

Les comptes de l'État de 2025 en comptabilité générale

François ECALLE

L'État a trois comptabilités : budgétaire, générale et nationale. Bien moins connue et utilisée que les deux autres, la comptabilité générale est plus proche d'une comptabilité d'entreprise. Elle permet notamment de connaître précisément le patrimoine de l'État et elle est certifiée par la Cour des comptes. Cette note présente le compte de résultat, le bilan et les engagements hors bilan de l'État en comptabilité générale pour 2025.

Les opérations de l'exercice 2025 se soldent en comptabilité générale par un déficit de 129,5 Md€, qui a augmenté par rapport à celui de 2024 (122,4 Md€) alors qu'il a diminué en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale. Les charges nettes ont augmenté de 5,2 %, soit de 2,2 % pour les charges de fonctionnement nettes, de 8,8 % pour les charges d'intervention nettes et de 8,7 % pour les charges financières nettes. Les produits régaliens nets se sont accrus de 5,4 % (4,8 % pour les produits fiscaux).

Le bilan au 31 décembre 2025 est caractérisé par des actifs nets de 1 326 Md€ (en hausse de 19 Md€ par rapport à fin 2024) et un passif de 3 442 Md€ (en hausse de 136 Md€). Les dettes financières s'élèvent à 2 787 Md€, en hausse de 139 Md€. La situation nette s'est dégradée de 116 Md€ en 2025 et elle est fortement négative (- 2 116 Md€ fin 2025).

Une société présentant un tel bilan serait obligée de le déposer au tribunal de commerce, mais l'État dispose d'un actif très particulier et non comptabilisé qui assure en principe sa pérennité : sa capacité à lever l'impôt et à en augmenter le taux. Cette capacité n'est toutefois pas infinie, ce qui rend la dégradation de ce bilan inquiétante pour l'avenir.

L'Insee publie le patrimoine de l'ensemble des administrations publiques et leur situation nette est encore positive, mais l'essentiel de leurs immobilisations se trouvent à l'actif des collectivités locales. Leur autonomie étant garantie par la Constitution, l'Etat ne peut pas compter sur leurs biens pour assurer sa solvabilité.

Les engagements hors bilan de l'État sont hétérogènes et incomplets. Leur addition a donc une signification limitée. Les plus importants, parmi ceux qui sont recensés, sont les engagements au titre de la retraite de ses fonctionnaires civils et des militaires (1 283 Md€ fin 2025, mais ce montant est très dépendant du taux d'actualisation retenu) et au titre de la garantie des dépôts sur les livrets d'épargne réglementés (699 Md€).

Ces comptes sont certifiés par la Cour des comptes sous réserve des incidences de quatre anomalies significatives concernant les matériels militaires, la participation de l'État dans la Caisse des dépôts et consignations, les engagements pris pour garantir la dette de BPI et les engagements pris en faveur de l'Union européenne. La Cour note également une insuffisance d'éléments probants pour une douzaine de postes.

A) Les principales caractéristiques de la comptabilité générale de l'État

1) Les normes comptables

Selon l'article 27 de la [loi organique relative aux lois de finances](#) (LOLF) du 1^{er} août 2001, l'État doit « tenir une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations ». Son article 30 précise qu'elle est fondée sur le principe de la « constatation des droits et obligations » et que les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent par leur fait générateur indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement¹.

L'article 30 de la LOLF précise que les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. Ces règles comptables sont arrêtées par le ministre chargé des comptes publics après avis d'un comité consultatif de personnalités qualifiées publiques et privées, le « *conseil de normalisation des comptes publics* » ([CNOCP](#)).

Un cadre conceptuel précise en outre en quoi les spécificités de l'action de l'État conduisent à adopter des normes de présentation des comptes ou de traitement des opérations qui diffèrent de celles applicables aux entreprises.

En particulier, le principal actif de l'État, sa capacité à lever l'impôt, n'est pas comptabilisé car il est inestimable. En conséquence, ses actifs peuvent être inférieurs à ses passifs sans que cela remette en cause sa pérennité. La « *situation nette* » de l'État (écart entre le total des actifs et le total des passifs) est d'ailleurs très négative (- 2 116 Md€ à fin 2025), ce qui correspond à l'accumulation des déficits réalisés depuis ses origines (il n'a pas de capital initial car on ne sait pas vraiment comment il a été créé).

La capacité à lever l'impôt de l'État résulte de son pouvoir souverain, ce qui entraîne des conséquences sur la comptabilisation de certaines opérations. Les engagements qu'il prend envers ses agents au titre de leur retraite, par exemple, ne sont pas inscrits au passif de son bilan mais seulement annexés « hors bilan » car il peut toujours lui-même modifier les règles de liquidation et de revalorisation de leurs pensions.

Une norme comptable établie par le CNOCP est consacrée aux biens historiques et culturels, qui sont souvent comptabilisés à l'actif du bilan pour un euro symbolique.

La comptabilité générale de l'État couvre tous les services ou institutions de l'État non dotés d'une personnalité juridique, même si ces institutions sont qualifiées d'indépendantes.

L'État exerce également un contrôle sur de nombreuses entités disposant d'une personnalité juridique, par exemple parce qu'il les possède, les finance ou détient une part majoritaire de leur capital. Les normes comptables qui lui sont applicables précisent, selon la nature du contrôle exercé, les modalités de prise en compte de ces entités, principalement à l'actif de son bilan. Ces normes précisent également le mode de comptabilisation des participations dans des entités non contrôlées. En revanche, il n'existe pas de comptes consolidés de l'État en comptabilité générale.

¹ La comptabilité budgétaire qui permet de suivre l'exécution du budget est au contraire une comptabilité de caisse dans laquelle les recettes et dépenses sont enregistrées au moment de leur encaissement ou décaissement.

2) La certification des comptes

En application de l'article 58-5 de la LOLF, la Cour des comptes est chargée de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État.

En conséquence, elle publie chaque année un [acte de certification](#) des comptes de l'État qui est annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'exercice clos et qui est accompagné du compte-rendu des vérifications réalisées. Celles-ci s'appuient sur des normes internationales d'audit comptable. Cet acte de certification présente la position de la Cour et ses motivations détaillées.

Depuis 2006, premier exercice pour lequel les normes de comptabilité générale ont été appliquées, les comptes de l'État ont toujours été certifiés, mais avec des « réserves » dont certaines étaient qualifiées de « *substantielles* ».

La Cour avait formulé 13 réserves, toutes substantielles, sur les comptes de l'exercice 2006. Des progrès significatifs dans la tenue des comptes de l'État ont ensuite été progressivement réalisés, la Cour se plaçant dans une démarche d'accompagnement de la direction générale des finances publiques, et les comptes de 2020 ont été certifiés avec seulement 4 réserves, toutes substantielles.

L'acte de certification des comptes de 2021 est présenté différemment. Ils sont certifiés sous réserve des incidences des problèmes décrits dans la section « fondement de l'opinion avec réserves » à savoir : cinq « anomalies significatives » et dix cas pour lesquels la Cour ne dispose pas de suffisamment d'éléments probants. Les actes de certification des comptes de 2022 à 2025 sont présentés de la même façon.

Les comptes de 2025 sont ainsi certifiés sous réserve des incidences des quatre anomalies significatives suivantes : les matériels militaires sont surévalués d'au moins 3 Md€ (sur 46 Md€) ; la participation de l'État dans la Caisse des dépôts et consignations (24 Md€) est sous-évaluée de 34 Md€ et le traitement comptable des fonds d'épargne est erroné ; les engagements pris pour garantir la dette de BPI France (62 Md€) ne sont pas mentionnés ; les engagements pris en faveur de l'Union européenne, par exemple dans le cadre du plan de relance européen, sont sous-évalués de 44 Md€.

Les insuffisances d'éléments probants portent sur 12 postes et notamment sur la valorisation du patrimoine immobilier, du réseau routier, des stocks militaires, de certaines participations financières ou encore sur le montant des produits fiscaux et des créances fiscales.

B) Le compte de résultat

Le compte de résultat comprend trois tableaux :

- un tableau des « *charges nettes* » distinguant les charges de fonctionnement (personnel, achats...) nettes des produits de fonctionnement (prestations de services...), les charges d'intervention (subventions aux entreprises, transferts aux ménages...) nettes des produits d'intervention (contributions reçues de tiers...) et les

charges financières (intérêts sur la dette...) nettes des produits financiers (produits des immobilisations financières...);

- un tableau des « *produits régaliens nets* », qui regroupent les produits des impôts, nets des remboursements et dégrèvements, et les « *autres produits régaliens* » (amendes...), nets des contributions de la France à l'Union européenne ;
- un « *tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice* » qui présente le solde des produits régaliens nets et des charges nettes avec leurs principales composantes.

Le tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice (Md€)

	2024	2025
Charges de fonctionnement nettes	237,2	242,4
Charges d'intervention nettes	170,1	185,0
Charges financières nettes	39,3	42,7
Charges nettes (I)	446,7	470,1
Produits fiscaux nets	333,7	349,7
Autres produits régaliens nets	12,9	13,9
Ressources propres de l'Union européenne	-22,3	-23,0
Produits régaliens nets (II)	323,3	340,6
Solde des opérations de l'exercice (II – I)	- 122,4	- 129,5

Source : *compte général de l'Etat ; FIPECO.*

Les opérations de l'exercice 2025 se soldent par un déficit de 129,5 Md€, un peu plus élevé que celui de 2024 (122,4 Md€). L'articulation entre ce résultat en comptabilité générale et les résultats de l'État en comptabilité budgétaire (déficit de 124,2 Md€) et en comptabilité nationale (déficit de 128,1 Md€) font l'objet d'une [fiche spécifique](#).

On peut noter que le déficit de l'État a augmenté en 2025 de 7,1 Md€ en comptabilité générale alors qu'il a diminué de 31,7 Md€ en comptabilité budgétaire et de 23,0 Md€ en comptabilité nationale. Le [rapport](#) de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2025 montre toutefois que, malgré d'importants écarts annuels qui tiennent pour beaucoup au décalage des dates d'enregistrement des opérations, les résultats de l'État dans les trois systèmes comptables évoluent à peu près de la même façon si on se place dans une perspective pluriannuelle.

En 2025, les charges nettes ont augmenté de 5,2 %, soit de 2,2 % pour les charges de fonctionnement nettes, de 8,8 % pour les charges d'intervention nettes et de 8,7 % pour les charges financières nettes. Les produits régaliens nets se sont accrus de 5,4 % (4,8 % pour les seuls produits fiscaux nets).

C) Le bilan

Le bilan comprend à l'actif : l'actif immobilisé, l'actif circulant, la trésorerie, et les comptes de régularisation. Il distingue au passif : les dettes financières, les dettes non financières, les provisions pour risques et charges, les autres passifs hors trésorerie, la trésorerie et les comptes de régularisation. Les actifs sont présentés à la fois bruts et nets des amortissements et dépréciations.

Le bilan au 31 décembre 2025 est caractérisé par un total des actifs nets de 1 326 Md€, un total des passifs de 3 442 Md€ et une situation nette négative à hauteur de – 2 116 Md€. L'importance des dettes financières (2 787 Md€) est notable.

Par rapport au bilan pro forma au 31 décembre 2024, les actifs nets sont supérieurs de 19 Md€ et les passifs de 136 Md€ (139 Md€ pour les seules dettes financières). La situation nette s'est dégradée de 116 Md€.

Une société présentant un tel bilan serait obligée de le déposer au tribunal de commerce, mais l'État dispose d'un actif très particulier et non comptabilisé qui assure en principe sa pérennité : sa capacité à lever des impôts et à en augmenter le taux. Cette capacité n'est toutefois pas infinie, ce qui peut rendre la dégradation de ce bilan inquiétante pour l'avenir.

Le bilan de l'Etat au 31 décembre (Md€)

Actif net	2024	2025	Passif	2024	2025
Actif immobilisé	1 064	1 087	Dettes financières	2 648	2 787
Actif circulant	204	216	Dettes non financières	276	279
			Provisions	162	168
			Autres passifs hors trésorerie	39	36
Trésorerie	38	23	Trésorerie	159	150
Comptes de régularisation	1	0	Comptes de régularisation	22	22
Total actif	1 307	1 326	Total passif	3 306	3 442
			Situation nette	- 2 000	- 2 116

Source : compte général de l'Etat ; FIPECO.

L'Insee publie le patrimoine de l'ensemble des administrations publiques et leur situation nette est encore positive (690 Md€ fin 2024), mais l'essentiel de leurs immobilisations se trouvent à l'actif des collectivités locales (voir [fiche sur ce site](#)). Leur autonomie étant garantie par la Constitution, l'Etat ne peut pas compter sur leurs biens pour assurer sa solvabilité.

D) Les engagements hors bilan

Les engagements hors bilan sont des obligations potentielles à l'égard de tiers dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance d'événements futurs incertains et hors du contrôle de l'État. Ils se distinguent des provisions pour risques par leur caractère plus incertain.

Ils sont de nature très hétérogène : garantie des emprunts contractés par des entreprises, engagements au titre des prestations sociales dues aux adultes handicapés, engagements pris au titre des contrats de projet entre l'État et les régions etc. Leurs modes de valorisation sont aussi très divers : valeur actualisée des pensions dues aux agents en poste ou en retraite à législation inchangée jusqu'à leur décès pour les engagements de retraite ; montant de la subvention votée en loi de finances pour l'année suivante pour les subventions aux entreprises ; montant nul s'agissant de la responsabilité de l'État en cas de catastrophe nucléaire.

En outre, si les engagements explicites sont désormais presque tous recensés, l'inventaire des engagements implicites est incertain : l'État a une responsabilité « d'assureur en dernier ressort » en cas de catastrophe nationale dont l'étendue est indéterminée.

La totalisation des engagements hors bilan de l'État figurant en annexe de son compte général et de ceux qui sont indiqués dans le tableau ci-dessous aurait donc peu de signification.

L'annexe du compte général de l'État distingue les « engagements pris dans le cadre d'accords bien définis », les « engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État », les « obligations résultant de la mise en jeu de la responsabilité de l'État » et les « engagements de retraite de l'État ».

Les principaux engagements hors bilan de l'État au 31 décembre (Md€)

	2024	2025
Dettes garanties	258	237
<i>Dont prêts garantis du plan d'urgence de 2020</i>	31	14
Dépôts garantis sur livrets réglementés	685	699
Garanties accordées à BPI France assurance export	57	70
Capital callable du MES	126	126
Capital callable des banques multilatérales de développement	72	70
Engagements de prêts donnés au FMI et non tirés par celui-ci	37	36
Engagements budgétaires pour lesquels le service n'est pas fait	117	136
Engagements au titre de la contribution aux ressources propres de l'Union européenne	110	77
Engagements au titre du remboursement de la Facilité européenne pour la reprise et la résilience	75	68
Subventions d'équilibre des régimes spéciaux de retraite	182	149
<i>Dont SNCF</i>	100	86
Service public de l'énergie	104	100
Allocations de logement financées par l'Etat	51	54
Allocations aux adultes handicapés	103	100
Retraites des fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires	1 478	1 283
Retraites des fonctionnaires de la Poste	96	83

Source : compte général de l'Etat ; FIPECO.

1) Les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis

Il s'agit de garanties explicitement accordées par l'État, en pratique par le ministre des Finances, dans le cadre de conventions passées avec des tiers. Celles-ci doivent être autorisées par le Parlement dans une loi de finances, qui fixe un plafond au montant garanti. Elles sont en principe facturées aux bénéficiaires.

Elles comprennent 237 Md€ de « garanties de remboursement de dettes », au 31 décembre 2025. Les plus importantes ont été accordées aux banques en contrepartie des prêts garantis par l'État dans le cadre du plan d'urgence de 2020 (14 Md€), au fonds européen de stabilité financière pour les emprunts levés dans le cadre des opérations de soutien des Etats de la zone

euro en difficulté (75 Md€), à la société de gestion du fonds de garantie de l'accès social à la propriété (56 Md€), à l'Unédic (51 Md€) et à Dexia (12 Md€).

Les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis comprennent également des « *garanties liées à des missions d'intérêt général* » dont le total n'est pas indiqué car certaines ne sont pas quantifiées, comme la garantie accordée par l'État à la Caisse centrale de réassurance pour certains risques exceptionnels (accidents dus à des moyens de transport collectif par exemple). Parmi les garanties quantifiées figurent notamment celle des dépôts des particuliers sur les livrets réglementés comme les livrets A (699 Md€ fin 2025) et celles dont bénéficie BPI France assurance export au titre de l'assurance des crédits des entreprises qu'elle gère pour le compte de l'État (70 Md€).

La dernière composante, intitulée « *engagements financiers de l'Etat* », est assez hétéroclite et comprend, par exemple, des « *garanties de passif* » qui correspondent au capital callable et non encore appelé des banques multilatérales de développement (70 Md€) et du mécanisme européen de stabilité (MES, pour 126 Md€).

Elle comprend également les engagements pris dans le cadre des contrats entre l'État et les régions (9 Md€), les engagements de prêts donnés au FMI et non tirés par celui-ci (36 Md€) et les engagements budgétaires relatifs à des commandes pour lesquelles le service fait n'est pas encore certifié (136 Md€), qui comprennent notamment les contrats à long terme d'achat de matériels militaires (111 Md€).

On y trouve également l'engagement pris par la France, comme les autres pays européens, de financer l'Union européenne en lui apportant les ressources propres prévues dans le cadre financier pluriannuel en cours (77 Md€) ainsi que l'engagement spécifique de contribution au remboursement des emprunts émis au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience créée en 2020 en réponse à la crise sanitaire (68 Md€).

2) Les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social

Ces engagements recouvrent d'abord le coût actualisé (avec le taux d'intérêt réel à 15 ans des obligations assimilables du trésor indexées (OAT€i) au 31 décembre 2025, soit 2,21 %) des subventions d'équilibre apportées par l'Etat aux régimes spéciaux de retraite (SNCF, RATP...) pour un total de 149 Md€ (dont 86 Md€ pour le régime des cheminots) à l'horizon de 2125. Ces montants dépendent fortement du taux d'actualisation retenu, qui varie chaque année avec les taux des OAT€i.

Ils comprennent également les engagements pris au titre du service public de l'énergie (100 Md€), notamment vis-à-vis des producteurs d'électricité à partir d'énergies non renouvelables.

Ils comprennent aussi les engagements pris à l'égard des bénéficiaires actuels de prestations sociales financées par l'Etat telles que l'APL et l'ALS (54 Md€) ou l'allocation aux adultes handicapés (100 Md€). Il s'agit du coût actualisé de ces prestations pour l'État, calculé sur la base d'une durée moyenne statistique de versement de ces allocations.

3) Les obligations résultant de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat

Il s'agit notamment des obligations de l'État en cas de catastrophe nucléaire ou de ses obligations de dépollution éventuelle des terrains et installations dont il est propriétaire. Ces engagements ne sont pas quantifiés, l'annexe se limitant à donner le montant des garanties accordés formellement aux exploitants d'installations nucléaires tout en soulignant que le coût pour l'État en tant qu'assureur en dernier ressort serait certainement beaucoup plus élevé.

4) Les engagements de retraite de l'Etat

Les engagements de retraite de l'État concernent surtout ses fonctionnaires civils et les militaires (pour 1 283 Md€ au 31 décembre 2025), les fonctionnaires de La Poste (83 Md€) et les ouvriers des établissements industriels de l'État (31 Md€).

Ils correspondent à la valeur actualisée des pensions qui devront être versées, à législation constante, aux agents actifs ou retraités au 31 décembre 2025 sur la base notamment de prévisions relatives aux évolutions de carrière et à l'âge de départ en retraite des actifs et de tables de mortalité fournies par l'INSEE. Les pensions futures des actifs sont prises en compte au prorata des années de service à fin 2025 rapportées au nombre d'années de service prévues au moment du départ à la retraite.

Comme pour les subventions aux régimes spéciaux, les montants de ces engagements sont très dépendants du taux d'actualisation retenu, à savoir le taux réel des OAT€I indexées à long terme (15 ans pour les fonctionnaires civils de l'État et les militaires) au 31 décembre 2025 (soit 2,21 %). Avec un taux d'actualisation supérieur de 0,5 point, les engagements au titre des retraites des fonctionnaires de l'État seraient inférieurs de 101 Md€.