



# Recettes non fiscales, fonds de concours et attributions de produits

---

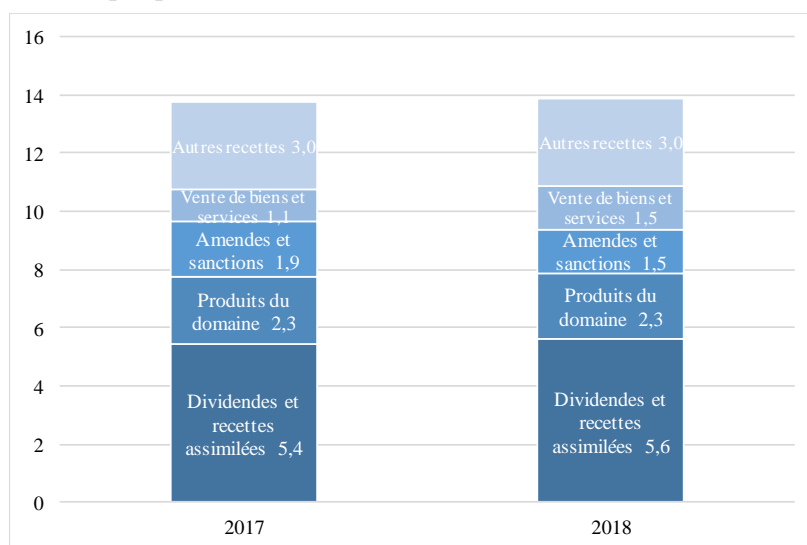
Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2018

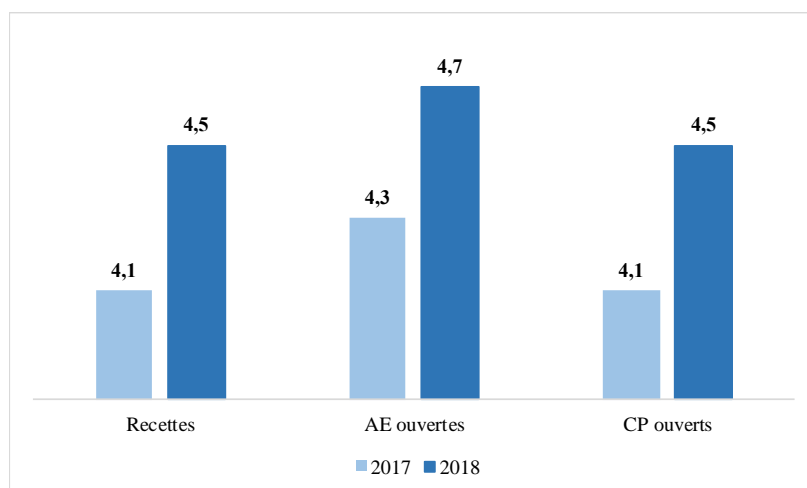


## Les recettes non fiscales de l'État, les fonds de concours et les attributions de produits

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



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



## Synthèse

### L'analyse de l'exécution budgétaire

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

À cet égard, l'année 2018 ne fait pas exception, puisque la hausse mesurée des dividendes et des recettes assimilées (+0,2 Md€) s'accompagne d'une diminution modeste des autres catégories de recettes (-0,1 Md€). Les recettes non fiscales s'établissent ainsi à 13,9 Md€, dont 40,0 % correspondent à des dividendes, aux deux tiers versés par la Banque de France (2,2 Md€) et la Caisse des dépôts et consignations (1,0 Md€).

Les recettes de fonds de concours et d'attributions s'élèvent, respectivement, à 3,5 Md€ et 1,0 Md€. Les premières progressent par rapport à 2017 (+0,5 Md€), tandis que les secondes sont stables (-0,1 Md€) et voient leur part dans les recettes totales se réduire d'un exercice à l'autre (22,2 % en 2018 contre 26,8 % en 2017).

En fin d'exercice, la valeur nette des créances relatives aux autres amendes, sanctions et condamnations pécuniaires (0,6 Md€) est stable d'une fin d'exercice à l'autre. Elles sont dépréciées pour plus des trois quarts, compte tenu de leurs faibles perspectives de recouvrement. Le solde des autres créances (1,3 Md€) diminue, en revanche, fortement (-1,0 Md€), à niveau de dépréciation presque inchangé.

### Le suivi des recettes non fiscales et assimilées

L'information relative à l'exécution budgétaire des deux catégories suivantes de recettes non fiscales est déficiente :

- les recettes d'ordre, qui ne correspondent à aucun encaissement par un comptable public, ne sont pas signalées dans les voies et moyens ;
- les recettes relatives aux retours financiers des investissements d'avenir ne sont pas traçables dans les documents budgétaires concernés.

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

## Recommandations

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

**Recommandation n° 2 (direction du budget)** : rendre compte, dans l'ensemble des documents concernés, des retours financiers des PIA, en distinguant les recettes encaissées par les opérateurs de celles effectivement encaissées par l'État (recommandation reformulée).

**Recommandation n° 3 (direction du budget)** : renforcer le contrôle interne des fonds de concours et attributions de produits et consolider les suivis extra-comptables ministériels des dépenses que ces procédures financent (recommandation reformulée).

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>1 L'analyse de l'exécution budgétaire</b> .....	<b>8</b>
1.1 Une évaluation initiale à la portée limitée .....	8
1.2 Un niveau stable de recettes non fiscales .....	10
1.3 Un recours plus important aux procédures de fonds de concours et d'attributions de produits .....	12
1.4 Des créances non fiscales dont le solde diminue.....	15
<b>2 L'examen des recettes non fiscales</b> .....	<b>16</b>
2.1 Les versements de la Caisse des dépôts et consignations.....	16
2.2 Le dividende versé par la Banque de France.....	19
2.3 Les dividendes versés par les entreprises non financières.....	19
2.4 Les reversements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur .....	21
2.5 Les autres recettes non fiscales .....	22
<b>3 Le suivi des recettes non fiscales et assimilées</b> .....	<b>25</b>
3.1 L'absence d'information concernant les recettes d'ordre.....	25
3.2 La traçabilité insuffisante des recettes liées aux investissements d'avenir .....	26
3.3 Le contrôle à renforcer des fonds de concours .....	30
<b>Annexes</b> .....	<b>35</b>

## Introduction

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

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

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

Il s'agit, d'une part, des recettes qui, de droit ou en application d'une disposition de loi de finances, rentrent dans le champ de budgets annexes ou de comptes spéciaux (et ne sont donc pas examinées dans le cadre de la présente note d'analyse de l'exécution budgétaire), relatives notamment :

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

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

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

## 1 L'analyse de l'exécution budgétaire

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

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

En Md€	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>13,8</b>	<b>13,2</b>	<b>13,9</b>
Dividendes et recettes assimilées	5,4	5,1	5,6
Produits du domaine de l'État	2,3	2,4	2,3
Produits de la vente de biens et services	1,1	1,1	1,5
Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,4	0,5	0,5
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	1,9	1,6	1,5
Divers	2,6	2,6	2,5
<b>Recettes de fonds de concours et d'attributions de produits</b>	<b>4,1</b>	<b>3,3</b>	<b>4,5</b>

Source : documents budgétaires et Chorus.

### 1.1 Une évaluation initiale à la portée limitée

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

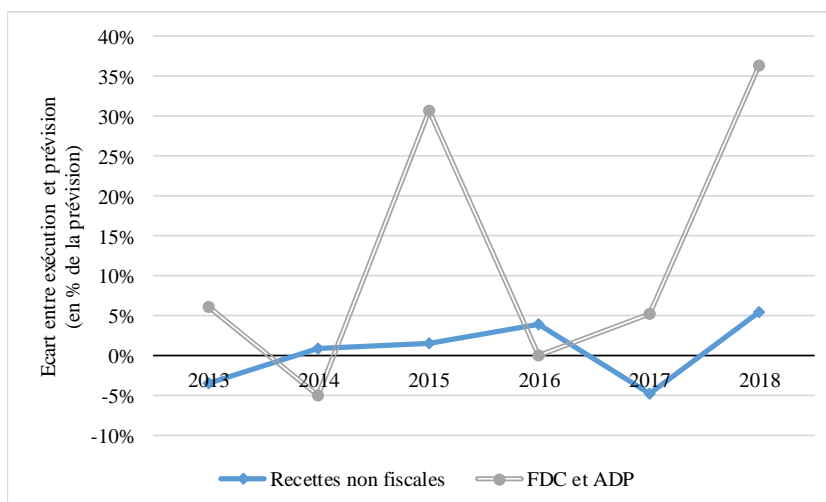
Les montants prévisionnels qui figurent en loi de finances initiale (LFI) sont évalués en se fondant simplement, par grand type de recettes, sur les séries des années antérieures, modulées des informations disponibles au moment de son élaboration. Même dans le cas des recettes de dividendes, sur lesquelles l'État peut peser en obtenant des entités qu'il contrôle le versement d'acomptes, la prévision n'est pas nécessairement plus aisée : ainsi, le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 tablait sur un



paiement en numéraire des dividendes d'EDF, mais l'État s'est finalement engagé, début 2019, à opter pour un paiement intégral en actions.

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

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



Source : lois de finances initiales et de règlement des exercices 2010 à 2017, Chorus pour l'exécution 2018.

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

C'est encore le cas en 2018 qui, de ce point de vue, contraste avec 2017, au sujet de laquelle la Cour avait été amenée à souligner<sup>1</sup> le caractère volontariste de la programmation initiale des recettes non fiscales.

<sup>1</sup> Cf. Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques - Audit*, juin 2017, 181 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

En 2018, deux catégories de recettes non fiscales s'établissent à un niveau nettement supérieur à celui de la prévision :

- les dividendes et les recettes assimilées, comme en 2017, du fait de la Caisse des dépôts et consignations (+0,5 Md€ par rapport à l'estimation de la LFI) et des entreprises non financières (+0,2 Md€), et malgré une estimation surévaluée du dividende de la Banque de France (-0,3 Md€) ;
- la vente de biens et services, notamment de quotas carbone (+0,3 Md€).

Les autres lignes de recettes sont, pour l'essentiel, conformes à la prévision.

Pour leur part, les recettes de fonds de concours et d'attributions de produits se situent en 2018 à un niveau bien meilleur qu'attendu en loi de finances (+1,2 Md€), en particulier celles qui se rapportent aux fonds des ministères chargés des armées, de la cohésion des territoires et de l'intérieur (+0,4 Md€ au total pour eux trois) ainsi que de la transition écologique (+0,7 Md€).

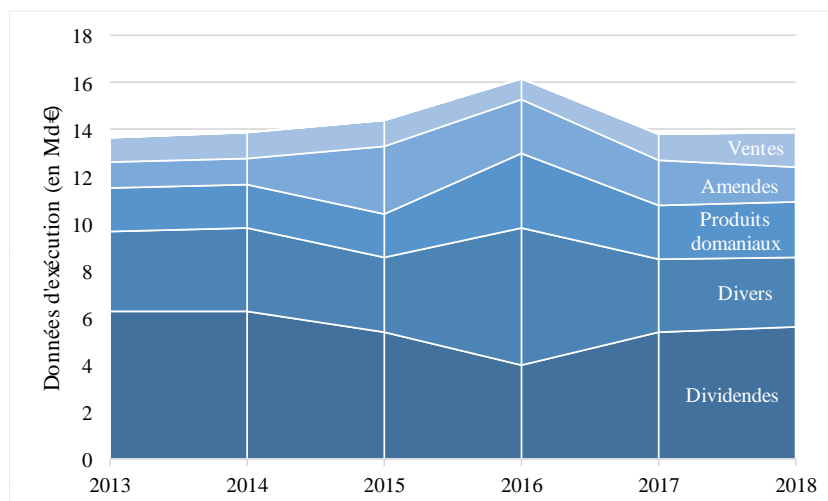
Dans ce dernier cas, l'écart correspond aux versements suivants intervenus sur deux fonds du programme 203 « Infrastructures et services de transports », qui n'avaient pas été anticipés, en dépit de leur caractère prévisible, au moment de l'élaboration du projet de loi de finances :

- un versement, début 2018, par l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de 326 M€ pour permettre à l'État de solder pour son compte, dans le cadre de la clôture du contrat avec Écomouv', les créances détenues par plusieurs établissements de crédit (fonds 1-2-00176) ;
- un versement par la SNCF de 274 M€, correspondant aux dividendes reçus par elle de SNCF Mobilités, afin de financer la subvention de régénération du réseau ferré national attribuée par l'État à SNCF Réseau, conformément au contrat de performance 2017-2026 qui les lie (fonds 1-2-00484).

## 1.2 Un niveau stable de recettes non fiscales

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

**Graphique n° 4 : évolution des recettes non fiscales depuis 2013**



Source : documents budgétaires et Chorus.

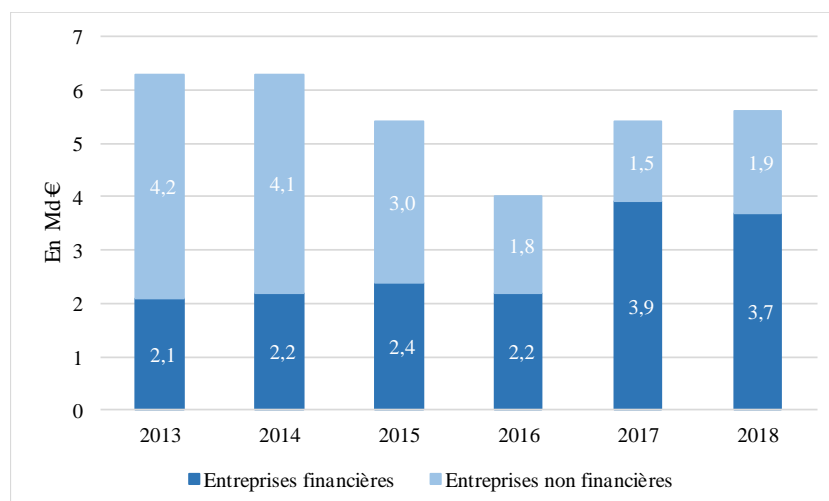
On observe, par ailleurs, que, depuis 2013, les dividendes et les recettes assimilées, d'une part, et l'ensemble des autres recettes non fiscales, d'autre part, évoluent de manière symétriquement opposée.

À cet égard, l'année 2018 ne fait pas exception, puisque la hausse des dividendes et des recettes assimilées (+0,2 Md€) s'accompagne d'une diminution, modeste, des autres catégories de recettes (-0,1 Md€).

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

Sur cette période, à l'inverse de ceux versés par les entreprises non financières, les dividendes versés par les entreprises financières se sont inscrits dans une trajectoire continue de hausse, qui ne s'est interrompue qu'en 2018.

**Graphique n° 5 : dividendes des entreprises financières et non financières**



Source : documents budgétaires et Chorus.

Ainsi, alors que, en 2013, les entreprises financières n'étaient à l'origine que d'un tiers des produits des participations financières de l'État, leur part, quoiqu'en légère diminution par rapport à 2017, s'établit à plus des deux tiers d'entre eux en 2018.

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

Cette dernière et la Banque de France (BdF) sont à l'origine, respectivement, de 30,4 % et de 67,1 % des dividendes<sup>2</sup> versés à l'État en 2018 par les entreprises financières (au nombre de six, au total).

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

En 2018, les recettes de fonds de concours et d'attributions de produits s'élèvent, respectivement, à 3,5 Md€ et 1,0 Md€. Les premières progressent par rapport à 2017 (+0,5 Md€), tandis que les secondes sont

<sup>2</sup> Hors contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS), cf. § 2.1.

*quasi* stables (-0,1 Md€) et voient leur part dans les recettes totales se réduire d'un exercice à l'autre (22,2 % en 2018 contre 26,8 % en 2017).

Les parties versantes sont, pour 70,0 % du montant total des recettes, des entités du secteur public (3,1 Md€), pour 20,0 % environ, d'autres tiers français (0,9 Md€) et, pour moins de 5,0 %, des institutions, fonds ou autres tiers européens (0,2 Md€). Les versements intervenus dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir se sont élevés à 64,5 M€ (1,4 %).

L'affectation de ces recettes aux programmes du budget général de l'État a entraîné l'ouverture de crédits selon des règles de gestion identiques<sup>3</sup> entre les deux procédures.

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

	AE ouvertes		CP ouverts	
	2017	2018	2017	2018
Total	4,3	4,7	4,1	4,5
Transition écologique et solidaire	1,8	2,0	2,0	2,2
Armées	0,9	0,8	0,9	0,8
Cohésion des territoires	0,8	0,9	0,4	0,5
Intérieur	0,3	0,4	0,3	0,4
Autres ministères	0,5	0,6	0,5	0,6

Source : Chorus.

Les crédits ainsi rattachés en 2018 se concentrent sur les quatre mêmes ministères que l'exercice précédent.

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

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

**Tableau n° 3 : détail des principales évolutions  
de rattachements d'AE (en M€)**

		AE ouvertes en 2018	AE ouvertes en 2017	Var.	Commentaires
54 fonds actifs en 2017 mais pas en 2018		0	95	-95	Variations individuelles à la hausse ou à la baisse inférieures à 25 M€
47 fonds actifs en 2018 mais pas en 2017		327	0	327	Dont 250 M€ ouverts en 2018 sur le fonds 1-2-00551 "Contribution des partenaires sociaux au plan d'investissement dans les compétences" (P103, Travail)
304 fonds actifs en 2017 et en 2018	Variations à la hausse supérieures à 50 M€ (3 fonds)	1 278	1 024	254	Elles concernent des fonds relatifs au financement d'infrastructures dans le domaine des transports et au développement du réseau routier national (P203, Transition écologique et solidaire)
	Variations à la baisse supérieures à 50 M€ (2 fonds)	ns	157	-157	Il s'agit de fonds relatifs aux investissements d'avenir (1-2-00442, P24, Education nationale) et aux participations étrangères à des programmes militaires (2-3-00714, P146, armées)
	Autres rattachements (299 fonds)	3 089	3 035	54	Variations individuelles à la hausse ou à la baisse inférieures à 50 M€
<b>Total</b>		<b>4 694</b>	<b>4 311</b>	<b>383</b>	

Source : Chorus.

**Tableau n° 4 : détail des principales évolutions  
de rattachements de CP (en M€)**

		CP ouverts en 2018	CP ouverts en 2017	Var.	Commentaires
54 fonds actifs en 2017 mais pas en 2018		0	357	-357	Dont 270 M€ ouverts en 2017 sur le fonds 1-2-00168 "Participation au financement du développement de l'A350"
45 fonds actifs en 2018 mais pas en 2017		306	0	306	Dont 250 M€ ouverts en 2018 sur le fonds 1-2-00551 "Contribution des partenaires sociaux au plan d'investissement dans les compétences" (programme 103, Travail)
312 fonds actifs en 2017 et en 2018	Variations à la hausse supérieures à 50 M€ (3 fonds)	1 308	793	515	Elles concernent des fonds relatifs au financement d'infrastructures dans le domaine des transports, à la mise en sécurité du réseau routier national et au paiement par l'AFITF de l'indemnité due à Ecomouv' (P203, Transition écologique et solidaire)
	Variations à la baisse supérieures à 50 M€ (2 fonds)	ns	157	-157	Il s'agit de fonds relatifs aux investissements d'avenir (1-2-00442, P24, Education nationale) et aux participations étrangères à des programmes militaires (2-3-00714, P146, armées)
	Autres rattachements (307 fonds)	2 895	2 834	61	Variations individuelles à la hausse ou à la baisse inférieures à 50 M€
<b>Total</b>		<b>4 509</b>	<b>4 141</b>	<b>368</b>	

Source : Chorus.

## 1.4 Des créances non fiscales dont le solde diminue

L'examen de la situation en fin d'exercice à l'aide de la comptabilité générale permet de compléter l'analyse de l'exécution budgétaire.

**Tableau n° 5 : évolution du solde des créances non fiscales (en M€)**

Bilan		31 déc. 2018	31 déc. 2017	Variation
Créances redevables	Autres amendes et condamnations pécuniaires	2 630	1 965	665
	Sanctions prononcées par les autorités adm. indépendantes	277	360	-83
	Dépréciations	-2 327	-1 739	-588
	Valeur nette	580	586	-6
Créances et produits à recevoir	Divers créances et produits à recevoir	771	703	81
	Recettes accidentelles (intérêts moratoires, majorations, etc.)	522	548	-26
	Fonds de concours	473	811	-338
	Créances du budget annexe "Contrôle et exploitation aériens"	234	234	-0
	Indemnités à recouvrer	127	137	-10
	Produits du domaine	97	112	-16
	Redevances d'utilisation des fréquences hertziennes	2	672	-670
	Dépréciations	-952	-918	-20
	Valeur nette	1 274	2 299	-999
Autres dettes	Comptes d'imputation provisoire de recettes non fiscales	49	40	10

Source : Chorus.

En valeur nette, le solde des créances relatives aux autres amendes, sanctions et condamnations pécuniaires est stable d'une fin d'exercice à l'autre. Elles sont dépréciées pour plus des trois quarts, compte tenu de leurs faibles perspectives de recouvrement.

Le solde des autres créances diminue, en revanche, fortement, à niveau de dépréciation presque inchangé, en raison principalement :

- d'une part, d'un versement (326 M€) réalisé par l'AFITF (cf. § 1.1. ci-avant) ;
- d'autre part, de l'encaissement du solde (672 M€) du produit de cession de la bande de fréquences de 700 MHz.

Ces encaissements, venus solder des créances détenues par l'État dans le cadre d'opérations particulières, ne sont pas appelés à se reproduire en 2019. Les lignes de recettes concernées devraient donc s'établir, toutes choses égales par ailleurs, à un niveau inférieur à celui de 2018.

Enfin, le montant des recettes qui n'ont pas pu être imputées à temps sur l'exercice budgétaire 2018 est non significatif.

## 2 L'examen des recettes non fiscales

Les recettes non fiscales de l'État recouvrent des ressources de nature variée et d'importance inégale, retracées en 2018 à l'aide de 236 comptes (ou lignes) budgétaires. Une vingtaine d'entre eux concentre trois quarts environ des recettes de l'exercice, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

Graphique n° 6 : détail des recettes non fiscales en 2018

DIVIDENDES		AUTRES RECETTES NON FISCALES			PRODUITS DU DOMAINE	
Banque de France 2,2 Md€	Caisse des dépôts et consignations 1,0 Md€	Autres 0,7 Md€	Prélèvements sur les fonds d'épargne 0,6 Md€		Redevances d'usage des fréquences radioélectriques 1,0 Md€	
		Remboursements et intérêts des prêts et avances 0,5 Md€	Soutien au com. extérieur 0,4 Md€	Rémunération des garanties 0,2 Md€	Loyers budgétaires 1,0 Md€	Divers 0,3 Md€
Autres entités 0,8 Md€	Engie 0,4 Md€	Renault 0,2 Md€	Recettes accidentelles 0,3 Md€	Chancelleries 0,2 Md€		
			VENTE DE BIENS ET SERVICES	Frais remboursés par l'UE 0,4 Md€	Circulation et stationnement routiers 0,5 Md€	
Autres entités 0,8 Md€	CRIS 0,5 Md€	EDF 0,3 Md€	Frais remboursés par différents tiers 0,8 Md€	Divers 0,3 Md€	Autorités de la concurrence et divers 1,0 Md€	
	Orange 0,2 Md€					

Source : Chorus.

Sont examinées ci-après les lignes de recettes qui présentent un solde significatif, qui connaissent une évolution importante d'un exercice à l'autre ou qui sont concernées par des événements particuliers en 2018.

### 2.1 Les versements de la Caisse des dépôts et consignations

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

- deux d'entre elles figurent dans la catégorie des « dividendes et recettes assimilées » : il s'agit, d'une part, de la fraction qui revient à l'État du résultat net de l'activité pour compte propre de la Caisse



(ligne 211058) et, d'autre part, la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée en application du régime fiscal dont elle relève (ligne 211101) ;

- une troisième ligne de recettes, classée dans la catégorie « Divers », concerne la rémunération de la garantie apportée par l'État au passif du fonds d'épargne (ligne 260301), qui gère pour le compte de ce dernier une large part des dépôts d'épargne réglementée<sup>4</sup> ; le prélèvement<sup>5</sup> est opéré sur le résultat du fonds dans la limite des exigences prudentielles qui s'imposent à lui.

**Tableau n° 6 : prévision et exécution des versements  
opérés par la CDC (en Md€)**

	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018
<b>Versements de la CDC</b>	<b>2,1</b>	<b>1,5</b>	<b>2,1</b>
Dividende	0,9	0,5	1,0
CRIS	0,6	0,5	0,5
Prélèvements sur les fonds d'épargne	0,6	0,5	0,6

Source : documents budgétaires et Chorus.

Le montant total des versements de la CDC s'établit en 2018 à un niveau identique à celui de 2017, mais nettement supérieur à ce que prévoyait la loi de finances initiale (LFI) pour 2018.

Celle-ci n'intégrait pas le fait que, d'une part, le retour, prévu en 2019, à la règle, plus favorable, de calcul du dividende qui s'appliquait avant 2016 a été anticipé d'un an et que, d'autre part, pour la deuxième année consécutive, la Caisse a versé un acompte sur les dividendes au titre des résultats de l'exercice en cours.

En outre, les résultats de l'exercice 2018 ont été meilleurs que ceux sur lesquels était fondée la prévision initiale, qui faisait l'hypothèse, sans doute trop pessimiste, d'une évolution défavorable.

<sup>4</sup> Livrets A, livrets de développement durable et solidaire, livrets d'épargne populaire.

<sup>5</sup> Article R. 221-11 du code monétaire et financier, modifié par l'article 3 du décret n° 2008-1264 du 4 décembre 2008.

**Tableau n° 7 : détail des dividendes versés par la CDC (en M€)**

Année de versement	2015	2016	2017	LFI 2018	2018
Versement au titre des résultats N-1 (a ou b) + (c)	638	463	585	500	441
(a) Règle permanente : 50 % du résultat N-1 consolidé dans la limite de 75 % du résultat social N-1	638	s.o.	s.o.	s.o.	753
(b) Règle temporaire : 50 % du résultat N-1 consolidé dans la limite de 50 % du résultat social N-1	s.o.	463	585	500	s.o.
(c) Acompte versé en N-1	0	0	0	0	-312
Acompte versé au titre des résultats N	0	0	312	0	542
<b>Versement total</b>	<b>638</b>	<b>463</b>	<b>897</b>	<b>500</b>	<b>983</b>

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

Les deux autres lignes de recettes – prélèvements sur les fonds d'épargne et CRIS – sont stables d'un exercice à l'autre.

Dans le cas de la CRIS, la légère baisse constatée (-0,1 Md€) s'explique par la mise en œuvre, en 2017 uniquement, de la contribution exceptionnelle de 15,0 % sur l'impôt sur les sociétés.

La Cour signale depuis plusieurs exercices que le classement de la CRIS au sein des recettes non fiscales est contestable<sup>6</sup> et devrait être guidé par la nature économique de ce prélèvement plutôt que sa qualification formelle :

- son montant est calculé selon les mêmes modalités que l'impôt sur les sociétés, comme cela avait été le cas en 2017, par exemple (application de la contribution exceptionnelle précitée, ajustement du quatrième acompte en application des règles de calcul introduites par la LFI pour 2017) ; la Caisse peut par ailleurs imputer sur la CRIS les réductions et crédits d'impôt sur les sociétés dont elle bénéficie ;
- elle-même relève la parfaite similitude entre la CRIS et l'impôt sur les sociétés lorsqu'elle indique que son montant « est égal à celui qui résulterait de l'application aux bénéficiaires de l'établissement de l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun »<sup>7</sup> ;
- en comptabilité nationale, la CRIS fait partie des prélèvements obligatoires.

Ainsi, la recommandation suivante avait été émise au titre 2017 : « Classer la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations en recettes fiscales ».

<sup>6</sup> Il en va de même en comptabilité générale. Cf. Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l'État – Exercice 2017*, mai 2018, § 168 et suivants, page 47.

<sup>7</sup> Comptes annuels de la section générale au 31 décembre 2017, page 18.

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

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

## 2.2 Le dividende versé par la Banque de France

Le dividende versé par la Banque de France à l'État est égal à la part du bénéfice distribuable qui revient à ce dernier, déduction faite d'un versement au compte d'affectation spéciale (CAS) « Participation de la France au désendettement de la Grèce »

Le bénéfice à répartir au titre de 2017 s'est établi à 3,3 Md€, conduisant à payer en 2018 à l'État un dividende en numéraire de 2,2 Md€ (ligne 211051) – montant légèrement inférieur à celui qui était prévu en LFI (2,4 Md€) et à celui versé en 2017 (2,3 Md€) – et à verser 148,0 M€ au CAS.

Cette évolution s'explique<sup>10</sup> par les nouvelles contributions exceptionnelles introduites fin 2017 à la suite de la censure par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3,0 % sur les dividendes distribués, qui ont pesé (-0,6 Md€) sur le résultat net de la Banque, alors même que le résultat ordinaire avant impôt de 2017 progresse par rapport à celui de 2016 (+0,4 Md€).

## 2.3 Les dividendes versés par les entreprises non financières

En 2018, quarante entreprises non financières ont payé en numéraire des dividendes à l'État, pour un montant total de 1,9 Md€ (lignes 2116x) contre 1,5 Md€ en 2017.

Six d'entre elles, qui ont chacune versé un montant supérieur à 100 M€, sont à l'origine de près de 80,0 % des recettes totales encaissées par l'État. Il s'agit d'Engie (419,2 M€), d'EDF (319,4 M€), d'Orange

<sup>8</sup> Séance du 12 mars 2018 du conseil général de la Banque de France.

<sup>9</sup> Cf. Cour des comptes, *La Banque de France, exercices 2011-2017 : accentuer la transformation engagée*, décembre 2018, page 22 et suivantes.

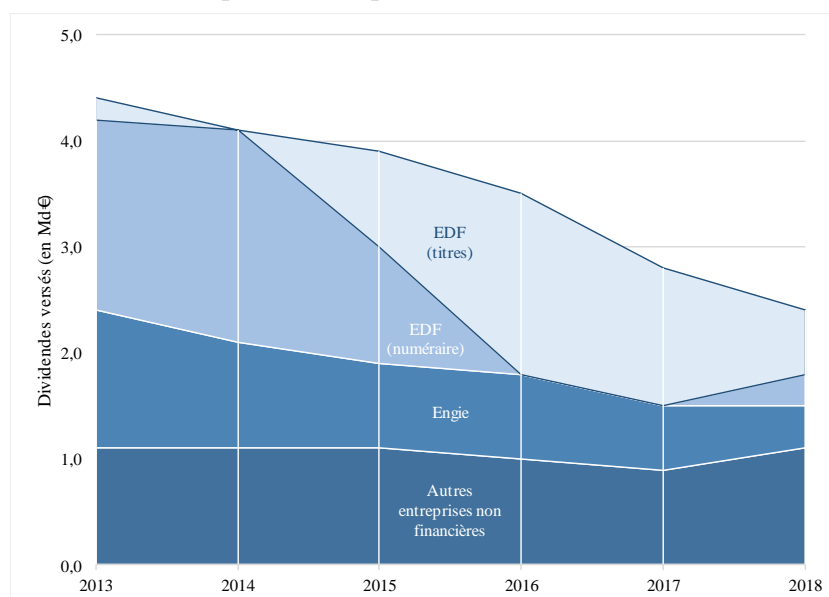
<sup>10</sup> Banque de France, rapport annuel 2017, page 110.

(249,3 M€), d'ADP (173,4 M€), de Renault (157,6 M€) et de La Poste (126,0 M€).

Dans le cas d'EDF, l'État a choisi, à compter de 2015, de se faire payer en actions une partie de ses dividendes<sup>11</sup>, puis la totalité en 2016 et 2017, ce qui a eu une incidence significative sur les recettes non fiscales dans la mesure où l'entreprise était, jusqu'alors, la plus importante en termes de dividendes distribués et payés en numéraire.

Le solde (0,6 Md€) du dividende dû au titre des résultats de l'exercice 2017 a aussi été payé en actions en juin 2018, mais l'acompte (0,3 Md€)<sup>12</sup> sur les dividendes au titre des résultats de 2018 a été payé en numéraire<sup>13</sup> en décembre 2018. Ceci explique l'amélioration des recettes encaissées s'agissant des entreprises non financières, après plusieurs années de baisse.

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



Source : Chorus.

<sup>11</sup> Et de les réinvestir ainsi dans l'entreprise pour contribuer au financement de ses investissements stratégiques dans le nucléaire et les énergies renouvelables.

<sup>12</sup> Conseil d'administration du 6 novembre 2018.

<sup>13</sup> En revanche, l'État s'est engagé à opter pour un paiement en actions du solde du dividende au titre de 2018 et des dividendes relatifs aux exercices 2019 et 2020.

Il faut noter que cette amélioration survient alors même que l'État a apporté 8,4 Md€ en titres des sociétés EDF et Thales au fonds pour l'innovation et l'industrie<sup>14</sup>, constitué en janvier 2018 au sein de l'EPIC Bpifrance, qui a donc perçu à la place de l'État les dividendes payés en numéraire par ces entités (respectivement 58 M€ et 86 M€ en 2018).

Par ailleurs, à l'inverse de celle d'EDF, la contribution d'Engie diminue, en raison des importantes cessions de titres réalisées par l'État en 2017 (représentant près de 10,0 % du capital, pour 2,5 Md€).

Enfin, le montant des dividendes versés par les autres participations s'améliore en 2018, du fait notamment que plusieurs d'entre elles n'avaient procédé à aucune distribution en 2017.

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

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, la loi confie à Bpifrance Assurance Export, en qualité de mandataire, la gestion d'un portefeuille d'instruments assurantiels<sup>15</sup> appelé « compte des procédures publiques » qui était, auparavant, assurée par la Compagnie française pour le commerce extérieur avec la garantie de l'État.

Pour accompagner cette évolution, l'article 47 de la LFI pour 2017 a créé un compte de commerce de soutien financier au commerce extérieur. Il a vocation à retracer la gestion des opérations d'assurance : encaissement des primes, indemnisation des sinistres, gestion des récupérations, etc.

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

En 2018, ce reversement s'est élevé à 0,4 Md€ (ligne 260201) contre 0,6 Md€ prévus en LFI, en raison d'une sinistralité plus forte qu'attendu et, dans une moindre mesure, de la survenue d'un sinistre sur un contrat important.

Pour autant, le montant reversé progresse par rapport à celui de 2017 (0,3 Md€), qui avait fait l'objet d'une prévision significativement

---

<sup>14</sup> Cf. Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire en 2018 du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »*, mai 2019.

<sup>15</sup> Destinés à faciliter le développement à l'étranger des entreprises françaises en sécurisant leurs opérations commerciales.

surévaluée (1,2 Md€) signalée par la Cour dans son audit précité de juin 2017.

## **2.5 Les autres recettes non fiscales**

Les autres lignes de recettes non fiscales dont l'exécution budgétaire en 2018 appelle un commentaire particulier sont détaillées ci-après.

### **2.5.1 Les produits du domaine de l'État**

Le montant des redevances d'usage des fréquences radioélectriques perçues par l'État en 2018 s'élève à 1,0 Md€(ligne 2204). Il est stable par rapport à celui de 2017, compte tenu de l'encaissement du solde du produit de la cession, intervenue fin 2015, de la bande de fréquences de 700 MHz.

Par ailleurs, le caractère obligatoire de la contribution du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » au désendettement de l'État a été supprimé à compter de l'exercice 2017, au cours duquel un dernier versement de 60,1 M€ avait été réalisé (ligne 211101). Aucun versement n'est donc intervenu en 2018.

Enfin, le paiement par les administrations de leurs loyers dits « budgétaires » (ligne 220901) a entraîné la comptabilisation d'une recette d'ordre (cf. § 3.1. ci-après) d'un montant de 1,0 Md€ en 2018, équivalent à celui de 2017.

Ce dispositif de facturation interne à l'État est, de fait, abandonné à compter de 2019 s'agissant des ministères civils, et le sera normalement en 2020 dans le cas du ministère des armées, au profit d'outils extrabudgétaires jugés plus efficaces et moins coûteux au regard de l'objectif de rationalisation du parc immobilier que ces derniers occupent.

### **2.5.2 Les produits de la vente de biens et services**

Le montant du remboursement par l'Union européenne (UE) des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit de son budget (ligne 230101), stable d'un exercice à l'autre, s'élève à 425,8 M€ Depuis 2018, ces impôts et taxes ne concernent plus que des droits de douane, les cotisations sur le sucre ayant pris fin en 2017 en même temps que le régime de quotas qui visait à soutenir l'industrie sucrière dans l'UE.

Les frais d'assiette et de recouvrement d'impôts et de taxes affectés à des tiers, autres que ceux qui se rapportent aux impôts locaux (et constituent des recettes fiscales), s'élèvent à 766,1 M€ en 2018 (lignes 2303x), en progression de 24,3 % par rapport à 2017. Cette évolution

résulte notamment de l'harmonisation<sup>16</sup> en 2018 des frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes recouvrés par l'État pour le compte de la sécurité sociale.

Enfin, parmi les autres produits, on relève la comptabilisation, pour la première fois depuis 2013, de recettes (0,3 Md€ ligne 239908) liées aux ventes d'actifs carbone et aux ventes aux enchères des quotas d'émissions de gaz à effet de serre. En effet, leur cours a progressé de plus de 200,0 % en 2018 en anticipation de la contraction de l'offre que devrait entraîner la réforme du système communautaire d'échange, entrée en vigueur en 2019. Les recettes ont ainsi largement dépassé le plafond annuel de 550 M€ au-delà duquel elles reviennent à l'État et non plus à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)<sup>17</sup>.

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

Le principal mouvement de 2018 concerne l'encaissement (ligne 249936) de recettes relatives au remboursement, pour un montant de 108,0 M€ de diverses créances dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (cf. § 3.2 ci-après).

### **2.5.4 Les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites**

Le produit des amendes prononcées par les autorités nationale et communautaire de la concurrence (lignes 2502x et 2503x) diminue fortement d'un exercice à l'autre (-63,4 %), pour s'établir à 217,9 M€

Il se situe néanmoins à un niveau cohérent avec celui observé entre 2009 et 2017 (de 100,0 à 500,0 M€ selon les années), nonobstant les exercices 2015 et 2016 au cours desquels des montants record avaient été encaissés, respectivement 1,6 Md€ et 1,0 Md€, suite à la condamnation d'ententes dans les secteurs des produits d'entretien et d'hygiène ainsi que du transport de colis.

Le produit des autres amendes et condamnations pécuniaires (lignes 2505x) diminue aussi (-9,7 %), pour s'établir à 0,7 Md€. La part des opérations exceptionnelles est stable (un tiers environ) et se rapporte en

---

<sup>16</sup> Article 28 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

<sup>17</sup> Article 43 de la loi de finances pour 2013, modifié par l'article 83 de la loi de finances pour 2019, qui fixe désormais le plafond à 420 M€

2018 à un versement de 0,2 Md€ réalisé par une banque dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public.

### **2.5.5 Les recettes diverses**

En dehors de la rémunération de la garantie apportée par l'État au passif du fonds d'épargne (0,6 Md€) et des reversements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur (0,4 Md€) examinés ci-avant (cf. respectivement §§ 2.1 et 2.4), les recettes diverses s'établissent à 1,5 Md€ en 2018, en baisse de 0,2 Md€ par rapport à 2017.

Cette diminution correspond, pour l'essentiel, à la baisse des prélèvements opérés par l'État sur les ressources accumulées des entités qu'il contrôle (ligne 269807), qui, en 2018, ont uniquement concerné les agences de l'eau pour 200,0 M€<sup>18</sup> alors que, en 2017, celles-ci, ainsi que cinq autres entités, avaient fait l'objet d'un prélèvement de 378,7 M€ au total.

---

<sup>18</sup> § B du VI de l'article 44 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017.



### **3 Le suivi des recettes non fiscales et assimilées**

L'information relative à l'exécution budgétaire de deux catégories particulières de recettes non fiscales mériterait d'être revue. Par ailleurs, la procédure des fonds de concours devrait faire l'objet d'un contrôle interne renforcé et davantage formalisé, compte des enjeux et des risques qui s'attachent à celle-ci.

#### **3.1 L'absence d'information concernant les recettes d'ordre**

Certains actes de gestion entraînent l'enregistrement, dans la comptabilité budgétaire de l'État, de recettes et de dépenses dites « d'ordre », c'est-à-dire qui n'ont pas été, respectivement, encaissées et décaissées par un comptable public, contrairement à ce que prévoit l'article 28 de la LOLF.

C'est notamment le cas des loyers budgétaires, dont l'objet est de sensibiliser les administrations au coût de leur occupation du parc domanial de l'État. Depuis la généralisation, en 2010, de ce dispositif de facturation interne, des crédits sont ouverts dans ce cadre sur les programmes concernés, puis consommés et, simultanément, enregistrés en tant que recettes non fiscales du budget général (1,0 Md€ en 2018).

Il en va de même des créances fiscales qui sont admises en non-valeur, faute de pouvoir procéder à leur recouvrement, même forcé. Des recettes d'ordre sont ainsi comptabilisées et neutralisées par l'enregistrement de dépenses d'ordre d'un montant équivalent.

Dans le tome I de l'annexe au projet de loi de finances pour 2018, consacré aux évaluations de recettes, celles relatives aux loyers budgétaires font l'objet d'une présentation distincte, sans mention toutefois de leur nature particulière, tandis qu'il n'est fait aucune mention d'éventuelles autres recettes d'ordre.

Nonobstant la suppression des loyers budgétaires à compter de 2019 pour les ministères civils (et 2020 pour le ministère des armées), les recettes d'ordre, quel que soit leur montant, devraient être systématiquement signalées dans le document budgétaire précité, pour la bonne et complète information de ses destinataires.

### **3.2 La traçabilité insuffisante des recettes liées aux investissements d'avenir**

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

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

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

- les crédits sont versés par l'État à des opérateurs désignés par la loi<sup>19</sup>, qui agissent pour son compte dans le cadre de conventions conclues avec le secrétariat général pour l'investissement (SGPI)<sup>20</sup> ;
- le versement de ces fonds aux bénéficiaires finaux intervient postérieurement et en dehors, donc, du cadre budgétaire de l'État.

#### **3.2.1 Un suivi des retours qui nécessite un contrôle interne renforcé**

La mise œuvre des PIA doit conduire à des retombées d'ordre socio-économique dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi qu'à des retours financiers pour l'État qui, pour certains, entrent dans le champ de ses recettes non fiscales :

- le remboursement du financement<sup>21</sup> apporté par lui sous la forme de prêts<sup>22</sup>, d'avances et d'autres créances immobilisées ;

---

<sup>19</sup> Article 8 de la LFR du 9 mars 2010 et décret n° 2010-442 du 3 mai 2010.

<sup>20</sup> Structure interministérielle qui relève du Premier ministre, créée pour piloter la mise en œuvre des PIA.

<sup>21</sup> Les cessions de titres de participation, et les plus ou moins-values constatées à cette occasion, sont retracées par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État ».

<sup>22</sup> Uniquement pour ceux d'entre eux qui n'entrent pas dans le champ d'un compte de concours financier ou du CAS précité.

- le produit de certains actifs : dividendes des participations, intérêts des prêts et avances ;
- la rémunération de droits concédés : redevances sur chiffre d'affaires et royalties.

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

Sans en exagérer la portée, un tel circuit n'est pas exempt de tout risque, notamment celui que les recettes correspondantes n'aient pas été recouvrées par les opérateurs ou que ceux-ci ne les aient pas reversées en tout ou partie à l'État.

À ce constat s'ajoute le fait que, en ce qui concerne ce dernier, le processus de recouvrement et de comptabilisation est complexe et implique de nombreux intervenants à un titre ou un autre : direction générale des finances publiques (DGFIP), ministères concernés par les PIA, agence des participations de l'État, direction générale du Trésor, direction du budget (DB), SGPI.

Or, depuis 2010 et jusqu'à récemment, ce processus ne faisait l'objet que d'une documentation lacunaire, peu partagée de surcroît, d'une absence de suivi centralisé et d'un contrôle interne largement informel, entraînant une incertitude sur la fiabilité des enregistrements en comptabilités budgétaire et générale.

La Cour n'a ainsi levé qu'en mai 2018 la réserve qu'elle formulait à ce titre sur les comptes de l'État<sup>23</sup>, constatant que « les procédures qui organisent le suivi des opérations entre l'État et les établissements concernés font désormais l'objet d'un guide<sup>24</sup>, qui décrit aussi les retraitements réalisés sur les informations fournies par ces derniers et par le SGPI ». L'établissement de ce guide répond aussi à la recommandation formulée par la Cour dans ses NEB successives, qui invitait l'administration à « organiser le suivi des retours financiers du PIA en définissant clairement le rôle des différents intervenants » (cf. annexe 2).

---

<sup>23</sup> Cf. Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l'État – Exercice 2017*, mai 2018, § 15, page 19.

<sup>24</sup> Guide des procédures comptables relatives aux investissements d'avenir (mars 2018).

Dans le contexte de la consommation, en 2018, des premiers crédits de paiement du PIA 3, cette démarche vertueuse de maîtrise des risques devrait désormais être poursuivie au-delà des seuls aspects comptables, s'agissant notamment des procédures de suivi et de contrôle mises en place par le SGPI.

### 3.2.2 Une information sur les retours peu satisfaisante

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

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

Ces améliorations sont bienvenues, mais l'information budgétaire peut encore être largement améliorée.

#### 3.2.2.1 Les retours constatés de 2011 à 2018

Depuis l'origine, les données d'exécution des retours financiers encaissés qui figurent dans le « jaune » ne sont pas celles de l'État, mais des opérateurs concernés.

En premier lieu, leur présentation, dans un document qui a d'abord trait au budget de l'État, ne donne pas une image fidèle à la réalité du montant des recettes non fiscales encaissées par lui au titre des PIA, ainsi que l'illustre le tableau suivant.

**Tableau n° 8 : retours financiers des PIA sur le périmètre du budget général (en M€)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Encaissements constatés par les opérateurs	17	39	44	44	103	66	141	273	<b>728</b>
Recettes non fiscales de l'Etat	0	0	0	1	2	19	46	202	<b>271</b>

Source : « jaune » budgétaire (hors remboursements de prêts ; données 2018 estimées au 30 juin) et Chorus.

Ensuite, ce choix empêche de détailler les retours par support budgétaire (budget général, CAS des participations financières, comptes de concours financier) ou de les isoler parmi les recettes prévisionnelles ou réalisées mentionnées dans les autres documents budgétaires (voies et moyens, projets et rapports annuels de performances), sauf à présenter des chiffres incohérents.

Dans le contexte où les retours financiers des PIA commencent à être significatifs et devraient encore progresser au cours des prochains exercices, cette situation doit impérativement être corrigée.

La Cour avait émis la recommandation suivante au titre 2017 : « *Organiser le suivi des retours financiers du PIA en définissant clairement le rôle des différents intervenants et restituer ces retours selon la terminologie budgétaire en vigueur dans l'ensemble des documents budgétaires appropriés (voies et moyens, projet et rapports annuels de performance du CAS PFE)* ».

Elle reconduit, en la reformulant, cette recommandation.

**Recommandation n° 2 : rendre compte, dans l'ensemble des documents concernés, des retours financiers des PIA, en distinguant les recettes encaissées par les opérateurs de celles effectivement encaissées par l'État.**

À cet égard, l'administration a indiqué au cours de l'instruction que : « Un chantier sera conduit en 2019 au sein des services concernés, notamment la DB et la DGFIP, en concertation avec le SGPI, pour dresser un bilan fiabilisé et consolidé de l'ensemble des retours financiers liés aux PIA. Ce chantier permettra, le cas échéant, une restitution dans la documentation budgétaire annexée aux lois financières. »

### 3.2.2.2 Les retours attendus à partir de 2019

Dans le « jaune » annexé au PLF 2019, les prévisions de retour sont présentées jusqu'en 2024 au titre des PIA 1 et 2 uniquement.

Le document comporte un avertissement bienvenu sur la fragilité de prévisions de long terme qui portent sur un nombre important d'actions très différentes. À cet égard, le tableau suivant permet d'apprécier comment ces prévisions ont évolué avec le temps pour tabler, aujourd'hui, sur des retours plus importants qu'envisagé à l'origine, mais plus éloignés.

**Tableau n° 9 : comparaison des prévisions de retours (en M€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021 à 2024	Total
Prévision selon le "jaune" 2015	126	177	391	534	743	3 014	<b>4 984</b>
Exécution (2016 et 2017) et prévision selon le "jaune" 2019	66	141	273	411	789	4 770	<b>6 450</b>

Source : « jaunes » budgétaires 2015 et 2019 relatifs aux investissements d'avenir.

Depuis 2018, le SGPI utilise un modèle plus détaillé de projection des retours financiers, qui retient des hypothèses de sinistralité pour les avances remboursables et de performance des fonds d'investissement pour les trois PIA. Ce modèle aboutit à un montant de retours financiers évalué à 11,4 Md€ sur la période 2017-2033.

### 3.3 Le contrôle à renforcer des fonds de concours

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

#### 3.3.1 Des risques d'irrégularité inhérents à la procédure

Deux facteurs significatifs de risque peuvent être identifiés.

##### 3.3.1.1 Un morcellement important des crédits

Depuis 2013, le nombre de fonds de concours et d'attributions de produits progresse, tout comme leur taux d'inactivité – c'est-à-dire la part d'entre eux qui n'a donné lieu à aucune recette au cours d'un exercice donné –, qui s'établit, en 2018, à son plus haut niveau en six ans.

**Tableau n° 10 : évolution du nombre de fonds de concours et d'attributions de produits du budget général**

Exercice	1er janvier	Créations	Désactivations	31 décembre	Taux d'inactivité
2013	499	21	-42	478	24,3 %
2014	478	25	-44	459	23,7 %
2015	459	50	-13	496	24,4 %
2016	496	28	-17	507	24,1 %
2017	507	13	-20	500	29,0 %
2018	500	21	-21	500	29,8 %
Dont FdC	326	21	-16	331	36,3 %

Source : Chorus au 11 janvier 2019, compte tenu de six désactivations et de deux suppressions intervenues postérieurement, à la suite de l'instruction.

On relève par ailleurs que, en 2018 :

- seuls huit fonds de concours et deux attributions de produits ont, chacun, dépassé 100 M€ de recettes, pour un montant cumulé de 3,3 Md€ soit, à eux seuls, près des trois quarts des recettes totales de l'exercice ;
- 20 fonds, parmi les 21 créés, totalisent à peine 12,8 M€ de recettes.

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

Ainsi, l'annexe 2 de la circulaire 1BE-18-3739 du 3 octobre 2018 identifiait 60 fonds de concours ou attributions de produits à supprimer automatiquement et 42 autres rangés sous la catégorie « à décider ».

L'examen de ces 102 propositions fait cependant apparaître que :

- 16 suppressions ont été proposées au moins une fois déjà depuis 2014 ;
- 15 suppressions figuraient dans la circulaire d'octobre 2017 ;
- 21 sont systématiquement proposées depuis 2014, 3 le sont chaque année depuis 2015 et 14 depuis 2016.

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

La démarche consistant à solliciter les ministères s'avère donc peu efficace et d'autres moyens devraient être recherchés pour rationaliser l'usage qui est fait des deux procédures, notamment la désactivation automatique dans Chorus des fonds et attributions les moins souvent utilisés.

### 3.3.1.2 Un suivi des crédits réalisés en dehors de Chorus

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

Les AE et CP correspondant aux recettes encaissées<sup>25</sup> sont rattachés aux programmes des ministères concernés par un arrêté hebdomadaire et rendus disponibles dans Chorus. À cette occasion, l'identité des parties

---

<sup>25</sup> Ou à encaisser dans le cas particulier des AE dites « préalables ».

versantes n'est que rarement renseignée dans le progiciel.

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

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

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

- de justifier que l'emploi des fonds perçus a été conforme à l'intention de la partie versante, conformément au II. de l'article 17 de LOLF et aux décrets<sup>26</sup> pris en application de ce dernier, notamment en lui adressant un compte-rendu d'exécution établi annuellement ;
- de déterminer et de déclarer, à l'occasion des opérations de fin de gestion, le montant non consommé des crédits de fonds de concours, reportables de droit en application du III. de l'article 15 de la LOLF, contrairement aux crédits ordinaires soumis aux règles de plafonnement des reports prévues au II. de ce même article.

Cette situation rend difficilement praticable le chemin de révision en comptabilité budgétaire. Elle entraîne, par ailleurs, un risque de contournement des procédures de report de crédits, dont l'incidence potentielle doit être appréciée à l'aune des reports de crédits opérés au cours des derniers exercices.

---

<sup>26</sup> Articles 6 et 10 du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007, modifié par le décret 2013-680 du 24 juillet 2013.



**Tableau n° 11 : reports de crédits de fonds de concours  
sur le périmètre du budget général**

En M€		2015	2016	2017	2018
		vers 2016	vers 2017	vers 2018	vers 2019
Transition écologique et solidaire	AE	387	268	205	231
	CP	271	368	338	163
Travail	AE	11	10	7	104
	CP	16	16	12	253
Cohésion des territoires	AE	219	388	23	33
	CP	153	128	109	156
Éducation nationale	AE	4	23	102	74
	CP	5	50	123	87
13 autres périmètres ministériels	AE	156	163	134	206
	CP	195	243	232	279
<b>Total</b>	AE	<b>778</b>	<b>852</b>	<b>471</b>	<b>647</b>
	CP	<b>639</b>	<b>804</b>	<b>814</b>	<b>938</b>

Source : Chorus.

Les reports de crédits d'un exercice à l'autre continuent de progresser en 2019 (+ 37,4 % en AE, +15,2 % en CP). Ce niveau élevé confirme la nécessité de sécuriser le suivi des crédits engagés sur fonds de concours préalablement à leur éventuel report.

### 3.3.2 Un contrôle et un suivi à renforcer

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

La circulaire n° 1BE-18-3766 du 26 décembre 2018 rappelle ainsi que ces derniers doivent renseigner dans l'application *Farandole* la consommation des crédits de fonds de concours, la part non consommée étant intégralement reportée, et être en mesure de la justifier à l'aide des comptes-rendus d'exécution envoyés aux parties versantes ou de toute autre pièce justificative. Il appartient ensuite aux services de contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) de vérifier, fonds par fonds, le montant des crédits déclarés comme non consommés et d'exprimer un avis sur le bien-fondé des reports demandés. À cette occasion, ces derniers s'efforcent aussi de procéder aux réimputations nécessaires dans Chorus.

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

- en l'absence de suivi formalisé et consolidé, il n'est pas possible

d'apprécier la réalité de son application d'un ministère à l'autre, ni les résultats obtenus, et, partant, de se prononcer sur son efficacité ;

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

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

De plus, les suivis extra-comptables réalisés par les ministères des dépenses financées sur fonds de concours et attributions de produits devraient être consolidés en fin de gestion, de manière à disposer ensuite des informations nécessaires à l'analyse de l'exécution budgétaire.

Enfin, sur un plan technique, la possibilité d'obliger les utilisateurs à renseigner systématiquement, lors de l'engagement et du paiement des dépenses, le champ concerné dans Chorus devrait être expertisée.

La Cour avait émis la recommandation suivante au titre de 2017 :  
« *Ajuster la nomenclature comptable utilisée dans Chorus, rendre obligatoire le renseignement des dépenses exécutées sur fonds de concours et préciser le dispositif de contrôle budgétaire associé* ».

Elle reconduit, en la reformulant, cette recommandation.

<p><b>Recommandation n° 3 : renforcer le contrôle interne des fonds de concours et attributions de produits et consolider les suivis extra-comptables ministériels des dépenses que ces procédures financent. ■</b></p>
---

## Annexes

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

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

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

L'État actionnaire (janvier 2017)

Le fonds d'épargne (décembre 2016)

### Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1	Classer la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) versée par la Caisse des dépôts et consignations en recettes fiscales.	Comme indiqué dans le Tome 1 des voies et moyens annexées au PLF 2019, la DB estime qu'il convient de maintenir le traitement comptable de la CRIS en tant que recette non fiscale en l'état actuel de la législation.	<b>Refus</b>
2	Ajuster la nomenclature comptable utilisée dans Chorus, rendre obligatoire le renseignement des dépenses exécutées sur fonds de concours et préciser le dispositif de contrôle budgétaire associé.	Chorus permet au comptable de spécifier sur quel fonds de concours une dépense a été effectuée. Toutefois, cette information n'est pas obligatoire (et dans les faits incomplètement renseignée) et ne permet donc pas un suivi exhaustif des dépenses sur fonds de concours. Le suivi précis des dépenses se heurtera toujours aux situations où les ministères doivent préfinancer les dépenses sur leurs crédits budgétaires avant d'être « remboursés » par voie de fonds de concours (cas de fonds communautaires par exemple).	<b>Non mise en œuvre</b>
3	Organiser le suivi des retours financiers du PIA en définissant clairement le rôle des différents intervenants et restituer ces retours selon la terminologie budgétaire en vigueur dans l'ensemble des documents budgétaires appropriés (Voies et moyens, projet et rapports annuels de performance du CAS PFE)	Un chantier sera conduit en 2019 au sein des services concernés notamment la DB et la DGFIP en concertation avec le SGPI pour dresser un bilan fiabilisé et consolidé de l'ensemble des retours financiers liés au PIA. Ce chantier permettra, le cas échéant, une restitution dans la documentation budgétaire annexée aux lois financières.	<b>Mise en œuvre incomplète</b>