2024