



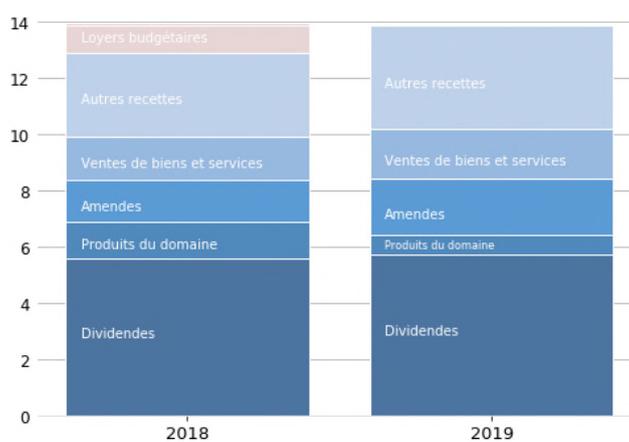
Recettes non fiscales, fonds de concours et attributions de produits

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

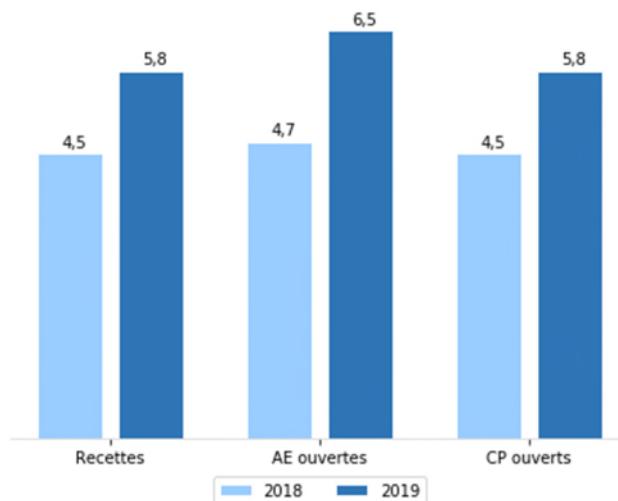
2019

Les recettes non fiscales de l'État, les fonds de concours et les attributions de produits

Graphique n° 1 : Exécution des recettes non fiscales (en Md€)



Graphique n° 2 : Exécution des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits, ouvertures de crédits (en Md€)



Synthèse

L'analyse de l'exécution budgétaire

Depuis 2013, les recettes non fiscales s'inscrivent dans une tendance pluriannuelle stable, sauf en 2016, marquée par d'importants reversements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur, suite à la réforme de ces dernières.

À cet égard, l'année 2019 ne fait pas exception, puisque la baisse des recettes liée à l'abandon du dispositif des loyers dits « budgétaires » (-1,0 Md€)¹ et à l'achèvement, en 2018, de la cession des fréquences radioélectriques dans la bande des 700 MHz (-0,7 Md€) a été entièrement compensée par la croissance des autres catégories de recettes.

Les recettes non fiscales s'établissent ainsi à 14,0 Md€ en 2019, dont 5,7 Md€ correspondent à des dividendes, pour plus de la moitié versés par la Banque de France – nonobstant le classement parmi ceux-ci, que la Cour estime contestable, de la contribution versée par la Caisse des dépôts et consignations. La Cour prend note à cet égard que la direction du budget estime désormais envisageable de modifier le classement comptable de la CRIS afin de retracer celle-ci au sein des recettes fiscales de l'État.

Les recettes de fonds de concours et d'attributions s'élèvent, respectivement, à 4,8 Md€ et 1,0 Md€. Les premières progressent fortement par rapport à 2018 (+1,3 Md€), tandis que les secondes sont stables et voient leur part dans les recettes totales se réduire d'un exercice à l'autre (17,2 % en 2019 contre 22,2 % en 2018).

En fin d'exercice, la valeur nette des créances relatives aux recettes non fiscales et assimilées s'établit à 4,3 Md€, en hausse de 2,7 Md€ à la suite, notamment, de l'enregistrement de différentes amendes de l'Autorité de la concurrence (0,6 Md€) et de la convention judiciaire conclue avec Airbus (2,1 Md€).

Le suivi de certaines recettes non fiscales et assimilées

Les recettes relatives aux retours financiers pour l'État des investissements d'avenir ne sont pas encore suffisamment traçables dans

¹ Sans incidence sur le solde budgétaire puisque des dépenses d'ordre d'un montant équivalent à ces recettes étaient comptabilisées en regard.

les documents budgétaires concernés, alors même que celles-ci sont appelées à croître de manière significative à l'avenir.

Par ailleurs, les procédures de fonds de concours et d'attributions de produits devraient faire l'objet d'un contrôle interne renforcé et d'un suivi consolidé, compte tenu des enjeux et des risques qui s'attachent à celles-ci.

Recommandations

Recommandation n° 1 (reconduite, direction du budget) : classer parmi les recettes fiscales de l'État la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations.

Recommandation n° 2 (reconduite, direction du budget et secrétariat général pour l'investissement) : rendre compte, dans l'ensemble des documents concernés, des retours financiers des PIA, en distinguant les recettes encaissées par les opérateurs de celles effectivement encaissées par l'État.

Recommandation n° 3 (reformulée, direction du budget) : désactiver dans Chorus les fonds de concours et les attributions de produits inactifs depuis plus de trois ans et renforcer le contrôle interne financier.

Sommaire

Introduction	9
1 L'analyse de l'exécution budgétaire	10
1.1 Une évaluation initiale à la portée limitée	10
1.2 Un niveau stable de recettes non fiscales	12
1.3 Un recours plus important aux procédures de fonds de concours et d'attributions de produits	14
1.4 Des créances non fiscales dont le montant progresse fortement	17
2 L'examen des recettes non fiscales	19
2.1 Les versements de la Caisse des dépôts et consignations.....	19
2.2 Le dividende versé par la Banque de France.....	22
2.3 Les dividendes versés par les entreprises non financières.....	22
2.4 Les reversements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur	24
2.5 Les autres recettes non fiscales	24
3 Le suivi de certaines recettes non fiscales et assimilées	27
3.1 La traçabilité insuffisante des recettes liées aux investissements d'avenir	27
3.2 Le contrôle à renforcer des fonds de concours	30
Annexes	37

Introduction

La rubrique du budget de l'État intitulée « recettes non fiscales » retrace des ressources de natures variées et d'importance inégale :

- les produits de ses participations financières, de son domaine et de la vente de biens et services ;
- les remboursements et intérêts des prêts, des avances et des autres immobilisations financières ;
- le produit des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite ;
- les produits courants ou exceptionnels divers.

Des recettes qui se rapportent à l'une de ces catégories peuvent cependant ne pas y figurer en raison de leur affectation directe à certaines dépenses, ainsi que l'autorise par dérogation l'article 16 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Il s'agit, d'une part, des recettes qui, de droit ou en application d'une disposition de loi de finances, rentrent dans le champ de budgets annexes ou de comptes spéciaux, relatives notamment :

- aux opérations en capital sur les participations et leurs créances rattachées, et aux cessions immobilières ;
- aux remboursements des prêts, à ceux des avances octroyées au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune et des avances aux collectivités territoriales ;
- aux redevances de route et à une part importante des amendes perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé ;
- aux pensions et avantages accessoires.

Ce sont, d'autre part, les recettes de la rubrique du budget général intitulée « Fonds de concours et recettes assimilées », perçues dans le cadre des procédures particulières suivantes prévues à l'article 17 de la LOLF :

- la procédure des fonds de concours, qui désignent les versements à caractère non fiscal réalisés par une personne morale ou physique pour concourir à des dépenses d'intérêt public réalisées par l'État, à l'exception des fonds structurels européens, ainsi que les dons et legs consentis à son profit ;
- la procédure des attributions de produits, qui correspondent aux recettes tirées de la rémunération des prestations régulièrement fournies par certains services de l'État.

1 L'analyse de l'exécution budgétaire

Le tableau suivant détaille la prévision et l'exécution des recettes non fiscales et de celles tirées des procédures de fonds de concours et d'attributions de produits.

Tableau n° 1 : Prévision et exécution des recettes non fiscales et assimilées

En Md€	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019
Recettes non fiscales	13,9	12,5	14,0
Dividendes et recettes assimilées	5,6	6,2	5,7
Produits du domaine de l'État	1,3	0,6	0,7
Produits de la vente de biens et services	1,5	1,3	1,8
Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,5	0,5	0,7
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	1,5	1,4	2,0
Divers	2,5	2,4	3,0
<i>Loyers budgétaires</i>	<i>1,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
Recettes de fonds de concours et d'attributions de produits	4,5	5,3	5,8

Source : documents budgétaires et Chorus.

1.1 Une évaluation initiale à la portée limitée

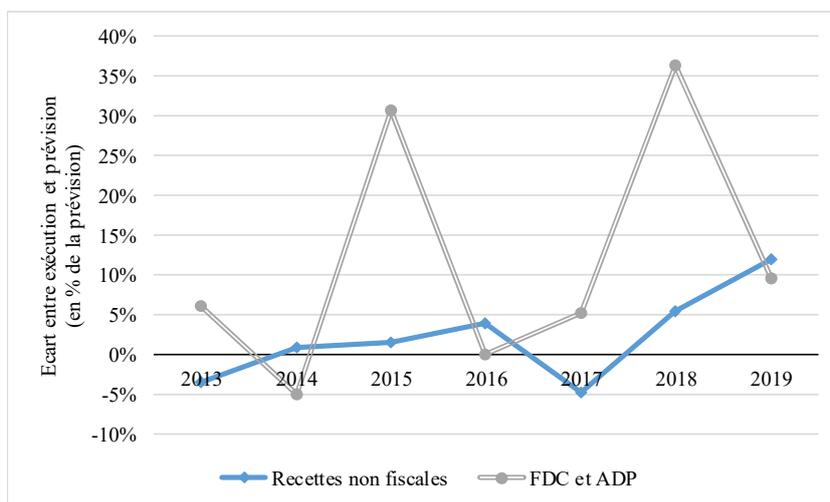
Contrairement aux recettes fiscales, qui se prêtent à la réalisation de modélisations et d'études statistiques poussées afin d'en déterminer l'évolution probable sur plusieurs exercices, les recettes non fiscales, en raison de leur hétérogénéité et de la grande volatilité de certaines d'entre elles, ne font l'objet d'aucune évaluation pluriannuelle publiée.

Les montants prévisionnels qui figurent en loi de finances initiale (LFI) sont évalués en se fondant simplement, par grand type de recettes, sur les séries des années antérieures, modulées des informations disponibles au moment de son élaboration. Même dans le cas des recettes de dividendes, sur lesquelles l'État peut peser en obtenant des entités qu'il contrôle, le versement d'acomptes, la prévision n'est pas nécessairement

plus aisée : ainsi, le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 tablait sur un paiement en numéraire des dividendes d'EDF, mais l'État s'est finalement engagé, début 2019, à opter pour un paiement intégral en actions.

Ces limites dans la prévision sont encore plus marquées s'agissant des recettes perçues dans le cadre des procédures de crédits de fonds de concours (FDC) et d'attributions de produits (ADP), ainsi que l'illustre le graphique suivant.

Graphique n° 3 : Comparaison entre les prévisions de recettes et leur exécution depuis 2013



Source : lois de finances initiales et de règlement des exercices 2010 à 2018, Chorus pour l'exécution 2019.

Alors que le montant en exécution des recettes de fonds de concours et d'attributions de produits excède régulièrement, et de manière parfois importante, la prévision, celui des recettes non fiscales évolue habituellement dans une fourchette de valeurs resserrée – plus ou moins cinq pour cent environ – autour des montants prévus en lois de finances initiales.

Ce n'est cependant pas le cas en 2019 qui, de ce point de vue, contraste avec les années précédentes.

Ainsi, à l'exception des dividendes et recettes assimilées (-0,5 Md€), toutes les autres catégories de recettes non fiscales s'établissent à un niveau supérieur à celui de la prévision, qui n'intégrait pas, notamment :

- la progression des frais d'assiette et de recouvrement (+0,2 Md€) suite à de nouveaux transferts de taxes à la sécurité sociale ainsi que le produit des ventes d'actifs carbone et des ventes aux enchères des quotas d'émissions de gaz à effet de serre (+0,3 Md€), pourtant déjà constaté en 2018 ;
- le remboursement de certains prêts et avances (+0,2 Md€) consentis dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir ;
- une « amende d'intérêt public » (+0,5 Md€) à la charge des sociétés de services technologiques Google France et Google Ireland Limited, dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public ;
- la restitution d'avances à l'État par une société de vente de matériels terrestres et maritimes (+0,2 Md€), l'augmentation des versements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur (0,2 Md€) et la récupération d'indus (+0,1 Md€).

Pour leur part, les recettes de fonds de concours et d'attributions de produits se situent en 2019 à un niveau meilleur qu'attendu en loi de finances (+0,5 Md€), en particulier celles qui se rapportent aux ministères chargés des armées, de la cohésion des territoires, de la transition écologique, de l'intérieur et du travail (+0,1 Md€ chacun).

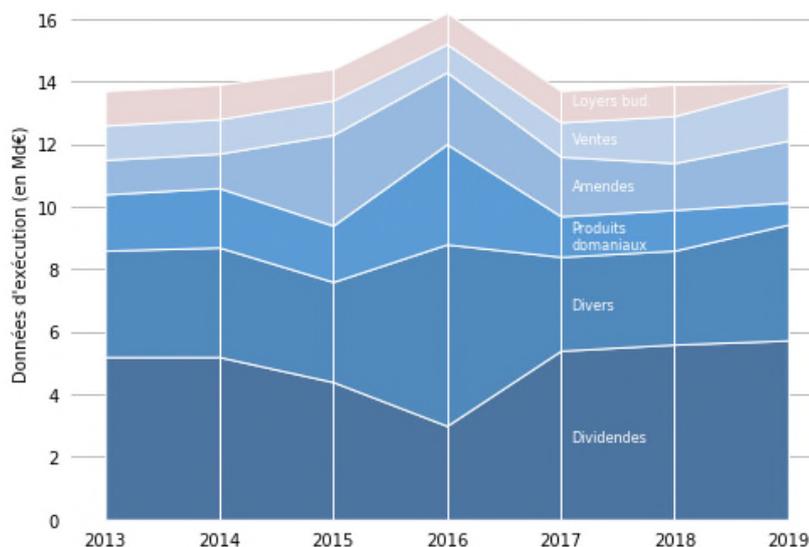
1.2 Un niveau stable de recettes non fiscales

Après avoir nettement diminué au début de la décennie, les recettes non fiscales ont, par la suite, connu une tendance stable, sauf en 2016, marquée par d'importants versements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur, suite à la réforme de ces dernières.

L'abandon par la loi de finances pour 2019 du dispositif des loyers dits « budgétaires » pour ce qui concerne les ministères civils (cf. § 2.5.1 ci-après), sans incidence sur le solde budgétaire, a conduit à une diminution des produits du domaine de l'État de près de 1,0 Md€, à laquelle s'ajoute la baisse de 0,7 Md€ des redevances d'usage des fréquences radioélectriques (le solde du produit de la cession, de la bande de fréquences de 700 MHz ayant été encaissé l'an dernier).

Celles-ci ont, cependant, été entièrement compensées par la croissance des autres catégories de recettes, aboutissant à ce que le niveau des recettes non fiscales reste stable d'un exercice à l'autre, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

Graphique n° 4 : Évolution des recettes non fiscales depuis 2013



Source : Chorus.

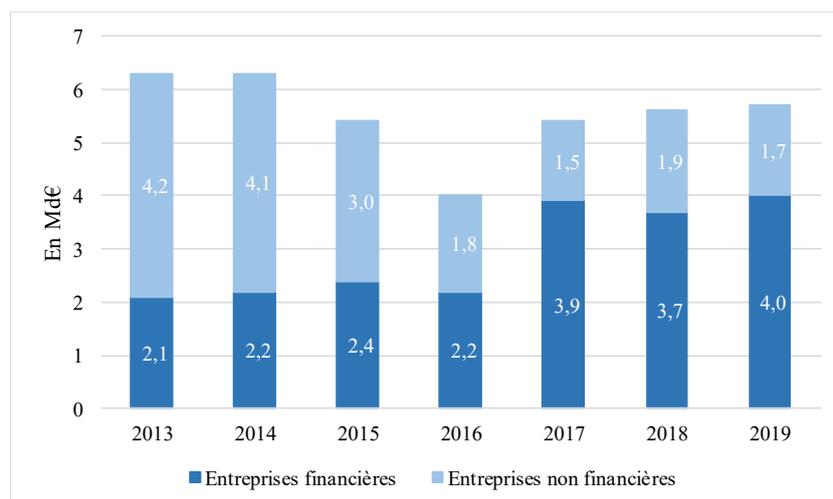
On observe, par ailleurs, que, depuis 2013, les dividendes et les recettes assimilées, d'une part, et l'ensemble des autres recettes non fiscales, d'autre part, évoluent de manière symétriquement opposée.

Depuis 2013, les dividendes et les recettes assimilées ont représenté, selon les années, entre un quart et près de la moitié des recettes non fiscales de l'État. Après une chute importante en 2016, leur part est revenue au niveau moyen constaté (soit 40,0 % environ), soit 5,7 Md€ en 2019.

Sur cette période, les dividendes versés par les entreprises financières – Caisse des dépôts et consignations (CDC) et Banque de France, essentiellement² – se sont inscrits dans une trajectoire presque ininterrompue de hausse, à l'inverse de ceux versés par les entreprises non financières.

² Respectivement, 19,7 % et de 78,9 % des dividendes versés à l'État en 2019 par six entreprises financières, hors contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS), cf. § 2.1.

Graphique n° 5 : Dividendes des entreprises financières et non financières



Source : Chorus.

Ainsi, alors que, en 2013, les entreprises financières n'étaient à l'origine que d'un tiers des produits des participations financières de l'État, leur part s'établit à près des trois quarts d'entre eux en 2019.

La progression avait été particulièrement marquée en 2016 et 2017, notamment sous l'effet, d'une part, du paiement en actions, plutôt qu'en numéraire, des dividendes d'EDF (1,7 Md€ en 2016, 1,3 Md€ en 2017) et, d'autre part, de la politique active de perception d'acomptes sur dividendes dont a fait l'objet la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

1.3 Un recours plus important aux procédures de fonds de concours et d'attributions de produits

En 2019, les recettes de fonds de concours et d'attributions de produits s'élevèrent, respectivement, à 4,8 Md€ et 1,0 Md€. Les premières progressent fortement par rapport à 2018 (+1,3 Md€), tandis que les secondes sont stables et voient leur part dans les recettes totales se réduire d'un exercice à l'autre (17,2 % en 2019 contre 22,2 % en 2018).

Les parties versantes sont pour 50,0 % environ du montant total des recettes de 2019 des entités du secteur public (3,0 Md€), pour 35,0 % environ d'autres tiers français (2,0 Md€) et pour moins de 5,0 % des institutions, fonds ou autres tiers européens (0,2 Md€). Les versements

intervenues dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir se sont élevés à 152,0 M€ (2,7 %).

L'affectation de ces recettes aux programmes du budget général de l'État a entraîné l'ouverture de crédits selon des règles de gestion identiques³ entre les deux procédures.

Tableau n° 2 : Évolution des rattachements de crédits (en Md€)

	AE ouvertes		CP ouverts	
	2018	2019	2018	2019
Total	4,7	6,5	4,5	5,8
Transition écologique et solidaire	2,0	2,4	2,2	2,1
Travail	0,3	1,6	0,3	1,6
Armées	0,8	0,8	0,8	0,8
Cohésion des territoires	0,9	0,8	0,5	0,5
Autres ministères	0,7	0,9	0,8	0,8

Source : Chorus.

Les tableaux ci-après détaillent les principales variations intervenues entre les deux exercices.

³ À l'exception de celles relatives aux reports et à l'ouverture d'autorisations d'engagements (AE) dites « préalables », c'est-à-dire ouvertes dès la signature d'un contrat ou d'une convention.

Tableau n° 3 : Évolution des rattachements d'AE (en M€)

	AE ouvertes en 2018	AE ouvertes en 2019	Var.	Commentaires	
45 fonds actifs en 2018 mais pas en 2019	54	0	-54	Variations individuelles inférieures à 15 M€	
59 fonds actifs en 2019 mais pas en 2018	0	192	192	Dont 64 M€ ouverts en 2019 sur un fonds (P212, Armées)	
306 fonds actifs en 2018 et en 2019	Variations à la hausse supérieures à 50 M€ (6 fonds)	1 427	3 258	1 831	Concernent principalement un fonds relatif à la contribution de France compétences au plan d'investissement dans les compétences (1,3 Md€, P103, Travail) et un fonds relatif au financement d'infrastructures dans le domaine des transports et au développement du réseau routier national (0,3 Md€, P203, Transition écologique et solidaire)
	Variations à la baisse supérieures à 50 M€ (1 fonds)	74	21	-53	Concerne un fonds relatif à la cession de biens mobiliers (P178, Armées)
	Autres rattachements (299 fonds)	3 139	2 984	-155	Variations individuelles à la hausse ou à la baisse inférieures à 50 M€
Total	4 694	6 455	1 761		

Source : Chorus.

Tableau n° 4 : Évolution des rattachements de CP (en M€)

	CP ouverts en 2018	CP ouverts en 2019	Var.	Commentaires	
47 fonds actifs en 2018 mais pas en 2019	380	0	-380	Dont 326 M€ ouverts en 2018 sur un fonds relatif au paiement par l'AFITF de l'indemnité due à Ecomouv' (P203, Transition écologique et solidaire)	
58 fonds actifs en 2019 mais pas en 2018	0	121	121	Dont 52 M€ ouverts en 2019 sur un fonds relatif aux dons collectés pour la reconstruction de la cathédrale Notre-Dame de Paris (P175, Culture)	
310 fonds actifs en 2018 et en 2019	Variations à la hausse supérieures à 50 M€ (5 fonds)	603	2 347	1 744	Concernent principalement un fonds relatif à la contribution de France compétences au plan d'investissement dans les compétences (1,3 Md€, P103, Travail) et un fonds relatif au financement d'infrastructures dans le domaine des transports et au développement du réseau routier national (0,3 Md€, P203, Transition écologique et solidaire)
	Variations à la baisse supérieures à 50 M€ (1 fonds)	74	21	-53	Concerne un fonds relatif à la cession de biens mobiliers (P178, Armées)
	Autres rattachements (304 fonds)	3 451	3 327	-124	Variations individuelles à la hausse ou à la baisse inférieures à 50 M€
Total	4 509	5 815	1 307		

Source : Chorus.

1.4 Des créances non fiscales dont le montant progresse fortement

L'examen de la situation en fin d'exercice des créances redevables à caractère non fiscal et des autres créances non fiscales permet de compléter l'analyse de l'exécution budgétaire.

Tableau n° 5 : Évolution du montant des créances liées à des sanctions et amendes sur le périmètre du budget général (en M€)

Bilan		31 déc. 2018	31 déc. 2019	Variation
Créances redevables	Sanctions prononcées par les autorités adm. indépendantes	277	143	-134
	Autres amendes et condamnations pécuniaires	2 631	3 954	1 323
	Dépréciations	-2 329	-3 499	-1 171
	Valeur nette	580	598	18

Source : Chorus (données 2018 publiées).

La valeur brute des autres amendes et condamnations pécuniaires progresse, de même que le montant des dépréciations qui s'y rapportent, suite au reclassement de créances qui avaient, au cours des exercices antérieurs, été comptabilisées à tort en créances fiscales.

En valeur nette, le montant des créances redevables est stable d'une fin d'exercice à l'autre. Ces créances sont, de manière forfaitaire, très largement dépréciées, compte tenu de leurs faibles perspectives de recouvrement.

Tableau n° 6 : Évolution du montant des autres créances non fiscales sur le périmètre du budget général (en M€)

Bilan		31 déc. 2018	31 déc. 2019	Variation
Créances et produits à recevoir	Recettes accidentelles (intérêts moratoires, majorations, etc.)	522	511	-11
	Fonds de concours	471	405	-67
	Indemnités à recouvrer	127	126	-1
	Produits du domaine	102	97	-5
	Divers créances et produits à recevoir	755	3 525	2 769
	Dépréciations	-937	-947	-10
	Valeur nette	1 041	3 716	2 676

Source : Chorus (données 2018 publiées).

Le solde des autres créances non fiscales progresse fortement, à niveau de dépréciation presque inchangé, suite notamment :

- aux décisions⁴ prises par l'autorité de la concurrence de sanctionner certaines pratiques observées dans le secteur des titres-restaurant (415,0 M€ d'amendes) et dans celui de la publicité en ligne liée aux recherches (150 M€) ;
- à la convention judiciaire d'intérêt public conclue le 29 janvier 2020 avec le constructeur aéronautique Airbus pour 2,1 Md€.

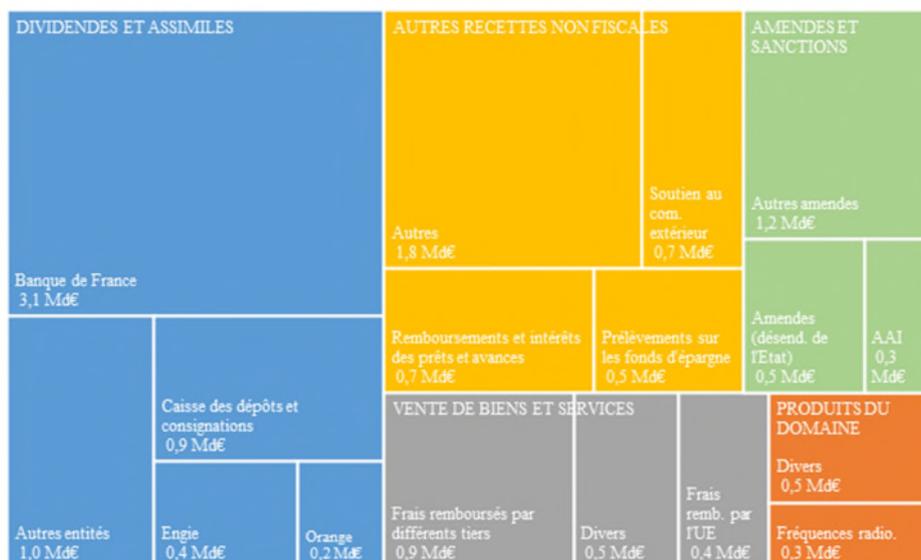
Par ailleurs, le montant des recettes qui n'ont pas pu être imputées à temps sur l'exercice budgétaire 2019 est non significatif (1,2 % des recettes totales).

⁴ Respectivement 19-D-25 du 17 décembre 2019 et 19-D-26 du 19 décembre 2019.

2 L'examen des recettes non fiscales

Les recettes non fiscales de l'État recouvrent des ressources de nature variée et d'importance inégale, retracées en 2019 à l'aide de 237 comptes (ou lignes) budgétaires. Une vingtaine d'entre eux concentre trois quarts environ des recettes de l'exercice, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

Graphique n° 6 : Principales recettes non fiscales en 2019



Source : Chorus.

Sont examinées ci-après les lignes de recettes qui présentent un solde significatif, qui connaissent une évolution importante d'un exercice à l'autre ou qui sont concernées par des événements particuliers en 2019.

2.1 Les versements de la Caisse des dépôts et consignations

Trois lignes de recettes concernent des versements de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) :

- deux d'entre elles figurent dans la catégorie des « dividendes et recettes assimilées » : il s'agit, d'une part, de la fraction qui revient à l'État du résultat net de l'activité pour compte propre de la Caisse (ligne 211058) et, d'autre part, la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée en application du régime fiscal dont elle relève (ligne 211101) ;
- une troisième ligne de recettes, classée dans la catégorie « Divers », concerne la rémunération de la garantie apportée par l'État au passif du fonds d'épargne (ligne 260301), qui gère pour le compte de ce dernier une large part des dépôts d'épargne réglementée⁵ ; le prélèvement⁶ est opéré sur le résultat du fonds dans la limite des exigences prudentielles qui s'imposent à lui.

**Tableau n° 7 : Prévion et exécution des versements
opérés par la CDC (en Md€)**

	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019
Versements de la CDC	2,1	1,9	1,4
Dividende	1,0	1,0	0,8
CRIS	0,5	0,4	0,1
Prélèvements sur les fonds d'épargne	0,6	0,5	0,5

Source : documents budgétaires et Chorus.

Le montant total des versements de la CDC s'établit en 2019 à un niveau inférieur tant à celui de 2018 qu'à la prévision de la loi de finances initiale (LFI) pour 2019.

En effet, seules les recettes relatives aux prélèvements sur les fonds d'épargne sont stables d'un exercice à l'autre. Ainsi que le détaille le tableau suivant, le dividende versé en 2019 a été moins important que prévu en raison d'un contexte boursier défavorable, qui a pesé sur le résultat consolidé de la section générale de la CDC pour 2018.

⁵ Livrets A, livrets de développement durable et solidaire, livrets d'épargne populaire.

⁶ Article R. 221-11 du code monétaire et financier, modifié par l'article 3 du décret n° 2008-1264 du 4 décembre 2008.

Tableau n° 8 : Détail des dividendes versés par la CDC (en M€)

Année de versement	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	2019
Résultat net consolidé N-1	1 793	1 371	1 783	1 906	1 920	1 768
Résultat net social N-1	850	925	1 170	1 254	nd	1 271
Versement au titre des résultats N-1 (a ou b) + (c)	638	463	585	441	960	372
(a) Règle permanente : 50 % du résultat N-1 consolidé retraité dans la limite de 75 % du résultat social N-1	638	s.o.	s.o.	753	960	914
(b) Règle temporaire : 50 % du résultat N-1 consolidé dans la limite de 50 % du résultat social N-1	s.o.	463	585	s.o.	s.o.	s.o.
(c) Acompte versé en N-1	0	0	0	-312	0	-542
Acompte versé au titre des résultats N	0	0	312	542	0	403
Versement total	638	463	897	983	960	775

Source : documents budgétaires, comptes individuels et consolidés de la CDC.

Au surplus, le montant de la CRIS diminue fortement en raison du rattrapage sur 2019 du montant des acomptes versés en 2018, qui s'est avéré trop important par rapport au résultat fiscal finalement constaté.

La Cour signale depuis plusieurs exercices que, en comptabilité budgétaire, le classement de cette contribution au sein des recettes non fiscales de l'État est contestable⁷ et devrait être guidé par la nature économique de ce prélèvement plutôt que sa qualification formelle :

- son montant est calculé selon les mêmes modalités que l'impôt sur les sociétés, comme cela avait été le cas en 2017 par exemple (application de la contribution exceptionnelle précitée, ajustement du quatrième acompte en application des règles de calcul introduites par la LFI pour 2017) ; la Caisse impute par ailleurs sur la CRIS les réductions et crédits d'impôt sur les sociétés dont elle bénéficie ;
- elle-même relève la parfaite similitude entre la CRIS et l'impôt sur les sociétés lorsqu'elle indique que son montant « est égal à celui qui résulterait de l'application aux bénéficiaires de l'établissement de l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun »⁸ ;
- en comptabilité nationale, la CRIS fait partie des prélèvements obligatoires.

En prenant note que la direction du budget estime désormais envisageable de modifier le classement comptable de la CRIS afin de

⁷ Il en va de même en comptabilité générale. Cf. Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l'État – Exercice 2018*, mai 2019, § 161.

⁸ Groupe Caisse des dépôts, rapport financier 2018, page 194.

retracer celle-ci au sein des recettes fiscales de l'Etat, la Cour reconduit la recommandation suivante.

Recommandation n° 1 (reconduite, direction du budget) : classer parmi les recettes fiscales de l'État la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations.

2.2 Le dividende versé par la Banque de France

Le bénéfice à répartir au titre de 2018 s'est établi à 4,6 Md€⁹ :

- 1,2 Md€ ont été affectés à des comptes de réserve et 0,1 Md€ à la Caisse de réserve des employés ;
- 3,2 Md€ ont été versés en numéraire à l'État à titre de dividendes (ligne 211051), dont 0,1 Md€ ont été ensuite transférés au compte d'affectation spéciale (CAS) « Participation de la France au désendettement de la Grèce ».

Le montant du dividende ainsi payé en 2019 est supérieur à celui de 2018 (2,2 Md€) et à ce qui était prévu en LFI (2,8 Md€).

La Banque de France explique cette évolution par « *la hausse des revenus tirés des titres détenus dans le cadre de la politique monétaire, en lien avec l'accroissement des encours de ces titres* » et « *la hausse des taux d'intérêt en dollars américains* », qui ont entraîné une augmentation de près de 40,0 % de son résultat net d'un exercice à l'autre¹⁰.

2.3 Les dividendes versés par les entreprises non financières

En 2019, quarante-sept entreprises non financières ont payé en numéraire des dividendes à l'État, pour un montant total de 1,7 Md€ (lignes 2116x) contre 1,9 Md€ en 2018.

Six d'entre elles, qui ont chacune versé un montant supérieur à 100 M€, sont à l'origine de plus des trois quarts des recettes totales encaissées par l'État. Il s'agit d'Engie (433,1 M€), d'Orange (249,3 M€),

⁹ Séance du 12 mars 2019 du conseil général de la Banque de France.

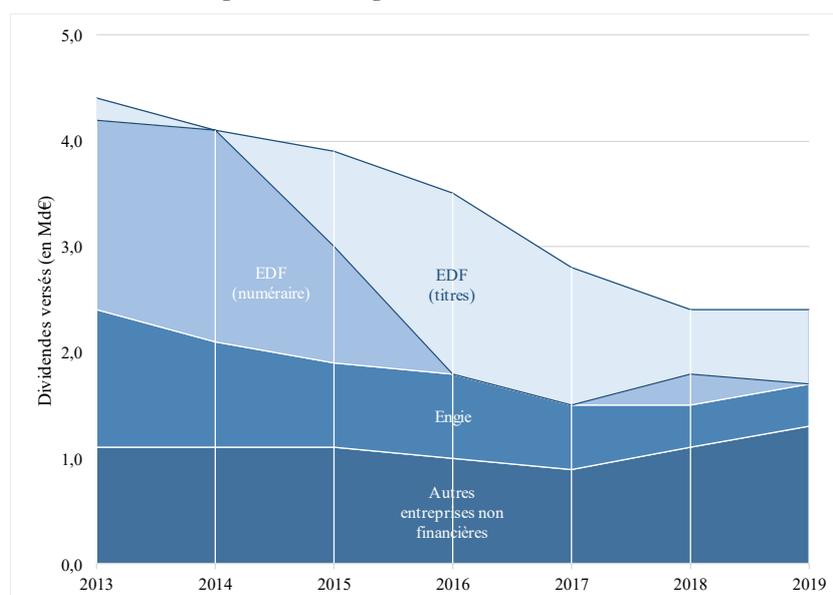
¹⁰ Banque de France, rapport annuel 2018, page 106.

d'ADP (185,4 M€), de BPI (165,0 M€)¹¹ de Renault (157,6 M€) et de La Poste (147,0 M€).

Dans le cas d'EDF, l'État a choisi, à compter de 2015, de se faire payer en actions une partie de ses dividendes, puis la totalité à partir de 2016, ce qui a eu une incidence significative sur les recettes non fiscales dans la mesure où l'entreprise était, jusqu'alors, la plus importante en termes de dividendes distribués et payés en numéraire.

Si l'acompte (0,3 Md€) sur les dividendes au titre des résultats de 2018 a, cependant, été payé en numéraire en décembre 2018, le solde a bien été versé en actions. Ceci explique la légère diminution en 2019 des recettes encaissées s'agissant des entreprises non financières, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

Graphique n° 7 : Évolution des dividendes versés par les entreprises non financières



Source : Chorus.

¹¹ En dépit de la nature des activités de BPI, son dividende est comptabilisé parmi ceux des entreprises non financières.

L'État s'est, par ailleurs, engagé à opter pour un paiement en actions des dividendes relatifs aux exercices 2019 et 2020¹².

2.4 Les reversements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur

À compter du 1^{er} janvier 2017, la loi confie à Bpifrance Assurance Export, en qualité de mandataire, la gestion d'un portefeuille d'instruments assurantiels¹³ appelé « compte des procédures publiques » qui était, auparavant, assurée par la Compagnie française pour le commerce extérieur avec la garantie de l'État.

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 : encaissement des primes, indemnisation des sinistres, gestion des récupérations, etc.

Le cas échéant, l'excédent de la procédure d'assurance-crédit fait l'objet d'un reversement annuel du compte aux recettes non fiscales du budget général.

En 2019, ce reversement s'est élevé à 0,7 Md€ (ligne 260201) contre 0,4 Md€ en 2018 et 0,5 Md€ prévus en LFI, en raison, principalement, d'un niveau élevé d'encaissement de primes et d'une sinistralité moins forte qu'attendu.

2.5 Les autres recettes non fiscales

Les autres lignes de recettes non fiscales dont l'exécution budgétaire en 2019 appelle un commentaire particulier sont détaillées ci-après.

2.5.1 Les produits du domaine de l'État

Le montant des redevances d'usage des fréquences radioélectriques perçues par l'État (ligne 2204) s'élève en 2019 à 0,3 Md€. Il diminue fortement par rapport à celui de 2018 (1,0 Md€), au cours de laquelle avait été encaissé le solde du produit de la cession, intervenue fin 2015, de la bande de fréquences de 700 MHz.

¹² Agence des participations de l'État, *Rapport relatif à l'État actionnaire*, annexe au projet de loi de finances pour 2020, page 36.

¹³ Destinés à faciliter le développement à l'étranger des entreprises françaises en sécurisant leurs opérations commerciales.

Par ailleurs, le paiement par les administrations de leurs loyers dits « budgétaires » (ligne 220901) a entraîné la comptabilisation d'une recette (et d'une dépense) d'ordre¹⁴ d'un montant de 0,1 Md€ en 2019, contre 1,0 Md€ en 2018. Ce dispositif¹⁵ de facturation interne à l'État est, en effet, abandonné à compter du 1^{er} janvier 2019 s'agissant des ministères civils, et le sera, pour des raisons techniques, en 2020 dans le cas du ministère des armées.

2.5.2 Les produits de la vente de biens et services

Le montant du remboursement par l'Union européenne (UE) des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit de son budget (ligne 230101), stable d'un exercice à l'autre, s'élève à 0,4 Md€. Depuis 2018, ces impôts et taxes ne concernent plus que des droits de douane, les cotisations sur le sucre ayant pris fin en 2017 en même temps que le régime de quotas qui visait à soutenir l'industrie sucrière dans l'UE.

Les frais d'assiette et de recouvrement d'impôts et de taxes affectés à des tiers, autres que ceux qui se rapportent aux impôts locaux (et constituent des recettes fiscales), s'élèvent à 1,0 Md€ en 2019 (lignes 2303x), en progression de 25,1 % par rapport à 2018. Cette évolution résulte notamment du transfert à la sécurité sociale d'une fraction supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), prévu par la LFI 2019.

Enfin, parmi les autres produits, on relève, comme en 2018, la comptabilisation de recettes (0,3 Md€, ligne 239908) liées aux ventes d'actifs carbone et aux ventes aux enchères des quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Les recettes ont en effet dépassé le plafond annuel¹⁶ au-delà duquel elles reviennent à l'État et non plus à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

2.5.3 Les remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières

Le principal mouvement de 2019 concerne l'encaissement, dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (cf. § 3.1 ci-après),

¹⁴ C'est-à-dire qui n'a pas été encaissée (ou décaissée, dans le cas d'une dépense) par un comptable public, contrairement à ce que prévoit l'article 28 de la LOLF.

¹⁵ Dont l'objet était de sensibiliser les administrations au coût de leur occupation du parc domanial de l'État.

¹⁶ Abaissé de 550 M€ à 420 M€ par l'article 83 de la loi de finances pour 2019.

de recettes relatives au remboursement de diverses créances (0,3 Md€, contre 0,1 Md€ en 2018).

2.5.4 Les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites

Le produit des amendes prononcées par les autorités nationale et communautaire de la concurrence (lignes 2502x et 2503x) progresse fortement d'un exercice à l'autre (+54,0 %), pour s'établir à 0,3 Md€.

Il se situe à un niveau cohérent avec celui observé entre 2009 et 2018 (de 100,0 à 500,0 M€ selon les années), nonobstant les exercices 2015 et 2016 au cours desquels des montants record avaient été encaissés, respectivement 1,6 Md€ et 1,0 Md€, suite à la condamnation d'ententes dans les secteurs des produits d'entretien et d'hygiène ainsi que du transport de colis.

Le produit des autres amendes et condamnations pécuniaires (lignes 2505x) augmente dans des proportions comparables (+47,8 %), pour s'établir à 1,2 Md€. Il se rapporte notamment à un versement de 0,5 Md€ réalisé par les sociétés Google France et Google Ireland dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public.

2.5.5 Les recettes diverses

En dehors de la rémunération de la garantie apportée par l'État au passif du fonds d'épargne (0,5 Md€) et des reversements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur (0,7 Md€) examinés ci-avant (cf. respectivement § 2.1 et § 2.4), les recettes diverses s'établissent à 1,8 Md€ en 2019, en hausse de 0,3 Md€ par rapport à 2018.

Cette augmentation correspond, pour l'essentiel, à la restitution d'avances à l'État par une société de vente de matériels terrestres et maritimes (+0,2 Md€), la récupération d'indus (+0,1 Md€) et la rémunération d'actifs dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (+0,1 Md€).

Elle compense la baisse des prélèvements opérés par l'État sur les ressources accumulées des entités qu'il contrôle (ligne 269807), qui, en 2019, ont représenté à peine 18,0 M€ (contre 200,8 M€ en 2018).

3 Le suivi de certaines recettes non fiscales et assimilées

L'information relative aux recettes tirées des investissements d'avenir mériterait d'être revue. Par ailleurs, la procédure des fonds de concours devrait faire l'objet d'un contrôle interne renforcé et davantage formalisé, compte des enjeux et des risques qui s'attachent à celle-ci.

3.1 La traçabilité insuffisante des recettes liées aux investissements d'avenir

Le premier programme d'investissements d'avenir (PIA 1) a été mis en place par la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010. D'un montant initial de 35,0 Md€ d'AE et CP, le PIA 1 avait pour objectif de « financer des investissements visant à augmenter le potentiel de croissance de la France », en majorité des projets pluriannuels de recherche et de développement (cf. annexe 1).

Pourtant présenté comme une démarche exceptionnelle, il a, par la suite, été complété par un deuxième programme (PIA 2) de 12,0 Md€ d'AE et CP, mis en place par la LFI pour 2014. Un troisième programme (PIA 3) a été créé par la LFI pour 2017, pour lequel 10,0 Md€ d'AE ont été ouverts en 2017. À la différence des PIA précédents, l'ouverture des CP est, dans son cas, échelonnée sur la période prévue de réalisation (2018-2022).

Les trois PIA font l'objet d'un mode de gestion extrabudgétaire :

- les crédits sont versés par l'État à des opérateurs désignés par la loi¹⁷, qui agissent pour son compte dans le cadre de conventions conclues avec le secrétariat général pour l'investissement (SGPI)¹⁸ ;
- le versement de ces fonds aux bénéficiaires finaux intervient postérieurement et en dehors, donc, du cadre budgétaire de l'État.

3.1.1 Des recettes non fiscales significatives à terme pour l'État

La mise œuvre des PIA doit conduire à des retombées d'ordre socio-économique dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la

¹⁷ Article 8 de la LFR du 9 mars 2010 et décret n° 2010-442 du 3 mai 2010.

¹⁸ Structure interministérielle qui relève du Premier ministre, créée pour piloter la mise en œuvre des PIA.

recherche ainsi qu'à des retours financiers pour l'État qui, pour certains, entrent dans le champ de ses recettes non fiscales :

- le remboursement du financement¹⁹ apporté par lui sous la forme de prêts²⁰, d'avances et d'autres créances immobilisées ;
- le produit de certains actifs : dividendes des participations, intérêts des prêts et avances ;
- la rémunération de droits concédés : redevances sur chiffre d'affaires et royalties.

Dans le « jaune » relatif aux investissements d'avenir annexé au PLF 2020, le montant total des retours financiers pour la période 2011-2024 est évalué à 6,6 Md€. Dans son rapport d'évaluation du premier volet des PIA (2009-2019), le comité de surveillance des investissements d'avenir indique, par ailleurs, que « *En y ajoutant les rendements tirés des investissements dans les fonds estimés par la direction financière du SGPI à 4,3 Md€, le montant total des retours financiers des PIA devrait atteindre environ 11,0 Md€.* »²¹

Le cadre des retours financiers est fixé par les conventions liant l'État et les opérateurs chargés de mettre en œuvre les actions des PIA. Ces derniers négocient avec les bénéficiaires finaux les conditions techniques et commerciales de déclenchement des retours et en suivent seuls la réalisation. Une fois les recettes correspondantes encaissées par eux, puis reversées à l'État, leur imputation comptable définitive est réalisée par l'ordonnateur compétent.

Sans en exagérer la portée, un tel circuit n'est pas exempt de tout risque, notamment celui que les recettes correspondantes n'aient pas été recouvrées par les opérateurs ou que ceux-ci ne les aient pas reversées en tout ou partie à l'État. À ce constat s'ajoute le fait que, en ce qui concerne ce dernier, le processus de recouvrement et de comptabilisation est complexe et implique de nombreux intervenants²² à un titre ou un autre.

¹⁹ Les cessions de titres de participation, et les plus ou moins-values constatées à cette occasion, sont retracées par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État ».

²⁰ Uniquement pour ceux d'entre eux qui n'entrent pas dans le champ d'un compte de concours financier ou du CAS précité.

²¹ Secrétariat général pour l'investissement, « *Le programme d'investissements d'avenir, un outil à préserver, une ambition à refonder* », novembre 2019, page 104.

²² Direction générale des finances publiques (DGFIP), ministères concernés par les PIA, agence des participations de l'État, direction générale du Trésor, direction du budget (DB), SGPI.

Cette situation justifierait de fournir une information adaptée, propre à améliorer la prévision, ce qui n'est cependant pas le cas fin 2019.

3.1.2 Une information sur les retours peu satisfaisante

Les retours financiers, réalisés et prévisionnels, sont restitués en détail, chaque année depuis 2014, dans le rapport (« jaune » budgétaire) relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir, annexé au projet de loi de finances.

Ils sont présentés en synthèse du document dans un tableau par actions et, depuis le « jaune » annexé au PLF 2019, par nature, en distinguant la rémunération (dividendes, intérêts) des actifs de leur remboursement, ainsi que le recommandait la Cour. De même, la qualification de retours « budgétaires » est désormais utilisée pour désigner l'ensemble des retours, et non pas uniquement les remboursements du principal comme c'était le cas auparavant, ce qui n'avait pas de sens.

Ces évolutions sont bienvenues, mais l'information budgétaire peut encore être largement améliorée. Depuis l'origine, les données d'exécution qui figurent dans le « jaune » ne sont, en effet, pas celles de l'État, mais des opérateurs concernés qui, en tant qu'intermédiaires, encaissent, dans un premier temps, les retours financiers, avant de les reverser à l'État.

Tableau n° 9 : Retours financiers des PIA sur le périmètre du budget général (en M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Encaissements constatés par les opérateurs (selon "jaune")	17	39	44	44	103	68	139	92	190	737
Recettes non fiscales de l'Etat (PIA)	0	0	0	1	2	19	46	202	423	694

Source : « jaune » budgétaire annexé au PLF 2020 (hors remboursements de prêts ; données 2019 estimées au 30 juin) et Chorus.

Dès lors, leur présentation, dans un document qui a d'abord trait au budget de l'État, ne donne pas une image fidèle à la réalité du montant des recettes non fiscales effectivement encaissées par lui au titre des PIA.

Par ailleurs, ce choix empêche de détailler les retours par support budgétaire (budget général, compte d'affectation spéciale des participations financières, comptes de concours financier) ou de les isoler parmi les recettes, prévisionnelles ou réalisées, mentionnées dans les autres

documents budgétaires (voies et moyens, projets et rapports annuels de performances), sauf à présenter des chiffres incohérents.

Dans la mesure où les retours financiers des PIA n'ont, pour l'essentiel, pas encore été constatés (environ 5,0 Md€ supplémentaires attendus d'ici 2024), cette situation doit être corrigée.

La Cour reconduit donc la recommandation suivante, qui avait fait l'objet en 2017 d'une mention dans le référé²³ relatif aux cinquante recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances.

Recommandation n° 2 (reconduite, direction du budget et secrétariat général pour l'investissement) : rendre compte, dans l'ensemble des documents concernés, des retours financiers des PIA, en distinguant les recettes encaissées par les opérateurs de celles effectivement encaissées par l'État.

3.2 Le contrôle à renforcer des fonds de concours

La procédure comptable des fonds de concours ne fait pas l'objet d'un contrôle interne suffisamment formalisé, en dépit des enjeux et des risques qui s'y attachent.

3.2.1 Des risques d'irrégularité inhérents à la procédure

Deux facteurs significatifs de risque peuvent être identifiés.

3.2.1.1 Un morcellement important des crédits

Depuis 2013, le nombre de fonds de concours et d'attributions de produits progresse régulièrement, tout comme leur taux d'inactivité, c'est-à-dire la part d'entre eux qui n'a donné lieu à aucune recette.

²³ Référé du Premier président de la Cour des comptes n° 2017-2207 du 19 juillet 2017.

**Tableau n° 11 : Évolution du nombre de fonds de concours
et d'attributions de produits du budget général**

Exercice	1er janvier	Créations	Désactivations	31 décembre	Taux d'inactivité
2013	499	21	-41	479	24,2 %
2014	479	25	-44	460	23,5 %
2015	460	50	-13	497	24,1 %
2016	497	28	-17	508	23,8 %
2017	508	13	-20	501	28,5 %
2018	501	21	-21	501	29,7 %
2019	501	31	-26	506	27,9 %
<i>Dont FdC</i>	332	25	-21	336	35,4 %

Source : Chorus au 10 janvier 2020.

Pour ce qui concerne 2019, et comme les années précédentes, on relève notamment que :

- seuls huit fonds de concours et deux attributions de produits ont, chacun, dépassé 100 M€ de recettes, pour un montant cumulé de 4,5 Md€, soit, à eux seuls, plus de trois quarts des recettes totales ;
- 18 fonds, parmi les 21 créés, totalisent à peine 11,9 M€ de recettes.

Pourtant, tous les ans depuis 2014, la direction du budget recense les fonds de concours et attributions de produits inactifs ou de faible rendement et soumet, à l'occasion des opérations de fin de gestion, leur suppression à l'avis des ministères concernés.

Ainsi, l'annexe 2 de la circulaire 1BE-19-3837 du 30 septembre 2019 identifiait 88 fonds ou attributions à supprimer automatiquement et 35 autres rangés sous la catégorie « à décider ».

L'examen de ces 123 propositions fait cependant apparaître que :

- la moitié figurait déjà dans la circulaire de 2018 et plus des deux tiers d'entre elles ont été formulées au moins une fois depuis 2014 ;
- 18 sont systématiquement formulées depuis 2014.

En effet, en moyenne depuis 2014, moins d'un fonds ou d'une attribution sur cinq signalés dans les circulaires précitées a finalement bien été supprimé, ce qui n'est pas suffisant pour faire baisser leur nombre total, compte tenu des créations opérées par ailleurs.

La démarche consistant à solliciter les ministères s'avère donc peu efficace et d'autres moyens doivent désormais être recherchés pour rationaliser l'usage qui est fait des deux procédures, notamment la

désactivation automatique dans Chorus des fonds et attributions les moins souvent utilisés.

3.2.1.2 Un suivi des crédits réalisés en dehors de Chorus

La création dans Chorus d'un fonds de concours est opérée à la demande des ministères par la direction du budget, qui lui attribue un numéro et un libellé.

Les AE et CP correspondant aux recettes encaissées²⁴ sont rattachés aux programmes des ministères concernés par un arrêté hebdomadaire et rendus disponibles dans Chorus. À cette occasion, l'identité des parties versantes n'est que rarement renseignée dans le progiciel.

Par la suite, il n'est plus possible de distinguer, en cours de gestion, les crédits ouverts ou consommés sur fonds de concours des autres crédits :

- d'une part, la nomenclature budgétaire ne prévoit pas une telle distinction ;
- d'autre part, lors de la consommation des crédits, la saisie dans Chorus du numéro de fonds de concours auquel ils se rattachent est possible, mais facultative et, là encore, assez rare.

Dans les faits, les dépenses sur crédits de fonds de concours sont donc suivies de manière extra-comptable par une multiplicité d'acteurs au sein des ministères, selon des modalités propres à chacun d'eux, à qui il appartient notamment :

- de justifier que l'emploi des fonds perçus a été conforme à l'intention de la partie versante, conformément au II. de l'article 17 de LOLF et aux décrets²⁵ pris en application de ce dernier, notamment en lui adressant un compte-rendu d'exécution établi annuellement ;
- de déterminer et de déclarer, à l'occasion des opérations de fin de gestion, le montant non consommé des crédits de fonds de concours, reportables de droit en application du III de l'article 15 de la LOLF, contrairement aux crédits ordinaires soumis aux règles de plafonnement des reports prévues au II de ce même article.

Cette situation rend difficilement praticable le chemin de révision en comptabilité budgétaire. Elle entraîne, par ailleurs, un risque de contournement des procédures de report de crédits, dont l'incidence

²⁴ Ou à encaisser, dans le cas particulier des AE dites « préalables ».

²⁵ Articles 6 et 10 du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007, modifié par le décret 2013-680 du 24 juillet 2013.

potentielle doit être appréciée à l'aune des reports de crédits opérés au cours des derniers exercices.

**Tableau n° 12 : Reports de crédits de fonds de concours
sur le périmètre du budget général**

<i>En M€</i>		2015	2016	2017	2018	2019
		vers 2016	vers 2017	vers 2018	vers 2019	vers 2020
Travail	AE	11	10	7	104	20
	CP	16	16	12	253	338
Cohésion des territoires	AE	220	388	23	33	85
	CP	153	128	109	156	247
Transition écologique et solidaire	AE	387	268	205	231	182
	CP	271	368	338	163	54
Éducation nationale	AE	4	23	102	74	53
	CP	5	50	123	87	70
13 autres périmètres ministériels	AE	156	163	134	205	299
	CP	195	243	233	279	350
Total	AE	778	852	471	647	639
	CP	639	804	814	938	1 058

Source : Chorus.

Les reports de crédits d'un exercice à l'autre continuent de progresser en 2019 (+12,8 % en CP). Ce niveau élevé confirme la nécessité de sécuriser le suivi des crédits engagés sur fonds de concours préalablement à leur éventuel report.

3.2.2 Un contrôle et un suivi à renforcer

Depuis les opérations de fin de gestion de l'exercice 2015, les reports de fonds de concours font l'objet d'une circulaire annuelle de la direction du budget à l'intention, notamment, des responsables de la fonction financière ministérielle (RFFiM).

Les annexes n° 2 et 3 de la circulaire n° 1BE-19-3851 du 5 décembre 2019 rappellent ainsi que ces derniers doivent renseigner dans l'application *Tango* la consommation des crédits de fonds de concours, la part non consommée étant intégralement reportée, et être en mesure de la justifier à l'aide des comptes-rendus d'exécution envoyés aux parties versantes ou de toute autre pièce justificative. Il appartient ensuite aux services de contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) de vérifier, fonds par fonds, le montant des crédits déclarés comme non consommés et d'exprimer un

avis sur le bien-fondé des reports demandés. À cette occasion, ces derniers s'efforcent aussi de procéder aux réimputations nécessaires dans Chorus.

Plusieurs observations peuvent être formulées au sujet de cette procédure qui vise à sécuriser les reports de crédits :

- en l'absence d'un suivi formalisé et global, il n'est pas possible d'apprécier la réalité de son application d'un ministère à l'autre, ni les résultats obtenus, et, partant, de se prononcer sur son efficacité ;
- si, dans son principe, elle constitue une réponse au risque de contournement identifié précédemment, d'autres risques ne sont pas couverts par elle : par exemple, celui que des crédits excédentaires ne soient pas reversés ou que des consommations de crédits soient imputées à un fonds au-delà de la recette réellement encaissée ;
- sa mise en œuvre, en fin de gestion, n'exonère pas les ministères de réaliser des contrôles en cours d'année, y compris sur des aspects autres que budgétaires, tels que le respect de l'intention de la partie versante et le correct suivi des conventions signées ;
- en se reposant elle-même sur le suivi extra-comptable des ministères, elle pérennise des modalités de gestion dérogatoires et n'incite pas ces derniers à modifier leurs pratiques en renseignant dans Chorus les numéros de fonds de concours, ce qui devrait être la règle plutôt que l'exception, en l'absence, par ailleurs, de toute directive ou contrainte.

Sur les périmètres ministériels où les enjeux budgétaires le justifient, le contrôle interne financier mériterait donc d'être renforcé s'agissant des fonds de concours, par exemple en complétant les plans d'action de contrôle interne des ministères les plus concernés pour y faire apparaître les risques d'irrégularités budgétaires et les contrôles prévus en réponse.

De plus, les suivis que font les ministères des dépenses financées sur fonds de concours et attributions de produits devraient être agrégés en fin de gestion, de manière à disposer ensuite des informations nécessaires à l'analyse de l'exécution budgétaire. À cet égard, l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours et d'attributions de produits (« jaune ») annexé au projet de loi de finances n'est, dans sa forme actuelle, que peu éclairant.

La Cour reconduit donc, en la reformulant, la recommandation suivante.

<p>Recommandation n° 3 (reformulée, direction du budget) : désactiver dans Chorus les fonds de concours et les attributions de produits inactifs depuis plus de trois ans et renforcer le contrôle interne financier.</p>
--

Dans le cadre de l'évolution du contrôle budgétaire et de l'appui renforcé aux gestionnaires locaux, un contrôle *a posteriori* par les contrôleurs budgétaires en région a été lancé²⁶ en décembre 2019 afin d'apprécier le caractère traçable des ressources et crédits de fonds de concours ainsi que leur bon emploi.

Sur un plan technique, l'opportunité d'obliger les utilisateurs à renseigner systématiquement, lors de l'engagement et du paiement des dépenses le champ concerné dans Chorus sera examinée à l'aune des résultats de ce contrôle.

²⁶ Direction du budget, note DF-2REC-19-3582 du 17 décembre 2019.

Annexes

Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

La Banque de France, exercices 2011-2017 (décembre 2018)

Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche
publique (mars 2018)

L'État actionnaire (janvier 2017)

Le fonds d'épargne (décembre 2016)

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2018	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1	Classer parmi les recettes fiscales de l'État la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations.	Comme indiqué dans le Tome 1 (page 80) des voies et moyens annexées au PLF 2020, la DB estime qu'il convient de maintenir le traitement comptable de la CRIS en tant que recette non fiscale en l'état actuel de la législation.	La Cour signale depuis plusieurs exercices que le classement de la CRIS au sein des recettes non fiscales est contestable à plusieurs titres et devrait, par ailleurs, être guidé par la nature économique de ce prélèvement plutôt que sa qualification formelle.	Refus
2*	Rendre compte, dans l'ensemble des documents concernés, des retours financiers des PIA, en distinguant les recettes encaissées par les opérateurs de celles effectivement encaissées par l'État.	La DB indique que, pour la première fois de manière aussi détaillée, le tome 1 des voies et moyens annexées au PLF 2020 contient des éléments de prévision sur les recettes non fiscales liées aux PIA. L'indication des recettes effectivement encaissées par l'État dans le jaune relatif aux PIA reste à l'étude.	Dans le contexte où les retours financiers commencent à être significatifs et devraient encore progresser au cours des prochains exercices, l'information les concernant doit continuer d'être renforcée au-delà des compléments ponctuels apportés.	Mise en œuvre en cours
3	Renforcer le contrôle interne des fonds de concours et attributions de produits et consolider les suivis extra-comptables ministériels des dépenses que ces procédures financent	La DB indique qu'un contrôle a posteriori par les contrôleurs budgétaires en région a été lancé par la note DF-2REC-19-3582 du 17 décembre 2019. Il ne sera opportun d'expertiser les possibilités et les coûts induits par le fait de rendre contraignante dans Chorus la saisie des informations relatives aux dépenses financées par les fonds de concours et attributions de produits, qu'au vu des résultats et conclusions du contrôle a posteriori.	Sur les périmètres ministériels où les enjeux budgétaires le justifient, le contrôle interne financier mériterait d'être renforcé s'agissant des fonds de concours. Nonobstant les travaux récemment engagés, ce constat reste pertinent fin 2019.	Mise en œuvre en cours

* Recommandation faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017.