

**RECETTES NON FISCALES,  
FONDS DE CONCOURS ET  
ATTRIBUTIONS DE  
PRODUITS**

---

Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

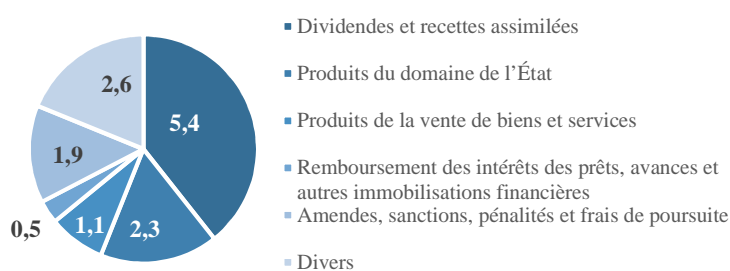
2017

## Les recettes non fiscales de l'État

### Prévision et exécution des recettes non fiscales de l'État (en Md€)

Md€	2016	LFI 2017	LFR 1 2017 <sup>1</sup>	LFR 2 2017 <sup>2</sup>	2017
Dividendes et recettes assimilées	4	4,6	5,1	5,1	5,4
Produits du domaine de l'État	3,2	2,5	2,3	2,3	2,3
Produits de la vente de biens et services	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,9	0,5	0,4	0,4	0,5
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	2,3	2,5	1,6	2	1,9
Divers <sup>3</sup>	5	3,5	2,6	2,6	2,6
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>16,2</b>	<b>14,5</b>	<b>13,0</b>	<b>13,4</b>	<b>13,8</b>

### Ventilation des recettes non fiscales en 2017 (Md€)



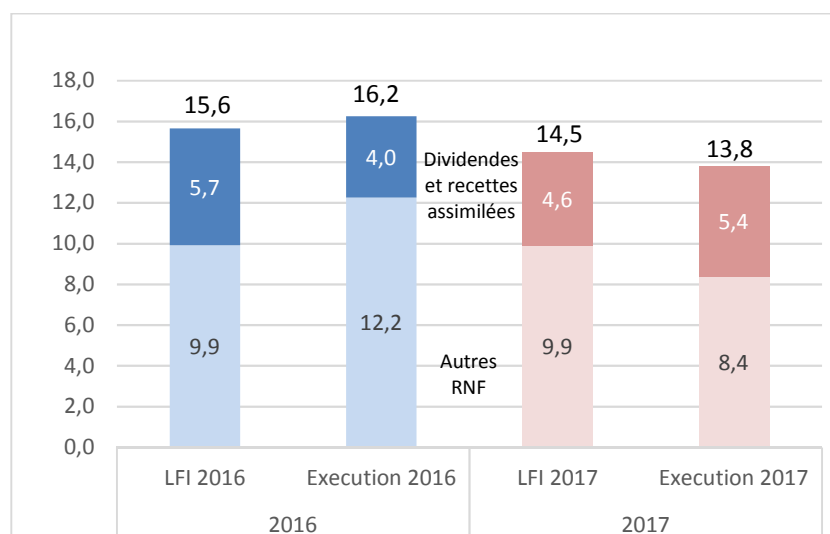
Source : direction du budget

<sup>1</sup> Loi de finances rectificative n° 2017-1640 du 1<sup>er</sup> décembre 2017.

<sup>2</sup> Loi de finances rectificative n°2017-1775 du 28 décembre 2017.

<sup>3</sup> Dont reversements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur et prélèvement au titre de la garantie de l'État sur le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

**Programmation et exécution des recettes non fiscales en 2016 et 2017  
(Md€)**



Source : direction du budget

**Fonds de concours et attributions de produits**

**Prévision et exécution des fonds de concours et attributions de produits en 2017**

Md€	Exécution 2016		LFI 2017		Exécution 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Fonds de concours et attributions de produits</b>	5,52	3,64	3,90	3,93	4,31	4,14

Source : direction du budget

## Synthèse

### Les principales observations

---

#### Une prévision de recettes non fiscales surévaluée

---

En 2017, les recettes non fiscales se sont élevées à 13,8 Md€, en retrait de - 0,7 Md€ par rapport à la prévision affichée en LFI (14,5 Md€). L'analyse de la gestion 2017 confirme le caractère optimiste de la programmation initiale, souligné par la Cour dans l'audit sur les finances publiques publié en juin 2017.

La Cour avait identifié des surévaluations de recettes d'environ 1 Md€ sur trois lignes de recettes : les reversements au titre des garanties sur le commerce extérieur (pour 0,6 Md€), les amendes prononcées par l'autorité de la concurrence (pour 0,3 Md€) et les recettes liées à la redevance d'usage des fréquences radioélectriques (pour 0,2 Md€). La surévaluation sur ces trois lignes s'élève finalement à 1,6 Md€. Elle est partiellement compensée par le montant plus élevé que prévu des dividendes et recettes assimilées.

#### Une exécution contrastée entre les dividendes et les autres recettes non fiscales

---

Les dividendes et recettes assimilées affichent, à l'inverse de l'évolution globale des recettes non fiscales, une évolution fortement positive. Ces recettes s'élèvent en 2017 à 5,4 Md€, montant supérieur de 0,9 Md€ à la LFI et en hausse de 1,5 Md€ par rapport à 2016.

Cette augmentation repose sur les dividendes des entreprises financières, eux-mêmes concentrés sur deux organismes, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque de France (BdF). Les produits issus des participations de l'État dans des entreprises non financières poursuivent la trajectoire de baisse observée depuis plusieurs années.

Les dividendes et recettes assimilées sont les seules recettes non fiscales pour lesquelles l'administration dispose d'une capacité

d'optimisation. Les produits issus de la CDC ont fait l'objet en 2017 d'une gestion active de perception d'acomptes, ce qui a contribué à augmenter le montant des dividendes en 2017.

Les recettes non fiscales qui ne proviennent pas de produits de participations de l'État sont en net recul (-3,9 Md€) par rapport à 2016 et très inférieures à la LFI pour 2017 (-1,5 Md€). Cette situation n'est cependant pas homogène : les surévaluations sont concentrées sur les trois lignes de recettes identifiées par la Cour lors de l'audit de juin 2017, tandis que les autres recettes non fiscales sont, dans l'ensemble, conformes aux prévisions initiales.

### Des fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la prévision sur un périmètre fragmenté

---

Les crédits des fonds de concours et attributions de produits rattachés en 2017 atteignent 4,3 Md€ en AE et 4,1 Md€ en CP. Ils sont supérieurs à la prévision LFI (3,9 Md€ en AE et CP) ainsi, en CP, qu'à 2016 (3,6 Md€).

La répartition de ces crédits reste très hétérogène, puisqu'en 2017 quatre ministères bénéficient de 86 % des crédits de paiement rattachés. Cette concentration n'est pas associée à une rationalisation de leur nombre : 518 dispositifs de fonds de concours et attributions de produits sont recensés en 2017. Leur niveau est équivalent à celui de 2012 alors qu'il était en diminution jusqu'en 2015. Plus du quart d'entre eux n'ont donné lieu à aucun rattachement de crédit depuis 2016.

### Un suivi défaillant des dépenses sur fonds de concours qui fragilise le report de crédits

---

La nomenclature comptable actuellement utilisée dans le progiciel Chorus ne permet pas de compartimenter les ressources issues de fonds de concours au sein des programmes budgétaires, ni de continger les dépenses correspondantes.

Lors de l'engagement des dépenses, la mention du fonds de concours de rattachement est possible mais facultative. Dans les faits, les dépenses sont majoritairement suivies en dehors de Chorus.

Cette comptabilisation lacunaire fait peser des risques importants sur le respect de la conformité de l'emploi des fonds à l'intention de la partie versante. De plus, la régularité des opérations de reports de crédits de fonds de concours ne peut être garantie.

Cette situation est d'autant plus porteuse de risques que les crédits de fonds de concours ne sont pas soumis à la règle de plafonnement des reports.

Depuis 2016, les reports de fonds de concours sont examinés fonds par fonds, ce qui constitue un progrès. Cependant, cette procédure ne permet toujours pas de s'assurer que les reports effectués correspondent bien à la fraction non consommée des crédits rattachés. Elle ne garantit pas plus la conformité de l'emploi des fonds à l'intention de la partie versante.

### L'absence de suivi budgétaire des retours du programme d'investissements d'avenir (PIA)

---

En dépit de dépenses publiques massives effectuées en faveur du PIA (47 Md€ pour les deux premiers PIA, 10 Md€ annoncés pour le PIA 3), le suivi des retours sur investissement des projets financés reste très lacunaire.

Le dispositif aujourd'hui en place ne permet pas de s'assurer de l'exhaustivité des sommes restituées ni de les identifier dans la nomenclature et la documentation budgétaires. Ces retours sont pourtant attendus en hausse importante sur les prochaines années au titre des PIA 1 et 2 (retours annoncés de 6,6 Md€) mais aussi du PIA 3.

## Les recommandations de la Cour

---

### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

---

La Cour avait formulé trois recommandations au titre de l'année 2016, qui n'ont pas été mises en œuvre et qui, pour l'une d'elles, fait l'objet d'un refus (recommandation n° 1). La recommandation n° 3, de nouveau non mise en œuvre en 2017 alors même que l'administration n'en conteste pas le bien-fondé, a été reprise dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics.

- 1- *Classer la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations en recettes fiscales (recommandation reconduite).*

Cette recommandation, figurant déjà en 2014 et sous cette formulation depuis 2015, préconise de retirer la CRIS, contribution aux caractéristiques strictement identiques à l'impôt sur les sociétés, des recettes non fiscales pour la faire figurer en recettes fiscales. L'administration estime que la CRIS s'inscrit dans le cadre des relations particulières entre l'État et la CDC. La Cour maintient sa recommandation.

- 2- *Étendre le suivi dans Chorus des dépenses exécutées sur les fonds de concours, à l'image de celui réalisé pour la mission Écologie, de manière à mieux s'assurer que l'emploi des fonds est conforme à l'intention de la partie versante et que la procédure de report est convenablement effectuée (recommandation reformulée).*

Cette recommandation, présente depuis 2014, invite l'administration à généraliser le suivi dans Chorus des dépenses sur fonds de concours en s'appuyant sur les « bonnes pratiques » de certains ministères. Aucun progrès notable n'a été constaté sur ce point, et le suivi des dépenses exécutées sur les fonds de concours demeure principalement déclaratif, ce qui fait peser des risques importants en matière de régularité de la procédure de reports de crédits. Une évolution de la nomenclature comptable utilisée dans Chorus associée à un dispositif de contrôle adéquat permettrait de réduire ce risque. La Cour reformule sa recommandation dans ce sens.

- 3- *Décrire de manière précise et complète les « retours » financiers et budgétaires liés au Programme d'investissements d'avenir (recommandation reformulée).*

Cette recommandation, formulée pour la première fois en 2015, entendait inviter l'administration à rendre lisibles les retours issus du PIA. Alors que cette dernière s'était engagée en 2016 à mener des travaux dans ce sens, la Cour constate qu'aucun progrès n'a été accompli en la matière. Les retours issus du PIA sont restitués selon une nomenclature qui ne correspond pas à la terminologie budgétaire. Ils ne sont pas isolés dans la documentation relative aux recettes de l'État (Voies et moyens) ou à ses participations financières (projets et rapports annuels de performances du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*). L'efficacité du suivi des retours du PIA et la lisibilité de leur restitution sont conditionnées par la mise en place d'une méthodologie claire et

partagée par les différents intervenants, qui n'existe pas à ce jour. La Cour reformule donc sa recommandation en ce sens.

### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

La Cour formule trois recommandations au titre de l'année 2017 :

- 1- *Classer la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations en recettes fiscales (recommandation reconduite).*
- 2- *Ajuster la nomenclature comptable utilisée dans Chorus, rendre obligatoire le renseignement des dépenses exécutées sur fonds de concours et préciser le dispositif de contrôle budgétaire associé (recommandation reformulée).*
- 3- *Organiser le suivi des retours financiers du PIA en définissant clairement le rôle des différents intervenants et restituer ces retours selon la terminologie budgétaire en vigueur dans l'ensemble des documents budgétaires appropriés (Voies et moyens, projet et rapports annuels de performance du CAS PFE) (recommandation reformulée)*



## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>10</b>
<b>1 Des recettes non fiscales inférieures à la LFI malgré la hausse des dividendes et recettes assimilées .....</b>	<b>11</b>
1.1 Des dividendes et recettes assimilées en forte hausse, tirés par les entreprises financières.....	13
1.2 Une sous-réalisation importante des autres recettes non fiscales par rapport à la prévision.....	25
<b>2 Fonds de concours et attributions de produits : des crédits supérieurs à la prévision sur un périmètre fragmenté .....</b>	<b>33</b>
2.1 Des crédits 2017 en hausse en CP et supérieurs à la prévision de la LFI.....	33
2.2 Un cadre fragmenté, des reports qui demeurent élevés .....	37
<b>3 Recettes non fiscales et fonds de concours : des enjeux de traçabilité et de lisibilité.....</b>	<b>41</b>
3.1 Une capacité de prévision limitée, un impératif de cohérence .....	41
3.2 Une traçabilité lacunaire porteuse de risques d'irrégularité .	42
<b>4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>	<b>48</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	48
4.2 Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017	49

## Introduction

Les recettes non fiscales sont définies, par opposition aux recettes fiscales, comme les recettes de l'État qui ne proviennent pas des impôts et taxes. Elles sont de deux types :

- Les dividendes et recettes assimilées des entreprises financières et non financières dans lesquelles l'État détient des participations.
- Les autres recettes non fiscales, constituées par les produits du domaine de l'État, les produits de la vente de biens et services, les remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières, les produits des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites et les recettes diverses.

En 2017, les recettes non fiscales se sont élevées à 13,8 Md€. Elles sont en forte baisse par rapport à 2016 (- 2,4 Md€) et inférieures de 0,7 Md€ aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2017.

Aux recettes non fiscales s'ajoutent des dispositifs prévus par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>4</sup> permettant l'affectation à une dépense de recettes d'origine non fiscale :

- Les fonds de concours, constitués des fonds à caractère non fiscal versés par une personne morale ou physique distincte de l'État pour concourir à des dépenses d'intérêt public et des produits de legs et donations attribués à l'État.
- Les attributions de produits, destinées à recueillir les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État.

Les fonds de concours et attributions de produits représentent, en 2017, 4,3 Md€ d'AE et 4,1 Md€ de CP, montant supérieur en CP à 2016 (-1,2 en AE et +0,5 Md€ en CP) et aux prévisions de la LFI (+0,4 Md€ en AE et +0,2 Md€ en CP).

---

<sup>4</sup> Article 17 II (fonds de concours) et 17 III (attributions de produits) de la loi organique relative aux lois de finances.

## 1 Des recettes non fiscales inférieures à la LFI malgré la hausse des dividendes et recettes assimilées

En 2017, les recettes non fiscales se sont élevées à 13,8 Md€, en retrait de 0,7 Md€ par rapport à la prévision affichée en LFI. L'analyse de la gestion 2017 confirme le caractère volontariste de la programmation initiale souligné par la Cour dans l'audit sur les finances publiques publié en juin 2017<sup>5</sup>.

Cependant, cette sous-réalisation globale recouvre une exécution contrastée. Les surévaluations de recettes portent sur un nombre restreint de lignes, identifiées dans l'audit de juin 2017. Leur impact est atténué par des dividendes plus élevés que prévu en LFI. Les autres lignes de recettes sont, pour l'essentiel, conformes à la prévision.

**Tableau n° 1 : Prévision et exécution des recettes non fiscales (Md€)**

	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	Écart 2016- 2017	Écart 2017 LFI - exécution
<i>Dividendes et recettes assimilées</i>	4,0	4,6	5,4	1,5	0,9
<i>Produits du domaine de l'État</i>	3,2	2,5	2,3	-0,9	-0,2
<i>Produit de la vente de biens et services</i>	0,8	1,1	1,1	0,3	0,1
<i>Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières</i>	0,9	0,5	0,4	-0,4	0,0
<i>Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites</i>	2,3	2,5	1,9	-0,4	-0,6
<i>Divers</i>	5,0	3,5	2,6	-2,4	-0,9
<b>Total</b>	<b>16,2</b>	<b>14,5</b>	<b>13,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-0,7</b>

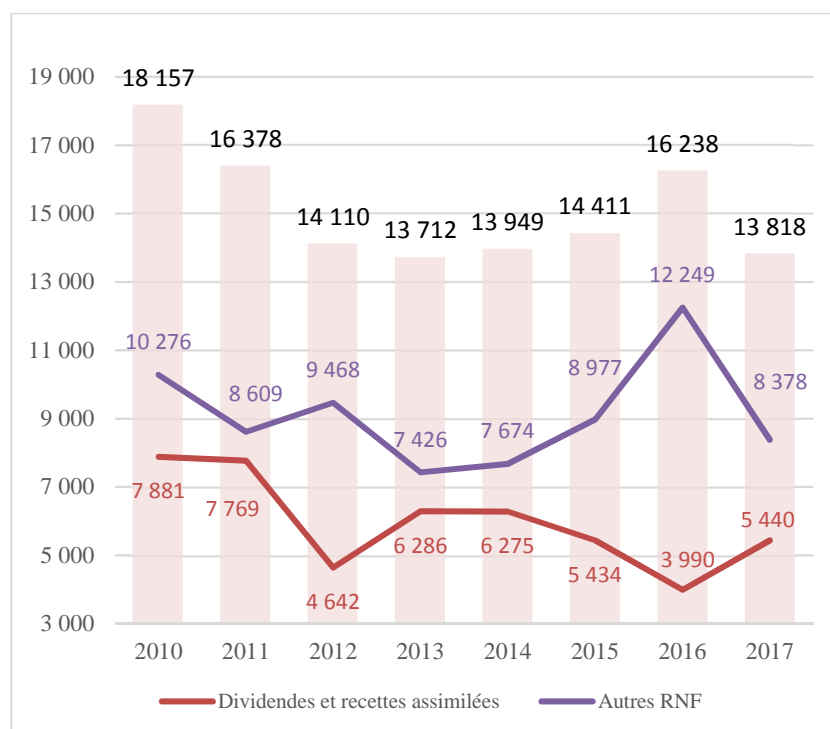
Source : direction du budget

<sup>5</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – Audit*, juin 2017.

L'évolution des recettes non fiscales s'inscrit dans une tendance pluriannuelle de baisse, hormis pour la gestion 2016, marquée par la perception de produits exceptionnels. Cette analyse fait également apparaître, sur la période 2010-2017, une variation symétriquement opposée des dividendes et des autres recettes non fiscales.

L'évolution 2016-2017, conforme à cette tendance, présente une baisse de 2,4 Md€ qui résulte de deux mouvements inverses : une hausse des dividendes et recettes assimilées (+ 1,5 Md€) qui atténue partiellement la baisse des autres RNF (- 3,9 Md€).

**Graphique n° 1 : Recettes non fiscales 2010-2017 (en Md€)**



Source : direction du budget

## 1.1 Des dividendes et recettes assimilées en forte hausse, tirés par les entreprises financières

Les dividendes et recettes assimilées affichent, à l'inverse de l'évolution globale des recettes non fiscales, une évolution fortement positive. Ces recettes s'élèvent en 2017 à 5,4 Md€, montant supérieur de 0,9 Md€ à la LFI et en hausse de 1,5 Md€ par rapport à 2016.

Si l'on inclut le prélèvement au titre de la garantie de l'État sur le fonds d'épargne, afin de repositionner cette recette avec les autres flux liés à la CDC, les dividendes représentent 6,1 Md€ en 2017, contre 4,8 Md€ en 2016 et 5,1 Md€ prévu en LFF.

**Tableau n° 2 : Dividendes et recettes assimilées 2016-2017 (Md€)**

	Exécution 2016	LFI 2017	LFR1	LFR2	Exécution 2017
Produits des participations de l'État dans des entreprises financières	1,9	2,4	3,0	3,0	3,3
Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS)	0,3	0,3	0,5	0,5	0,6
Produits des participations de l'État dans des entreprises non financières	1,8	1,9	1,6	1,6	1,5
<b>Total dividendes et recettes assimilées</b>	<b>4,0</b>	<b>4,6</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>	<b>5,4</b>
Prélèvement au titre de la garantie de l'État sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations	0,8	0,5	0,6	0,6	0,6
<b>Total consolidé</b>	<b>4,8</b>	<b>5,1</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>6,1</b>

Source : direction du budget

<sup>6</sup> La nomenclature positionne le prélèvement au titre de la garantie de l'État sur le fonds d'épargne au sein des autres recettes non fiscales.

Conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les dividendes issus des participations financières de l'État abondent le budget général de l'État sous la forme de recettes non fiscales, tandis que les opérations patrimoniales<sup>7</sup> sont retracées dans le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (CAS PFE).

Depuis 2010, les dividendes et recettes assimilées représentent un peu plus du tiers des recettes non fiscales (39,5 % en moyenne entre 2010 et 2016). Après une chute sensible constatée en 2016, leur part dans l'ensemble des recettes non fiscales s'établit en 2017 à 39,4 %, soit un retour au niveau moyen des dernières années.

**Tableau n° 3 : Montant et part des dividendes et recettes assimilées dans les recettes non fiscales - 2010-2017 (Md€)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Dividendes et recettes assimilées</i>	7,9	7,8	4,6	6,3	6,3	5,4	4,0	5,4
<i>% RNF</i>	43,4	47,4	32,9	45,8	45,0	37,7	24,6	39,4

Source : Cour des comptes d'après direction du budget

Cette hausse est portée par les dividendes des entreprises financières, dont les résultats compensent la baisse des produits issus des participations de l'État dans des entreprises non financières.

Les dividendes et recettes assimilées sont les seules recettes non fiscales pour lesquelles l'administration dispose de marges de manœuvre, bien que modestes, lui permettant d'influer sur leur montant. Les dividendes des entreprises financières ont fait l'objet en 2017 d'une politique active de perception d'acomptes, ce qui a contribué à leur augmentation.

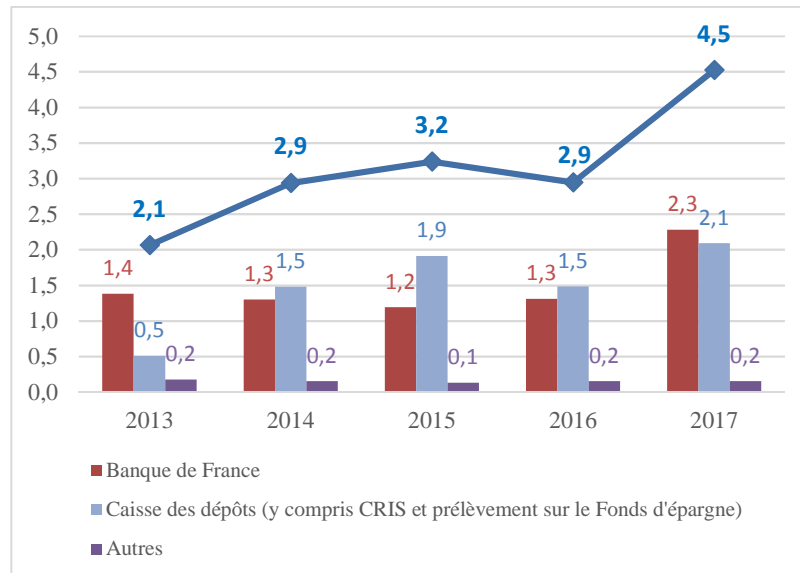
<sup>7</sup> Plus-values de cessions, réductions de capital, etc.

### 1.1.1 Une gestion active des produits des entreprises financières, en hausse par rapport à la LFI et aux années précédentes

Les produits liés aux participations de l'État dans des entreprises financières, en intégrant tous les flux issus de la CDC<sup>8</sup>, représentent 4,5 Md€ en 2017, soit 33 % de la totalité des recettes non fiscales de l'année. Ce résultat, supérieur à la prévision de la LFI, s'inscrit dans une tendance à la hausse sur la période 2013-2017. Il est porté par les produits de deux organismes, la CDC et la BdF, qui concentrent 97 % de ces recettes.

Cette hausse correspond pour partie à une amélioration des résultats des organismes concernés. Cependant, elle traduit également les mesures de majoration des recettes mises en place par l'administration sur les produits de la CDC.

**Graphique n° 2 : Produits des entreprises financières 2013-2017 (en Md€)**



Source : direction du budget

<sup>8</sup> Dividendes, contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) et prélèvement au titre de la garantie de l'État sur le fonds d'épargne.

### 1.1.1.1 Une hausse sensible des produits de la Caisse des dépôts et consignations

Les flux financiers issus de la CDC représentent 2,1 Md€ en 2017 et sont composés de trois éléments :

- Le versement de la CDC sur son résultat (dividende),
- La contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS)<sup>9</sup>,
- Le prélèvement au titre de la garantie de l'État sur le fonds d'épargne.

L'exécution 2017 est supérieure à la LFI pour l'ensemble de ces recettes.

**Tableau n° 4 : Recettes non fiscales – Caisse des dépôts (Md€)**

<i>en M€</i>	Éxec. 2016	LFI 2017	Éxec. 2017	Écart 2016- 2017	Écart LFI - exécution
Versement de la Caisse des dépôts	0,5	0,4	0,9	0,4	<b>0,5</b>
CRIS	0,3	0,3	0,6	0,3	<b>0,3</b>
Prélèvement au titre de la garantie de l'État sur le fonds d'épargne	0,8	0,5	0,6	-0,1	<b>0,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>2,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>

*Source : direction du budget*

#### Hausse du versement de la CDC

Le versement de la CDC s'élève en 2017 à 0,9 Md€, en augmentation de 0,5 Md€ par rapport à la prévision de la LFI pour 2017 (0,4 Md€). Cette hausse a deux composantes :

- D'une part, l'impact positif sur 2017 du résultat net social 2016 (+0,2 Md€) ;

<sup>9</sup> La CRIS figure dans la catégorie des recettes non fiscales mais est assimilable à une recette fiscale. Elle fait partie de l'agrégat des prélèvements obligatoires.



La prévision de versement LFI reposait sur une hypothèse de résultat net social 2016 de 0,9 Md€. Les données définitives 2016 ont révisé ce résultat à la hausse, améliorant de 0,2 Md€ le versement 2017 de la CDC.

- D'autre part, la perception en 2017 d'un acompte sur le dividende qui sera versé en 2018 au titre du résultat 2017 (+ 0,3 Md€).

Cette deuxième composante est celle qui a l'impact le plus fort sur la hausse du versement. La mise en place de cet acompte est une nouveauté introduite en gestion 2017, dont l'effet conduit à majorer les recettes non fiscales 2017.

**Tableau n° 5 : Calcul du versement de la Caisse des Dépôts au titre de ses résultats (en M€)**

	2013	2014	2015	2016	2017
Résultat net consolidé du groupe CDC n-1	-454	2137	1793	1371	1783
Résultat social de la CDC n-1	348	554	850	925	1170
Règle : 75% du résultat net social	261	416	637		
Règle temporaire 2016-2018 : 50% du résultat net social <sup>10</sup>				463	585
<b>Versement à l'État au titre des résultats de l'année précédente</b>	<b>0</b>	<b>416</b>	<b>637</b>	<b>463</b>	<b>585</b>

Source : Rapports financiers de la CDC et direction du budget

<sup>10</sup> En vertu d'un accord avec l'État dans le cadre des annonces du bicentenaire de la CDC début 2016, les règles de versement de la CDC sont temporairement modifiées pour la période 2016-2018 : le versement correspond à 50 % du résultat net consolidé, dans la limite de 50 % du résultat net social, retraité des plus-values de cession des participations stratégiques. Auparavant, la CDC versait à l'État une fraction correspondant à 50 % du résultat consolidé, dans la limite de 75 % du résultat social.

### Hausse de la CRIS

Prévu à 0,3 Md€ en LFI pour 2017, le montant 2017 de la CRIS s'élève finalement à 0,6 Md€.

Comme pour le versement CDC, la hausse de la CRIS comporte plusieurs composantes :

- L'impact positif sur 2017 du résultat 2016 (+0,1 Md€)<sup>11</sup> ;
- Une hausse non récurrente de 0,1 Md€ liée à la mise en place, en 2017, de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés de 15 % ;
- L'ajustement du 4<sup>ème</sup> acompte de la CRIS (+0,1 Md€), sous l'effet conjugué de deux éléments : l'anticipation d'un résultat 2017 plus élevé que prévu et l'application de nouvelles règles de calcul pour le 4<sup>ème</sup> acompte de l'impôt sur les sociétés, introduites en LFI pour 2017<sup>12</sup>.

La Cour rappelle que la classification de la CRIS au sein des recettes non fiscales n'est pas justifiée<sup>13</sup>. La CRIS est calculée selon les mêmes modalités que l'impôt sur les sociétés, comme le démontre le versement en 2017 d'un surplus de CRIS au titre de la contribution exceptionnelle de 15 % sur l'impôt sur les sociétés ou encore l'ajustement du 4<sup>ème</sup> acompte par application des règles de calcul introduites par la LFI pour 2017. En comptabilité nationale, la CRIS fait partie des prélèvements obligatoires.

La CDC relève elle-même la parfaite similitude entre la CRIS et l'impôt sur les sociétés dans son rapport financier : « La Section générale verse chaque année au Trésor public une Contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) dont le montant est égal à celui qui résulterait de l'application aux bénéfices de l'établissement de l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun<sup>14</sup>. »

---

<sup>11</sup> 54 M€ au titre de la liquidation de la CRIS 2016 définitive et 77 M€ liés à l'écart entre la prévision et la réalisation de la CRIS 2016 sur laquelle a été calculé le versement des acomptes 2017. La CRIS est calculée sur la base du résultat fiscal de la CDC hors fonds d'épargne et non sur la base du résultat net consolidé du groupe CDC.

<sup>12</sup> Article 12 de la LFI pour 2017 : relèvement du montant minimum du dernier acompte de l'impôt sur les sociétés versé au titre d'un exercice. Le montant minimum du 4<sup>ème</sup> acompte correspond à la différence entre 90% (85 % auparavant) du montant de l'impôt sur les sociétés estimé au titre de l'exercice en cours et le montant des acomptes déjà versés au titre du même exercice pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 Md€ et 5 Md€.

<sup>13</sup> Voir NEB RNF 2014, 2015 et 2016.

<sup>14</sup> Rapport financier 2016 du groupe CDC, p. 138.

La requalification de la CRIS en recette fiscale, recommandation renouvelée par la Cour, constitue une normalisation souhaitable. Elle pourrait s'inscrire dans le contexte plus global de réforme de la gouvernance de la CDC actuellement en préparation.

Hausse du prélèvement au titre de la garantie de l'État sur le fonds d'épargne

La CDC gère, pour le compte de l'État, une large part des dépôts d'épargne réglementée<sup>15</sup> distribués par les réseaux bancaires. En contrepartie de la garantie qu'il apporte aux dépôts<sup>16</sup>, l'État opère un prélèvement sur le résultat du fonds d'épargne, dans la limite des exigences prudentielles s'imposant à celui-ci.

Pour 2017, le prélèvement au titre de la garantie de l'État sur le fonds d'épargne de la CDC s'est élevé à 0,6 Md€, en hausse de 0,1 Md€ par rapport au montant prévu en LFI 2017. Cette hausse s'explique par un niveau de fonds propres du fonds d'épargne plus élevé que prévu.

Le fonds d'épargne, qui n'avait pas rémunéré la garantie de l'État en 2012 et 2013, a abondé les recettes non fiscales de l'État depuis 2014. Le prélèvement au titre de la garantie de l'État sur le fonds d'épargne reste toutefois inférieur au niveau de 2011, notamment du fait de la hausse de l'exigence en fonds propres.

---

<sup>15</sup> Livret A, livret de développement durable et solidaire LDD, livret d'épargne populaire.

<sup>16</sup> L'article R 221-11 du code monétaire et financier, modifié par l'article 3 du décret n° 2008-1264 du 4 décembre 2008 dispose que « *chaque année est prélevée sur le fonds d'épargne prévu à l'article L. 221-7 la rémunération de la garantie accordée par l'État aux dépôts collectés par les établissements de crédit et centralisés en tout ou partie dans le fonds* ».

**Tableau n° 6 : Calcul du prélèvement au titre de la garantie de l'État sur le fonds d'épargne (en M€)**

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
fonds propres au 1er janvier	7755	6182	7190	8105	8641	9637	10 209
Résultat net du fonds d'épargne	340	350	443	820	1083	621	
Prélèvement de l'État au titre de l'exercice précédent	-965	0	0	-733	-805	-764	-618
Fonds propres au 31 décembre	6 182	7 190	8 105	8 641	9 637	10 209	
Exigence en fonds propres au 31 décembre	7 047	7 734	7 372	7 836	8 873	9591	
Écart entre les fonds propres au 31 décembre et l'exigence de fonds propres	-865	-544	733	805	764	618	

Source : direction du budget

#### 1.1.1.2 Forte hausse du dividende de la Banque de France

Le dividende versé par la BdF s'établit en 2017 à 2,3 Md€. Son montant, supérieur de 0,5 Md€ à celui prévu en LFI (1,8 Md€), est également en hausse sensible par rapport à 2016 (1,3 Md€). Cette évolution s'explique par l'amélioration du résultat financier 2016 réalisé par la BdF, sous l'effet de la hausse du produit net des activités, tiré par les revenus nets au titre de la politique monétaire<sup>17</sup>.

Le dividende versé à l'État en 2017 correspond à la part du bénéfice distribuable de 2016 qui revient à l'État (70 %). Sur ce montant sont réalisés deux retraitements :

<sup>17</sup> En particulier, hausse des intérêts reçus sur les dépôts des établissements de crédits par application du taux négatif et augmentation des revenus sur les titres détenus dans le cadre de la politique monétaire.

- D'une part, le dividende est minoré de 6,8 M€, correspondant à la sous compensation par l'État du coût des missions d'intérêt général menées par la Banque. Cette opération de contraction entre recettes et dépenses déroge au principe d'universalité énoncé dans l'article 6 de la LOLF.
- D'autre part, il est majoré de 6,2 M€ pour prendre en compte le dividende différé laissé en report à nouveau.

Conformément à ce mode de calcul, le dividende versé à l'État en 2017 s'est établi à 2 464 M€. Une partie minoritaire de ces recettes a été affectée au compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, l'autre partie revenant au budget général de l'État.

Les dotations aux réserves de la BdF s'élèvent en 2017 à 1 064 M€.

**Tableau n° 7 : Calcul du dividende de la Banque de France versé à l'État en 2017 (en M€)**

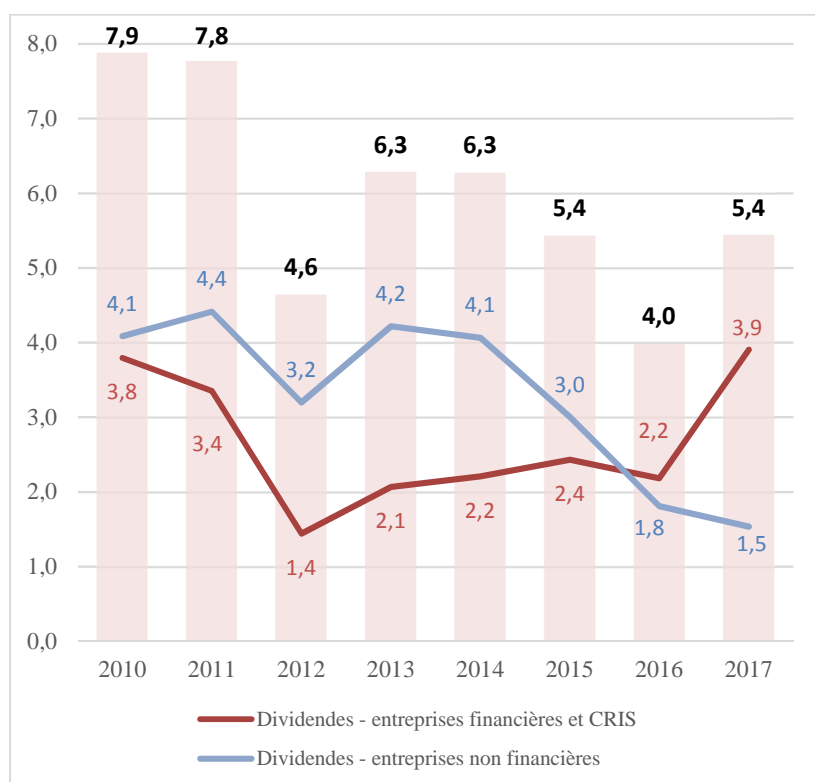
<b>Résultat net 2016 (a)</b>	<b>3 522</b>
Affectation des plus-values de cessions immobilières à la provision pour investissement de la BdF (b)	-1
<b>Résultat distribuable 2016 (c) = (a) + (b)</b>	<b>3 521</b>
<b>Part revenant à l'État (d) = 70 % (c)</b>	<b>2 465</b>
Sous-compensation des coûts pour missions d'intérêt général (e)	- 6,8
Dividende différé laissé en report à nouveau (f)	6,2
<b>Dividende versé à l'État (g) = (d) + (e) + (f)</b>	<b>2 464</b>
<i>Versement au CAS Grèce</i>	<i>183</i>
<i>Versement au budget général de l'État</i>	<i>2 281</i>
<b>Dotations aux réserves de la Banque de France (g) = (c) - (d) - (e) - (b)</b>	<b>1 064</b>

Source : Banque de France

### 1.1.2 La poursuite de l'érosion des dividendes des entreprises non financières

L'évolution des dividendes des entreprises non financières s'inscrit depuis plusieurs années dans une trajectoire de baisse. Depuis 2013, elle présente un déclin plus marqué, dans un mouvement non concordant avec celui des dividendes des entreprises financières. Ce décrochage s'accroît à compter de 2015, principalement sous l'effet de la baisse des dividendes issus des entreprises du secteur de l'énergie (versement de dividendes sous forme de titres de la part d'EDF, diminution des dividendes versés par ENGIE). La gestion 2017 confirme cette tendance.

**Graphique n° 3 : Dividendes et recettes assimilées 2010 – 2017 (en Md€)**



Source : direction du budget

1.1.2.1 La baisse des dividendes des entreprises non financières

Les dividendes en numéraire versés par les entreprises non financières s'élevaient à 1,5 Md€ en 2017, contre 1,9Md€ attendus en LFI et 1,8 Md€ constatés en 2015. Ces dividendes proviennent principalement d'ENGIE (0,5 Md€) et, de manière plus marginale, d'Orange, Renault, ADP et La Poste. Les dividendes de ces cinq entreprises représentent 80 % des dividendes reçus par l'État en 2017.

**Tableau n° 8 : Dividendes des entreprises non financières (en M€)**

	2016			2017			
	Num.	Titres	Total	LFI 2017	Num.	Titres	Total
EDF	0	1 724	1 724	0	0	1 278	0
ENGIE	798		798	678	555	0	555
Orange	214		214	214	232	0	232
AREVA	0		0	0	0	0	0
La Poste	126		126	126	126	0	126
ADP	131		131	131	132	0	132
SAFRAN	90		90	104	49	0	49
SOGEPA	0		0	151	0	0	0
SNCF <sup>18</sup>	0		0	0	0	0	0
Défense Conseil International	19		19	5	0	0	0
Air France	0		0	2	0	0	0
Renault	140		140	158	184	0	184
Autres	290		290	342	258	0	258
<b>TOTAL</b>	<b>1 809</b>	<b>1 724</b>	<b>3 532</b>	<b>1 911</b>	<b>1 535</b>	<b>1 278</b>	<b>2 813</b>

Source : direction du budget

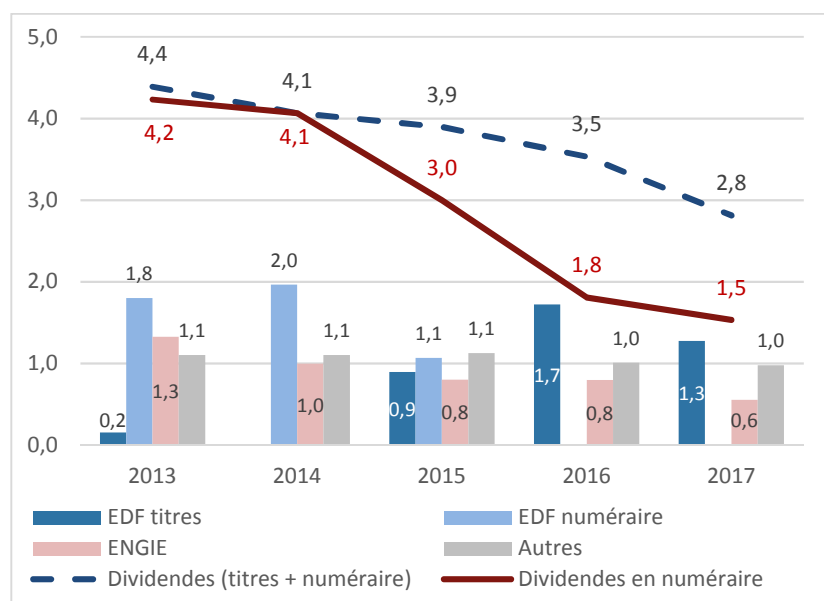
EDF présente un cas spécifique puisque, comme en 2016, le dividende a été versé intégralement sous forme de titres. Ainsi, le solde du dividende dû au titre de l'exercice 2016 (0,9 Md€) et l'acompte dû au titre de l'exercice 2017 (0,4 Md€) ont été perçus en actions au courant de l'année 2017. L'impact est significatif pour le montant total des recettes non fiscales dans la mesure où EDF était jusqu'en 2015 la première entreprise non financière en termes de versement de dividende.

<sup>18</sup> Cf. 2.1.1 La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a modifié les modalités de versement des dividendes de la SNCF.

Après deux gestions marquées par l'absence de perception de dividende en numéraire, le dernier versement en actions devrait intervenir au premier semestre 2018 pour le solde du dividende 2017. Au titre de l'exercice 2018, les dividendes seraient payés à nouveau en numéraire (acompte versé fin 2018 et solde versé en 2019).

Sur la gestion 2017, la perception des dividendes des entreprises non financières a été affectée par d'importantes cessions. L'impact de la vente de 2,5 Md€ de titres ENGIE<sup>19</sup> et 1,9 Md€ de titres PSA<sup>20</sup> (détenus via la holding SOGEPa) a été constaté dès 2017. La cession de 1,2 Md€ de titres Renault, réalisée en novembre, n'a pas eu d'effet sur les dividendes 2017 mais elle affectera les recettes 2018.

**Graphique n° 4 : Dividendes des entreprises non financières 2013 – 2017 (en Md€)**



Source : direction du budget

<sup>19</sup> Cession de 1,1 Md€ en janvier 2017 et de 1,4 Md€ en octobre 2017.

<sup>20</sup> Cession à Bpifrance en juin 2017 via la holding SOGEPa.



### 1.1.2.2 Un recours à des holdings pénalisant les recettes non fiscales

Les participations de l'État ne sont pas forcément détenues directement par l'Agence des participations de l'État (APE), qui compte sept holdings dans son périmètre. Le recours à ces holdings est structurellement défavorable aux recettes non fiscales, puisqu'il permet de s'affranchir de la séparation entre les opérations en capital et les dividendes.

**Tableau n° 9 : Participation de l'État dans les holdings**

	CGMF	FDPITMA	SOGEPA	TSA	FSI Equation	Holding SP	GIAT industrie
<b>Part de détention par l'État</b>	100 %	EPA	100 %	100 %	100 %	29 %	100 %
Détient	0	99 % de SFTRF et 67 % d'ATMB	11 % d'Airbus	26 % de Thalès	25,66 % d'Eramet	34 % de l'Adit	50 % de KNDS et 100 % de SNPE

Source : données APE – retraitement et calculs Cour des comptes

La cession par l'État en 2017 des titres PSA détenus *via* la SOGEPA illustre ce mécanisme : la plus-value de cession des titres PSA a été enregistrée au niveau de la SOGEPA. Elle a été suivie d'une réduction du capital de la SOGEPA à hauteur de 1,9 Md€, qui, entant qu'opération en capital, a permis d'inscrire les recettes correspondantes sur le CAS PFE.

## 1.2 Une sous-réalisation importante des autres recettes non fiscales par rapport à la prévision

Les recettes non fiscales qui ne proviennent pas de produits de participations de l'État représentent 8,4 Md€ en 2017. Elles sont en net recul (- 3,9 Md€) par rapport à 2016 et très inférieures à la LFI pour 2017 (- 1,5 Md€).

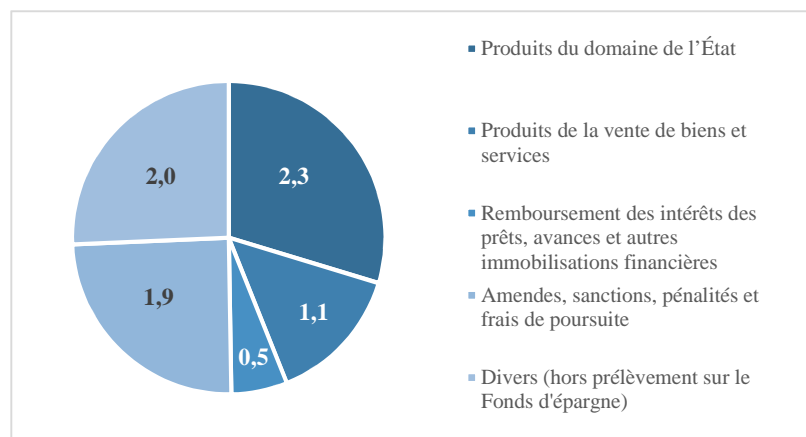
Cette sous-exécution n'est pas homogène : les surévaluations sont concentrées sur les trois lignes de recettes identifiées par la Cour lors de

l'audit de juin 2017, tandis que les autres recettes non fiscales sont, dans l'ensemble, conformes aux prévisions initiales.

De nature variée, ces recettes comprennent :

- Les produits du domaine de l'État (comprenant les loyers budgétaires et les redevances d'usage du spectre hertzien),
- La vente de biens et services (principalement constituée de frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes perçus au profit de l'Union européenne et des personnes morales autres que l'État),
- Les intérêts des prêts et avances (comprenant les prêts bilatéraux aux pays étrangers),
- Les amendes et pénalités,
- Divers produits (notamment le reversement au titre des garanties sur le commerce extérieur et le prélèvement au titre de la garantie sur le fonds d'épargne).

**Graphique n° 5 : Répartition des autres recettes non fiscales hors fonds d'épargne (en Md€)**



Source : direction du budget

### 1.2.1 Un recul des « Autres recettes non fiscales » concentré sur trois lignes de recettes

L'écart de - 1,5 Md€ entre la LFI pour 2017 (9,9 Md€) et les recettes finalement réalisées (8,4 Md€) est presque intégralement porté par trois lignes, identifiées lors de l'audit de la Cour de juin 2017 : les reversements au titre des garanties sur le commerce extérieur (- 0,9 Md€), le produit des redevances d'usage des fréquences radioélectriques (- 0,1 Md€) et le produit des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (- 0,5 Md€).

**Tableau n° 10 : Autres recettes non fiscales (en Md€)**

	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	Écart 2016-2017	Écart LFI - 2017
Produits du domaine de l'État	3,2	2,5	2,3	-0,9	-0,2
Produit de la vente de biens et services	0,8	1,1	1,1	0,3	0,1
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,9	0,5	0,4	-0,4	0,0
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	2,3	2,5	1,9	-0,4	-0,6
Divers	5,0	3,5	2,6	-2,4	-0,9
<b>TOTAL</b>	<b>12,2</b>	<b>9,9</b>	<b>8,4</b>	<b>-3,9</b>	<b>-1,5</b>

Source : direction du budget

L'exécution 2017 apparaît ainsi comme le miroir inversé de l'exécution 2016, marquée par des recettes exceptionnelles affectant ces trois lignes.

#### 1.2.1.1 Des reversements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur en net recul

Le montant du reversement effectué en 2017 sur cette ligne s'élève à 0,3 Md€, en recul très net par rapport à la prévision LFI (- 0,9 Md€). Cet écart dépasse la surévaluation identifiée par la Cour des comptes dans l'audit de juin 2017, alors estimée à environ 0,6 Md€.

L'administration explique cet écart par la prise en compte en LFI pour 2017 d'une opération de restitution sur sinistre passé réalisée en 2016, ainsi que par une sinistralité plus forte qu'attendue.

Après une année 2016 marquée par des versements exceptionnels<sup>21</sup>, la prévision 2017 figurant en LFI s'est révélée optimiste au regard des éléments d'information disponibles au moment de son élaboration, dans un contexte de réforme des procédures de soutien à l'exportation.

#### **La réforme des procédures de soutien à l'exportation**

L'article 103 de la LFR pour 2015 avait prévu le transfert des opérations de garanties publiques de la COFACE vers l'État et leur gestion pour son compte selon un régime de « garantie directe », par Bpifrance. Ce dispositif est entré en vigueur le 31 décembre 2016, conformément au décret n° 2016-1701 du 12 décembre 2016.

Avant 2017, l'État garantissait un organisme (COFACE), qui garantissait lui-même des exportateurs (« garantie oblique »). Désormais, il garantit directement les exportateurs.

Pour accompagner cette évolution, l'article 47 de la LFI pour 2017 a créé un compte de commerce de soutien financier au commerce extérieur. Il a vocation à retracer la gestion des opérations d'assurance tant en dépenses (indemnisations des sinistres, prélèvements au profit du budget général de l'État, etc.) qu'en recettes (encaissement des primes, gestion des récupérations, versement du budget général de l'État).

#### **1.2.1.2 Baisse du produit des redevances d'usage des fréquences radioélectriques**

La LFI pour 2017 prévoyait 1,1 Md€ de recettes au titre des redevances d'usage des fréquences radioélectriques, dont 0,2 Md€ au titre d'une augmentation des redevances d'usage de la bande 1 800 MHz, qui n'a finalement pas eu lieu. Cette surévaluation de 0,2 Md€ avait été identifiée par la Cour dans son audit de juin 2017.

Les redevances finalement perçues en 2017 s'élèvent à 1 Md€. Elles sont en forte baisse par rapport à 2016 (1,6 Md€), marquée par le paiement de deux années de redevances liées à la cession des bandes fréquences 700 MHz. Le dernier versement à ce titre est prévu pour décembre 2018.

<sup>21</sup> Indemnisation au titre des navires Mistral en 2015 et récupération ayant eu lieu en 2016, et anticipation en 2016 à hauteur de 422 M€ du reversement des disponibilités du compte État à la COFACE vers le compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*, prévu par la LFI pour 2017.

**Tableau n° 11 : Échéancier des redevances liées à la cession de la bande des 700 MHz (en Md€)**

	janv-16	déc-16	déc-17	déc-18	Total
TOTAL Redevances B-700	0,7	0,7	0,7	0,7	2,8

Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

### 1.2.1.3 Des amendes de l'autorité de la concurrence qui retrouvent en 2017 leur niveau habituel

En 2017, le montant des recettes liées à des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence s'est établi à 0,5 Md€, soit une réalisation inférieure de moitié à la prévision figurant en LFI (1 Md€).

Au vu de la séquence pluriannuelle de cette ligne de recettes, la prévision figurant en LFI avait été jugée très optimiste dans l'audit de juin 2017, qui identifiait une surestimation d'environ 0,3 Md€.

Compte tenu des encaissements constatés à fin août 2017, la prévision de recettes avait ainsi été corrigée à 0,5 Md€ en LFR<sup>22</sup>, puis légèrement revue à la hausse en LFR<sup>23</sup> (0,6 Md€). Cette réévaluation tenait compte d'une amende de 0,3 Md€ prononcée en octobre 2017<sup>24</sup>, qui ne s'est pas traduite par un versement effectif de la part de plusieurs entreprises sanctionnées.

En comptabilité budgétaire, l'enregistrement des amendes a lieu au moment de leur encaissement et dépend des délais entre l'annonce de la sanction et le paiement effectif de l'amende, tandis qu'en comptabilité nationale, le traitement dépend des éventuels appels et décisions de justice.

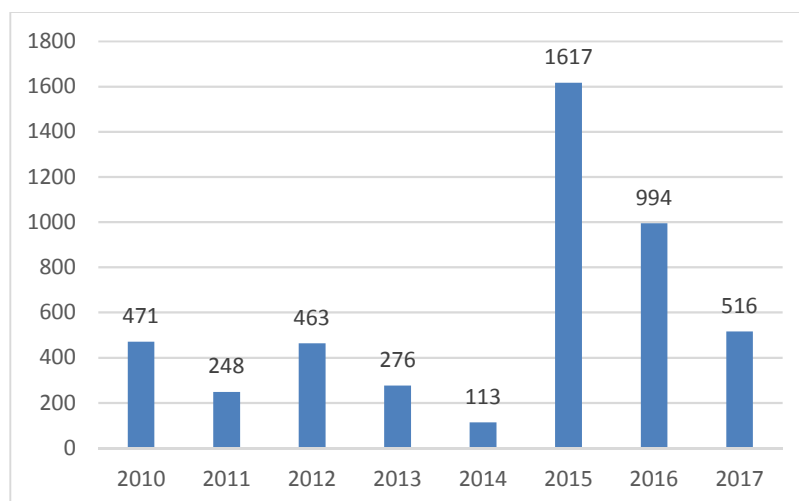
Le montant des amendes revient en 2017 à son niveau habituel, après deux années marquées par d'importantes condamnations.

<sup>22</sup> Loi de finances rectificative n° 2017-1640 du 1<sup>er</sup> décembre 2017.

<sup>23</sup> Loi de finances rectificative n° 2017-1775 du 28 décembre 2017.

<sup>24</sup> Décision n° 17-D-20 du 18 octobre 2017 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des revêtements de sols résilients.

**Graphique n° 6 : Amendes prononcées par les autorités de la concurrence (en M€)**



Source : direction du budget

## **1.2.2 Une exécution des autres recettes non fiscales conforme à la prévision LFI**

### **1.2.2.1 Une exécution 2017 conforme à la prévision**

Hormis pour les trois lignes de recettes identifiées en 1.2.1., l'exécution des autres recettes non fiscales, en retrait de 0,6 Md€ par rapport à 2016, est conforme à la prévision de la LFI pour 2017.

**Tableau n° 12 : Autres recettes non fiscales (en Md€)**

	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	Écart 2016 - 2017	Écart LFI - réalisé 2017
Produits du domaine de l'État (hors redevance d'usage des fréquences)	1,6	1,3	1,3	-0,3	0,0
Produit de la vente de biens et services	0,8	1,1	1,1	0,3	0,1
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,9	0,5	0,4	-0,4	0,0
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites (hors amendes Autorités de la concurrence)	1,3	1,5	1,4	0,1	-0,1
Divers (hors reversements au titre des garanties commerce extérieur et hors prélèvement au titre de la garantie de l'État sur le fonds d'épargne)	1,9	1,7	1,7	-0,2	-0,1
<b>TOTAL</b>	<b>6,5</b>	<b>6,1</b>	<b>5,9</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,1</b>

Source : direction du budget

L'évolution de ces recettes entre 2016 et 2017 est principalement due aux éléments suivants :

- Produits du domaine de l'État (- 0,3 Md€) : baisse des revenus du domaine public non militaire, du domaine privé et du produit de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'État, dans le cadre d'un transfert de ces recettes au CAS « Gestion de la politique immobilière de l'État » ;
- Produit de la vente de biens et services (+ 0,3 Md€) : hausse du remboursement par l'Union européenne des frais d'assiette et de perception (FAP) des impôts et taxes perçus au profit de son budget<sup>25</sup>. L'augmentation est liée au retour à un rythme courant du

<sup>25</sup> Ce remboursement représente 20 % du montant des droits de douane collectés par les États-membres pour le compte de l'UE depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> octobre 2016, de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne (2014/335/UE, Euratom), dite DRP 2014-2020.

remboursement des frais d'assiette et de perception, après la rétrocession en 2016 d'un trop-perçu en 2014 et 2015 ;

- Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières (- 0,4 Md€) : baisse des intérêts des prêts à des banques et à des États étrangers sur les opérations de refinancement du programme 852 « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France » ;
- Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites (+ 0,1 Md€) : hausse des recettes issues du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) ;
- Divers (- 0,2 Md€) : baisse de la ligne produits divers (- 0,2 Md€).

La gestion 2017 confirme les progrès en matière de programmation identifiés dans la NEB RNF 2016 sur le programme 852 « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France ».

#### 1.2.2.2 Un périmètre à clarifier

La Cour a recommandé, dans l'analyse de l'exécution 2015 des recettes non fiscales, d'identifier dans les documents budgétaires les recettes non fiscales qui ne correspondent pas à un encaissement en provenance d'un tiers extérieur à l'État. Ces recettes d'ordre comprennent notamment les loyers budgétaires, qui permettent de matérialiser le coût d'occupation de locaux par une administration (1 Md€ en 2017). Les crédits requis sont ouverts à ce titre pour les programmes concernés, versés par les administrations et inscrits en recettes non fiscales au budget général.

Si la présentation des recettes non fiscales permet d'isoler les recettes liées aux loyers budgétaires, l'annexe des Voies et moyens (tome 1) ne précise pas explicitement qu'il s'agit de recettes d'ordre. Bien que retraçable en dépenses comme en recettes, le dispositif retenu majore artificiellement les dépenses comme les recettes de l'État, mobilisant la chaîne d'exécution financière pour la comptabilisation de ces opérations qui ne s'accompagnent, à l'échelle de l'État, d'aucun mouvement de fonds.

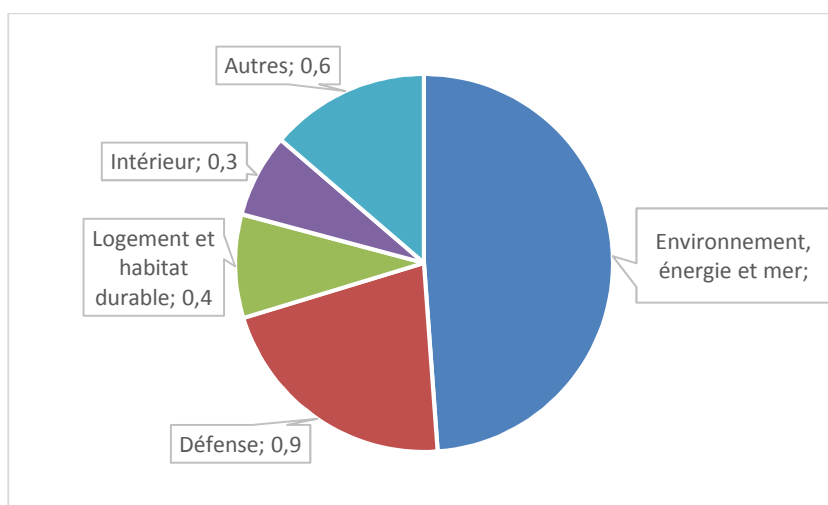


## 2 Fonds de concours et attributions de produits : des crédits supérieurs à la prévision sur un périmètre fragmenté

Les crédits de fonds de concours et attributions de produits rattachés en 2017 atteignent 4,3 Md€ en AE et 4,1 Md€ en CP Ils sont supérieurs à la prévision LFI (3,9 Md€ en AE et CP) ainsi, en CP, qu'à 2016 (3,6 Md€).

La répartition de ces crédits n'est pas homogène, puisqu'en 2017 quatre ministères concentrent 86 % des crédits de paiement rattachés.

**Graphique n° 7 : Répartition par ministère des fonds de concours et attributions de produits en 2017 (CP – en Md€)**



Source : direction du budget

### 2.1 Des crédits 2017 en hausse en CP et supérieurs à la prévision de la LFI

Les crédits rattachés en 2017 comprennent 1,1 Md€ (en AE et CP) au titre des attributions de produits et 3 Md€ en CP (3,2 Md€ en AE) au titre des fonds de concours.

**Tableau n° 13 : Fonds de concours et attributions de produits  
2016 – 2017 (en Md€)**

Ministère	Exécution 2016		LFI 2017		Exécution 2017		Écarts 2016 - 2017		Écarts LFI - exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Environnement, énergie et mer	3,3	1,6	1,5	1,5	1,8	2,0	-1,5	0,4	0,2	0,5
Défense	0,8	0,8	0,7	0,7	0,9	0,9	0,1	0,1	0,2	0,2
Logement et habitat durable	0,6	0,4	0,5	0,5	0,8	0,4	0,2	0,0	0,3	-0,1
Intérieur	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres	0,6	0,6	0,9	0,9	0,6	0,6	0,0	0,0	-0,4	-0,4
<b>TOTAL</b>	<b>5,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>

Source : direction du budget

### 2.1.1 Des crédits de paiement en hausse par rapport à 2016

Les crédits rattachés au titre des fonds de concours et attributions de produits sont en augmentation de 0,5 Md€ en CP par rapport à 2016. Ils marquent en revanche un recul de - 1,2 Md€ en AE.

Les attributions de produits sont en hausse de 0,1 Md€ en AE et CP par rapport à 2016. Cette augmentation est principalement due à l'évolution des attributions de produits de la Mission *Défense*, au titre des programmes 146 « Équipement des forces » et 178 « Préparation des forces ».

Les fonds de concours augmentent en CP (+ 0,4 Md€) tandis qu'ils baissent en AE (- 1,3 Md€). Cette évolution porte, pour l'essentiel, sur les programmes gérés par deux ministères :

- Le ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer (- 1,5 Md€ en AE, + 0,4 Md€ en CP) :

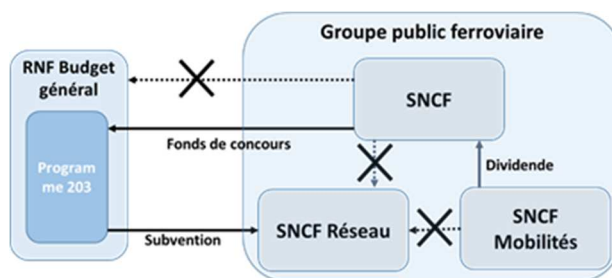
Le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* présente une baisse de 1,2 Md€ en AE et une hausse de 0,2 Md€ en CP.

D'une part, la baisse des AE est due, pour 1,4 Md€, au niveau exceptionnel des AE 2016, à la suite d'une opération de régularisation

comptable relative à l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF)<sup>26</sup>.

D'autre part, une hausse concomitante de 0,2 Md€ en AE et CP est intervenue sur le programme. Elle est due notamment à la création en 2017 d'un fonds de concours visant à assurer le versement d'une subvention de régénération du réseau ferré national à SNCF Réseau, en application du principe de réinvestissement des dividendes de SNCF Mobilités vers SNCF Réseau.

**Schéma n°1 : circuit de versement de la subvention de régénération du réseau ferré national à SNCF Réseau**



Source : Cour des comptes, NEB de la mission Écologie, développement et mobilités durables

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a prévu un système de distribution des dividendes de SNCF Mobilités à SNCF Réseau via l'EPIC SNCF. Ce circuit, prévu par le législateur, déroge à l'article 3 de la LOLF, selon lequel les produits tirés des participations de l'État doivent être comptabilisés en tant que recettes budgétaires de l'État.

Le circuit financier finalement mis en place en 2017 diffère du dispositif prévu par la loi du 4 août 2014 mais déroge toujours à la LOLF. Dans le schéma retenu, la distribution des dividendes de SNCF Mobilités vers SNCF Réseau transite bien par le budget de l'État. Cependant, le support budgétaire utilisé est celui du fonds de concours, ce qui contrevient

<sup>26</sup> Les engagements pris par l'AFITF au profit de l'État sous la forme de conventions de fonds de concours sont classés en engagements hors bilan dans les comptes de l'AFITF. Par symétrie, les fonds de concours en provenance de l'AFITF doivent être comptabilisés dans les comptes de l'État comme des engagements reçus d'un tiers et non comme des produits à recevoir. Le ministère en charge de l'écologie a donc procédé à l'annulation ou à la réduction de titres de perception émis qui avaient conduit à la comptabilisation au titre des gestions antérieures à 2014 de produits à recevoir au bilan de l'État, et a ouvert en gestion 2016, sur le programme 203, des AE d'un montant similaire sur des titres comptabilisés en engagement reçu au hors bilan.

aux dispositions de la LOLF, puisque l'intentionnalité de la partie versante ne peut être assurée.

Les fonds de concours du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » de la mission *Recherche et enseignement supérieur* baissent de 0,3 Md€ en AE et augmentent du même montant en CP.

Le programme 190 bénéficie d'un fonds de concours relatif au programme Airbus A350. La fin du financement de ce programme devait s'achever en 2016, mais elle est intervenue début 2017. Cette situation a introduit un décalage dans le rattachement des crédits correspondants : en AE sur la gestion 2016 mais en CP sur la gestion 2017.

- Le ministère du logement et de l'habitat durable (+ 0,2 Md€ en AE) au titre programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission *Cohésion des territoires* :

Afin d'assurer le financement des opérations d'aides à la pierre, le fonds national des aides à la pierre (FNAP) peut solliciter l'ouverture d'autorisations d'engagement dès la signature des conventions relatives à ces opérations. Les crédits de paiement afférents sont rattachés au fur et à mesure de l'encaissement des fonds<sup>27</sup>. Des crédits à hauteur de 0,4 Md€, en AE exclusivement, ont ainsi été ouverts sur le programme 135 par arrêté du 21 février 2017, portant le total des AE ouvertes sur le programme en 2017 à 0,2 Md€ de plus qu'en 2016.

### **2.1.2 Des fonds de concours et attributions de produits supérieurs à la LFI**

Les crédits rattachés en 2017 au titre des fonds de concours et attributions de produits sont en augmentation de 0,4 Md€ en AE et 0,2 Md€ en CP par rapport à la LFI.

Les évolutions portent principalement sur les programmes suivants :

- Le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission *Travail et emploi* (- 0,3 Md€ en AE et CP) : le fonds de concours inscrit en LFI au titre de la participation des organismes paritaires collecteurs agréés

---

<sup>27</sup> Procédure prévue par le décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 modifié relatif aux fonds de concours pour les opérations d'investissement.

(OPCA) au plan « 500 000 formations » n'a donné lieu à aucun versement.

- Opérations mentionnées en 2.1.1 sur le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » (+ 0,3 Md€ en CP), sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » (+ 0,2 Md€ en AE et CP), sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » (+ 0,4 M€ en AE) et sur la mission *Défense* (+ 0,1 Md€ en AE et CP d'attributions de produits).

## **2.2 Un cadre fragmenté, des reports qui demeurent élevés**

### **2.2.1 Un cadre complexe qui progresse faiblement**

#### 2.2.1.1 Réglementation et procédures : quelques avancées

Le cadre réglementaire ou doctrinal relatif au rattachement, suivi et report des fonds de concours et attributions de produits est assez largement identique à celui de 2016.

La Cour relève en 2017 une modification du processus de validation des AE préalables, dans le cadre de la circulaire d'application du 24 novembre 2016 relative aux modalités de rattachements de crédits de fonds de concours. Le processus est dorénavant réalisé directement et intégralement dans Chorus par les services des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), sécurisant ainsi la procédure. Jusqu'en 2016, ces validations faisaient l'objet d'échanges par messagerie et téléphone entre les services de l'ordonnateur, du CBCM et de la direction du budget.

Cette évolution dans le sens d'une sécurisation des procédures relatives au rattachement des fonds de concours mérite d'être soulignée. Cependant, aucune amélioration n'est constatée dans le processus de suivi des dépenses sur fonds de concours et attributions de produits, ce qui constitue un facteur de risque important quant au contrôle de la régularité des opérations enregistrées au regard des principes du droit budgétaire<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Cf. infra 3.2.1.

### 2.2.1.2 La modeste rationalisation du nombre de fonds de concours et attributions de produits

De 2009 à 2014, le nombre des fonds de concours et attributions de produits n'a cessé de diminuer, sous l'effet de la procédure de recensement annuel et de suppression des fonds inactifs. Ce nombre est cependant reparti à la hausse en 2015 comme en 2016. En 2017, malgré la suppression de 23 fonds de concours et attributions de produits, il s'élève à 518, soit un niveau équivalent à celui de 2012.

Le taux de fonds et attributions de produits inactifs est de 27 % en 2017, soit le plus haut niveau constaté depuis 2011. Comme déjà souligné dans la NEB 2016 relative aux recettes non fiscales, la Cour estime nécessaire de poursuivre le travail de rationalisation initié.

Pour mémoire, l'annexe II de la circulaire du 17 octobre 2016 recensait 80 fonds de concours ou attributions de produits à supprimer automatiquement, et 40 autres rangés sous la catégorie « à décider ». En 2017, l'annexe II de la circulaire du 2 octobre 2017 en recense 79 dans la première catégorie et 22 dans la seconde.

**Tableau n° 14 : Nombre de fonds de concours et attributions de produits**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de FDC et ADP	530	514	495	474	482	531	518
Nombre de rattachements de FDC et ADP	383	380	389	372	399	411	380
Nombre FDC et ADP inactifs	147	134	106	102	83	120	138
Taux inactifs	28 %	26 %	21 %	22 %	17 %	23 %	27 %

Source : direction du budget

Les suppressions annuelles de fonds de concours et attributions de produits sont partiellement compensées par de nouvelles créations. Si elles servent pour certaines, comme le fonds de concours « Irma », des intentions et objectifs parfaitement louables, il convient de s'interroger sur l'efficacité du dispositif budgétaire mis en place au regard de la faiblesse des montants considérés.

**La création en 2017 d'un fonds de concours « Irma »**

En 2017, un fonds de concours « Contributions diverses au bénéfice des territoires et populations des outre-mer touchés par des calamités naturelles » rattaché au programme 123 « Conditions de vie Outre-mer » a été créé.

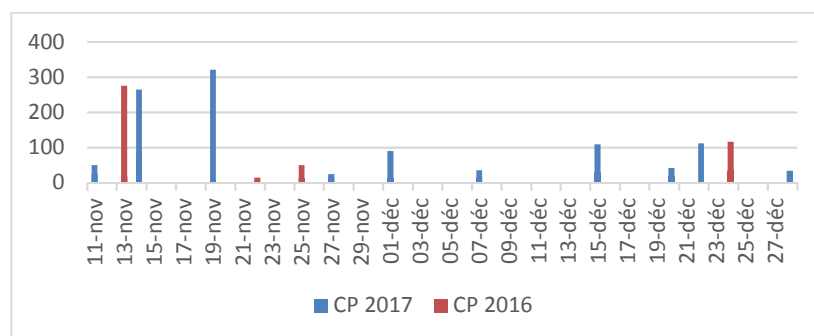
Comme suite au passage de l'ouragan Irma le 6 septembre 2017 sur les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, et à l'importance des dégâts causés sur ces territoires, des particuliers se sont présentés spontanément dans les administrations publiques pour faire des dons en faveur des sinistrés.

Afin de disposer d'un support budgétaire permettant la comptabilisation de ces dons et leur utilisation conforme aux intentions des parties versantes, un fonds de concours a été créé. En 2017, 73 676 € y ont été rattachés.

**2.2.2 Des reports toujours en hausse malgré une fin de gestion plus fluide qu'en 2016**

Les crédits de fonds de concours et attributions de produits ont, sur la fin de la gestion, été rattachés de manière plus régulière qu'en 2016. Sur les deux derniers mois de la gestion 2016, les rattachements en CP avaient été regroupés sur quatre publications du Journal officiel, avec une absence de rattachement entre le 25 novembre et le 24 décembre 2016. En 2017, ils ont été échelonnés sur dix publications du Journal officiel.

**Graphique n° 8 : Rattachement des crédits de fonds de concours et attributions de produits en 2016 et 2017 (CP – en M€)**



Source : direction du budget

Cette plus grande fluidité du rythme de rattachement des crédits en fin de gestion aurait dû permettre aux ministères concernés de consommer plus aisément les fonds concernés et, dans ce cadre, de limiter les reports sur 2018.

Ces reports s'élèvent finalement à 471 M€ en AE et 814 M€ en CP sur le périmètre du budget général (517 M€ en AE et 861 M€ en CP en incluant les budgets annexes et comptes d'affectation spéciale). Les crédits de paiement reportés ont ainsi continué à augmenter entre 2017 et 2018 (+ 1 % sur le périmètre du budget général), après une hausse déjà significative entre 2016 et 2017 (+ 26 %).

**Tableau n° 15 : Report des crédits de fonds de concours (en M€)**

	2015 vers 2016		2016 vers 2017		2017 vers 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Report FDC (budget général)	<b>778</b>	<b>639</b>	<b>852</b>	<b>804</b>	<b>471</b>	<b>814</b>

*Source : direction du budget*

Ce niveau de reports élevé conforte la nécessité de consolider le suivi des dépenses effectuées sur fonds de concours, préalable indispensable à la sécurisation de la procédure de report.



### **3 Recettes non fiscales et fonds de concours : des enjeux de traçabilité et de lisibilité**

Les recettes non fiscales et crédits issus de fonds de concours et attributions de produits, du fait de leurs caractéristiques, offrent une capacité d'action limitée pour influencer sur leur montant.

En revanche, ces recettes sont associées à des enjeux majeurs de traçabilité et de lisibilité, pour lesquels l'administration dispose de marges de progrès importantes.

#### **3.1 Une capacité de prévision limitée, un impératif de cohérence**

A l'inverse des recettes fiscales, dont l'évolution fait l'objet de modélisations et études statistiques poussées, les travaux de programmation des recettes non fiscales présentent un caractère limité. Ils se fondent, par grand type de recettes, sur les séries des années antérieures, modulées des informations disponibles au moment de l'élaboration du projet de loi de finances.

Ainsi, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 n'indique pas de chronique prévisionnelle des RNF au-delà de l'horizon de prévision de la LFI 2018.

Cette limite dans la prévision est encore plus marquée pour les crédits de fonds de concours et attributions de produits.

L'hétérogénéité des recettes non fiscales et le caractère particulièrement volatil de certaines d'entre elles expliquent l'absence de travaux de modélisation pluriannuelle. En revanche, leur prévision annuelle doit être cohérente avec les informations disponibles lors de l'élaboration des projets de lois de finances. À ce titre, la programmation 2017 des recettes non fiscales comportait des insuffisances, confirmées par l'analyse de la gestion 2017. L'actualisation, à l'occasion du PLF 2018, de la prévision 2017 des recettes non fiscales a corrigé les surévaluations identifiées lors de l'audit de la Cour.

## **3.2 Une traçabilité lacunaire porteuse de risques d'irrégularité**

Comme l'ensemble des dépenses et recettes publiques, les recettes non fiscales et les crédits issus de fonds de concours et attributions de produits doivent être suivis. Les dispositifs mis en place en ce sens apparaissent pour certains très lacunaires, nonobstant les enjeux financiers ou réglementaires afférents.

### **3.2.1 Fonds de concours : un suivi des dépenses défaillant, des risques d'irrégularité dans les opérations de reports de crédits**

#### **3.2.1.1 Une traçabilité défaillante des dépenses sur fonds de concours**

Si le rattachement des crédits de fonds de concours à un programme fait l'objet d'une procédure sécurisée, le suivi des dépenses réalisées sur ces crédits ne l'est pas. La nomenclature comptable actuellement utilisée dans l'application Chorus ne permet pas de compartimer les ressources des programmes budgétaires issues de fonds de concours, ni de continger les dépenses correspondantes.

Lors de l'engagement des dépenses, il est possible d'indiquer l'éventuel fonds de concours auquel elles se rattachent, mais cette mention est facultative<sup>29</sup>.

En l'absence de directive générale sur la saisie de cette information et sur l'organisation du dispositif de contrôle afférent, l'utilisation de cette fonctionnalité n'est guère opérante. Dans les faits, les dépenses de fonds de concours sont majoritairement suivies en dehors de l'application Chorus.

Cette comptabilisation lacunaire fait peser des risques importants sur le respect du droit budgétaire :

- D'une part, ce suivi déclaratif des ministères ne permet pas de s'assurer du respect de l'intentionnalité de la partie versante prévu à l'article 17 de la LOLF.
- D'autre part, il présente des risques de contournement des procédures de report de crédits prévues à l'article 15 de la LOLF.

---

<sup>29</sup> Renseignement facultatif du champ « fonds » lors de la saisie de l'engagement juridique dans Chorus.

Conformément aux dispositions de la LOLF, les crédits non consommés rattachés par voie de fonds de concours sont reportables de droit. Ils ne sont pas soumis à la règle de plafonnement des reports et ne sont pas pris en compte dans le calcul de ce plafonnement par programme. Le suivi des dépenses sur fonds de concours n'étant pas sécurisé, il ne peut être garanti que les montants reportés correspondent bien à la fraction non consommée des crédits ouverts à ce titre.

Les risques de contournement sont d'autant plus significatifs que les crédits de fonds de concours sont importants dans les ressources d'un programme. Ainsi, en 2017, ces ressources représentent 54,5 % des crédits de LFI du programme 203 « Infrastructures et services de transports »<sup>30</sup>.

La direction du budget indique que, depuis la campagne des reports de 2015 sur 2016, les reports de fonds de concours sont effectués par fonds et ne sont accordés qu'au vu des comptes-rendus d'exécution envoyés aux parties versantes, ou comme le précise la circulaire 1BE-17-3593 du 11 janvier 2017, « de toute autre pièce justificative ». De lourds travaux de contrôle sont ainsi effectués par les CBCM, à partir des états déclaratifs transmis, dans le cadre de la préparation des arrêtés de report.

Cependant, cette procédure ne permet toujours pas de garantir que les reports correspondent bien au périmètre des crédits rattachés par fonds de concours non consommés dans l'année, ni la conformité de l'emploi des fonds à l'intention de la partie versante.

Afin de sécuriser ces opérations, la nomenclature comptable utilisée dans Chorus devrait être ajustée et le renseignement des lignes de dépenses rendu obligatoire. De plus, les modalités du contrôle budgétaire associé devraient être précisées.

### **3.2.2 Les retours du PIA : une traçabilité lacunaire**

Le PIA a été mis en place par la LFR n° 2010-237 du 9 mars 2010. D'un montant initial de 35 Md€, le PIA avait pour objectif de « financer des investissements visant à augmenter le potentiel de croissance de la France ». Présenté comme une démarche exceptionnelle, il a été complété par un deuxième programme (PIA 2) de 12 Md€ mis en place par la LFI pour 2014. Un troisième programme (PIA 3) a été créé par la LFI pour

---

<sup>30</sup> Voir note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

2017, doté de 10 Md€ d'AE en 2017 et d'une couverture en CP qui devrait être échelonnée sur la période 2018-2022.

Le PIA a deux caractéristiques majeures :

- D'une part, il obéit à des modalités de gestion extrabudgétaires. Les crédits sont versés à des organismes chargés de gérer ces fonds conformément aux conventions conclues avec le Commissariat Général à l'Investissement (CGI)<sup>31</sup>, structure interministérielle relevant du Premier ministre et créée conjointement au PIA pour le piloter. Le versement de ces fonds vers les bénéficiaires finaux intervient postérieurement et en-dehors du cadre budgétaire ;
- D'autre part, il a vocation à s'accompagner de retours sur investissement, dont la nature et le support varient selon les modalités du financement initial. Ces modalités de financement sont essentiellement de quatre types : des prises de participations via le CAS PFE, des subventions, des prêts et des avances remboursables. Elles sont complétées par les intérêts des dotations non consommables (PIA 1 et 2 uniquement) et par des dotations décennales (PIA 3), assimilables à des subventions<sup>32</sup>.

À ce stade, en dépit de dépenses publiques massives au titre du PIA et de critiques renouvelées de la part de la Cour des comptes<sup>33</sup>, les retours du PIA ne font pas l'objet d'un suivi permettant de s'assurer de l'exhaustivité des sommes restituées ni de les identifier selon la nomenclature budgétaire. Dans le contexte du versement, à compter de 2018, des premiers crédits de paiement du PIA 3, cette situation doit impérativement être corrigée.

#### 3.2.2.1 Des retours attendus à hauteur de 6,6 Md€ sur plusieurs supports budgétaires

Les retours du PIA représentent un volume important de fonds destinés à revenir à l'État. Afin d'isoler parmi eux les gains nets liés aux projets financés, le SGPI a introduit deux notions distinctes :

- Les retours « financiers » correspondant à la rémunération des actifs<sup>34</sup> ;

---

<sup>31</sup> Remplacé par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) par décret n° 2017-1705 du 18 décembre 2017.

<sup>32</sup> Voir Cour des comptes, *Le programme des investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, rapport public thématique.

<sup>33</sup> Voir NEB RNF 2014, 2015 et 2016.

<sup>34</sup> Intérêts des prêts, redevances ou dividendes, etc.

- Les retours « budgétaires » qui recouvrent l'ensemble des recettes, soit les retours financiers auxquels s'ajoutent les recettes au titre du remboursement du capital des prêts et des avances.

D'après le SGPI, les retours dits financiers attendus au titre des PIA 1 et 2 s'élèveraient au total à 4,7 Md€, tandis que les retours dits budgétaires représenteraient 6,6 Md€. Aucun retour prévisionnel relatif au PIA 3 n'est affiché à ce stade dans la documentation budgétaire. La dernière estimation du SGPI évalue cependant à près de 11,5 Md€ les retours attendus au titre des trois PIA.

Les retours financiers font l'objet d'une restitution par action et par opérateur dans le rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir annexé au projet de loi de finances (*Jaune Investissements d'avenir*). D'après ce suivi, les retours financiers constatés entre 2011 et 2017 s'élèveraient à 422 M€.

**Tableau n° 16 : Retours « financiers » des PIA 1 et 2 recensés et prévus par le SGPI (en M€)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 prévu	2017 réalisé	2018 et suivants	Total
ADEME	0	0	2	2	10	0	15	3	847	<b>876</b>
BPIFRANCE	17	39	42	42	42	42	53	54	745	<b>1 021</b>
CDC	0	0	1	0	4	14	21	38	111	<b>150</b>
CNES	0	0	0	0	28	0		0		<b>28</b>
ONERA	0	0	0	1	0	0	47	41	2 495	<b>2 544</b>
Autres	0	0	0	0	0	0	0	0	39	<b>39</b>
<b>Total général</b>	<b>17</b>	<b>39</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>84</b>	<b>56</b>	<b>136</b>	<b>136</b>	<b>4 238</b>	<b>4 658</b>

Source : Secrétariat général pour l'investissement

Ces modalités de suivi présentent de nombreuses lacunes :

- la présentation retenue dans le *Jaune Investissements d'avenir* ne précise ni la typologie budgétaire des recettes<sup>35</sup> ni leur support (budget général, CAS PFE, compte de concours financier) ;
- La notion même de retours « financiers » et « budgétaires » est propre au SGPI. Elle n'est pas partagée et donc source de confusion. D'autant

<sup>35</sup> Recettes non fiscales, opérations en capital, etc.

plus que, contrairement à la définition proposée, les prévisions de retours dits financiers incluent des remboursements d'avances<sup>36</sup> ;

- Les autres documents budgétaires<sup>37</sup>, n'isolent pas les retours PIA parmi leurs recettes prévisionnelles ou réalisées.

Il est donc impossible, en l'état actuel du suivi restitué, de s'assurer de la cohérence du montant affiché des retours réalisés.

### 3.2.2.2 Une comptabilisation des retours éclatée

Au-delà du manque de traçabilité des retours, des risques importants pèsent sur leur comptabilisation, au niveau des opérateurs et des ordonnateurs.

#### Le rôle central des opérateurs dans l'encaissement des recettes

Le cadre général des retours financiers est fixé dans les conventions liant l'État et les organismes chargés de mettre en œuvre les actions du PIA. Cependant, les conditions précises de déclenchement de ces retours sont négociées directement par les opérateurs avec les bénéficiaires. Elles dépendent dans le cas général de l'atteinte d'un succès technique pour une première tranche et d'un succès commercial pour le solde, exprimé en fonction d'un palier de chiffre d'affaires ou d'unités d'œuvre produites ou cédées sur une période d'observation.

L'encaissement effectif de ces retours nécessite donc, à la base, un suivi très précis de la part des opérateurs, ainsi qu'une action vers les bénéficiaires pour solliciter le versement des sommes dues. À ce stade, les modalités de contrôle de l'administration sur l'effectivité des diligences des opérateurs ne sont pas connues.

#### La comptabilisation des recettes dans le budget de l'État dépend de l'action des ordonnateurs

Une fois les retours encaissés via les opérateurs, ils sont imputés sur un compte d'imputation provisoire. Pour assurer leur comptabilisation budgétaire, il est nécessaire que l'ordonnateur compétent<sup>38</sup> expertise ces

---

<sup>36</sup> La plus grande partie des retours attendus de l'ONERA (2,4 Md€ sur un total de 2,5 Md€) correspond à des avances remboursables mais sont pourtant affichées dans les prévisions de retours financiers.

<sup>37</sup> Projets et rapports annuels de performances du CAS PFE ou des missions auxquelles étaient rattachées les actions du PIA 1 et 2, Voies et moyens tome I (RNF).

<sup>38</sup> Par exemple, le Commissaire général au participations de l'État pour les dépenses réalisées à partir du CAS PFE.

recettes pour proposer au CBCM leur imputation définitive, en fonction du cadre fixé par les conventions et du droit budgétaire<sup>39</sup>.

Le traitement comptable des retours du PIA manque de fluidité et de coordination. Le seul document encadrant les schémas de recouvrement des retours sur investissement d'avenir<sup>40</sup> semble peu opérant et non partagé par les différents acteurs (SGPI, direction du budget, DGFIP, DGT, APE et ministères concernés par les actions du PIA). Compte tenu de ces éléments, il ne peut être exclu que des retours pourtant versés par les bénéficiaires du PIA n'aient pu être comptabilisés en tant que recettes sur le périmètre du budget de l'État.

Dans le contexte des premiers versements en 2018 des crédits du PIA 3, le traitement des retours financiers du PIA doit être organisé sans délai et partagé par l'ensemble des intervenants.

---

<sup>39</sup> Budget général en tant que recettes non fiscales, CAS PFE, éventuellement autre traitement.

<sup>40</sup> Note méthodologique n°2013-12-5030 de la direction du budget et du bureau CE-2B de la DGFIP.

## 4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

### 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

#### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

---

La Cour avait formulé trois recommandations au titre de l'année 2016, qui n'ont pas été mises en œuvre et qui, pour l'une d'elles, fait l'objet d'un refus (recommandation n° 1). La recommandation n° 3, de nouveau non mise en œuvre en 2017 alors même que l'administration n'en conteste pas le bien-fondé, a été reprise dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics.

- 1- *Classer la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations en recettes fiscales (recommandation reconduite).*

Cette recommandation, figurant déjà en 2014 et sous cette formulation depuis 2015, préconise de retirer la CRIS, contribution aux caractéristiques strictement identiques à l'impôt sur les sociétés, des recettes non fiscales pour la faire figurer en recettes fiscales. L'administration estime que la CRIS s'inscrit dans le cadre des relations particulières entre l'État et la CDC. La Cour maintient sa recommandation.

- 2- *Étendre le suivi dans Chorus des dépenses exécutées sur les fonds de concours, à l'image de celui réalisé pour la mission Écologie, de manière à mieux s'assurer que l'emploi des fonds est conforme à l'intention de la partie versante et que la procédure de report est convenablement effectuée (recommandation reformulée).*

Cette recommandation, présente depuis 2014, invite l'administration à généraliser le suivi dans Chorus des dépenses sur fonds de concours en s'appuyant sur les « bonnes pratiques » de certains ministères. Aucun progrès notable n'a été constaté sur ce point, et le suivi des dépenses exécutées sur les fonds de concours demeure principalement déclaratif, ce qui fait peser des risques importants en matière de régularité de la procédure de reports de crédits. Une évolution de la nomenclature comptable utilisée dans Chorus associée à un dispositif de contrôle adéquat



permettrait de réduire ce risque. La Cour reformule sa recommandation dans ce sens.

- 3- *Décrire de manière précise et complète les « retours » financiers et budgétaires liés au Programme d'investissements d'avenir (recommandation reformulée).*

Cette recommandation, formulée pour la première fois en 2015, entendait inviter l'administration à rendre lisibles les retours issus du PIA. Alors que cette dernière s'était engagée en 2016 à mener des travaux dans ce sens, la Cour constate qu'aucun progrès n'a été accompli en la matière. Les retours issus du PIA sont restitués selon une nomenclature qui ne correspond pas à la terminologie budgétaire. Ils ne sont pas isolés dans la documentation relative aux recettes de l'État (Voies et moyens) ou à ses participations financières (projets et rapports annuels de performances du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*). L'efficacité du suivi des retours du PIA et la lisibilité de leur restitution sont conditionnés par la mise en place d'une méthodologie claire et partagée par les différents intervenants, qui n'existe pas à ce jour. La Cour reformule donc sa recommandation en ce sens.

## **4.2 Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017**

La Cour formule trois recommandations au titre de l'année 2017 :

- 1- *Classer la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations en recettes fiscales (recommandation reconduite).*
- 2- *Ajuster la nomenclature comptable utilisée dans Chorus, rendre obligatoire le renseignement des dépenses exécutées sur fonds de concours et préciser le dispositif de contrôle budgétaire associé (recommandation reformulée).*
- 3- *Organiser le suivi des retours financiers du PIA en définissant clairement le rôle des différents intervenants et restituer ces retours selon la terminologie budgétaire en vigueur dans l'ensemble des documents budgétaires appropriés (Voies et moyens, projet et*

*rapports annuels de performance du CAS PFE) (recommandation reformulée)*