

Cour des comptes



Recettes non fiscales, fonds de concours et attributions de produits

**Note d'analyse de
l'exécution budgétaire**

2015

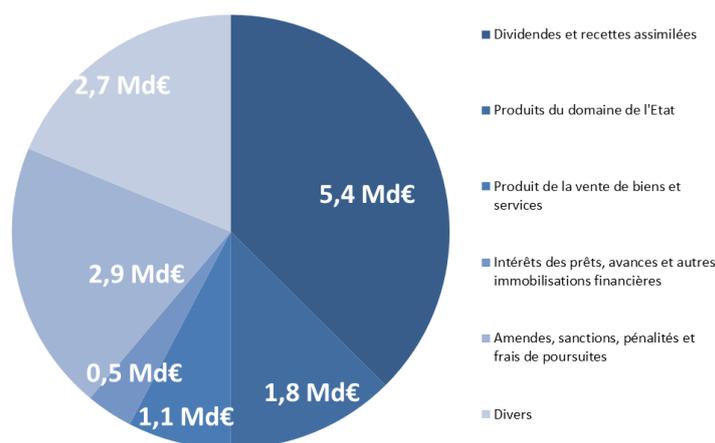
Les recettes non fiscales de l'État

Prévisions et exécution des recettes non fiscales de l'État en 2015

<i>Md€</i>	Exécution 2014	LFI 2015	LFR 2015	Exécution 2015
Dividendes et recettes assimilées	6,3	5,9	5,7	5,4
Produits du domaine de l'État	1,9	1,9	1,9	1,8
Produits de la vente de biens et services	1,1	1,2	1,1	1,1
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,4	0,9	0,5	0,5
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	1,1	1,2	2,7	2,9
Divers	3,2	3,2	2,8	2,7
Recettes non fiscales	13,9	14,2	14,7	14,4

Source : direction du budget

Ventilation des recettes fiscales en 2015 (Md€)



Source : direction du budget

Fonds de concours et attributions de produits

Prévisions et exécution des fonds de concours et attributions de produits en 2015

<i>Md€</i>	Exécution 2014		LFI 2015		Exécution 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonds de concours et attributions de produits	2,6	3,7	3,0	3,9	4,7	5,1

Source : direction du budget

Synthèse

Les recettes non fiscales de l'État, de 14,4 Md€ en 2015, sont en légère augmentation par rapport à la LFI (14,2 Md€) et par rapport à l'année précédente (13,9 Md€). Elles sont supérieures de 0,2 Md€ au montant prévu par la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour 2014-2019 (14,2 Md€) alors qu'elles étaient en retrait de 0,8 Md€ en 2014 par rapport à la LFPF 2012-2017 (13,9 Md€ contre 14,7 Md€).

Par ailleurs, les fonds de concours¹ et attributions de produits² sont supérieurs de 1,2 Md€ aux évaluations de la LFI et ont augmenté de 1,4 Md€ entre 2014 et 2015 pour atteindre 5,1 Md€ dont 1,1 Md€ en attributions de produits.

1. Des dividendes en baisse par rapport à la LFI

Les dividendes et produits assimilés de l'État (5,4 Md€) ont été en 2015 d'un montant plus faible que celui prévu en LFI (5,9 Md€) en raison de la baisse des dividendes des sociétés non financières (-0,7 Md€). L'État a, en effet, opté pour le versement en titres d'une partie du dividende 2015 d'EDF, à hauteur de 896 M€.

Les dividendes et produits assimilés des entreprises financières sont en légère hausse (+140 M€) par rapport à la LFI 2015 ainsi que par rapport à 2014, essentiellement grâce à une augmentation du dividende de la Banque de France (+155 M€ par rapport à la LFI 2015).

¹ Article 17 – II de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : « Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État. »

² Article 17 – III de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : « Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. »

2. Les autres recettes non fiscales en hausse par rapport à la LFI

Les autres recettes non fiscales (9,0 Md€) sont en hausse en 2015 par rapport à la LFI (+0,6 Md€), essentiellement du fait des recettes exceptionnelles liées aux amendes records prononcées par l'Autorité de la concurrence (+1,4 Md€). Toutefois, ce surcroît de recettes a été amoindri par la baisse des versements de COFACE (-0,5 Md€) et des intérêts des prêts à des banques et à des États étrangers (-0,5 M€).

Les recettes non fiscales assimilables à des recettes d'ordre, c'est-à-dire ne donnant pas lieu à encaissement de trésorerie, ne sont pas distinguées des autres recettes non fiscales. Ceci a donné lieu à une recommandation dans les notes d'exécution budgétaire pour les exercices 2013 et 2014, laquelle est reconduite en substance. En outre, une recommandation, formulée en 2014, concernant le classement en recettes fiscales de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés versée par la Caisse des dépôts et consignations (CRIS), est reconduite.

Enfin, une recommandation nouvelle est introduite concernant le suivi des « retours » du PIA afin d'en améliorer significativement la lisibilité.

3. Des fonds de concours et attributions de produits en hausse par rapport à la LFI en AE, à la suite de l'affaire du Mistral

Les fonds de concours et attributions de produits en autorisation d'engagement (AE pour 4,7 Md€, et CP pour 5,1 Md€), sont en forte hausse en 2015, tant par rapport à la LFI (AE pour 3,0 Md€, et CP pour 3,9 Md€) que par rapport à 2014 (AE pour 2,6 Md€, et CP pour 3,7 Md€). Cette hausse en AE provient essentiellement du rattachement, au cours du mois d'août 2015, d'un fonds de concours au profit du ministère de la défense pour un montant de 893 M€ dans le cadre du règlement financier de l'annulation de la vente des Mistral à la Russie.

En outre, les dépenses de fonds de concours sont en pratique suivies en dehors de l'application comptable Chorus, ce qui ne permet pas de garantir la correcte comptabilisation des dépenses réalisées sur fonds de concours et, donc, la sincérité des reports sur fonds de concours. À ce titre, la Cour avait émis une recommandation dans la note d'exécution budgétaire pour les exercices 2013 et 2014 qui est reconduite en substance.

Les recommandations de la Cour

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1- Distinguer, dans la présentation d'ensemble des recettes non fiscales, les recettes d'ordre, et en particulier celles consacrées aux loyers budgétaires, de celles qui donnent réellement lieu à encaissement (recommandation reconduite) ;*
- 2- Classer la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations en recettes fiscales (recommandation reformulée) ;*
- 3- Suivre dans Chorus les dépenses exécutées sur les fonds de concours, 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 reconduite) ;*
- 4- Décrire de manière précise et complète les « retours » financiers et budgétaires liés au Programme d'investissements d'avenir (nouvelle recommandation).*

Sommaire

RECETTES NON FISCALES, FONDS DE CONCOURS, ATTRIBUTIONS DE PRODUITS.....	1
.....	1
NOTE D'ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	1
2015.....	1
I - Des dividendes de l'Etat en baisse par rapport au montant attendu	10
A - Les dividendes des entreprises non financières en net recul par rapport à la LFI.....	11
B - Une légère augmentation du produit des entreprises financières par rapport à la LFI et à l'exercice 2014	17
II - Les autres recettes non fiscales en hausse par rapport à la prévision de LFI.....	23
A - Une hausse par rapport à la LFI du fait d'un montant exceptionnel d'amendes	23
B - Un effet encore peu perceptible des « retours » des programmes des investissements d'avenir (PIA).....	28
C - Une présentation de certaines recettes non fiscales qui devrait être plus précise	32
III - Une croissance des fonds de concours et attributions de produits liées à deux opérations particulières.....	33
A - Une hausse importante sur les missions <i>Défense</i> et <i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	33
B - Une traçabilité des fonds de concours en voie d'amélioration	37

Introduction

Les recettes non fiscales se sont élevées en 2015 à 14,4 Md€, en légère hausse par rapport à la loi de finances initiale (de 0,2 Md€) et par rapport à celles de 2014 (de 0,5 Md€).

Par ailleurs, les fonds de concours³ et attributions de produits⁴ sont supérieurs de 1,2 Md€ aux évaluations de la LFI et ont augmenté de 1,4 Md€ entre 2014 et 2015 pour atteindre 5,1 Md€ dont 1,1 Md€ en attributions de produits.

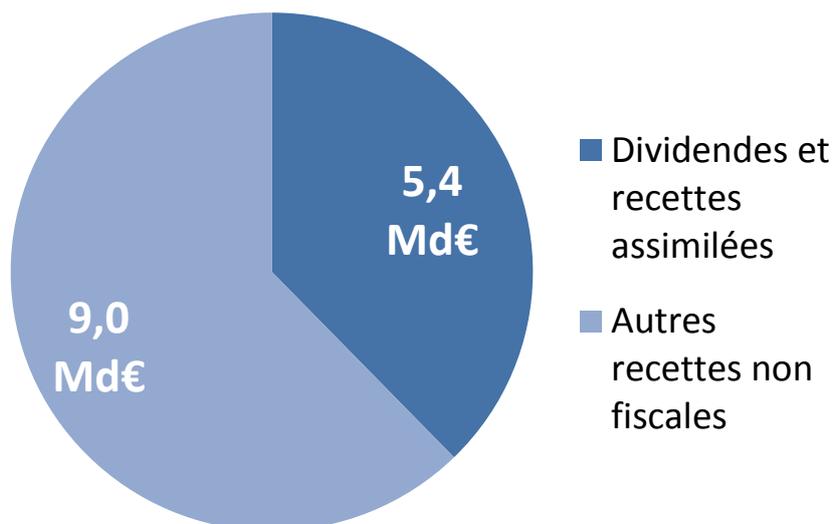
Les recettes non fiscales (cf. graphique ci-dessous) sont essentiellement composées :

- des dividendes et recettes assimilées des entreprises financières et non financières, pour près de la moitié des recettes non fiscales.
- des autres recettes non fiscales, représentées par les produits du domaine de l'État, des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites et des recettes diverses.

³ Article 17 – II de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : « Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État. »

⁴ Article 17 – III de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : « Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. »

Graphique n° 1 : Répartition des recettes non fiscales entre dividendes et produits assimilés et autres recettes non fiscales en exécution 2015 (en Md€)



Source : ministère des finances et des comptes publics

Par rapport à la loi de finances initiale (*cf.* tableau ci-dessous), le surcroît de recettes se concentre pour l'essentiel sur les autres recettes non fiscales, pour 0,6 Md€, compensant la baisse de 0,5 Md€ des dividendes et recettes assimilées.

Tableau n° 1 : Présentation des recettes non fiscales

<i>en Md€</i>	Exec. 2014	LFI 2015	Exec. 2015	Écart exéc. 2015 / LFI	Écart exéc. 2015 / 2014
Dividendes et recettes assimilées	6,3	5,9	5,4	-0,5	-0,9
Produits du domaine de l'État	1,9	1,9	1,8	-0,1	-0,1
Produit de la vente de biens et services	1,1	1,2	1,1	-0,1	0,0
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,4	0,9	0,5	-0,4	0,1
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	1,1	1,2	2,9	1,7	1,8
Divers	3,2	3,2	2,7	-0,5	-0,5
Total	13,9	14,2	14,4	0,2	0,5
<i>Total hors loyers budgétaires</i>	<i>12,9</i>	<i>13,1</i>	<i>13,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>

Source : ministère des finances et des comptes publics

I - Des dividendes de l'État en baisse par rapport au montant attendu

Les dividendes et recettes assimilées (ligne 21) représentaient, traditionnellement, de l'ordre de la moitié des recettes non fiscales (45% en 2014). En 2015, ils ne représentent qu'un peu plus d'un tiers de ces dernières, soit le deuxième niveau le plus bas constaté depuis 2010.

Tableau n° 2 : Part des dividendes de l'État dans les recettes non fiscales de l'État depuis 2010

2010	2011	2012	2013	2014	2015
43,4%	47,4%	32,9%	45,8%	45,0%	37,7%

Source : calculs de la Cour

Ils se sont élevés en 2015 à 5,4 Md€, en baisse de 0,5 Md€ par rapport aux prévisions de la LFI pour 2015 (5,9 Md€). Ils sont en nette baisse par rapport à 2014 (6,3 Md€). Si l'on inclut le prélèvement sur le Fonds d'épargne, ces recettes s'élèvent à 6,1 Md€, contre 6,6 Md€ prévu

en LFI pour 2015 et 7,0 Md€ observés en 2014. L'analyse des prélèvements sur le Fonds d'épargne est repositionnée dans le tableau ci-dessous et, plus largement, dans cette partie afin de regrouper toutes les questions ayant trait à la Caisse des dépôts⁵.

Tableau n° 3 : Dividendes et recettes assimilées

<i>en M€</i>	Exéc. 2014	LFI 2015	Exéc. 2015
21.⁶ Dividendes et recettes assimilées	6 275	5 885	5 434
dont :			
2110. Produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières	1 876	1 823	1 963
2111. Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) ⁷	332	394	469
2116. Produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéficiaires des établissements publics non financiers	4 067	3 668	3 002
2603. Prélèvements sur le Fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations	733	758	805

Source : ministère des finances et des comptes publics

A - Les dividendes des entreprises non financières en net recul par rapport à la LFI

1 - Les dividendes versés par les entreprises non financières sont en nette baisse par rapport à 2014

a) Des dividendes concentrés sur les plus grandes participations

Les dividendes versés par les entreprises non financières s'élèvent à 3,0 Md€ en 2015, contre 3,7 Md€ attendus en LFI et 4,1 Md€ constatés au cours de l'exercice 2014. Ces dividendes proviennent principalement

⁵ Bien que la nomenclature positionne les prélèvements sur le Fonds d'épargne au sein des autres recettes non fiscales.

⁶ La ligne 21 représente la somme des lignes 2110, 2111 et 2116

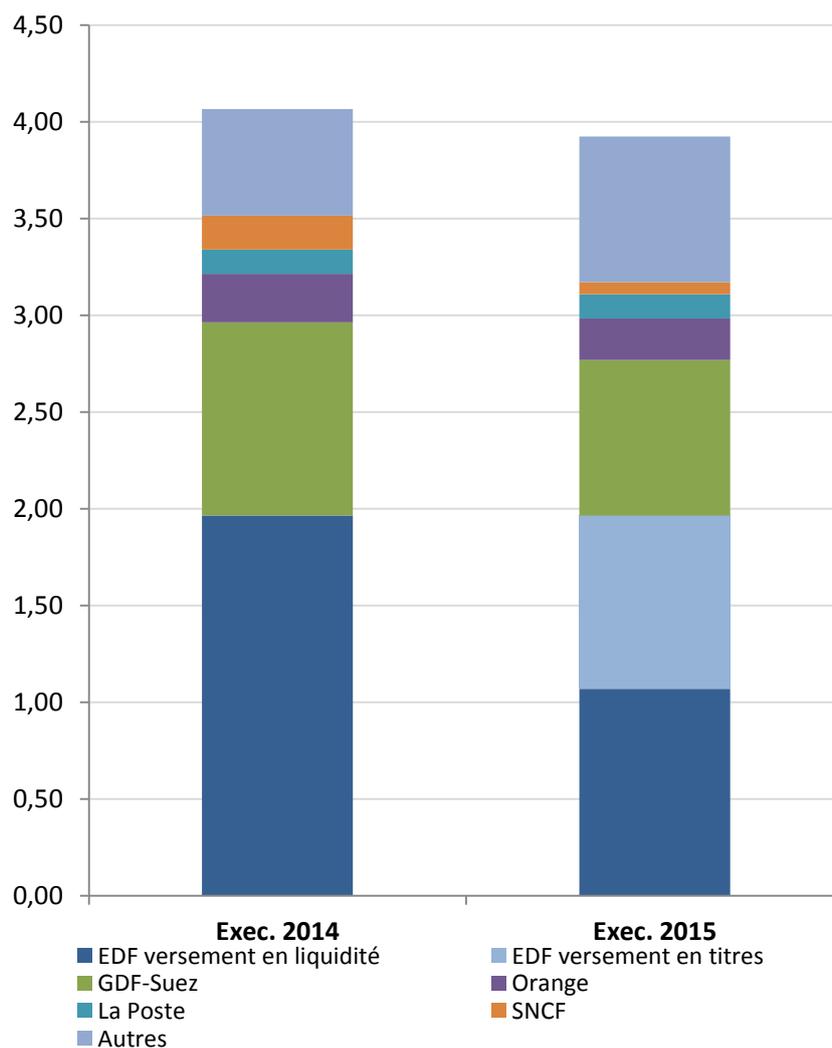
⁷ La CRIS figure dans la catégorie des recettes non fiscales mais est assimilable à une recette fiscale ; cf. II – C).

d'EDF (pour 2,0 Md€ dont 0,9 Md€ versés sous forme de titres) et de GDF Suez (pour 0,8 Md€) et, de manière plus marginale, d'Orange (0,2 Md€), d'ADP (157 M€), de La Poste (126 M€), de Renault (111 M€) de SAFRAN (87 M€) et de la SNCF (63 M€).

Les dividendes de ces huit entreprises représentent 90 % des dividendes reçus par l'État en 2015.

Enfin, 2015 aura vu, pour la première fois, Bpifrance verser un dividende de 125,64 M€ à l'État qui détient 50 % des parts de l'établissement.

**Graphique n° 2 : Dividendes des entreprises non financières
(versement en numéraires ou titres), en exécution 2014 et en
exécution 2015 (en Md€)**



Source : ministère des finances et des comptes publics

Tableau n° 4 : Dividendes des entreprises non financières (en M€)

<i>En M€</i>	Exec. 2014	Exec. 2015	Résultat 2014	Part détenue par l'État, en %⁸	Taux de distribution⁹
EDF	1 965	1 965*	3 701	85%	63%
GDF-Suez	999	804	2 440	33%	100%
Orange	249	214	925	13%	n.p.
AREVA	0	0	-4 834	29%	0%
La Poste	126	126	513	74%	33%
ADP	93	157	402	51%	77%
SAFRAN	111	87	-126	22%	n.p.
Sogepa	0	0	144	100%	0%
SNCF	175	63	605	100%	10%
Défense Conseil International	4	13	10	50%	n.p.
Air France-KLM	7	7	-198	16%	n.p.
Renault	76	111	1 890	15%	39%
Autres	262	352			
TOTAL	4 067	3 898*			

* : dont 896 M€ de dividendes sous forme d'actions

n.p. : non pertinent

Source : calcul du rapporteur à partir de données du ministère des finances et des comptes publics et du rapport de l'État actionnaire 2014.

b) La politique de dividendes de l'APE

Plusieurs entreprises dont l'État est actionnaire ont offert, en 2015 comme en 2014, des taux de distribution des résultats plus élevés que la majorité des entreprises du CAC 40 (la médiane de taux de distribution s'établit à 53 % en 2015)¹⁰. Il convient toutefois de rappeler la grande

⁸ Au 31/12/2014.

⁹ Rapport entre les dividendes encaissés par l'État en 2015 et le résultat 2014 des entreprises. Cependant, certaines entreprises versent des acomptes sur dividendes au deuxième semestre d'une année au titre des premiers résultats du premier semestre. L'effet de ces acomptes sur dividendes n'est pas corrigé dans ce tableau. Leur prise en compte ne modifie qu'à la marge la perception du taux de distribution présentée par ce tableau : Orange a versé un acompte de 71,24 M€ et ENGIE (ex-GDF-Suez) un acompte de 398,9 M€.

¹⁰ Présentation du cabinet Ricol-Lasteyrie Profil Financier du CAC 40 du 23 juin 2015.

diversité des taux de distribution selon les secteurs de l'économie. En particulier, le secteur de l'énergie, qui est surreprésenté au sein du portefeuille de l'APE est marqué par un taux de distribution traditionnellement plus élevé que la moyenne des entreprises du CAC 40.

Par ailleurs, Safran, détenue à 15,39 % par l'État a versé en 2015 des dividendes alors que ses résultats 2014 étaient négatifs (-126 M€ et qui a pourtant versé 87 M€ de dividendes. Le conseil d'administration s'est en effet appuyé sur le résultat net de l'exercice 2014 du groupe corrigé des éléments exceptionnels tenant notamment aux effets de change (+1 248 M€ contre + 1 193 M€ en 2013) pour proposer une augmentation du dividende à l'assemblée générale mixte du groupe.

Air France-KLM, détenue à 17,6 %, connaît une situation financière tendue (pertes de 198 M€ en 2014) et n'a pas versé de dividendes depuis 2006. Un montant de 7 M€ a toutefois été versé à l'État en 2015 ; il correspond, en réalité, au coupon lié à la souscription par l'État, en juin 2009 et mars 2013, d'un emprunt représenté par des obligations à option de conversion et/ou d'échange en actions nouvelles ou existantes. Ce montant ne constituant pas un dividende, il aurait dû figurer, non parmi les produits des participations de l'État dans des entreprises non financières (ligne 2116) mais parmi les intérêts des autres prêts et avances (ligne 2409).

Il faut relever par ailleurs que, dans chaque cas, l'État, bien que premier actionnaire, n'est pas en position de contrôle de l'entreprise et ne détermine pas seul la politique de dividendes.

La Sogepa, holding de portage de participations dans Airbus et, depuis 2013, du groupe PSA Peugeot-Citroën, détenue à 100 % par l'État, constitue un cas particulier : elle a enregistré un résultat net de 144 M€ en 2014, mais n'a cependant pas versé de dividende en 2015, comme en 2014. La direction du budget souligne que les dividendes perçus d'Airbus par Sogepa et les liquidités éventuellement excédentaires pourront être remontées vers l'État ou affectés à des investissements en fonds propres de Sogepa, en fonction de l'équilibre du CAS PFE.

Comme en 2015, l'Agence des participations de l'État (APE) a retiré du projet annuel de performance 2016 l'indicateur de performance¹¹

¹¹ Indicateur de performance n° 1.5 : distribution de dividendes, du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

de taux de distribution sur l'ensemble de son portefeuille¹², notamment compte tenu des défauts que celui-ci comportait.

En revanche, les données de taux de distribution par entreprise ne sont pas rendues publiques par l'APE, alors que cette information serait utile et permettrait de mieux mettre en lumière l'effort de distribution de dividende demandé aux entreprises¹³.

c) Le cas particulier du dividende EDF

EDF¹⁴ est la seule entreprise non financière ayant versé des dividendes sous forme de titres et ce, pour un montant de 896 M€ payés par l'entreprise sous la forme d'actions nouvelles dont le prix d'émission atteint 15,07€. Cette fraction du dividende n'est pas prise en compte dans la comptabilité budgétaire qui n'enregistre que les dividendes versés en numéraire. D'après la direction du budget, ce versement en titres marque la contribution de l'actionnaire aux marges de manœuvre nécessaires à l'entreprise, dans une phase d'investissements importants sur son parc de production historique comme dans des secteurs qualifiés de développement (transition énergétique, nouveau nucléaire...). Ce montant représente 45,6 % du dividende total versé par EDF : 1,965 Md€ dont 1,07 Md€ versé en numéraire (contre 1,6 Md€ prévu en LFI 2015).

Cette orientation a fait l'objet d'une communication au Parlement au cours d'une audition du commissaire aux participations de l'État, le 2 décembre 2015, devant la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale¹⁵. En outre, le montant révisé des dividendes des entreprises non financières, inscrit en LFR, était en nette diminution par rapport au montant voté en LFI (3,15 Md€ contre 3,67 Md€).

¹² Par ailleurs, un nouvel indicateur a été mis en place par l'APE pour mesurer la performance du portefeuille de l'État : indicateur 1.3 « Taux de rendement de l'actionnaire » (TSR) du projet annuel de performance pour 2016 du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

¹³ Il en est de même pour les données de « marges opérationnelles », alors que l'indicateur du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* a été supprimé (cf. ci-dessous) sans que les informations correspondantes aient été reprises à ce stade dans le rapport de l'État actionnaire.

¹⁴ EDF a, par ailleurs, versé 1,4 Md€ à l'État en 2015 au titre d'une régularisation sur les impôts dus pour les années antérieures. Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 – *Les recettes fiscales*.

¹⁵ « Ainsi, l'État souscrit au paiement en titres de l'acompte de dividende sur les résultats de 2015 versé par EDF, laissant à l'entreprise la trésorerie correspondante, ce qui contribuera au financement de son programme d'investissements ».

B - Une légère augmentation du produit des entreprises financières par rapport à la LFI et à l'exercice 2014

Les produits et dividendes des entreprises financières sont principalement constitués du dividende de la Banque de France et des produits de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), composé d'un prélèvement sur le résultat du groupe Caisse des Dépôts, de la contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) et de la rémunération de la garantie de l'État sur le Fonds d'épargne.

Tableau n° 5 : Produits des entreprises financières (en M€)

<i>en M€</i>	Exec. 2014	LFI 2015	Exec. 2015
2110. Produits des participations de l'État dans des entreprises financières	1 876	1 823	1 963
dont :			
Banque de France	1 300	1 039	1 194
Caisse des dépôts	415	651	637
SPPE	0	0	0
AFD	43	27	35
Caisse centrale de réassurance	100	100	100
Autres	18	6	8
2111. Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés	332	394	469
2603. Prélèvements sur le Fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations	733	758	805

Source : ministère des finances et des comptes publics

1 - Une stabilisation du dividende de la Banque de France

Le dividende versé par la Banque de France, de 1,2 Md€ en 2015, est d'un montant supérieur à celui prévu en LFI pour 2015 (1,0 Md€), mais en légère diminution de -0,1 Md€ par rapport à 2014 (1,3 Md€).

a) Des dividendes en légère diminution par rapport à 2014, malgré un report à nouveau en augmentation

La détermination du dividende versé par la Banque de France en 2014 correspond à 100 % du bénéfice 2014 (2 061 M€) auquel il faut ajouter 68 M€ de report à nouveau d'années antérieures et retrancher les dotations aux réserves de la Banque de France (626 M€). Le dividende

potentiel pour l'État s'est ainsi établi à 1 503 M€. À ce dividende potentiel, 309 M€ affectés au compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, ont été soustraits, conformément à la convention entre la Banque et l'État en date du 26 juin 2013.

Tableau n° 6 : Calcul du dividende de la Banque de France versé en 2015 (en M€)

	en M€
a Bénéfice 2014 à répartir	2 061
b Report à nouveau 2014	68
c Dotations aux réserves de la Banque de France	626
d=a+b-c Part de l'État	1 503
e Imputation du versement au CAS désendettement de la Grèce	-309
e=c+d Dividende distribuable pour le budget général de l'État	1 194
f Dividende effectivement versé en 2015 au budget général de l'État	1 194
g=e-f Report à nouveau pour 2015	0

Source : ministère des finances et des comptes publics

Au total, le budget général a donc bénéficié d'un versement de 1 194 M€ au titre du dividende 2015 de la Banque de France, soit 57,9 % du bénéfice de l'exercice 2014. En prenant en compte le versement effectué en faveur du CAS Grèce, la proportion atteint 73 % du bénéfice 2014. Ce taux était identique en 2014.

b) Une imputation du versement au CAS désendettement de la Grèce en diminution en 2015 par rapport à 2014

En 2015 comme en 2014, la rétrocession à la Grèce des revenus perçus par les banques centrales nationales sur le portefeuille de politique monétaire de l'Eurosystème (dit portefeuille PMT) – conformément à la décision des ministres des finances de la zone euro, prise le 27 novembre 2012 dans le cadre des nouvelles mesures de soutien au désendettement de la Grèce – a été imputée sur le dividende de la Banque de France versé à l'État. Ce montant s'élève en 2015 à 309 M€ contre 399 M€ en 2014 et 450 M€ en 2013, première année de la mise en place de cette

rétrocession¹⁶. Ces montants de rétrocession doivent diminuer progressivement d'ici à 2025.

c) Un renforcement du provisionnement de la « Caisse de réserve des employés de la Banque de France » en 2014

La Banque de France a renforcé les provisions liées à son régime spécial de retraite en diminuant son taux d'actualisation de 4,0 % à 3,5 % des obligations de retraites (pour un impact comptable de l'ordre de 0,5 Md€). Ce provisionnement n'a pas conduit à diminuer le dividende versé à l'État.

La Cour des comptes a déjà souligné la nécessaire poursuite de la convergence des taux d'actualisation de ce système de retraite avec celui de la fonction publique, dans son insertion au rapport public annuel de 2012. Cette baisse du taux d'actualisation, déjà intervenue en 2013, correspond à la prise en compte de cette recommandation.

2 - Des produits issus de la Caisse des dépôts et consignations en nette hausse par rapport à 2014

Les produits totaux versés en 2015 par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) (1,9 Md€) sont globalement en augmentation de près de 0,5 Md€ par rapport à 2014 (1,5 Md€) et en hausse de 0,1 Md€ par rapport à la LFI pour 2015 (1,8 Md€ ; cf. tableau ci-dessous). La hausse par rapport à 2014 résulte, pour moitié, d'un niveau supérieur qu'escompté du versement de la CDC en 2015.

¹⁶ En outre, la Banque de France a versé, le 27 juin 2013, le reliquat des contributions liées à la rétrocession des revenus perçus par celle-ci sur ses titres grecs détenus pour compte propre, pour la période 2013-2020, soit 555,6 M€ - cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire 2013 du CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce*.

**Tableau n° 7 : Produits de la Caisse des dépôts versés en 2015
(en M€)**

<i>en M€</i>	Exec. 2014	LFI 2015	Exec. 2015
2110 (partie). Versement de la Caisse des dépôts	415	651	637
2111. Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS)	332	394	469
2603. Prélèvements sur le Fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations	733	758	805
TOTAL	1 480	1 803	1911

Source : ministère des finances et des comptes publics

*a) Un versement au titre des résultats de la Caisse des Dépôts de
nouveau positif en 2015*

En vertu des règles en vigueur, la CDC verse à l'État, chaque année, une fraction correspondant à 50 % du résultat consolidé, dans la limite de 75 % du résultat social. Cette règle a été établie par un échange de lettres entre le ministre de l'économie et des finances et le directeur général de la CDC¹⁷, suite à une décision prise en la présence du Président du Conseil de surveillance.

**Tableau n° 8 : Calcul du versement de la Caisse des Dépôts en
2015 au titre de ses résultats (en M€)**

	2015
a Résultat net consolidé du groupe CDC de 2014	2413
b=50%.a 50 % du résultat net consolidé du groupe CDC de 2014	1206
c Résultat social de la CDC de 2014	850
d=75%.c 75 % du résultat social de la CDC de 2014	637
e=min(b,d) Versement à l'État au titre des résultats de 2014	637

Source : ministère des finances et des comptes publics

Malgré un redressement du résultat social du groupe CDC entre 2013 et 2014, lequel est passé de 2,1 Md€ à 2,4 Md€, le versement à l'État en 2015 est limité à 637 M€.

¹⁷ Lettre du directeur général de la CDC du 8 septembre 2010.

L'enveloppe spéciale transition énergétique

Alors que le PLF 2015 prévoyait un versement de 651 M€, le PLF 2016 mentionnait une prévision de versement ramené à 387 M€. Cet écart résultait, pour l'essentiel du projet d'abonder l'enveloppe spéciale transition énergétique à partir du versement 2015 de la CDC.

Dans un avis du 5 novembre 2015, le Conseil d'État n'a pas donné un avis favorable à l'article du projet de loi de finances rectificative pour 2015 qui autorisait cette opération. Celle-ci a finalement été abandonnée. Le versement de la CDC s'est donc finalement établi à 637 M€.

b) La contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) en hausse en 2015

En 2015, la CRIS s'est élevée à 469 M€. Ce montant est supérieur à celui qui avait inscrit en LFI de 394 M€, et au montant constaté au cours de l'exercice 2014 (332 M€).

La Caisse des dépôts applique des règles pour la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) identiques à celles en vigueur pour l'impôt sur les sociétés. Celui-ci est versé en quatre acomptes correspondant au total au niveau d'impôt versé au titre de l'exercice précédent. À l'instar des entreprises de taille comparable, ces acomptes sont éventuellement complétés en fin d'année par la CDC pour que les versements atteignent 85 % du montant de la contribution estimée au titre de l'exercice en cours¹⁸.

La prévision de versement était de 394 M€ dans la LFI 2015 et la réalisation s'est élevée à 365 M€ hors contribution exceptionnelle (40 M€ dont 95 % versés au cours de l'exercice 2015 soit 38 M€) et hors 67 M€ de régularisation au titre de l'exercice 2014. L'écart entre le montant en LFI et l'exécution s'explique en majorité par la régularisation au titre de l'exercice 2014, qui ne pouvait pas être anticipée fin 2014. L'écart restant s'explique du fait de la révision des hypothèses relatives à l'assiette de la CRIS en 2015.

¹⁸ De plus, le chiffre d'affaire de la CDC étant supérieur à 1 Md€, elle effectue un acompte à hauteur de 95 % de la contribution exceptionnelle de 10,70 % estimée au plus tard le 15 décembre de l'année en cours.

c) Un prélèvement sur le Fonds d'épargne en augmentation par rapport à 2014

En contrepartie de la garantie qu'il apporte aux dépôts¹⁹, l'État opère un prélèvement sur le résultat du Fonds d'épargne, dans la limite des exigences prudentielles s'imposant à celui-ci. Le prélèvement intervenu en 2015 s'élève à 805 M€, contre un montant prévu en LFI de 758 M€, et un montant constaté au cours de l'exercice 2014 de 733 M€.

Le résultat du Fonds d'épargne est en hausse significative par rapport à 2014 du fait de la contraction des charges sur les dépôts qui a résulté mécaniquement de la baisse de rémunération des livrets réglementés, et de la baisse de la commission de distribution accordée aux établissements de crédits (-0,10 % en 2013). Cette contraction des charges a été partiellement compensée par une baisse des produits sur les prêts (liée à la baisse du taux du livret A sur lequel les taux des prêts sont indexés et à la hausse des provisions sur prêts déficitaires), tandis que les produits du portefeuille d'actifs restent stables.

Le prélèvement sur le Fonds d'épargne est supérieur de près de 47 M€ à ce qui était attendu en LFI pour 2015 (758 M€). Au 31 décembre 2014, les fonds propres disponibles s'établissaient à 8 641 M€ pour des besoins en fonds propres de 7 836 M€. La différence de ces deux montants a permis de dégager un prélèvement de 805 M€ en 2015. Le fonds d'épargne qui n'avait pas pu rémunérer la garantie de l'État en 2013, a ainsi abondé les recettes non fiscales de l'État en 2014 et 2015, la décentralisation de 30 Md€ d'épargne réglementée en juillet 2013 ayant permis de restaurer le niveau de solvabilité du fonds d'épargne et donc la capacité de prélèvement de l'État.

¹⁹ 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* ».

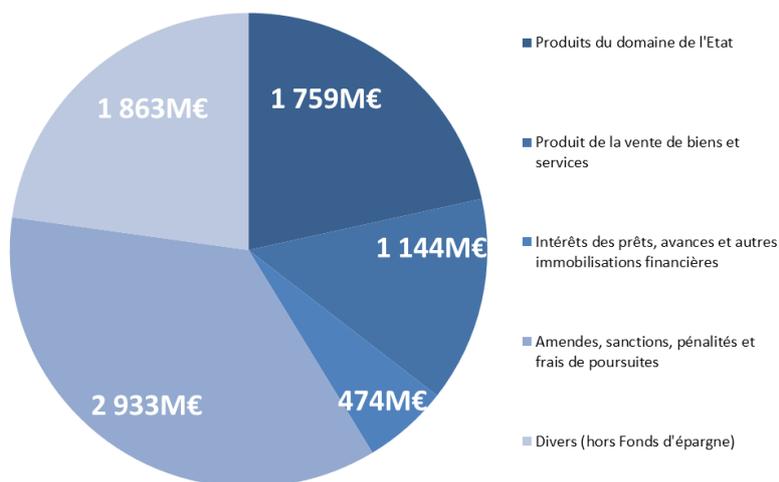
II - Les autres recettes non fiscales en hausse par rapport à la prévision de LFI

A - Une hausse par rapport à la LFI du fait d'un montant exceptionnel d'amendes

1 - Les autres recettes non fiscales ont plusieurs origines

Les autres recettes non fiscales sont principalement constituées des produits du domaine de l'État (comprenant les loyers budgétaires et les redevances d'usage du spectre hertzien, pour un total de 1,8 Md€), de 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, pour un total de 1,1 Md€), des intérêts des prêts et avances (comprenant les prêts bilatéraux aux pays étrangers, pour un total de 0,4 Md€), des amendes (pour un total de 2,9 Md€) et de divers produits (comprenant notamment la rémunération en provenance de la COFACE – nulle en 2015 – et de NATIXIS, pour un total de 1,9 Md€).

Graphique n° 3 : Répartition des autres recettes non fiscales (hors Fonds d'épargne)



Source : ministère des finances et des comptes publics

2 - Une hausse des autres recettes non fiscales par rapport à la LFI

Les recettes non fiscales qui ne proviennent pas de produits de participations de l'État sont en hausse de 0,6 Md€ (soit plus de 7 %) par rapport à la LFI pour 2015 (en ôtant le prélèvement sur le Fonds d'épargne, 8,2 Md€ en 2015 contre 7,6 Md€ en LFI 2015, et 6,9 Md€ en 2014).

Cette hausse est principalement liée au montant record des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (1,6 Md€ contre 200 M€ en LFI). Elle est affectée négativement par l'absence de reversement de COFACE (-0,5 Md€) et des intérêts des prêts à des banques et à des États étrangers (-0,5 Md€).

Tableau n° 9 : Évolution des autres recettes non fiscales par rapport à 2014 et à la LFI 2015

<i>(en Md€)</i>	Exéc. 2015	Écart 2015- 2014	Écart exéc. – LFI
Produits du domaine de l'État	1,76	-0,15	-0,17
Produit de la vente de biens et services	1,14	0,06	-0,02
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,47	0,04	-0,46
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	2,93	1,84	1,76
Divers (hors Fonds d'épargne)	1,86	-0,56	-0,53
TOTAL (hors produits des participations de l'Etat et hors Fonds d'épargne)	8,17	1,23	-0,58

Source : rapporteur à partir d'informations du ministère des finances et des comptes publics

Tableau n° 10 : Explication de la variation entre la LFI et l'exécution 2015 de certaines autres recettes non fiscales (en Md€)

<i>(en Md€)</i>	LFI 2015	LFR 2015	Exéc. 2015	Écart 2015- 2014	Écart exéc. - LFI	Commentaires
2201. Revenu du domaine public non militaire	0,25	0,33	0,32	0,12	0,08	La ligne s'établit en exécution 0,01 Md€ en-dessous de la prévision de la LFR 2015 (0,32 Md€ contre 0,33 Md€) du fait, notamment, d'une minoration votée en LFR de cette ligne en faveur des collectivités de PACA ayant contribué au financement du tunnel de Toulon.
2204. Redevances d'usage de fréquences radioélectriques	0,24	0,29	0,19	-0,10	-0,53	Sous-exécution (0,1 Md€ en deçà de la LFR 2015) liée au retard des opérateurs SFR et Free dans le paiement de leurs redevances d'utilisation des fréquences hertziennes pour téléphonie mobile. Le reliquat sera versé en 2016.
2502. Produits des amendes prononcées par les autorités de la concurrence	0,2	1,5	1,61	1,50	1,41	Amendes record sanctionnant deux ententes de fabricants de produits d'hygiène et d'entretien.
2505. Produits des autres amendes et condamnations pécuniaires	0,48	0,67	0,76	0,29	0,28	Perception de recettes supplémentaires liées à l'apurement de créances d'amendes et de condamnations pécuniaires.
2698. Produits divers	0,26	0,52	0,48	0,14	0,22	Prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement du Fonds national de gestion des risques en agriculture.
TOTAL (hors produits des participations de l'État et hors Fonds d'épargne)	7,60	8,28	8,17	1,23	-0,58	

Source : rapporteur à partir d'informations du ministère des finances et des comptes publics

3 - Des amendes de l'autorité de la concurrence d'un montant record en 2015

La décision de l'Autorité de la concurrence du 18 décembre 2014 a sanctionné deux ententes de fabricants de produits d'entretien et d'hygiène entre 2003 et 2006 pour des montants respectifs de 0,3 Md€ et 0,6 Md€. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant la Cour d'appel

de Paris mais l'appel n'étant pas suspensif du paiement, les entreprises sanctionnées ont donc payé leur amende en 2015²⁰.

En outre, 0,7 Md€ proviennent de versements spontanés de deux entreprises à la suite de la sanction prononcée par l'Autorité de la concurrence le 15 décembre 2015 contre deux ententes dans le secteur de la messagerie (transport de colis).

4 - L'absence de versement de COFACE en 2015

Les autres recettes non fiscales ont été significativement affectées par l'absence de versement de COFACE en 2015 alors que celui-ci devait s'élever, en LFI 2015, à 500 M€. Un tel résultat découle de la vente annulée à la Russie du Mistral compte tenu de l'indemnisation de DCNS par COFACE²¹.

5 - Des intérêts des prêts à des banques et à des États étrangers particulièrement délicats à prévoir

L'exécution de la ligne de recette « intérêts des prêts à des banques et à des États étrangers » (ligne 2401) fait apparaître des recettes d'intérêts (0,21 Md€) inférieures à la prévision de la LFI (0,62 Md€). Cette diminution est principalement imputable aux moins-values observées sur le produit des intérêts liés aux opérations de refinancement de dettes des pays émergents (programme 852) et aux prêts à la Grèce (programme 854). Les opérations de refinancement de dettes génèrent des recettes non fiscales issues de la reconnaissance et du reversement des arriérés d'intérêts dus par le pays débiteurs au moment de la mise en œuvre de l'accord de refinancement.

a) Une programmation des opérations de refinancement du programme 852 délicate à mener

Les intérêts perçus au titre des opérations de refinancement des dettes de pays émergents (programme 852) peuvent concerner des

²⁰ Le traitement de ces amendes en comptabilité nationale dépend des éventuels appels et décisions de justice. Les recettes liées à ces sanctions seront rattachées en intégralité à l'année des décisions définitives.

²¹ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Engagements financiers de l'État*.

opérations de refinancement décidées les années précédentes²², qui sont par nature les plus prévisibles, et des opérations de refinancement qui devront être décidées en cours d'année. Ces dernières sont soumises à davantage d'aléas, dans la mesure où les opérations concernées peuvent être reportées.

Les incertitudes de prévision correspondent donc à la survenance de crises économiques dans les pays débiteurs et également aux résultats des négociations multilatérales au sein du Club de Paris suite aux crises. Le résultat des négociations peut être modifié en raison du non-respect par un pays bénéficiaire de ses engagements de réformes économiques.

Ainsi, en 2015, il était prévu en LFI de percevoir 453 M€ de recettes non fiscales provenant essentiellement de quelques opérations de refinancement. *In fine*, l'exécution s'est élevée à 85 M€. S'agissant des intérêts issus des opérations de refinancement²³, dont la prévision en LFI établissait un montant de 423 M€, le décalage à 2016 du traitement de Grenade, à 2017 de celui du Soudan et le retrait d'un possible traitement du Pakistan expliquent un écart de 370 M€²⁴ par rapport à la LFI. Seul le refinancement de la créance de l'Argentine, à la suite de la signature de l'accord bilatéral entre la France et l'Argentine²⁵, le 4 juin 2015, a généré un montant d'intérêts issus des refinancements de 54 M€.

b) Une diminution des intérêts versés par la Grèce par rapport à la prévision de LFI

Les emprunts bilatéraux accordés par la France à la Grèce représentent un montant total de 11,4 Md€. Ces prêts ont été déboursés via le programme 854 *Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro*. Les prêts à la Grèce accordés dans le cadre du programme 854 portent intérêts à un taux variable Euribor à 3 mois + 50 points de base.

²² Suivant un mécanisme qui suit systématiquement le même processus : décision multilatérale, puis décision bilatérale, puis signature des opérations de refinancement, avec, entre chaque étape, plusieurs mois voire plusieurs années de décalage.

²³ Cf. la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.

²⁴ Montants estimatifs d'intérêts issus des refinancements de 0,03 M€ (Grenade), 362 M€ (Soudan) et 7,63 M€ (Pakistan). En sens inverse, le décalage de ces opérations de refinancement a réduit les dépenses du CAS « prêts à des États étrangers » de 521 M€.

²⁵ Montant total de refinancement de 129 M€, dont 54 M€ d'intérêts issus de ce refinancement.

Le taux d'intérêt moyen prévu au moment du projet de loi de finances, correspondant aux anticipations de taux des marchés financiers (*future*), était de 0,9% pour 2015 tandis que le taux observé a finalement été de 0,4%, ce qui a donné lieu à une diminution de 0,05 Md€ des recettes non fiscales attendues sur cette ligne. L'écart constaté entre le PLF 2015 et le montant constaté en exécution est la conséquence de l'écart entre le taux Euribor à 3 mois prévu en PLF et effectivement réalisé en 2015.

B - Un effet encore peu perceptible des « retours » des programmes des investissements d'avenir (PIA)

L'objectif fixé au Programme des investissements d'avenir (PIA) est d'améliorer le potentiel de croissance à moyen et long terme de la France en soutenant massivement la recherche et l'innovation dans les domaines d'avenir. Dans le choix des projets, la constitution d'actifs est recherchée avec un retour sur investissements. Pour ce faire, les modalités de financement du PIA sont multiples : apports en capital, avances remboursables sous conditions, prêts donnant lieu à intérêt, subventions qui doivent rester limitées et avec la mise en place autant que possible de systèmes de redevances... Ces modalités de financement sont susceptibles de donner lieu à des « retours » financiers versés à l'État par les bénéficiaires des financements du PIA.

Selon la direction du budget, les règles budgétaires de droit commun s'appliquent concernant les « retours » du PIA. Ainsi, tout retour au titre du PIA se fait au profit du budget général, du CAS PFE, ou d'un compte de concours financiers selon sa nature.

S'agissant du budget général, ces retours sont comptabilisés en recettes non fiscales en particulier sur les lignes 2409 « Intérêts des autres prêts et avances » et 2411 « Avances remboursables sous conditions consenties à l'aviation civile »²⁶. Cependant, les « retours » du PIA ne sont pas isolés au sein de chacune de ces lignes. La direction du

²⁶ Les avances remboursables permettent le financement d'une partie des dépenses, principalement de recherche et de développement, du secteur aéronautique. Le remboursement des avances dépend du volume des ventes d'aéronefs, de moteurs et d'équipements aéronautiques et s'effectue au même rythme que leurs livraisons. Les avances sont assurées d'une part à partir du programme 190 de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIREs), et d'autre part à partir du PIA. Les remboursements sont comptabilisés dans les recettes non fiscales du budget général. Cf. *Évaluation des voies et moyens* annexé au PLF 2016.

budget n'est pas apparue, au cours de l'instruction, en mesure de détailler de manière exhaustive le traçage budgétaire des « retours » du PIA.

1 - Des « retours » difficilement chiffrables

Le suivi de ces « retours » demeure largement perfectible. À l'occasion de la présentation du rapport public thématique consacré au PIA, la Cour avait critiqué la comptabilisation des remboursements de prêts au titre des « retours » financiers. Elle avait donc formulé la recommandation suivante : *« pour assurer une meilleure compréhension et une plus grande transparence des résultats du PIA, mieux définir les données budgétaires et financières, en particulier (...) la comptabilisation des retours financiers ».*

Dans sa réponse au projet de rapport public, le Premier ministre avait répondu que le rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir annexé au PLF 2016 distinguait désormais, *« afin de clarifier la notion de retour »*, les retours financiers qui ne concernent que la rémunération des actifs, et les retours budgétaires qui comprennent également les recettes au titre du remboursement du capital des prêts.

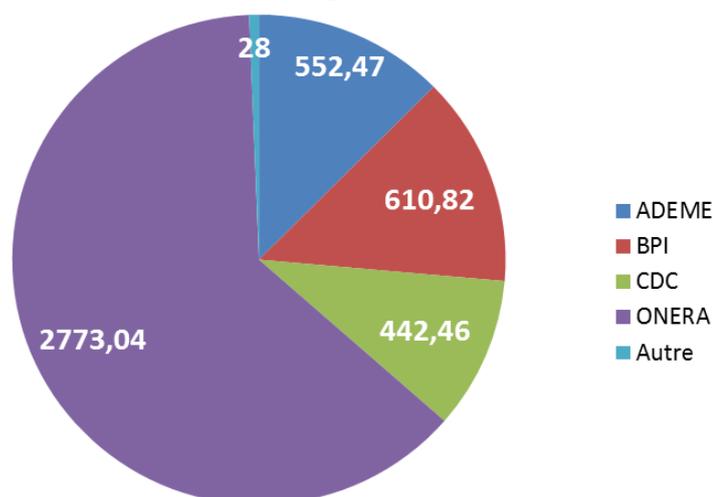
Selon ce document, sur la période 2011-2025, les retours financiers devraient atteindre 4,4 Md€, tandis que les retours budgétaires représenteraient, sur la même période, un total de 6,7 Md€.

La Cour relève le caractère encore embryonnaire de ces avancées. Alors que les retours financiers font l'objet d'une prévision pluriannuelle, les retours budgétaires ne donnent lieu qu'à l'écriture de quatre lignes non détaillées. En outre, les documents budgétaires (voies et moyens et jaune annexé au PLF consacré au PIA) ne précisent pas la nature budgétaire des « retours » du PIA. Ainsi, le ministère des finances et des comptes publics n'a pas été en mesure de répartir de manière prévisionnelle les retours attendus en fonction des types de retour (remboursement d'une avance ou d'un prêt, intérêts, dividende ...).

2 - Des « retours » financiers concentrés sur quelques entités

Les « retours » attendus actuellement chiffrés sont concentrés sur quatre entités, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 4 : Prédiction de « retours » financiers du PIA 1 et 2 par entité²⁷ (en M€)



Source : données du jaune annexé au PLF 2016 relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir actualisées à fin 2015 à partir d'informations du Commissariat général à l'investissement (CGI)

Tableau n° 11 : « Retours » financiers du PIA (en M€) par année : observés (jusqu'en 2014) et prévus (colonnes « 2015 » et « 2016 et suivantes »)

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016 et suivantes	Total
ADEME	0	0	2	2	12	536	552
BPI	17	39	42	42	46	425	611
CDC	0	0	1	1	13	428	442
CNES	0	0	0	0	28	0	28
ONERA	0	0	0	1	4	2768	2773
Total général	17	39	45	46	102	4158	4407

Source : données des jaunes annexés au PLF 2015 et 2016 relatifs à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir actualisées à fin 2014 et 2015 à partir d'informations de la direction du budget et du Commissariat général à l'investissement (CGI)

Le montant prévisionnel des « retours » financiers sur l'exercice 2015 apparaît plus élevé dans le jaune 2016 que dans le jaune 2015 du

²⁷ Retour totaux, sans taux d'actualisation.

fait d'un retour non anticipé de 28 M€ sur l'action Arianespace. La comparaison de ces deux documents révèle enfin un retour accru de l'ADEME (12 M€ contre 5 M€) et de la CDC (13 M€ contre 10 M€). En revanche, l'ONERA présente un retour inférieur aux prévisions élaborées un an plus tôt (4 M€ contre 12 M€). L'instruction n'a pas permis d'obtenir les montants définitifs des « retours » obtenus au cours de l'exercice 2015.

Tableau n° 12 : Évolution des « retours » prévus en 2015 (estimation et exécution)

<i>En M€</i>	Estimation jaune 2015	Estimation jaune 2016
ADEME	5	12
BPI	44	46
CDC	10	13
CNES	0	28
ONERA	12	4
Total général	71	102

Source : données des jaunes annexés au PLF 2015 et 2016 relatifs à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir actualisées à fin 2014 et 2015 à partir d'informations de la direction du budget et du Commissariat général à l'investissement (CGI)

3 - Un effort de traçabilité encore nécessaire

Le « jaune » annexé au PLF 2016 fait apparaître la nature des « retours » par action : il reste à chiffrer ces « retours » par nature. En réponse aux questions de la Cour, la direction du budget a indiqué ne pas disposer, à ce stade, d'une décomposition aussi fine des « retours » au budget de l'État. Toutefois, elle indique que la DGFIP a pris les dispositions nécessaires au suivi fin de ces « retours », ce qui devrait permettre, à compter de l'exercice 2016, de disposer de ces données. Une nouvelle nomenclature d'imputation comptable et budgétaire des « retours » sur investissement des PIA dans les comptes de l'État est nécessaire et n'a pas encore été mise en place afin de pouvoir isoler les « retours » par catégorie (remboursement d'avances, intérêt des prêts dividendes...) et par opérateur.

Enfin, comme en 2015, des lacunes persistent dans la traçabilité des « retours » du PIA, lesquels, en plus d'apparaître dans le jaune dédié

au PIA annexé à chaque PLF, devraient figurer explicitement, au moins pour l'exercice clos, dans les documents annexés à la loi de règlement.

C - Une présentation de certaines recettes non fiscales qui devrait être plus précise

1 - Les recettes assimilables à des recettes d'ordre pourraient être distinguées des autres recettes non fiscales

Comme la Cour l'a recommandé dans l'analyse de l'exécution budgétaire 2014 des recettes non fiscales, il serait utile de distinguer, 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 comprennent notamment :

- les loyers budgétaires qui permettent de matérialiser le coût d'occupation de locaux par une administration (ligne « 2209. Paiement par les administrations de leurs loyers budgétaires », pour 1 015 M€ en 2015) ;
- des reversements de fonds sur les dépenses des ministères ne donnant pas lieu à rétablissement de crédits (ligne 2623 ; 25 M€ en 2015).

Une telle distinction des recettes assimilables à des recettes d'ordre et des autres recettes non fiscales permettrait de donner une image plus fidèle du budget de l'État et de son exécution.

2 - Le classement de la CRIS en recettes non fiscales devrait être réexaminé

Comme déjà indiqué dans la note d'exécution budgétaire de 2014 relative aux recettes non fiscales, la contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) est classée en recette non fiscale de l'État (ligne 2111). Or, les caractéristiques de cette contribution sont strictement identiques à l'impôt sur les sociétés. La CRIS devrait donc être considérée comme une recette fiscale²⁸.

²⁸ Voir l'acte de certification des comptes de l'État. Ces éléments ne concernent en principe que la comptabilité générale de l'État, mais les raisonnements peuvent être étendus à la comptabilité budgétaire, dans le respect de la LOLF. De la même manière, la comptabilité nationale enregistre cette recette au sein des prélèvements obligatoires.

En réponse aux questions de la Cour, la direction du budget, à l'instar des années précédentes, a estimé qu'il n'existait pas d'éléments nouveaux permettant de remettre en cause le classement en recette non fiscale de la CRIS. En outre, la direction du budget rappelle les relations « très particulières » entre l'État et la CDC, lesquelles ont été rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°89-268 du 29 décembre 1989 (considérants 43 à 45 au sujet de l'article L.518-16²⁹ du code monétaire et financier). La Cour constate que cette décision porte sur la fraction de résultat net versée par la CDC et non sur la CRIS.

Une note de la direction de la législation fiscale à l'attention du directeur du budget en date du 15 avril 2015 souligne que le Conseil constitutionnel, dans la décision susmentionnée, ne s'est pas prononcé sur la nature juridique de la CRIS elle-même. La même note conclut que la CRIS constitue « *un prélèvement fiscal* ». Il convient donc de classer la CRIS en recette fiscale, et non en recette non fiscale.

III - Une croissance des fonds de concours et attributions de produits liées à deux opérations particulières

A - Une hausse importante sur les missions *Défense et Écologie, développement et mobilité durables*

Les fonds de concours et attributions de produits ont augmenté, entre 2014 et 2015, de 2,1 Md€ en autorisations d'engagement (AE), pour atteindre 4,7 Md€, et de 1,4 Md€ entre 2014 et 2015 pour atteindre 5,1 Md€ en crédits de paiement (CP).

Les fonds de concours, s'élèvent à 3,6 Md€ en AE et 4,0 Md€ en CP en 2015, tandis que les attributions de produits atteignent, en AE comme en CP, 1,1 Md€.

Cette croissance résulte de deux opérations exceptionnelles concernant l'indemnisation d'Ecomouv' après la résiliation du PPP relatif

²⁹ Article L.518-16 du code monétaire et financier : « La Caisse des dépôts et consignations verse chaque année à l'État, sur le résultat net de son activité pour compte propre après paiement d'une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, une fraction de ce résultat net, déterminée après avis de la commission de surveillance de l'établissement saisie par le directeur général, dans le cadre des lois et règlements fixant le statut de l'établissement. »

à la gestion de l'éco-taxe (0,5 Md€) et celle de la Russie après l'annulation de la vente des bâtiments de projection et de commandement Mistral (0,9 Md€).

Quelques missions concentrent l'essentiel des variations par rapport à la LFI 2015 et à 2014 :

Tableau n° 13 : Fonds de concours et attributions de produits en 2014 et 2015 (en M€ et en autorisation d'engagement, ou AE)

<i>en M€, en AE</i>	Exéc. 2014	LFI 2015	Exéc. 2015	Écart exéc.-LFI	Écart 2015-2014
Total sur le budget général	2 552	3 044	4 678	1 634	2 126
Défense	764	711	1 723	1 011	958
Écologie, développement et mobilité durables	599	1 512	1 564	52	966
Égalité des territoires, logement et ville	343	8	224	216	-118
Sécurités	146	76	157	81	11
Travail et emploi	56	9	201	192	145
Autres	645	727	809	82	164

Source : Cour des comptes à partir d'informations du ministère des finances et des comptes publics

Tableau n° 14 : Fonds de concours et attributions de produits en 2014 et 2015 (en M€ et en crédit de paiement, ou CP)

<i>en M€, en CP</i>	Exéc. 2014	LFI 2015	Exéc. 2015	Écart exéc.-LFI	Écart 2015-2014
Total sur le budget général	3 738	3 925	5 117	1 192	1 379
Défense	764	711	1 723	1 011	958
Écologie, développement et mobilité durables	1 769	2 168	1 985	-183	216
Égalité des territoires, logement et ville	343	224	224	0	-118
Sécurités	146	76	157	81	11
Travail et emploi	56	9	201	192	145
Autres	660	736	827	91	167

Source : Cour des comptes à partir d'informations du ministère des finances et des comptes publics

1 - Des fonds de concours gonflés par l'annulation de la vente des Mistral sur la mission *Défense*

Le 4 août 2015, un accord est intervenu entre les gouvernements russe et français sur le règlement des obligations liées à la cessation de l'accord inter-gouvernemental relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement. Un montant de 950 M€ a été versé à la Russie le 5 août à partir de la mission *Défense*.

La mission *Défense* a été abondée le 11 août par un fonds de concours versé par DCNS de 893 M€. DCNS a été remboursée de son côté par un acompte d'indemnisation Coface de même montant versé le 17 août. Une ouverture de crédits sur la mission *Défense* correspondant aux 57 M€ non compensés restants et une révision de l'évaluation des fonds de concours a été réalisée en LFR. Compte tenu du déficit des procédures de soutien à l'exportation gérées par la Coface en 2015 en raison de cette opération, l'État a en outre prévu en LFR qu'il n'effectuerait aucun prélèvement sur la Coface en 2015, alors qu'un versement de 500 M€ étaient prévus en LFI.

À fin 2015, l'impact net sur le budget de l'État est donc une aggravation du déficit de 557 M€. Les conséquences de la revente des bâtiments à l'Égypte sur le budget 2016 ne sont pas encore connues.

2 - Le rattachement d'un fonds de concours lié à l'annulation de l'écotaxe

À la suite de l'annulation du contrat de partenariat pour la gestion de l'éco-taxe³⁰, le gouvernement a fait le choix de faire supporter l'intégralité des coûts d'indemnisation de sortie du partenariat public-privé *Ecomouv'* à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Ainsi, l'État a perçu 530 M€ de l'AFITF pour financer le premier versement de l'indemnité à *Ecomouv'*. Pour financer ce fonds de concours, l'AFITF a bénéficié d'une affectation de TICPE de 1 139 M€ (en lieu et place d'une subvention de 646 M€ en 2014).

Selon l'article 17 II de la LOLF, « *les fonds de concours sont constitués d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'investissement d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État* ». Un fonds de concours financé par une taxe affectée ne correspond pas à cette définition et doit être considéré comme irrégulier. La mise en place de ce circuit budgétaire complexe ne semble en fait pas avoir eu d'autre but que de neutraliser l'effet de l'indemnisation d'*Ecomouv'* sur la norme de dépenses³¹.

³⁰ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

³¹ Cf. RBDE, chapitre sur les dépenses et NEB *Écologie*.

3 - Des fonds de concours tardifs en diminution

Comme chaque année, des fonds de concours tardifs non consommés ont diminué artificiellement les dépenses sous normes. En effet, en l'absence d'un suivi dans le système d'information de l'État permettant de distinguer les dépenses effectuées sur fonds de concours des autres dépenses, les dépenses sous normes sont calculées en déduisant des dépenses du budget général non le montant des dépenses de l'année financées par fonds de concours mais le montant des fonds de concours rattachés. Un fonds de concours rattaché qui ne donnerait lieu à aucune dépense sur l'année vient donc améliorer la tenue de la norme l'année de son rattachement et la dégrade les années suivantes.

En 2015, les fonds de concours rattachés après le 10 décembre (date de fin de gestion) ont cependant été inférieurs à ceux rattachés durant la même période en 2014 (672 M€ au lieu de 830 M€), et le plus important de ces fonds de concours, versé par l'ONERA pour financer les avances remboursables à Airbus (270 M€) a bien été consommé sur l'exercice.

B - Une traçabilité des fonds de concours en voie d'amélioration

1 - Une doctrine de report des attributions de produits renouvelée

Conformément aux observations de la Cour dans le cadre de la note d'exécution budgétaire sur les fonds de concours et attributions de produits de l'exercice 2013, comme évoqué dans la note de l'exercice 2014, une nouvelle doctrine concernant les reports d'attributions de produits a été, pour la première fois, appliquée en 2015³². Les reports d'attributions de produits n'ont plus été exemptés de la limite des 3 %, ni reportés de droit, comme ils l'étaient auparavant en raison des modalités de leur suivi dans les systèmes d'information. Ceci permet de se conformer aux termes des articles 15-III et 17-II de la LOLF qui distinguent clairement les fonds de concours et les attributions de produits³³.

³² Circulaire 1BE-14-3386 du 18 septembre 2014.

³³ Cf. articles 15-III et 17- II de la LOLF.

2 - La procédure concernant les reports de fonds de concours peut encore être améliorée

Les dépenses de fonds de concours sont suivies en pratique en dehors de l'application Chorus, ce qui réduit la possibilité de les suivre. Ce suivi en dehors de Chorus limite les moyens de s'assurer que les montants reportés correspondent bien à la fraction non consommée des crédits ouverts à ce titre comme de la conformité à l'intention de la partie versante et du montant des crédits annulés en loi de règlement. Un suivi des reports dans l'application Chorus permettrait de davantage fiabiliser la procédure de reports.

Pour pallier cette difficulté, la direction du budget indique que, pour la campagne des reports de 2015 sur 2016, les reports de fonds de concours se feront fonds par fonds, pour la première année³⁴. Elle souligne que cette évolution constituera une étape supplémentaire dans le suivi de la consommation des fonds de concours et attributions de produits. De plus, comme indiqué dans la note d'exécution budgétaire 2014, les reports sur crédits de fonds de concours ne sont désormais accordés qu'au vu des comptes-rendus d'exécution envoyés aux parties versantes³⁵.

Ceci permet de renforcer la sécurisation de la procédure de report sur fonds de concours. Cette procédure ne permet cependant pas de fiabiliser la procédure de report autant que le ferait un suivi des fonds de concours dans l'application Chorus.

³⁴ Cette modification a été portée à la connaissance des ministères dans la circulaire 1BE-15-3519.

³⁵ Tels que prévus par l'article 6 du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007.

CONCLUSION

Les recettes non fiscales se sont élevées en 2015 à 14,4 Md€, en progression de 0,5 Md€ par rapport à 2014. Cet accroissement provient essentiellement du montant record d'amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence de la reprise du prélèvement sur le Fonds d'épargne, mais a été en partie compensé par une diminution des dividendes des entreprises non financières et l'absence de versement de COFACE au cours de l'exercice 2015.

Par rapport à la LFI pour 2015, les recettes non fiscales s'inscrivent en hausse de 0,2 Md€. Le surcroît d'amendes (+1,7 Md€) a permis de couvrir la diminution des autres catégories de recettes (dividendes et recettes assimilées -0,5 Md€, produits du domaine de l'État -0,1 Md€, remboursement des intérêts des prêts -0,4 Md€, et autres produits divers -0,5 Md€).

Qu'il s'agisse des amendes de l'Autorité de la concurrence, des Mistral ou d'Ecomouv', les facteurs qui ont contribué au dynamisme des recettes non fiscales et des fonds de concours en 2015 ne sont pas pérennes. Les besoins de trésorerie d'EDF pourraient en revanche affecter plus durablement le niveau des recettes non fiscales. Cet effet pourrait toutefois être contrebalancé en 2016 par une contribution élevée de la COFACE grâce à la revente des Mistral à l'Égypte.

Les recommandations figurant dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire relative à l'exercice 2014 tendant à une amélioration de l'information du Parlement n'ont pas été pleinement mises en œuvre. Il est ainsi proposé de les reconduire.

En particulier, les documents budgétaires pourraient distinguer les recettes assimilables à des recettes d'ordre des autres recettes non fiscales donnant lieu à un encaissement pour l'État. De plus, les dépenses de fonds de concours sont en pratique suivies en dehors de Chorus, ce qui ne permet pas de garantir la correcte comptabilisation des dépenses réalisées sur fonds de concours et, donc, la sincérité des reports sur fonds de concours.

En outre, le partage entre recettes fiscales et recettes non fiscales concernant les pénalités fiscales et le classement de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versés par la CDC en recettes fiscales demeurent insatisfaisants.

La lisibilité des « retours » attendus du PIA est, enfin, perfectible.

En conséquence, la Cour reconduit les recommandations suivantes :

- 1- Distinguer, dans la présentation d'ensemble des recettes non fiscales, les recettes assimilables à des recettes d'ordre de celles qui donnent réellement lieu à encaissement (recommandation reconduite) ;*
- 2- Classer la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations en recettes fiscales (recommandation reformulée).*
- 3- Suivre dans Chorus les dépenses exécutées sur les fonds de concours, 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 reconduite) ;*

Et la Cour formule la nouvelle recommandation suivante :

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