

Cour des comptes



RECETTES NON FISCALES, FONDS DE CONCOURS, ATTRIBUTIONS DE PRODUITS

Note d'analyse de
l'exécution budgétaire

2016

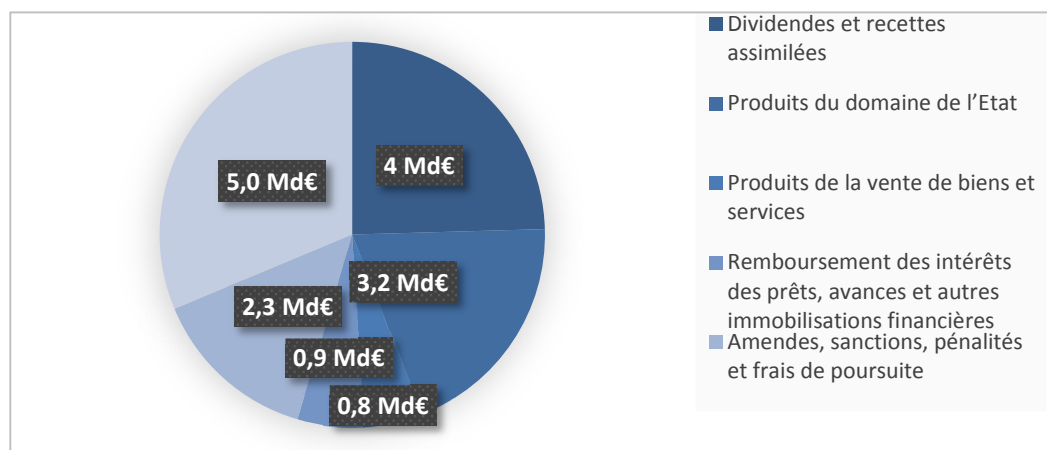
Les recettes non fiscales de l'État

Prévisions et exécution des recettes non fiscales de l'État en 2016

<i>Md€</i>	Exécution 2015	LFI 2016	LFR 2016	Exécution 2016
Dividendes et recettes assimilées	5,4	5,7	4,0	4,0
Produits du domaine de l'État	1,8	2,4	3,2	3,2
Produits de la vente de biens et services	1,1	0,9	0,8	0,8
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,5	1,0	0,9	0,9
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	2,9	1,7	2,5	2,3
Divers	2,7	4,0	5,2	5,0
Recettes non fiscales	14,4	15,6	16,5	16,2

Source : direction du budget

Ventilation des recettes fiscales en 2016 (Md€)



Source : direction du budget

Fonds de concours et attributions de produits

Prévisions et exécution des fonds de concours et attributions de produits en 2016

<i>Md€</i>	Exécution 2015		LFI 2016		Exécution 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonds de concours et attributions de produits	4,7	5,1	3,1	3,6	5,5	3,6

Source : direction du budget

Synthèse

Les recettes non fiscales de l'État se sont élevées à 16,2 Md€ en 2016, en nette augmentation par rapport à la LFI (15,3 Md€) et par rapport à l'année précédente (14,4 Md€). Elles sont supérieures de 1,6 Md€ au montant prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2014-2019 (14,6 Md€). En 2015, l'écart n'était que de 0,2 Md€ par rapport au montant prévu en LPFP.

Les fonds de concours¹ et attributions de produits² sont supérieurs de 2,4 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et stables en crédits de paiement (CP), par rapport aux évaluations de la LFI. Entre 2015 et 2016, ils augmentent en AE de 0,8 Md€ mais baissent de 1,5 Md€ de CP.

1. Des dividendes en baisse significative par rapport à la LFI

Les dividendes et produits assimilés de l'État (4,0 Md€) ont été d'un montant significativement plus faible en 2016 que celui prévu en LFI (5,7 Md€) du fait principalement de la baisse des dividendes encaissés au titre des sociétés non financières (-1,5 Md€).

Les dividendes versés par les entreprises non financières s'élèvent à 1,8 Md€ en 2016, contre 3,3 Md€ attendus en LFI et 3,0 Md€ constatés au cours de l'exercice 2015. L'État a, en effet, opté pour le versement en titres de l'acompte sur le dividende 2016 ainsi que du solde sur dividende 2015 d'EDF pour des montants respectifs de 858 M€ et 865 M€, soit un total de 1 723 M€. En 2015, l'État n'avait perçu qu'un peu moins de la moitié du versement de l'année dû par EDF sous forme de titres (896 M€ sur un total de 1 965 M€). Le dividende versé par l'EPIC Bpifrance (58 M€) a été inférieur à son montant théorique (118 M€). Cette diminution du dividende de l'EPIC a permis de renforcer transitoirement les fonds propres de Bpifrance SA fin 2016, alors même que la Cour a identifié, à partir de 2017,

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. »

un besoin de financement de l'activité de garanties non résolu d'environ 400 M€³.

Les dividendes et produits assimilés des entreprises financières sont en légère baisse (-93 M€) par rapport à la LFI pour 2016 ainsi que par rapport à 2015 (-38 M€), essentiellement en raison d'une diminution du dividende de la Caisse des dépôts et consignations (-222 M€ par rapport à la LFI pour 2016 et -174 M€ par rapport à l'exécution 2015).

S'agissant du dividende versé par la Banque de France, la Cour note que cette dernière a été autorisée à assurer, sur la répartition de son résultat 2015, la compensation des différentiels entre le coût complet des prestations qu'elle effectue pour le compte de l'État et le montant des crédits budgétaires versés pour 2015 et 2016. Cette opération constitue une contraction de recettes et dépenses contraire à l'article 6 de la LOLF.

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

Les autres recettes non fiscales (12,2 Md€) sont en forte hausse en 2016 par rapport à la LFI (+2,2 Md€) et à 2015 (+3,2 Md€). Par rapport à la LFI, l'accroissement provient principalement du reversement de la COFACE (+0,8 Md€), des redevances d'usage des fréquences radioélectriques (+0,7 Md€), et, enfin, des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (+0,6 Md€). Ces produits sont, toutefois, non pérennes. Ainsi, s'agissant des redevances d'usage des fréquences radioélectriques, l'État a perçu, en 2016, le produit de deux exercices – ce ne sera plus le cas en 2017. Le cas du versement issu de la COFACE est également spécifique et lié au transfert de la garantie publique à Bpifrance.

Les recettes non fiscales assimilables à des recettes d'ordre, c'est-à-dire ne donnant pas lieu à encaissement de trésorerie, ne sont toujours pas distinguées des autres recettes non fiscales, et la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés versée par la Caisse des dépôts et consignations (CRIS) continue d'être classée à tort parmi les recettes non fiscales.

Enfin, le suivi des « retours » du PIA n'a pas progressé.

³ Cour des comptes, *Bpifrance : une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives à consolider*, novembre 2016.

3. Des fonds de concours et attributions de produits en nette hausse par rapport à la LFI en AE, à la suite d'une opération comptable relative à l'AFITF

Les fonds de concours et attributions de produits sont supérieurs à la LFI, pour ce qui concerne les AE (5,5 Md€ contre 3,1 Md€), mais ils sont conformes à cette dernière en CP (3,6 Md€). Par rapport à 2015, ils sont également en hausse en AE (4,7 Md€), mais inférieures en CP (5,1 Md€). Cette hausse en AE par rapport au montant figurant en LFI correspond à l'annulation de 1,45 Md€ d'AE sur le programme 203 en raison d'une opération comptable relative aux fonds de concours versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport en France, ayant donné lieu parallèlement à l'ouverture d'AE sur les fonds de concours du programme d'un niveau similaire.

En outre, malgré des progrès en matière de traçabilité, les dépenses de fonds de concours sont encore mes suivies en dehors de l'application comptable Chorus pour la plupart des programmes, ce qui ne permet pas de garantir la correcte comptabilisation des dépenses réalisées sur fonds de concours dans les systèmes d'informations financiers et, donc, la sincérité des reports sur fonds de concours.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour avait formulé quatre recommandations au titre de l'année 2015, qui n'ont pas été mises en œuvre et, pour certaines, font l'objet d'un refus (recommandations n° 1 et 2) :

Recommandation n°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.

Cette recommandation, déjà formulée en 2014 et reconduite en 2015, invitait l'administration à distinguer dans la présentation des recettes non fiscales les recettes d'ordre, et particulièrement les recettes issues des loyers budgétaires, de celles donnant réellement lieu à encaissement. Elle n'a pas été mise en œuvre. Dans la mesure où des réflexions sont cependant en cours sur le devenir des loyers budgétaires dans le cadre de la réforme

de la politique immobilière de l'État, la Cour ne reconduit pas cette recommandation.

Recommandation n°2 : Classer la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations en recettes fiscales.

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

Recommandation n°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.

Cette recommandation, déjà formulée en 2014 et 2015, invite l'administration à rendre obligatoire le suivi dans Chorus des dépenses de fonds de concours afin de fiabiliser davantage la procédure de reports. Si la Cour note que des progrès ont été accomplis à cette fin avec la mise en place, pour la campagne de 2015 à 2016, de reports fonds par fonds pour la première année, elle regrette que le suivi des dépenses exécutées sur les fonds de concours demeure facultatif. Dans la mesure où certains ministères assurent ce suivi dans Chorus, ces « bonnes pratiques » pourraient être progressivement étendues. La Cour reformule sa recommandation dans ce sens.

Recommandation n°4 : Décrire de manière précise et complète les « retours » financiers et budgétaires liés au Programme d'investissements d'avenir.

Cette recommandation, formulée pour la première fois en 2015, entendait inviter l'administration à rendre lisibles les retours issus du PIA. Alors que cette dernière s'était engagée en 2016 à mener des travaux dans ce sens, la Cour constate qu'aucun progrès n'a été accompli en la matière. La Cour réitère donc sa recommandation.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour formule trois recommandations au titre de l'année 2016.

- 1- *Classer la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations en recettes fiscales (recommandation reconduite) ;*
- 2- *Étendre le suivi dans Chorus des dépenses exécutées sur les fonds de concours, à l'image de celui réalisé pour la mission Écologie, de manière à mieux s'assurer que l'emploi des fonds est conforme à l'intention de la partie versante et que la procédure de report est convenablement effectuée (recommandation reformulée) ;*
- 3- *Décrire de manière précise et complète les « retours » financiers et budgétaires liés au Programme d'investissements d'avenir (recommandation reconduite).*

Sommaire

I - UNE PART DES DIVIDENDES DE L'ÉTAT DANS L'ENSEMBLE DES RECETTES NON FISCALES DE NOUVEAU EN BAISSÉ.....	12
A - Les dividendes des entreprises non financières en recul de près de la moitié	13
B - Une légère diminution du produit des entreprises financières par rapport à la LFI et à l'exercice 2015	18
II - Une hausse importante mais conjoncturelle des autres recettes non fiscales	25
A - Une hausse portée par trois sources de recettes (amendes, redevances domaniales et versement de COFACE).....	25
B - Les retours du PIA : un suivi limité, des effets encore peu perceptibles	32
C - Une présentation de certaines recettes non fiscales qui devrait être plus précise	36
III - Une croissance des fonds de concours et attributions de produits en AE liée à une opération comptable, des progrès en matière de traçabilité à poursuivre	38
A - Une hausse importante en AE par rapport à 2016 sur la mission <i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	38
B - Une traçabilité des fonds de concours en voie d'amélioration	41
IV - Les recommandations de la Cour	44
A - Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015	44
B - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016.....	46

Introduction

Les recettes non fiscales se sont élevées en 2016 à 16,2 Md€, en hausse par rapport à la loi de finances initiale (de 0,6 Md€) et par rapport à celles de 2015 (de 1,8 Md€).

Par ailleurs, les fonds de concours⁴ et attributions de produits⁵ sont supérieurs, s'agissant des AE, de 2,4 Md€, et, s'agissant des CP, stables par rapport aux évaluations figurant en LFI. Ils ont augmenté de 0,8 Md€ en AE, mais ont baissé en CP de 1,5 Md€, entre 2015 et 2016, pour atteindre respectivement, 5,5 Md€ et 3,6 Md€.

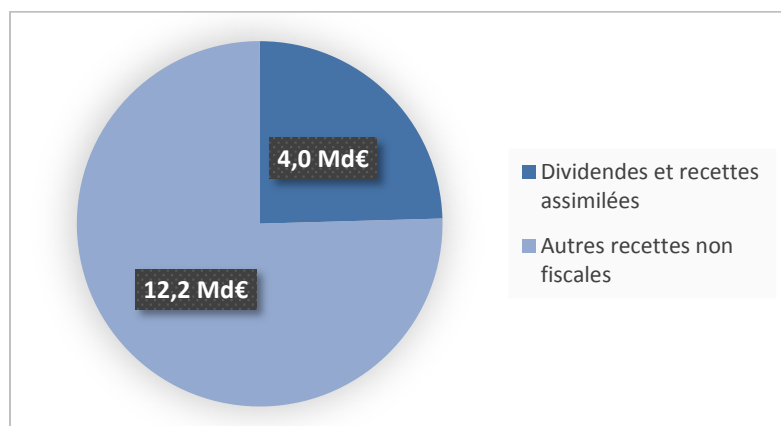
Les recettes non fiscales sont essentiellement composées :

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

⁴ 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. »

⁵ 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 2016 (en Md€)



Source : ministère de l'économie et des finances

L'augmentation des recettes non fiscales, observée aussi bien par rapport à 2015 qu'en référence à la LFI, se concentre sur les autres recettes non fiscales, dont l'augmentation vient compenser la baisse des dividendes et recettes assimilées.

Tableau n° 1 : Présentation des recettes non fiscales

<i>en Md€</i>	Exec. 2015	LFI 2016	Exec. 2016	Ecart exéc. 2016 / LFI	Ecart exéc. 2016 / 2015
Dividendes et recettes assimilées	5,4	5,7	4,0	-1,7	-1,4
Produits du domaine de l'État	1,8	2,4	3,2	0,8	1,4
Produit de la vente de biens et services	1,1	0,9	0,8	-0,1	-0,3
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,5	1,0	0,9	-0,1	0,4
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	2,9	1,7	2,3	0,6	-0,6
Divers	2,7	4,0	5,0	1,0	2,3
Total	14,4	15,6	16,2	0,6	1,8
Total hors loyers budgétaires	13,4	14,6	15,3	0,7	1,9

Source : ministère de l'économie et des finances

I - Une part des dividendes de l'État dans l'ensemble des recettes non fiscales de nouveau en baisse

Les dividendes et recettes assimilées (ligne 21) représentaient, traditionnellement, un peu moins de la moitié des recettes non fiscales (42 % en moyenne entre 2010 et 2015). 2016 voit la part des dividendes dans l'ensemble des recettes non fiscales chuter (-12,2 points entre 2015 et 2016). La proportion constatée en 2016 est la plus faible de la décennie.

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	2016
43,4 %	47,4 %	32,9 %	45,8 %	45,0 %	37,7 %	24,5 %

Source : calculs de la Cour

Les dividendes se sont élevés en 2016 à 4,0 Md€, en baisse de 1,7 Md€ par rapport aux prévisions de la LFI (5,7 Md€). Ils sont en nette baisse par rapport à 2015 (5,4 Md€) et 2014 (6,3 Md€).

Si l'on inclut le prélèvement sur le Fonds d'épargne, ces recettes s'élèvent à 4,8 Md€, contre 6,2 Md€ prévu en LFI pour 2016 et 6,1 Md€ observés en 2015. 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 tous les flux liés à la Caisse des dépôts⁶.

⁶ Alors que la nomenclature positionne les prélèvements sur le Fonds d'épargne au sein des autres recettes non fiscales.

Tableau n° 3 : Dividendes et recettes assimilées

<i>en M€</i>	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016
21.7 Dividendes et recettes assimilées	5 434	5 731	3 990
dont :			
2110. Produits des participations de l'État dans des entreprises financières	1 963	2 017	1 924
2111. Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) ⁸	469	425	257
2116. Produits des participations de l'État dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers	3 002	3 289	1 809
2603. Prélèvements sur le Fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations	805	465	764

Source : ministère de l'économie et des finances

A - Les dividendes des entreprises non financières en recul de près de la moitié

1 - Des dividendes, en baisse, concentrés sur quelques participations

Les dividendes versés par les entreprises non financières s'élèvent à 1,8 Md€ en 2016, contre 3,3 Md€ attendus en LFI et 3,0 Md€ constatés au cours de l'exercice 2015. Ces dividendes proviennent principalement de GDF Suez (pour 0,8 Md€) et, de manière plus marginale, d'Orange (214 M€), de Renault (140 M€), d'ADP (131 M€), de La Poste (126 M€), et de SAFRAN (60 M€).

Les dividendes de ces six entreprises représentent 83 % des dividendes reçus par l'État en 2016.

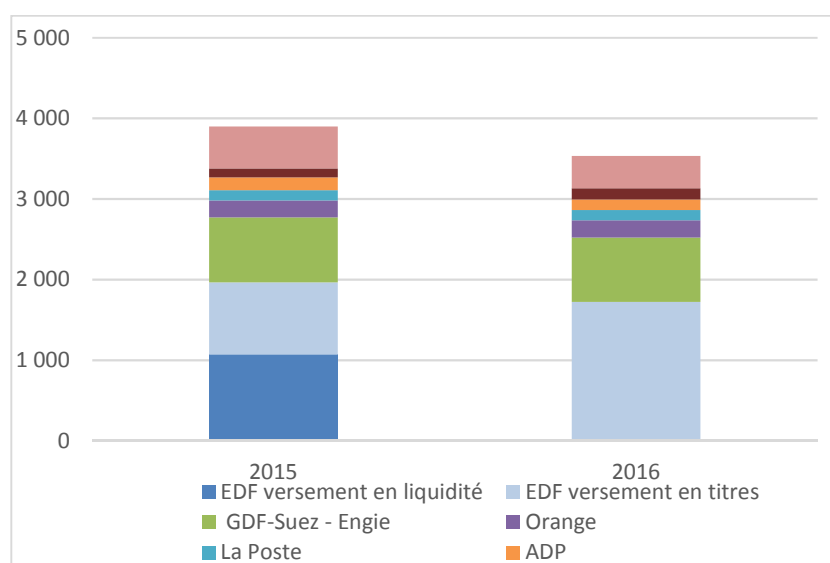
EDF présente un cas spécifique puisque le dividende de l'État au cours de l'exercice 2016, regroupant à la fois le solde du dividende 2015 et l'acompte sur le dividende 2016 pour des montants respectifs de 865 M€

⁷ La ligne 21 représente la somme des lignes 2110, 2111 et 2116

⁸ La CRIS figure dans la catégorie des recettes non fiscales mais est assimilable à une recette fiscale ; cf. II – C).

et 858 M€, soit un total de 1 724 M€, a été versé sous forme de titres⁹. L'impact est significatif pour le montant total des recettes non fiscales dans la mesure où, au cours des quatre derniers exercices, EDF était la première entreprise non financière en termes de versement de dividende. Déjà, en 2015, 0,9 Md€ des 2,0 Md€ versés l'avaient été sous forme de titres.

**Graphique n° 2 : Dividendes des entreprises non financières
(versement en numéraires ou titres), en exécution 2016 et
2015**



Source : direction du budget

⁹ Le solde sur dividende 2015 a été versé sous la forme d'actions nouvelles avec un prix d'émission de 10,08€, tandis que le versement de l'acompte sur le dividende 2016 a été effectué via des actions nouvelles émises à 9,62€.

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

<i>En M€</i>	Dividendes versés en 2015	Dividendes versés en 2016	Résultat 2015	Part détenue par l'État, en %¹⁰	Taux de distribution¹¹
EDF	1 965*	1 724**	4 280	85 %	40 %
GDF-Suez-Engie	804	798	-3 242	33 %	n.p.
Orange	214	214	4 742	13 %	5 %
AREVA	0	0	-1 388	24 %	n.p.
La Poste	126	126	875	74 %	14 %
ADP	157	131	787	51 %	17 %
SAFRAN	87	90	2 077	15 %	4 %
Sogepa	0	0	-1	100 %	n.p.
SNCF	63	0	-10 172	EPIC	n.p.
Défense Conseil International	13	19	21	50 %	90 %
Air France-KLM	7	0	1 115	18 %	0 %
Renault	111	140	2 121	20 %	7 %
Autres	352	290			
TOTAL	3 898*	3 532**			

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

** : la totalité du dividende EDF (1 724 M€) a été versée sous forme d'actions nouvelles

n.p. : non pertinent

Source : Cour des comptes (données : ministère de l'économie et des finances, rapport de l'État actionnaire 2015-2016).

2 - La politique de dividendes de l'APE

Contrairement à 2014 et 2015, aucune entreprise dont l'État est actionnaire, à l'exception de Défense Conseil International (DCI), n'a offert, en 2016, des taux de distribution des résultats plus élevés que la

¹⁰ Au 31/12/2015.

¹¹ Rapport entre les dividendes encaissés par l'État en 2016 et le résultat 2015 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.

majorité des entreprises du CAC 40 (la médiane de taux de distribution s'établit à 52 % en 2016)¹².

Engie, détenue à 33 % par l'État jusqu'en janvier 2017 et à 28,7 % depuis, a versé en 2016 des dividendes (798 M€), alors que ses résultats 2015 étaient négatifs (- 3 242 M€), mais le résultat net courant du groupe après retraitement des éléments exceptionnels (2,6 Md€) restait largement positif.

Quatre entreprises ont versé significativement moins de dividendes que prévu en LFI : SOGEPA (0 € contre 100 M€ prévus en LFI), Bpifrance (58 M€ versés contre 116 M€ en LFI – cf. *supra*), SAFRAN (90 M€ contre 116 M€ en LFI) et Air France (0 € contre 7 M€ en LFI). Les disponibilités de la SOGEPA ont cependant été remontées sur le CAS *Participations financières de l'État* au moyen d'une réduction de capital, à hauteur de 226 M€. Cette opération a permis de contourner l'obligation prescrite par la LOLF d'affecter les dividendes au budget général.

Renault, en revanche, a versé un montant plus important qu'initialement prévu en LFI : 140 M€, contre 98 M€. C'est aussi le cas de DCI (19 M€ contre un dividende nul envisagé), et des « aéroports » (20 M€ contre 11 M€ prévus).

Comme en 2015 et 2016, l'Agence des participations de l'État (APE) a retiré du projet annuel de performances 2017 du CAS *Participations financières de l'État* l'indicateur de performances¹³ de taux de distribution sur l'ensemble de son portefeuille¹⁴, notamment compte tenu des défauts que celui-ci comportait.

Les données relatives à la politique 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 entreprises.

¹² Présentation du cabinet Ricol-Lasteyrie-EY Profil Financier du CAC 40 du 20 septembre 2016 – rapport du dividende sur le résultat net 2015.

¹³ Indicateur de performance n° 1.5 : distribution de dividendes du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

¹⁴ 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*.

3 - Deux cas particuliers : Bpifrance et EDF

a) Bpifrance : une diminution du dividende qui a permis de renforcer les fonds propres à fin 2016

L'État détient 50 % de Bpifrance SA par l'intermédiaire de l'EPIC Bpifrance (détenu à 100 %). Bpifrance SA devrait verser un dividende à l'EPIC, lequel remonterait ensuite des dividendes à l'État composés d'une partie liée au résultat de l'année n-1 et d'un acompte au titre du résultat de l'année n.

En 2015, malgré un dividende de Bpifrance SA à l'EPIC de 680 M€ au titre de ses résultats 2014, le dividende versé à l'État s'était limité à 126 M€ (66 M€ au titre des résultats de 2014 de Bpifrance SA et 60 M€ d'acompte) et le solde du dividende de Bpifrance SA avait été utilisé pour couvrir le besoin de financement des fonds de garantie¹⁵.

En 2016, le dividende de Bpifrance SA versé à l'EPIC au titre de l'exercice 2015 s'élève à 118 M€. Compte tenu de l'acompte versé par l'EPIC à l'État en 2015 (60 M€), le solde à reverser au budget général en 2016 s'élevait à 58 M€, auquel devait s'ajouter un acompte de 60 M€ au titre des résultats 2016 de Bpifrance SA. Or seul le solde à verser au titre de 2015 est remonté au budget de l'État¹⁶. L'acompte sur le résultat 2016 a finalement été versé par Bpifrance SA à l'EPIC début 2017. Les fonds propres de Bpifrance SA fin 2016 s'en trouvent donc transitoirement majorés, alors même que la Cour a pointé, à partir de 2017, un besoin de financement de l'activité de garanties non résolu d'environ 400 M€¹⁷.

La Cour observe par ailleurs que ce report du versement de l'acompte du dividende s'est accompagné d'une poursuite de la baisse des versements de la mission *Économie* à Bpifrance SA (23 M€ en 2016 contre 25,8 M€ en 2015 et 32,9 M€ en 2014) sur laquelle devrait porter en principe le financement de l'activité de garantie.

¹⁵ Les fonds de garantie sont des fonds sans personnalité morale portant un patrimoine pour le compte de l'État. Bpifrance en assure la gestion. Ils ont vocation à faciliter l'octroi de crédits aux PME en intervenant en garantie d'une partie du risque de défaillance pris par les banques de la place ou par Bpifrance dans le cadre de ses prêts de développement.

¹⁶ Arrêté du 30 novembre 2016 fixant le montant du dividende exceptionnel dû à l'État par l'établissement public Bpifrance au titre de l'exercice 2015.

¹⁷ Cour des comptes, *Bpifrance : une mise en place réussie, un développement à stabiliser, des perspectives à consolider*, novembre 2016.

b) EDF : un changement de politique de distribution révélateur des incohérences de l'État actionnaire

La LFI pour 2016 prévoyait un versement en numéraire d'EDF à l'État à hauteur de 1,3 Md€. Un communiqué de presse du ministère de l'économie et des finances a cependant indiqué que l'État retient l'option d'un dividende en actions pour les années 2016 et 2017.

Pour 2016, ce versement en titres atteint 1 724 M€, payés par l'entreprise sous forme d'actions nouvelles émises aux prix de 9,62 € (sur une proportion de 858 M€) et 10,08 € (sur une proportion de 865 M€).

La Cour avait souligné dans la note d'exécution budgétaire consacrée aux recettes non fiscales de l'exercice 2014 que les taux de distribution élevés des entreprises détenues majoritairement par l'État, et notamment d'EDF, témoignaient de sa préférence pour un rendement à court terme de ses participations au détriment, potentiellement, des intérêts de long terme des entreprises. La Cour constate aujourd'hui que l'État n'a pas d'autre choix, compte tenu de la situation de l'entreprise, de procéder à une recapitalisation importante (au moins 4 Md€ en 2017, dont 3 apportés par l'État¹⁸) alors que les dividendes qu'il a perçus de 2010 à 2015 ont atteint 11,3 Md€¹⁹.

B - Une légère diminution du produit des entreprises financières par rapport à la LFI et à l'exercice 2015

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), composés 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.

¹⁸ Communiqué de préférence d'EDF du 12 février 2017.

¹⁹ Cour des comptes, *L'État actionnaire*, janvier 2017.

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

<i>en M€</i>	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016
2110. Produits des participations de l'État dans des entreprises financières	1 963	2 017	1 924
dont :			
Banque de France	1 194	1 200	1 310
Caisse des dépôts	637	685	463
SPPE	0	0	0
AFD	35	26	36
Caisse centrale de réassurance	100	100	100
Autres	8	6	16
2111. Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés	469	425	257
2603. Prélèvements sur le Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations	805	465	764

Source : ministère de l'économie et des finances

1 - Un taux de distribution en baisse pour la Banque de France

Le dividende versé par la Banque de France, de 1,3 Md€ en 2016, est d'un montant supérieur (+0,1 Md€) à celui prévu en LFI pour 2016 (1,2 Md€). Il est également supérieur (+0,1 Md€) au montant constaté en 2015 (1,2 Md€).

Le dividende normalement versé par la Banque de France à l'État correspond à la somme du bénéfice à répartir 2015 et du report à nouveau d'années antérieures auquel il faut retrancher les dotations aux réserves de la Banque de France.

Un courrier du ministre de l'économie au Gouverneur de la Banque de France du 20 octobre 2016 a autorisé celle-ci à déduire du dividende ainsi calculé une partie du différentiel entre le coût complet des prestations qu'elle effectue pour le compte de l'État et le montant des crédits budgétaires versés pour 2015 et 2016²⁰. Le reste du différentiel viendra réduire directement les bénéfices à répartir 2015 et 2016.

Ce montant dû par l'État à la Banque de France aurait dû donner lieu à des dépenses sur crédits budgétaires. Cette opération de substitution d'une dépense par un moindre dividende, constitue une entorse aux

²⁰ 15,3 M€ ont ainsi été affectés aux réserves de la Banque.

principes de non-contraction entre les recettes et les dépenses et au principe d'universalité énoncés à l'article 6 de la LOLF.

Par ailleurs, conformément à la convention entre la Banque et l'État en date du 26 juin 2013, 233 M€ affectés au compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, ont été soustraits de la part de l'État.

Tableau n° 6 : Calcul du dividende de la Banque de France versé en 2016 (en M€)

	en M€
A Bénéfice 2015 à répartir	2 234
B Report à nouveau 2015	6
C Dotations aux réserves de la Banque de France	685
d=a-b-c Part de l'État	1 543
E Imputation du versement au CAS désendettement de la Grèce	-233
e=c+d Dividende distribuable pour le budget général de l'État	1 310
F Dividende effectivement versé en 2015 au budget général de l'État	1 310
g=e-f Report à nouveau pour 2015	0

Source : ministère de l'économie et des finances

Au total, le budget général a donc bénéficié d'un versement de 1 310 M€ au titre du dividende 2016 de la Banque de France, soit 58,6 % du bénéfice de l'exercice 2015. En prenant en compte le versement effectué en faveur du CAS Grèce, la proportion atteint 69 % du bénéfice 2015, en léger retrait par rapport au montant obtenu en 2014 et 2015 (73 %).

2 - Des produits issus de la Caisse des dépôts et consignations en nette baisse par rapport à 2015

Les produits totaux versés en 2016 par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) (1,5 Md€) sont en baisse significative (-0,4 Md€) par rapport à 2015 (1,9 Md€) et en baisse de 0,1 Md€ par rapport à la LFI pour 2016 (1,6 Md€).

La baisse par rapport à 2015 résulte, pour moitié, de la diminution de la contribution de la CDC représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS), et, pour à peu près l'autre moitié, d'une baisse du versement de l'entité à l'État.

**Tableau n° 7 : Produits de la Caisse des dépôts versés en 2016
(en M€)**

<i>en M€</i>	Exec. 2015	LFI 2016	Exec. 2016
2110 (partie). Versement de la Caisse des dépôts	637	685	463
2111. Contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS)	469	425	257
2603. Prélèvements sur le Fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations	805	465	764
TOTAL	1 911	1 575	1 484

Source : ministère de l'économie et des finances

*a) Une modification des règles de calcul du versement au titre des
résultats de la Caisse des dépôts et consignations*

Une modification des règles de calcul du versement de la CDC est intervenue en février 2016 par une lettre du directeur général de la CDC au ministre : pour les versements 2016, 2017 et 2018, ce versement représentera 50 % du résultat net consolidé dans la limite de 50 % du résultat net social hors dividende exceptionnel de Bpifrance. Auparavant, la CDC versait à l'État, chaque année, une fraction correspondant à 50 % du résultat consolidé, dans la limite de 75 % du résultat social.

L'application de cette nouvelle règle vise à permettre à la CDC d'augmenter ses fonds propres et de mobiliser une enveloppe importante destinée à l'investissement en faveur des quatre transitions identifiées par la CDC²¹ (transition écologique et énergétique, transition territoriale, transition numérique et transition démographique et sociale).

²¹ « L'État lui-même participera à cet effort en diminuant le prélèvement sur le résultat de la Caisse des Dépôts pour les prochaines années. Moins de prélèvement donc du côté de l'Etat et les bénéfices seront réinvestis pour les opérations de développement durable, de croissance verte, de transition écologique et énergétique. », discours du Président de la République à l'occasion du bicentenaire de la CDC, 12 janvier 2016.

Tableau n° 8 : Calcul du versement de la Caisse des Dépôts en 2015 et 2016 au titre de ses résultats (en M€)

		2015	2016
A	Résultat net consolidé du groupe CDC de l'année n-1	2413	2 084
b=50%.a	50 % du résultat net consolidé du groupe CDC de l'année n-1	1206	1 042
C	Résultat social de la CDC de l'année n-1 (hors éléments exceptionnels)	850	925
d1	REGLE 2015 - 75 % du résultat social de la CDC de 2014 (hors éléments exceptionnels)	637	694
d2	REGLE 2016 - 50 % du résultat social de la CDC de 2015 (hors éléments exceptionnels)		463
e=min(b,d)	Versement à l'État	637	463

Source : ministère de l'économie et des finances

Au total, alors que le résultat net consolidé du groupe CDC de 2015, a baissé d'environ 12 % entre 2014 et 2015, la mise en vigueur des nouvelles règles de définition du versement de la CDC à l'État induit une baisse de 27 % de ce montant entre 2015 et 2016. Sous l'empire de la règle précédente, le versement de la CDC à l'État au titre des résultats de 2016 aurait atteint environ 694 M€, soit environ 230 M€ supplémentaires.

Les prévisions de versement de la LFI pour 2016 (685 M€) étaient fondées sur l'ancienne règle.

b) La contribution de la Caisse des dépôts représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) en nette baisse en 2016

Comme déjà indiqué dans la note d'exécution budgétaire de 2015 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 celles de l'impôt sur les sociétés. La CRIS devrait donc être considérée comme une recette fiscale²².

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

²² 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.

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.518-16²³ du code monétaire et financier). La Cour relève que cette décision porte sur la fraction de résultat net versée par la CDC et non sur la CRIS.

En outre, la Cour constate que la CDC applique le dispositif spécifique de calcul du dernier acompte de l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises, ce qui illustre les très grandes similitudes entre la CRIS et l'impôt sur les sociétés et plaide donc en faveur d'un reclassement de la CRIS au sein des recettes fiscales.

En 2016, la CRIS s'est élevée à 257 M€. Ce montant est inférieur à celui inscrit en LFI de 425 M€, et au montant constaté au cours de l'exercice 2015 (469 M€, soit -45 %).

La Caisse des dépôts et consignations applique le dispositif spécifique de calcul du dernier acompte des grandes entreprises. Ainsi, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre un et cinq milliards d'euros – ce qui est le cas de la CDC – le quatrième acompte est réajusté pour s'établir à la différence entre 85 % du montant de l'impôt sur les sociétés estimé au titre de cet exercice et le montant des acomptes déjà versés pendant l'exercice au titre de l'exercice antérieur.

La prévision de versement était de 425 M€ dans la LFI pour 2016 et la réalisation s'est élevée à 257 M€, dont 313 M€ au titre de la CRIS 2015 versée en 2016, et -56 M€ au titre du trop-perçu de l'exercice 2015. Le chiffre de 425 M€ correspondait, en effet, à la prévision de CRIS pour 2015 en date du 15 juillet 2015, soit, d'après la direction du budget, la meilleure prévision à date de la CRIS 2016 compte tenu des règles de calcul et de paiement par acompte de cette dernière. L'écart entre le montant LFI pour 2016 et le montant effectivement versé au cours de 2016 s'explique donc par la régularisation intervenue au titre de l'exercice 2015, laquelle ne pouvait pas être anticipée lors de l'adoption de la LFI.

²³ 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. »

c) Un prélèvement sur le Fonds d'épargne en légère baisse par rapport à 2015 et en forte hausse par rapport à la LFI

En contrepartie de la garantie qu'il apporte aux dépôts²⁴, 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 2016 s'élève à 764 M€, contre un montant prévu en LFI de 465 M€, et un montant constaté au cours de l'exercice 2015 de 805 M€.

Le résultat du Fonds d'épargne est en hausse de plus de 263 M€, ce bon résultat s'expliquant par un événement exceptionnel. En effet, si les produits des prêts augmentent légèrement (+168 M€), le résultat du portefeuille financier du fonds d'épargne continue à s'éroder (-300 M€). Le Fonds d'épargne a en revanche bénéficié en 2015 à deux reprises de la baisse du taux du livret A entraînant une diminution des charges d'intérêts sur les dépôts. Surtout, la baisse de la commission de distribution accordée aux établissements de crédits²⁵ (-0,10 %) poursuivant une tendance de long terme qui porte désormais la rémunération des banques à 0,3% de l'encours centralisé a permis une reprise de provision exceptionnelle de 0,4 Md€.

Au 31 décembre 2015, les fonds propres disponibles s'établissaient à 9 637 M€ (contre 8 641 M€ au 31 décembre 2014) pour des besoins en fonds propres de 8 873 M€ (contre 7 836 M€ fin 2015).

En définitive, le Fonds d'épargne, qui n'avait pas pu rémunérer la garantie de l'État en 2012 et 2013 notamment sous l'effet du relèvement des plafonds du livret A et du LDD, a abondé les recettes non fiscales de l'État en 2014, 2015 et 2016, 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. Le prélèvement sur le Fonds d'épargne est toutefois inférieur en moyenne à son niveau moyen pré-crise, du fait non seulement de la mise en place, bienvenue, d'un cadre prudentiel adapté, mais aussi de l'érosion de sa performance particulièrement affectée par le contexte de taux bas.

²⁴ 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* ».

²⁵ Cf. référé du 7 mars 2017 consacré au Fonds d'épargne.

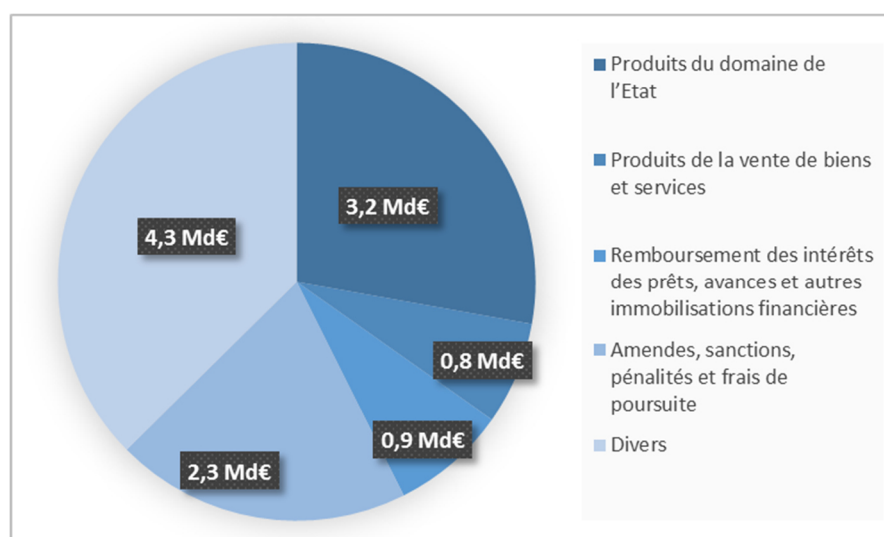
II - Une hausse importante mais conjoncturelle des autres recettes non fiscales

A - Une hausse portée par trois sources de recettes (amendes, redevances domaniales et versement de COFACE)

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 3,2 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 0,8 Md€), des intérêts des prêts et avances (comprenant les prêts bilatéraux aux pays étrangers, pour un total de 0,9 Md€), des amendes (pour un total de 2,3 Md€) et de divers produits (comprenant notamment la rémunération en provenance de la COFACE, pour un total de 5,0 Md€ avec le prélèvement Fonds d'épargne, et 4,3 Md€ sans).

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



Source : ministère de l'économie et des finances

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 2,3 Md€ (12,2 Md€ soit plus de 22 % au-dessus du montant initial prévu à 9,9 Md€) par rapport à la LFI pour 2016 (en ôtant le prélèvement sur le Fonds d'épargne, 11,5 Md€ en 2016 contre 9,5 Md€ en LFI pour 2016, et 8,2 Md€ en 2015).

Cette hausse est liée à trois facteurs : i) le versement de COFACE à l'État (2,4 Md€ contre 1,7 Md€ en LFI), ii) le produit des redevances d'usage des fréquences radioélectriques (1,6 Md€ contre 0,9 Md€), et iii) le produit des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence (1,0 Md€ contre 0,4 Md€).

Tableau n° 9 : Évolution des autres recettes non fiscales par rapport à 2015 et à la LFI pour 2016

(en Md€)	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016	Ecart 2016- 2015	Ecart exéc. 2016 – LFI
Produits du domaine de l'État	1,76	2,44	3,19	1,43	0,75
Produit de la vente de biens et services	1,14	0,86	0,85	-0,30	-0,01
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,47	0,96	0,87	0,40	-0,09
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	2,93	1,66	2,29	-0,64	0,63
Divers (hors Fons d'épargne)	1,86	3,53	4,28	2,42	0,75
TOTAL (hors produits des participations de l'État et hors Fonds d'épargne)	8,17	9,44	11,49	3,31	2,03

Source : Cour des comptes à partir d'informations du ministère de l'économie et des finances

**Tableau n° 10 : Explication de la variation entre la LFI et
l'exécution 2016 de certaines autres recettes non fiscales (en Md€)**

<i>(en Md€)</i>	LFI 2016	LFR 2016	Exéc. 2016	Écart 2016- 2015	Écart exéc. - LFI	Commentaires
2204. Redevances d'usage de fréquences radioélectriques	0,93	1,61	1,59	1,40	0,66	Deux versements sont intervenus en 2016 à la suite du processus de vente aux enchères aux opérateurs de télécommunication de la bande de fréquences 694-790 MHz dite « bande 700 MHz »
2502. Produits des amendes prononcées par les autorités de la concurrence	0,4	1,10	0,99	-0,62	0,59	Une amende à l'encontre du secteur de la messagerie a été prononcée fin décembre 2015 pour un montant de 0,6 Md€. Cette dernière n'avait pas pu être intégrée à temps dans les prévisions utilisées pour la LFI 2016 – elle a donc amené à rehausser le niveau attendu dans la LFR.
2602. Reversement de COFACE	1,65	2,41	2,41	2,41	0,76	Le montant du reversement en 2016 s'est établi à 2,41 Md€, en hausse de 0,8 Md€ par rapport au montant inscrit en LFI 2016, compte tenu d'importantes récupérations au cours de l'année 2016 sur un appel en garantie au titre d'un contrat d'exportation indemnisé en 2015 et de l'anticipation du reversement à l'État du solde des procédures de soutien à l'exportation dans le cadre de leur transfert de COFACE à Bpifrance.
2698. Produits divers ²⁶	0,38	0,60	0,59	0,11	0,22	Le produit prévisionnel de la ligne a été revu à la hausse à l'occasion des prélèvements sur fonds de roulement actés en LFR 2016 ²⁷ .

Source : Cour des comptes à partir d'informations du ministère de l'économie et des finances

²⁶ Cette ligne retrace principalement le produit des prélèvements sur fonds de roulement effectués au profit du budget de l'État.

²⁷ Les articles 3 et 4 de la LFR 2016 ont prévu quatre prélèvements sur fonds de roulement, pour un total de 194,1 M€ au-delà de ceux déjà prévus en LFI : un prélèvement de 55 M€ sur les ressources du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, un prélèvement de 70 M€ sur le fonds de roulement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), un prélèvement de 60,1 M€ sur les ressources du Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction et un prélèvement de 9 M€ sur les ressources du service à comptabilité distincte « Bande 700 » de l'Agence nationale des fréquences (ANFr). Au total, ces quatre prélèvements permettent d'expliquer l'essentiel de l'évolution constatée sur la ligne entre la LFI et l'exécution.

3 - Un versement exceptionnellement élevé de COFACE en 2016

L'État a bénéficié en 2016 d'un versement très important de COFACE (2,41 Md€). Il s'agit du plus fort prélèvement depuis 2008 (2,5 Md€)²⁸.

Si les années 2015 et 2016 sont atypiques compte tenu de l'indemnisation au titre des navires Mistral en 2015 et de la récupération ayant eu lieu en 2016, le prélèvement de 2 411 M€ excède significativement le résultat technique des procédures de soutien à l'exportation sur lequel est en principe basé le prélèvement (1 989 M€ en 2016).

Ce flux anticipe à hauteur de 422 M€ le reversement des disponibilités du compte État à la COFACE au nouveau compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*, prévu par la LFI pour 2017 pour 4 414 M€ dans le cadre du transfert de la réforme de la gestion des procédures de soutien à l'exportation (cf. encadré).

La réforme des procédures de soutien à l'exportation

L'article 103 de la LFR pour 2015 a prévu le transfert des opérations de garanties publiques de la COFACE vers l'État et leur gestion pour son compte selon un régime de « garantie directe », par Bpifrance. L'État ne garantira plus un organisme (COFACE), qui garantissait lui-même des exportateurs (« garantie oblique »), mais garantira désormais directement les exportateurs. Elle prévoyait une entrée en vigueur de ce dispositif au plus tard le 31 décembre 2016. C'est cette date qui a été retenue par le décret n°2016-1701 du 12 décembre 2016.

Cette disposition permettait, en théorie, à l'État de récupérer sur son budget en 2016, le solde du compte disponible à la COFACE dès la fin 2016. Il a utilisé cette faculté à hauteur de 422 M€ sur un solde total susceptible d'être reversé de 4 565 M€, correspondant à la somme du solde disponible fin 2015 (4 468 M€) et des versements effectués sur le compte en 2016 par le budget général au titre des procédures déficitaires en 2015 (97 M€). Par ailleurs, 53 M€ ont été prélevés dès 2016 sur le compte pour financer les procédures déficitaires de l'année qui, d'habitude, donnent lieu à une ouverture de crédits l'année suivante.

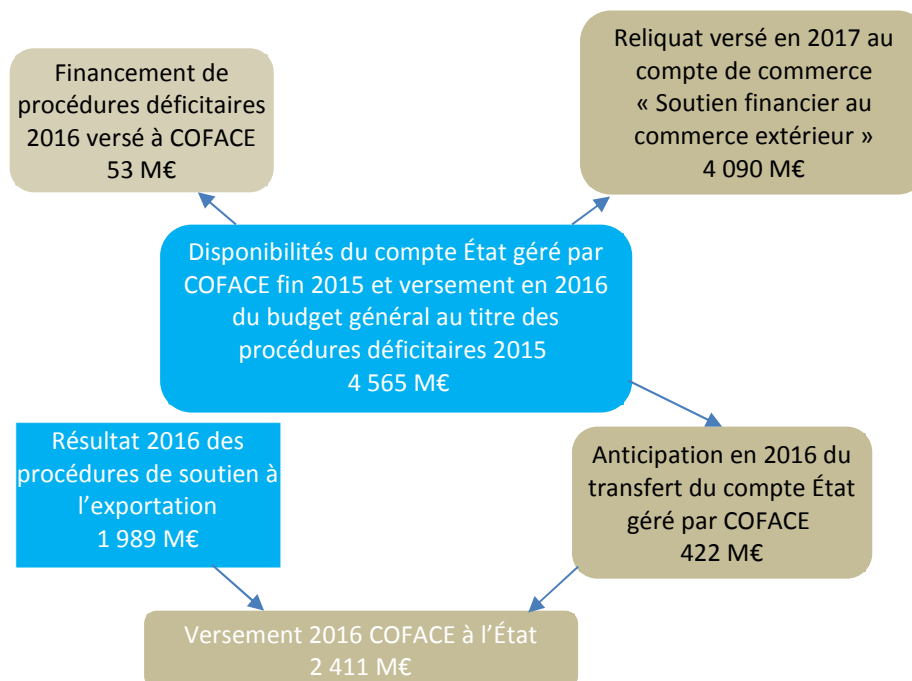
²⁸ Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 de la mission *Engagements financiers de l'État*.

À compter du 1^{er} janvier 2017, l'article 47 de la LFI pour 2017 a créé un compte de commerce de soutien financier au commerce extérieur. Il a vocation à retracer la gestion des opérations d'assurance tant en dépenses (indemnisations des sinistres, prélèvements au profit du budget général de l'État, etc.) qu'en recettes (encaissement des primes, gestion des récupérations, versement du budget général de l'État).

La LFI pour 2017 prévoit que le compte de commerce bénéficie à son ouverture d'un reversement du compte État à la COFACE à hauteur de 4 414 M€. Compte tenu du prélèvement déjà effectué en 2016, ce reversement ne sera finalement que de 4 090 M€.

Compte tenu du reversement anticipé d'une partie du solde du compte en 2016 (-422 M€) et des versements effectués en 2016 par le budget général au titre des procédures déficitaires 2015 (+97 M€), le solde du compte État à la COFACE fin 2016, susceptible d'être reversé en 2017, s'établit à 4 090 M€. Le prélèvement effectué par anticipation, s'il a contribué à améliorer le déficit budgétaire 2016, dégradera donc, toutes choses égales par ailleurs, celui de 2017.

Graphique n° 4 : Schéma de constitution du versement COFACE en 2016



Source : Cour des comptes, PLF 2017

4 - Un produit de redevances d'usage des fréquences radioélectriques marqué par le versement de deux années en 2016

La LFI pour 2016 prévoyait 0,9 Md€ de redevances d'usage des fréquences radioélectriques. Ce montant incluait 604 M€ au titre de la cession de la bande 700 Mhz. Ce montant correspondait à une annuité de produits de cession (700 M€) sur les quatre prévues, de laquelle étaient déduits 96 M€ affectés à l'Agence nationale des fréquences (ANFR)²⁹ par l'article 41 de la LFI pour 2016. Les redevances finalement perçues s'élèvent à 1,6 Md€, dont 1 304 M€ au titre de la bande 700 Mhz, correspondant à l'encaissement en 2016 de deux annuités de versement. Celles-ci correspondent au versement de 2015 (prévu en décembre 2015 mais finalement versé en janvier 2016) et à celui de 2016 (versé en décembre 2016).

Tableau n° 11 : Échéancier des redevances liées à la cession de la bande des 700 MHz

(en M€)	Janvier 2016	Décembre 2016	Décembre 2017	Décembre 2018	Total
TOTAL redevances B-700	699,7	699,7	699,7	699,7	2 799,0
Affectation de recettes à l'Agence nationale des fréquences		95,3	27,3	27,3	149,9

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

En 2017, selon la direction du budget, l'État ne devrait percevoir qu'une année de versement et, par conséquent, la prévision en LFI pour 2017 est de 1,1 M€, en baisse de 0,5 Md€ par rapport à l'exécution 2016. L'État percevra ainsi 673 M€ en décembre 2017 puis 673 M€ en décembre 2018 (ultime versement).

5 - Des amendes de l'autorité de la concurrence d'un montant toujours élevé en 2016

En 2016, le montant des versements liés à des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence demeure élevé (1,0 Md€), sans atteindre le montant record constaté en 2015 (1,6 Md€). L'écart avec la prévision figurant en LFI (0,6 Md€) s'explique par la non-prise en compte, au moment de son élaboration, de la décision de l'Autorité de la concurrence

²⁹ Cette affectation qui représentera au total 150 M€ sur 2016-2018 constitue un contournement de la norme de dépense.

du 15 décembre 2015. Deux ententes dans le secteur de la messagerie avaient alors été sanctionnées pour un montant total de 672,3 M€.

En comptabilité budgétaire, l'enregistrement des amendes a lieu au moment de leur encaissement et dépend des délais entre l'annonce de la sanction et le paiement effectif de l'amende, tandis qu'en comptabilité nationale, le traitement dépend des éventuels appels et décisions de justice³⁰.

6 - 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 (0,59 Md€) inférieures à la prévision de la LFI (0,68 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 débiteur au moment de la mise en œuvre de l'accord de refinancement.

a) Une programmation des opérations de refinancement du programme 852 en progrès

Les intérêts perçus au titre des opérations de refinancement des dettes de pays émergents (programme 852) peuvent concerner des opérations de refinancement décidées les années précédentes³¹, 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.

³⁰ Les recettes liées à ces sanctions seront rattachées en intégralité à l'année des décisions définitives.

³¹ 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.

Ainsi, en 2016, il était prévu en LFI de percevoir 510 M€ de recettes non fiscales provenant essentiellement de quelques opérations de refinancement. *In fine*, l'exécution s'est élevée à 497 M€, soit un écart modeste de 13 M€, contre un écart de 368 M€ en 2015.

S'agissant des intérêts issus des opérations de refinancement³², dont la prévision en LFI établissait un montant de 482 M€, la réévaluation du montant des intérêts du refinancement du traitement Cuba, le retraitement des gains/pertes de changement du traitement Grenade et le décalage du traitement Somalie à 2017 ont généré un montant d'intérêts de 470 M€, soit 12 M€ de moins par rapport à la prévision.

Pour leur part, les intérêts issus des remboursements en 2016 se sont élevés à 27 M€ (pour une prévision de 28 M€) compte tenu de l'accumulation des arriérés de certains pays.

b) Des intérêts versés par la Grèce surestimés en 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 intérêt à un taux variable Euribor à 3 mois + 50 points de base.

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 2016 tandis que le taux observé a finalement été de 0,2 %, ce qui a ramené les recettes non fiscales sur cette ligne à 19 M€ pour une prévision de 97 M€ en LFI.

B - Les retours du PIA : un suivi limité, des effets encore peu perceptibles

L'objectif fixé aux Programmes 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. Pour ce faire, les modalités de financement des projets mises en œuvre par les PIA sont multiples : apports en capital, avances remboursables sous conditions, prêts donnant lieu à intérêt, subventions... À l'exception des subventions, ces modalités de financement sont susceptibles de donner lieu à des « retours » versés à l'État par les

³² Cf. la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.

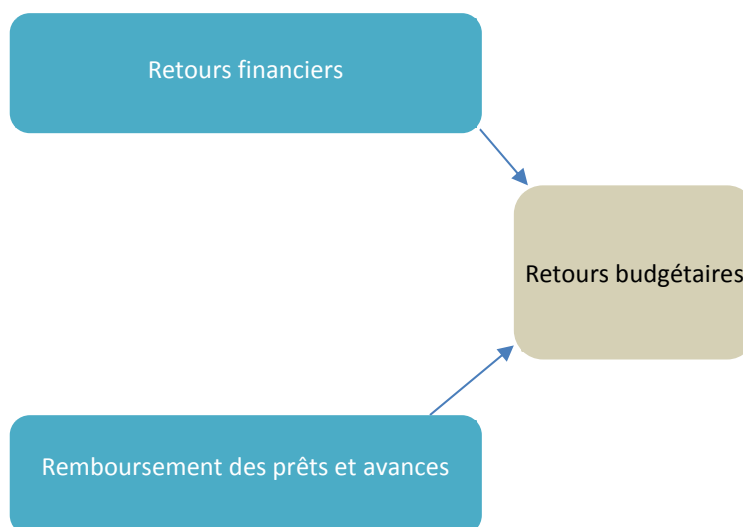
bénéficiaires des financements du PIA au cours des deux prochaines décennies.

Pour mesurer les retombées au sens large issues du PIA, le Commissariat général à l'investissement a introduit deux notions :

- i) Les « retours financiers » correspondent à la rémunération des actifs (dividendes, intérêts, plus-values de cessions) sur le modèle de la rentabilité des capitaux propres (*return on equity*) estimé pour chaque investissement ;
- ii) Les « retours budgétaires » qui incluent l'ensemble des flux de trésorerie revenant au budget de l'État, c'est-à-dire les retours financiers mais aussi le remboursement des prêts et avances.

Le graphique ci-dessous illustre la classification mise en œuvre par le CGI et figurant dans les documents budgétaires annuels.

Graphique n° 5 : Définition des « retours » du PIA



Source : Cour des comptes, PLF pour 2017

La Cour constate que, comme en 2015, les remboursements des prêts et avances attendus et encaissés au titre des PIA 1 et 2 ne sont pas retracés de façon détaillée dans les documents budgétaires. En outre, certains d'entre eux sont présentés à tort parmi les retours financiers.

1 - Un suivi déficient des retours des PIA

a) La coexistence de deux nomenclatures non coordonnées

Du fait de l'absence de coordination avec la nomenclature mise en place par le CGI, les retours budgétaires du PIA ne font pas l'objet d'un suivi à partir de la nomenclature budgétaire. En effet, selon l'imputation de la dépense initiale, le retour se fait soit au profit du budget général, en recette non fiscale, soit au profit du CAS PFE ou d'un compte de concours financiers. Or les recettes perçues au titre des PIA ne sont pas isolées au sein de ces différentes lignes de la nomenclature des recettes du budget général ou des comptes spéciaux.

b) Des restitutions du CGI peu fiables

D'après l'annexe jaune du PLF pour 2017 sur les programmes d'investissements d'avenir, le montant des retours budgétaires d'ici 2025 devrait atteindre 6,9 Md€. Cette somme se décompose en deux parties : 4,5 Md€ au titre des retours financiers et 2,4 Md€ au titre du remboursement des prêts et avances.

Tableau n° 12 : « Retours financiers » du PIA (en M€) par année : observés (jusqu'en 2015) et prévus (colonnes « 2016 » et « 2017 et suivantes »)

<i>En M€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 et suivantes	Total
ADEME	0	0	2	2	7	3	672	686
BPIFRANCE	17	39	42	42	44	48	557	789
CDC	0	0	1	1	1	6	416	425
CNES	0	0	0	0	28	0	0	28
ONERA	0	0	0	1	0	17	2 511	2 529
Autres	0	0	0	0	0	11		68
Total général	17	39	45	46	80	85	4 213	4 525

Source : données des jaunes annexés au PLF pour 2016 et 2017 relatifs à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir actualisées à fin 2015 et 2016 à partir de données envoyées par les opérateurs au deuxième trimestre 2016

En fait, le chiffrage des retours financiers incorpore des remboursements par l'industrie aéronautique d'avances consenties par

l'ONERA : la plus grande partie des retours attendus de l'ONERA³³ (2,4 Md€ sur un total de 2,5 Md€) correspond au remboursement de ces avances et n'aurait pas dû être comptabilisée en retours financiers. La distinction entre retours financiers et remboursements des avances n'est donc pas appliquée de façon rigoureuse.

Déjà, à l'occasion de la présentation du rapport public thématique consacré au PIA, en décembre 2015, la Cour avait critiqué la comptabilisation des retombées issues du PIA. 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* ».

2 - Des « retours financiers » pour l'instant modestes

Le montant des retours financiers des PIA 1 et 2 observés en 2015 et prévus en 2016 s'établit, selon l'annexe jaune du PLF pour 2017, respectivement à 80 et 85 M€ (sous réserve des observations précédentes sur le classement des retours de l'ONERA). De 2011 à 2015, ils représentent 227 M€ (sur un total estimé à 4 525 M€ sur 2011-2025).

Ces montants modestes sur les premières années ont en outre fait l'objet de réestimations à la baisse. Ainsi, les « retours financiers » réalisés en 2015 publiés dans le jaune 2017 (80 M€) sont inférieurs aux prévisions du jaune 2016 (102 M€). Pour 2016, le montant réalisé est également inférieur à la prévision (85 M€ dans le jaune 2017, contre 102 M€ dans le jaune 2016).

³³ Déjà, les retours perçus par l'Etat en 2014 (1,22 M€) et en 2016 (montant prévisionnel de 16,9 M€) en provenance de l'ONERA constituaient des remboursements d'avances et n'auraient donc pas dû figurer au titre des retours financiers mais bien des retours budgétaires.

Tableau n° 13 : Évolution des « retours financiers » prévus en 2015 (estimation et exécution)

<i>En M€</i>	2015			2016		
	Estimation jaune 2016	Montant réalisé	Écart	Estimation jaune 2016	Estimation jaune 2017	Écart
ADEME	12	7	-5	11	3	-8
BPI	46	44	-2	49	48	-1
CDC	4	1	-3	19	6	-13
CNES	28	28	0	0	0	0
ONERA	4	0	-4	20	17	-3
Autres	9	0	-9	11	11	0
Total général	102	80	-23	110	85	-25

Source : données des jaunes annexés aux PLF pour 2016 et 2017 relatifs à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir actualisées à fin 2015 et 2016 à partir de données envoyées par les opérateurs au deuxième trimestre 2016

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

La Cour a recommandé dans l'analyse de l'exécution budgétaire 2015 des recettes non fiscales 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 d'ordre 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 968 M€ en 2016) ;
- Des versements de fonds sur les dépenses des ministères ne donnant pas lieu à rétablissement de crédits (ligne 2623 ; 22 M€ en 2016).

Interrogée sur ce point, la direction du budget affirme que la présentation des recettes non fiscales différencie déjà les recettes liées aux loyers budgétaires. Ces dernières sont, en effet, comptabilisées dans une ligne spécifique (2209). L'annexe des Voies et moyens (tome 1) ne précise cependant pas explicitement qu'il s'agit de recettes d'ordre.

Une telle distinction des recettes assimilables à des recettes d'ordre et des autres recettes non fiscales permettrait de faciliter le lien entre le déficit budgétaire et le tableau de financement de l'État.

Compte tenu du devenir incertain des loyers budgétaires dans le cadre de la réforme de la politique immobilière de l'État, cette recommandation n'est cependant pas reconduite en 2016.

Réforme du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

La LFI pour 2017 comporte un article relatif à la réforme du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Cet article étend les dépenses susceptibles d'être prises en charge par le compte aux dépenses de gros entretien du propriétaire relevant jusque-là du programme 309-Entretien des bâtiments de l'État. En contrepartie, la contribution au désendettement des cessions immobilières est supprimée, sauf transitoirement pour le ministère des affaires étrangères et du développement international et de nouvelles recettes non fiscales sont affectées au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » :

- Produits des concessions ou autorisations de toute nature de la compétence du représentant du ministre chargé du budget dans les départements (ligne 2201) estimés à 30 M€ environ pour 2016 et 2017 ;

- Produits des redevances sur concessions de logements dont l'État est propriétaire ou locataire à ce compte (ligne 2202) estimés à 5 M€ environ pour 2016 et 2017 ;

- Recettes des loyers ou indemnités d'occupation des biens immobiliers du domaine privé à ce compte (ligne 2203) estimés à 50 M€ environ pour 2016 et 2017.

Une réflexion est par ailleurs en cours sur le système des loyers budgétaires.

III - Une croissance des fonds de concours et attributions de produits en AE liée à une opération comptable, des progrès en matière de traçabilité à poursuivre

A - Une hausse importante en AE par rapport à 2016 sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*

Les fonds de concours, s'élèvent à 4,5 Md€ en AE et 2,6 Md€ en CP en 2016, tandis que les attributions de produits atteignent, en AE comme en CP, 1,0 Md€.

Les fonds de concours et attributions de produits ont augmenté, entre 2015 et 2016, de 0,8 Md€ en autorisations d'engagement (AE), pour atteindre 5,5 Md€, mais ont baissé, en crédits de paiement (CP), de 1,5 Md€ entre 2015 et 2016 pour atteindre 3,6 Md€.

Par rapport à 2015, cette croissance, en AE, résulte essentiellement d'une opération comptable intervenue sur le programme 203 (mission « Écologie, développement et mobilité durables ») d'un montant de 1,4 Md€ en AE (cf. *infra*). S'agissant de la baisse observée en CP, les missions ayant vu une diminution nette des fonds de concours rattachés sont les missions *Défense* (0,9 Md€) et *Écologie* (0,4 Md€).

Par rapport aux prévisions de la LFI, on constate une nette hausse en AE des fonds de concours et attributions de produits (5,5 Md€ contre 3,1 Md€), et un écart positif bien plus modeste (2 % du montant initialement prévu) en CP (3,64 Md€ contre 3,57 Md€).

Quelques missions concentrent l'essentiel des variations par rapport à la LFI pour 2016 et à l'exécution 2015 :

Tableau n° 14 : Fonds de concours et attributions de produits en 2015 et 2016 (en M€ et en autorisation d'engagement, ou AE)

<i>en M€, en AE</i>	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016	Écart exéc.-LFI	Écart 2016-2015
<i>Ministères</i>					
Défense	1 723	693	763	70	-960
Écologie, développement et mobilité durables	1 834	1 616	3 298	1 682	1 464
Égalité des territoires, logement et ville	224	8	619	611	395
Intérieur	275	262	279	17	4
Travail et emploi	201	3	40	37	-161
Autres	421	476	526	50	105
Total budget général	4 678	3 058	5 525	2 467	847

Source : Cour des comptes à partir d'informations du ministère de l'économie et des finances

Tableau n° 15 : 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. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016	Écart exéc.-LFI	Écart 2016-2015
<i>Ministères</i>					
Défense	1 723	693	763	70	-960
Écologie, développement et mobilité durables	2 255	1 820	1 638	-182	-618
Égalité des territoires, logement et ville	224	278	386	108	162
Sécurités	275	262	279	17	4
Travail et emploi	201	3	40	37	-161
Autres	439	515	536	21	97
Total budget général	5 117	3 571	3 642	71	-1 476

Source : Cour des comptes à partir d'informations du ministère de l'économie et des finances

1 - Des fonds de concours accrus en AE par une opération comptable relative à l'AFITF

La modification, pour les comptes 2016, du cadre comptable applicable à l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) a eu pour conséquence de modifier les relations

budgétaires et comptables entre l'État et l'AFITF³⁴, conformément aux recommandations de la Cour dans ses travaux de certification. Ainsi, l'annulation de 1,45 Md€ d'AE sur le programme 203 a donné lieu parallèlement à l'ouverture d'AE sur le même programme d'un niveau similaire.

En effet, les engagements pris par l'AFITF au profit de l'État sous la forme de conventions de fonds de concours sont classés en engagements hors bilan dans les comptes de l'AFITF³⁵. Ce choix amène par symétrie à considérer dans les comptes de l'État les fonds de concours en provenance de l'AFITF comme des engagements reçus d'un tiers et non pas comme des produits à recevoir. Le ministère en charge de l'écologie a donc procédé à l'annulation³⁶ ou à la réduction de titres de perception émis avant le 1^{er} janvier 2014 qui avaient conduit à la comptabilisation de produits à recevoir au bilan de l'État, en lieu et place d'un engagement reçu au hors bilan.

Selon le ministère de l'écologie, cette mesure technique pourrait être reproduite en 2017 s'agissant des conventions de fonds de concours de l'AFITF avec le programme 162 (*Interventions territoriales de l'État (Programme exceptionnel d'investissements pour la Corse)* pour environ 50 M€ et avec le programme 113 (*Paysage, eau et biodiversité*) pour 2,7 M€.

2 - Une fin de gestion 2016 marquée par une hausse des reports sur 2017

Comme chaque année, des fonds de concours non consommés ont diminué artificiellement les dépenses sous normes. En effet, en l'absence d'un suivi exhaustif 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 et serait reporté l'année suivante vient donc améliorer la tenue de la norme l'année de son rattachement et la dégrade l'année suivante.

³⁴ Cf. Note d'exécution budgétaire de la mission *Ecologie, développement et mobilité durables*.

³⁵ À l'exception de la convention relative à l'indemnisation des coûts de sortie de l'écotaxe poids lourds.

³⁶ Décret d'annulation n° 2016-1832 du 23 décembre 2016.

En 2016, on note une hausse significative des reports de fonds de concours de 2016 à 2017 par rapport à la campagne 2015-2016 (+7,3 % en AE et +23,2 % en CP).

Tableau n° 16 : Reports des fonds de concours de 2015 vers 2016 et de 2016 vers 2017

<i>en M€</i>	2015 vers 2016		2016 vers 2017	
	AE	CP	AE	CP
<i>Périmètre : budget général</i>				
Total reports (dont titre 2)	778	639	835	787

Source : Cour des comptes

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

1 - Une actualisation du rattachement des fonds de concours

Conformément aux engagements de la direction du budget en 2016, l'attribution de produits « produit des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants » a été transformée en fonds de concours au cours de l'année 2016. Une telle évolution est justifiée par le fait que les recettes correspondantes ne constituent pas « *des recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État* ».

S'agissant de la direction générale des douanes et droits indirects (P302), le fonds de concours « financement des mesures de lutte contre la délinquance et la criminalité » a été créé. Pour le ministère de la justice (P166), le fonds de concours « financement des mesures de lutte contre la délinquance et la criminalité » a été mis en place.

Ces évolutions sont conformes au décret n°95-322 du 17 mars 1995 autorisant le rattachement par voie de fonds de concours du produit de cession des biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants et son actualisation au regard 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 dehors de l'application Chorus. 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 consommations sur fonds de concours 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 ont été effectués fonds par fonds, pour la première année³⁷. Cette évolution constitue une étape supplémentaire dans le suivi de la consommation des fonds de concours et attributions de produits et est reconduite pour l'exercice 2017. 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 compte-rendu d'exécution envoyés aux parties versantes³⁸.

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. La Cour note que si l'application Chorus permet ce suivi, ce dernier demeure aujourd'hui facultatif. Une extension des « bonnes pratiques » du ministère en charge de l'écologie (P203) pourrait cependant être opérée et mise à disposition des autres ministères.

3 - La poursuite de la réduction du nombre de fonds de concours

Le nombre total de fonds de concours et d'attributions de produits n'a cessé de diminuer depuis 2009. Au 1^{er} janvier 2016, la procédure annuelle de recensement des fonds inactifs pendant plusieurs exercices consécutifs a conduit à la suppression de 17 fonds de concours et attributions de produits.

³⁷ Cette modification a été portée à la connaissance des ministères dans la circulaire 1BE-15-3519 du 11 janvier 2016.

³⁸ Tels que prévus par l'article 6 du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007.

Tableau n° 17 : Nombre de fonds de concours et attributions de produits (2011-2016)

<i>Année</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (au 31/07)
Nombre de fonds de concours et attributions de produits	530	514	495	474	482	361
Nombre de rattachements de fonds de concours et attributions de produits	383	380	389	358	379	
Total de fonds de concours et attributions de produits inactifs	147	134	106	116	103	
<i>% inactifs</i>	28 %	26 %	21 %	24 %	21 %	

Source : Annexe au PLF 2017 – État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits (2015/2016)

La circulaire du 17 octobre 2016 relative aux opérations préalables à la bascule 2016-2017 et à la préparation des arrêtés de report sur 2017 rappelle que « l'annexe II à la circulaire IBLF-16-3273 relative aux annexes générales jaunes du PLF 2017 demande notamment de signaler les fonds de concours ou attributions de produit que « les ministères projettent de supprimer ou de regrouper à compter de 2017 ». Actuellement, les fonds de concours inactifs depuis l'exercice n-2 sont supprimés automatiquement sauf avis contraire, et le gestionnaire se prononce pour les fonds de concours inactifs depuis l'exercice n-1.

L'annexe II de la circulaire du 17 octobre 2016 recensait ainsi 80 fonds de concours ou attributions de produits à supprimer automatiquement, et 40 autres rangés sous la catégorie « à décider ». La Cour estime nécessaire de poursuivre le travail de rationalisation initié.

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

La Cour avait formulé quatre recommandations au titre de la gestion 2015.

Recommandation n°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.

Cette recommandation, déjà formulée en 2014 et reconduite en 2015, n'a pas été mise en œuvre. Elle préconisait que l'administration distingue, dans la présentation des recettes non fiscales, les recettes d'ordre, et particulièrement les recettes issues des loyers budgétaires, de celles donnant réellement lieu à encaissement. Dans la mesure où une réflexion est en cours sur le devenir des loyers budgétaires dans le cadre de la réforme de la politique immobilière de l'État, la Cour décide de ne pas reconduire cette recommandation.

Recommandation n°2 : Classer la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations en recettes fiscales.

Cette recommandation, figurant déjà en 2014 et reformulée en 2015, préconise de retirer la CRIS, contribution aux caractéristiques strictement identiques à l'impôt sur les sociétés, des recettes non fiscales pour la faire figurer en recettes fiscales. L'administration a maintenu sa position sur ce sujet, estimant que la CRIS s'inscrit dans le cadre des relations très particulières entre l'État et la CDC. Il s'agit d'un refus répété de l'administration d'appliquer cette recommandation formulée à de multiples reprises. La Cour reconduit cette recommandation.

Recommandation n°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.

Cette recommandation, déjà formulée en 2014 et 2015, suggère à l'administration de rendre obligatoire le suivi dans Chorus des dépenses de fonds de concours afin de fiabiliser davantage la procédure de reports. La Cour note que des progrès ont été accomplis à cette fin avec la mise en place, pour la campagne de 2015 à 2016, de reports fonds par fonds pour

la première année. Toutefois, le suivi des dépenses exécutées sur les fonds de concours demeure facultatif.

Dans la mesure où certains ministères (par exemple le ministère en charge de l'écologie) assurent ce suivi dans Chorus, ces « bonnes pratiques » pourraient être progressivement étendues. La Cour reconduit sa recommandation en la reformulant pour proposer d'étendre l'usage de ces « bonnes pratiques » à l'ensemble des ministères.

Recommandation n°4 : Décrire de manière précise et complète les « retours » financiers et budgétaires liés au Programme d'investissements d'avenir.

Cette recommandation, formulée pour la première fois en 2015, entendait inviter l'administration à rendre lisibles les retours issus du PIA. Alors que cette dernière s'était engagée en 2016 à mener des travaux dans ce sens, la Cour constate qu'aucun progrès n'a été accompli en la matière. La lisibilité des « retours » du PIA, qu'ils soient financiers ou budgétaires est toujours très insuffisante, et l'administration n'est pas en mesure de communiquer une description précise des flux budgétaires revenant à l'État (CAS PFE, CCF, recettes non fiscales). La nomenclature budgétaire actuelle ne permet, par ailleurs, pas de distinguer, au sein des recettes non fiscales, les « retours » issus du PIA. Aucune avancée en la matière n'est intervenue au cours de l'exercice 2016 malgré les conclusions des différents travaux très récents de la Cour sur le sujet. La Cour maintient donc sa recommandation.

B - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour formule trois recommandations au titre de l'année 2016.

- 1- *Classer la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations en recettes fiscales (recommandation reconduite) ;*
- 2- *Étendre le suivi dans Chorus des dépenses exécutées sur les fonds de concours, à l'image de celui réalisé pour la mission Écologie, de manière à mieux s'assurer que l'emploi des fonds est conforme à l'intention de la partie versante et que la procédure de report est convenablement effectuée (recommandation reformulée) ;*
- 3- *Décrire de manière précise et complète les « retours » financiers et budgétaires liés au Programme d'investissements d'avenir (recommandation reconduite).*