

**Note de présentation
de l'avis n° 2011-06
du 8 juillet 2011
relatif à l'information sectorielle de l'Etat**

Sommaire

1. Démarche	2
1.1 Les référentiels comptables internationaux	2
1.1.1 Norme IFRS 8 « Secteurs opérationnels »	2
1.1.2 Norme IPSAS 18 « Information sectorielle »	2
1.2 Organisation existante en matière budgétaire	3
1.3 Information sectorielle de l'Etat avant la publication de l'avis	3
2. Solutions examinées	4
2.1 Champ d'application	4
2.2 Identification des secteurs	4
2.3 Nature des informations sectorielles	4
2.3.1 Les actifs	4
2.3.2 Les passifs	5
2.3.3 Les produits	5
2.3.4 Les charges	6
2.3.5 Les engagements hors bilan	6
3. Principales dispositions de l'avis	6
4. Date d'application de l'avis et dispositions transitoires	7

La question de l'information sectorielle a été inscrite au programme de travail du Conseil de normalisation des comptes publics en 2010.

1. Démarche

1.1 Les référentiels comptables internationaux

1.1.1 Norme IFRS 8 « Secteurs opérationnels »

En novembre 2006, l'IASB¹ a adopté la norme IFRS 8 « Secteurs opérationnels ». La norme IFRS 8 a pour objectif de *diffuser « des informations qui permettent aux utilisateurs de ses états financiers d'évaluer la nature et les effets financiers des activités auxquelles elle se livre et des environnements économiques dans lesquels elle opère. »*

Si la norme définit le secteur opérationnel comme « *une composante d'une entité qui se livre à des activités à partir desquelles elle est susceptible d'acquérir des produits des activités ordinaires et d'encourir des charges* », l'accent est mis sur l'existence d'un décideur opérationnel par secteur. En effet, la norme IFRS 8 pose qu'un secteur opérationnel est une composante d'une entité « *dont les résultats opérationnels sont régulièrement examinés par le principal décideur opérationnel de l'entité en vue de prendre des décisions en matière de ressources à affecter au secteur et d'évaluer sa performance* ».

1.1.2 Norme IPSAS 18 « Information sectorielle »

La norme IPSAS 18 a été publiée en juin 2000 par l'IPSAS Board². Ses objectifs rejoignent ceux identifiés dans la norme pour le secteur privé tout en les adaptant, puisque la norme IPSAS 18 indique que « *l'objectif de la présente norme consiste à établir des principes pour la communication d'informations financières sectorielles. La présentation de ces informations aura pour effet :*

- (a) *d'aider les utilisateurs des états financiers à mieux comprendre la performance passée de l'entité et à identifier les ressources affectées à l'appui de ses principales activités ; et*
- (b) *d'améliorer la transparence de l'information financière et permettre à l'entité de mieux s'acquitter de ses obligations ».*

¹ IASB : International Accounting Standards Board

² IPSAS Board : International Public Sector Accounting Standards Board

Ayant constaté que les états financiers des entités donnent peu d'informations sur les objectifs opérationnels, la norme rappelle que le principe consiste à regrouper les activités par grandes catégories homogènes et établit un parallèle avec la structure des « *catégories d'activités identifiées dans les documents budgétaires* ».

1.2 Organisation existante en matière budgétaire

En matière budgétaire, le projet de loi de finances (PLF) voté chaque année par le Parlement détermine le budget prévisionnel des dépenses et recettes de l'Etat.

Dans le cadre de la modernisation des politiques publiques et de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les dépenses du budget de l'Etat sont présentées et votées par missions (32 missions au budget général 2011), c'est-à-dire par grandes politiques publiques. A l'intérieur des missions, les autorisations budgétaires sont spécialisées par programmes.

Le PLF est accompagné d'annexes détaillant ces missions et programmes et les crédits qui leur sont alloués, permettant d'éclairer les axes de politiques publiques.

1.3 Information sectorielle de l'Etat avant la publication de l'avis

Dès l'exercice 2006, le rapport de présentation du Compte général de l'Etat a intégré certains éléments d'information sectorielle qui ont évolué au cours des années.

Au titre de l'exercice 2010, la structure du document a été revue, et présente principalement, par mission, les informations sectorielles suivantes :

- le total des charges de fonctionnement, des charges d'intervention et des charges financières ainsi que le montant total des charges ;
- les immobilisations incorporelles et corporelles (hors patrimoine immobilier) nettes.

Par ailleurs un seuil a été inclus : une information détaillée par mission est présentée pour les seules missions dont le montant total des charges, le montant total des immobilisations corporelles nettes ou le montant total des immobilisations incorporelles nettes est supérieur à 500 millions d'euros. Les autres missions sont regroupées dans des lignes « Autres missions ».

2. Solutions examinées

2.1 Champ d'application

La norme s'applique aux comptes de l'Etat. Le champ d'application correspond au champ couvert par le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

2.2 Identification des secteurs

Différentes possibilités ont été étudiées afin de définir les secteurs à retenir. Les éléments figurant dans les documents de politique transversale ³, ainsi que la définition des périmètres des compétences ministérielles ont été examinés. Cependant il n'a pas été possible de retenir ces éléments pour servir de base à la définition des secteurs en raison des modifications fréquentes les affectant.

En revanche, les différentes missions définies par la loi de finances correspondent aux grands thèmes de politiques publiques, leur nombre est resté très stable entre 2006 et 2011 et leurs contours ont peu évolué.

Par parallélisme avec la présentation budgétaire, le découpage en missions a ainsi été retenu pour la constitution des secteurs.

Les secteurs créés par regroupements de missions doivent avoir un caractère pérenne et être d'un nombre limité (au maximum une dizaine), afin d'assurer la comparabilité dans le temps et la lisibilité des informations sectorielles produites.

2.3 Nature des informations sectorielles

L'affectation des éléments aux différents secteurs est établie sur la base des montants figurant dans les états financiers de l'Etat. Elle concerne les actifs, les passifs, les produits, les charges et les engagements hors bilan.

2.3.1 Les actifs

Les actifs sectoriels correspondent aux actifs qui sont utilisés dans les activités du secteur. Ils recouvrent les immobilisations (immobilisations incorporelles, immobilisations corporelles et immobilisations financières), les stocks, les créances et la trésorerie.

³ Les documents de politique transversale (DPT) sont des annexes informatives présentant une vision d'ensemble des politiques publiques, pouvant concerner plusieurs missions ou programmes ou mettre en valeur un aspect particulier des finances publiques.

Les actifs immobiliers non spécifiques ont fait l'objet d'une analyse particulière, car deux traitements sont possibles au regard de l'information sectorielle.

La première possibilité consiste à affecter un bien immobilier au secteur qui l'utilise, la seconde possibilité consiste à se fonder sur l'organisation retenue au sein des ministères économiques et financiers.

L'Etat a confié au Ministère du Budget au travers du service France Domaine la gestion du parc immobilier non spécifique, mis à disposition des utilisateurs de ces biens. Un compte d'affectation spéciale centralise le produit des ventes de l'Etat, tandis qu'au sein du budget général, un programme *ad hoc* regroupe les charges d'entretien lourd de l'Etat propriétaire.

Pour l'information sectorielle, le choix de se conformer à l'organisation retenue d'une gestion centralisée du patrimoine conduit à ne pas affecter les biens aux secteurs utilisateurs.

2.3.2 Les passifs

Les passifs sectoriels recouvrent les dettes financières, les dettes non financières, les provisions pour risques et charges, la trésorerie passive et les autres passifs relatifs à l'activité d'un secteur.

La dette financière a fait l'objet d'une analyse spécifique dans la mesure où plusieurs traitements peuvent être retenus : soit isoler cette activité dans un secteur spécifique, soit répartir cette dette sur différents secteurs, soit enfin rattacher cette activité à un secteur qui regrouperait les éléments relatifs aux finances publiques.

L'Etat a confié à l'Agence France Trésor la gestion de sa dette financière. Ce choix d'une gestion centralisée de la dette financière de l'Etat dans une mission spécifique conduit à isoler cette activité dans un secteur spécifique plutôt que répartir cette dette sur les différents secteurs ou la rattacher à un secteur qui regrouperait les missions relatives aux finances publiques

2.3.3 Les produits

Les produits sectoriels recouvrent les produits régaliens, y compris les reprises de provisions sur créances redevables, et les autres produits. Les produits régaliens, nets des ressources propres de l'Union Européenne, par principe, sont exclus de toute affectation sectorielle.

Au sein des produits non régaliens, il convient de distinguer les reprises de provisions et les autres produits qui, sous réserve de faisabilité technique, sont affectés aux secteurs.

2.3.4 Les charges

Les charges sectorielles correspondent aux charges relatives aux activités du secteur, y compris les dotations aux amortissements et aux provisions, et les dépréciations.

Une analyse particulière a porté sur le traitement des pensions de retraite.

La totalité des charges relatives au versement des pensions de retraite est centralisée dans un compte d'affectation spéciale. Pour l'information sectorielle, ce compte ne fait pas l'objet d'une ventilation entre les différents secteurs. Par ailleurs, les charges sociales de l'Etat employeur relèvent des différents secteurs et sont incluses dans leurs charges de personnel.

Ainsi, il convient d'opérer une neutralisation afin d'éviter de présenter les mêmes charges dans deux secteurs différents, d'une part sous forme de cotisations de l'Etat employeur et d'autre part sous forme de pensions versées aux bénéficiaires.

Une seconde analyse a porté sur les charges financières. L'Etat ayant confié à l'Agence France Trésor la gestion centralisée de la dette, les charges financières correspondantes sont rattachées au secteur spécifique qui porte la dette financière.

2.3.5 Les engagements hors bilan

L'annexe aux comptes de l'Etat fournit un ensemble d'informations complémentaires au tableau de la situation nette et au tableau des charges nettes, des produits régaliens nets et de détermination du solde des opérations de l'exercice, en particulier pour ce qui relève des engagements hors bilan de l'Etat.

Il est proposé que les engagements hors bilan de montant significatif fassent l'objet d'une affectation aux secteurs selon une présentation spécifique pouvant prendre la forme d'une information de nature qualitative. Les informations à présenter concernent a minima les engagements relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu (ou « restes à payer ») et les dispositifs d'intervention,

3. Principales dispositions de l'avis

Le Conseil de normalisation des comptes publics propose que l'information sectorielle fasse l'objet d'une norme, comprenant un exposé des motifs et des dispositions normatives, venant compléter le Recueil des normes comptables de l'Etat.

Cette norme conduit à présenter des informations sectorielles dans l'annexe aux comptes de l'Etat.

Les principaux agrégats présentés sont les suivants :

- pour les actifs : les immobilisations incorporelles, immobilisations corporelles (hors parc immobilier), parc immobilier, immobilisations financières et stocks ;
- pour les passifs : les dettes financières, dettes non financières et provisions pour risques et charges ;
- pour les charges : les charges de personnel, charges de fonctionnement (hors charges de personnel), charges d'intervention et charges financières ;
- pour les produits : les produits de fonctionnement, produits d'intervention et produits financiers ;
- pour les engagements hors bilan : les engagements relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu et les engagements au titre des dispositifs d'intervention de l'Etat.

4. Date d'application de l'avis et dispositions transitoires

Le Conseil de normalisation des comptes publics est d'avis que les dispositions relatives à l'information sectorielle soient applicables aux états financiers de l'Etat pour l'exercice clos le 31 décembre 2013.

Pour l'exercice clos le 31 décembre 2013, le Conseil est d'avis que l'information comparative soit présentée sur deux exercices (et non trois exercices), c'est-à-dire pour les exercices clos le 31 décembre 2012 et le 31 décembre 2013.