

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Compte d'opérations monétaires
Émissions des monnaies métalliques

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I UN COMPTE SPÉCIAL DESTINÉ À RETRACER LES FLUX LIÉS AUX ÉMISSIONS DE MONNAIES MÉTALLIQUES.....	11
I - UN COMPTE QUI RETRACE TROIS TYPES D'OPÉRATIONS	11
A - Les opérations de fabrication des monnaies courantes	12
B - Les opérations de circulation monétaire.....	13
C - Les opérations liées aux monnaies de collection à valeur faciale	13
II - UN CADRE LÉGISLATIF INADAPTÉ ET À ACTUALISER	15
CHAPITRE II UN REcul DU SOLDE EN 2024 PAR RAPPORT À 2023.....	17
I - UN SOLDE SENSIBLEMENT INFÉRIEUR À LA PRÉVISION EN 2024.....	17
A - Un excédent en baisse et de plus en plus proche de la moyenne des exercices précédents	17
B - Une évolution du solde principalement liée à celle de la circulation monétaire	18
II - DÉPENSES ET RECETTES SUR LES MONNAIES COURANTES.....	20
A - Les dépenses du compte.....	20
B - Les recettes du compte	21
III - UNE COMPTABILISATION INAPPROPRIÉE DES OPÉRATIONS COMMERCIALES SUR LES MONNAIES DE COLLECTION.....	22
A - Une présentation inappropriée des opérations liées aux monnaies de collection	22
B - Des inscriptions budgétaires injustifiées	24
ANNEXES.....	29

Synthèse

Le compte d'opérations monétaires *Émission des monnaies métalliques* retrace les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu l'émission et le retrait des monnaies métalliques.

Il décrit les relations financières entre l'État, d'une part, et la Banque de France, La Monnaie de Paris et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (Iedom), d'autre part. Son périmètre comprend principalement la fabrication et la circulation des pièces de monnaie courante, ainsi que les opérations liées à la fabrication, à l'échange et au retrait des pièces de collection à valeur faciale.

Les conditions de prix et les volumes de fabrication des monnaies courantes sont fixés par un contrat d'entreprise pluriannuel conclu entre l'État et La Monnaie de Paris. Le contrat actuellement en vigueur a été signé le 8 février 2024 et couvre la période 2023-2027, avec effet rétroactif pour le millésime 2023.

La base législative du compte, inadaptée au regard des modalités de gestion du compte, n'est toujours pas actualisée

Le cadre juridique du compte, issu de la loi de finances rectificative n° 1356 du 17 décembre 1960, est obsolète. La Cour demande de manière réitérée son amendement au regard de la réalité des relations entre l'État, la Banque de France, l'Iedom et La Monnaie de Paris. La direction générale du Trésor et la direction du budget ont exprimé leur accord avec cette recommandation, qui doit être mise en œuvre à l'occasion de la plus prochaine loi financière.

Le solde excédentaire du compte poursuit sa diminution en 2024

Le solde du compte, en excédent, s'est établi en 2024 à 89,9 M€, en recul par rapport à 2023 (94,2 M€) et 2022 (103,6 M€).

Comme pour les années précédentes, l'évolution du solde traduit celle de la circulation monétaire. En 2024, la baisse de 8,2 M€ de la valeur des pièces mises en circulation (émissions donnant lieu à une recette) s'est accompagnée de la baisse de 6,7 M€ de la valeur des pièces retirées de la circulation (retraits donnant lieu à une dépense). En termes de volumes, les émissions de pièces ont diminué de 1,7 % en 2024 (778 millions de pièces prélevées aux guichets de la Banque de France).

La comptabilisation de l'activité de commercialisation des monnaies de collection à valeur faciale demeure insatisfaisante mais une évolution est prévue pour 2026

La Monnaie de Paris fabrique et commercialise pour le compte de l'État des pièces de collection à valeur faciale, c'est-à-dire ayant cours légal en France. Elle verse en contrepartie de leur émission un seigneurage à l'État et doit les racheter lorsqu'elles sont retirées de la circulation.

La présentation de cette activité dans les documents budgétaires a fait l'objet de recommandations de la Cour, qui ont conduit à une amélioration de l'information. Cependant, l'exécution du compte continue de faire figurer des opérations en recettes et en dépenses dont les montants ne sont pas justifiés par les produits et charges revenant à l'État au cours de l'exercice. La présentation comptable ne respecte pas le principe de non-compensation des dépenses et des recettes et ne donne pas une image fidèle des opérations réalisées sur le compte.

En vue de répondre au constat et à la recommandation de la Cour, des travaux d'adaptation de la présentation comptable ont été initialisés en 2024 par la direction générale du Trésor et la direction générale des finances publiques avec un objectif de mise en œuvre à compter de 2026. Si le nouveau schéma, dans son volet budgétaire, semble conforme aux attendus de la recommandation, son volet comptable, qui génère un impact sur le compte de résultat (+ 440 M€), devra être évalué avant sa mise en œuvre dans la mesure où il repose sur une hypothèse d'émission de monnaies de collection qui doit être cohérente avec les axes stratégiques et commerciaux de La Monnaie de Paris.

Récapitulatif des recommandations

1. (recommandation reformulée) : Lors de l'élaboration de la prochaine loi financière, insérer un amendement à l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 1960 n° 60-1356 du 17 décembre 1960 pour mettre en conformité les textes avec la réalité de la nature et de l'organisation des opérations monétaires qui s'y rapportent (*direction générale du Trésor, direction du budget*).
2. (recommandation reformulée) : Avant sa mise en œuvre en 2026, évaluer l'impact sur le compte de résultat du nouveau schéma de comptabilisation des dépenses et des recettes qui vise à donner une image fidèle des opérations liées à la commercialisation des monnaies de collection à valeur faciale (*direction générale des finances publiques*).

Introduction

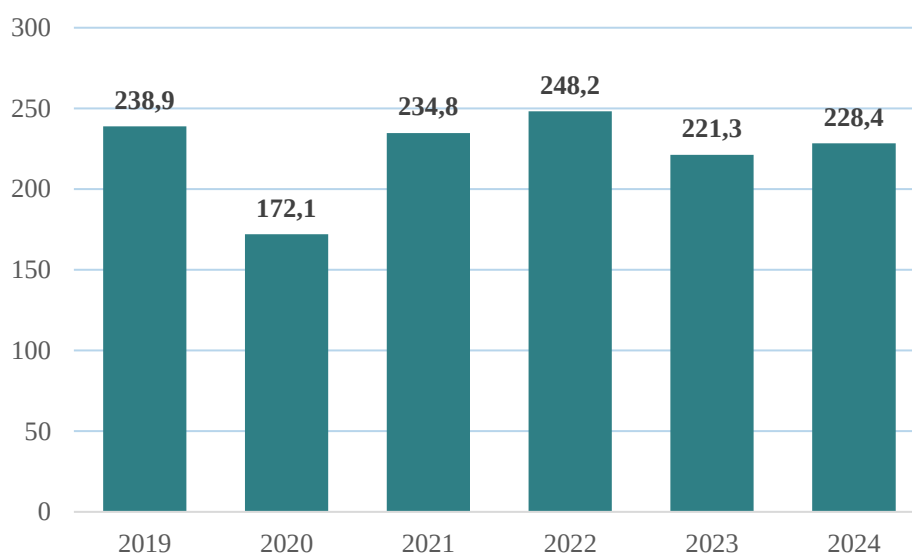
Le compte 951 - *Émission des monnaies métalliques* retrace les opérations auxquelles donnent lieu l'émission et le retrait des monnaies métalliques, c'est-à-dire les monnaies courantes et les monnaies de collection ayant cours légal et pouvoir libératoire en France. Il relève de la catégorie des comptes d'opérations monétaires prévue par l'article 23 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) et ne bénéficie pas d'une autorisation de découvert.

Le compte retrace à la fois des activités régaliennes de fabrication et de circulation des monnaies courantes et une partie des opérations de fabrication, d'échange et de retrait des monnaies de collection à valeur faciale commercialisées par La Monnaie de Paris.

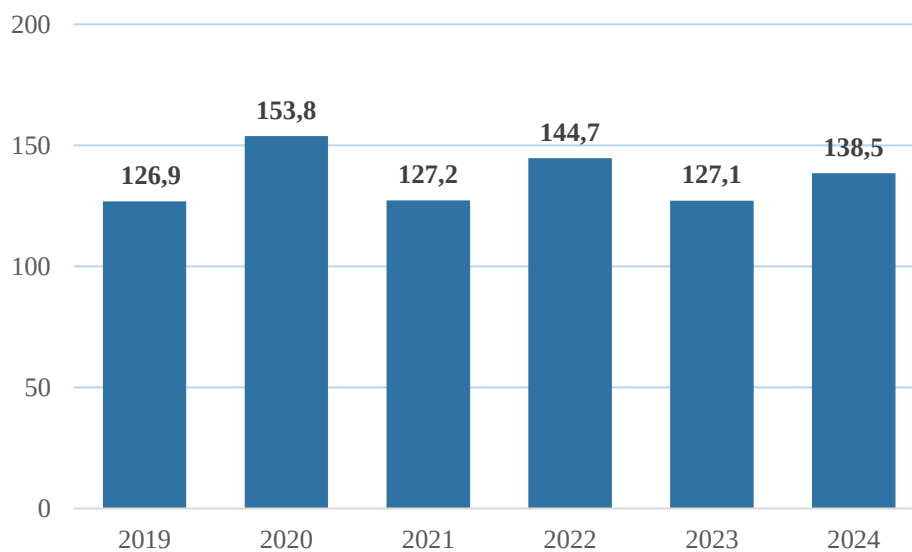
Il reflète les relations financières entre trois catégories d'opérateurs : d'une part l'État, auquel revient la charge et la responsabilité des opérations d'émission des monnaies courantes, d'autre part La Monnaie de Paris, établissement public qui assure la fabrication des pièces, et enfin la Banque de France et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (Iedom), qui organisent sur leurs territoires de compétence respectifs la mise en circulation et le retrait des monnaies métalliques.

Compte d'opérations monétaires – émission des monnaies métalliques

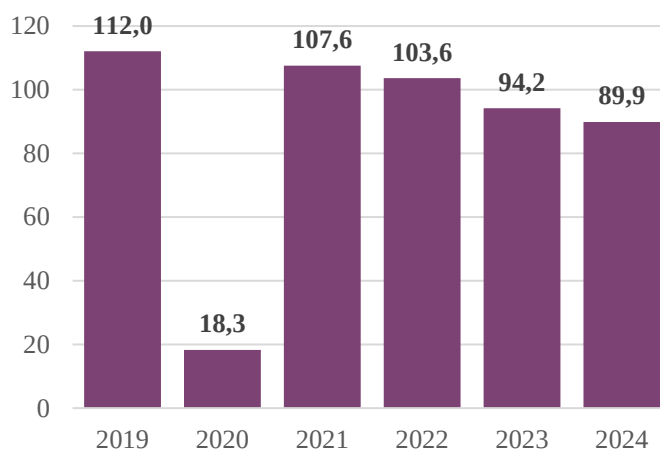
Graphique n° 1 : recettes du compte (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les données direction générale du Trésor

Graphique n° 2 : dépenses du compte (en M€)

Source : Cour des comptes d'après les données direction générale du Trésor

Graphique n° 3 : solde du compte (en M€)

Source : Cour des comptes d'après les données direction générale du Trésor

Chapitre I

Un compte spécial destiné à retracer les flux liés aux émissions de monnaies métalliques

I - Un compte qui retrace trois types d'opérations

Depuis l'adoption de l'euro, la gestion des monnaies fiduciaires a été divisée entre, d'une part, la production et la mise en circulation des billets, qui relèvent de la Banque centrale européenne (BCE) et, d'autre part, la production et la mise en circulation des pièces, qui demeurent une compétence des États.

En France, trois opérateurs agissent pour le compte de l'État afin d'assurer la production et la circulation des pièces métalliques :

- la Monnaie de Paris, établissement public à caractère industriel et commercial, est chargée de la fabrication des pièces de monnaie courante mais également des pièces de collection, qui ont valeur faciale et cours légal en France ;
- la Banque de France assure la mise en circulation et le retrait des monnaies courantes sur le territoire métropolitain ;
- l'Iedom assure la mise en circulation et le retrait des monnaies courantes dans les départements d'outre-mer.

Dans le compte 951, les opérations d'émission des pièces donnent lieu à des recettes tandis que les opérations de retrait donnent lieu à des dépenses. Elles relèvent de trois catégories d'opérations :

- la fabrication des monnaies courantes ;
- la circulation monétaire ;
- la fabrication, l'échange et le retrait des monnaies de collection à valeur faciale.

A - Les opérations de fabrication des monnaies courantes

La fabrication des monnaies courantes est confiée à La Monnaie de Paris, établissement public à caractère industriel et commercial qui a succédé à l'administration des monnaies et médailles en 2007¹.

Leur coût de fabrication est remboursé par l'État. Cette charge est retranscrite au compte 951 et correspond, d'une part, au coût des matières premières (en particulier les flans métalliques) pour 56,2 % en 2024 et, d'autre part, à la valeur ajoutée (coût de transformation) servie à La Monnaie de Paris (43,8 %)². Le montant de la valeur ajoutée par type de pièces et la répartition entre les deux composantes du coût sont fixés, à titre prévisionnel, par un contrat d'entreprise pluriannuel conclu entre l'État et La Monnaie de Paris³, et finalisés, eu égard aux évolutions conjoncturelles, par une lettre du ministre de l'économie transmise en fin d'année au président-directeur général de La Monnaie de Paris.

Le contrat actuellement en vigueur a été signé le 8 février 2024 couvrant la période portant jusqu'en 2027, lequel a une portée rétroactive à compter du 1^{er} janvier 2023. Les montants de la valeur ajoutée applicables au titre de l'exercice 2024 ont été fixés par une lettre du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique du 16 janvier 2024. Cette lettre prévoit une valeur ajoutée totale servie de 19,7 M€ en 2024 à la Monnaie de Paris, stable au regard de la valeur de 2023 (19,8 M€) alors que le contrat prévoyait une valeur ajoutée totale servie de 19,2 M€. Le choix a été fait de maintenir une valeur ajoutée à un niveau permettant à La Monnaie de Paris de poursuivre ses efforts d'investissement dans son appareil industriel.

Les émissions et retraits de monnaies courantes donnent lieu à deux types d'écritures sur le compte :

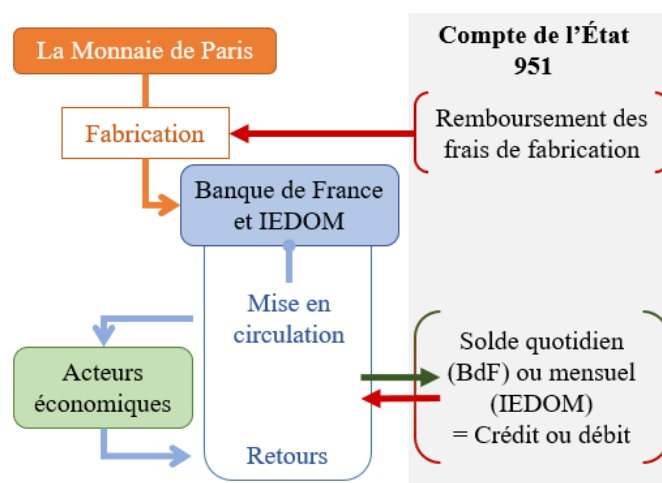
- le remboursement par l'État à La Monnaie de Paris des frais de fabrication des pièces ;
- la prise en compte en débit ou en crédit du solde des émissions et des retours de pièces (solde quotidien pour la Banque de France, solde mensuel pour l'Idom).

¹ Article L. 121-3 du code monétaire et financier : « [...] Cet établissement est chargé : / 1° À titre exclusif, de fabriquer pour le compte de l'État les pièces métalliques [...] ».

² Selon les termes du contrat pluriannuel entre l'État et La Monnaie de Paris, la valeur ajoutée de transformation est destinée « à couvrir l'ensemble des coûts directs et indirects de production supportés par l'établissement pour la fabrication des pièces de monnaies courantes commandées par l'État (...) et permettre à l'établissement de dégager une marge raisonnable, eu égard à son secteur d'activité, pour pouvoir assurer la maintenance préventive et l'entretien de son appareil de production (...). La valeur ajoutée de transformation n'inclut pas les coûts liés à l'achat ou à la fabrication de flans et/ou bobines métalliques ».

³ En application de l'article R. 121-6 du code monétaire et financier.

Schéma n° 1 : le circuit comptable des monnaies courantes



Source : Cour des comptes

B - Les opérations de circulation monétaire

La mise en circulation et le retrait des monnaies courantes relèvent de la Banque de France et de l'Iedom, qui agissent comme intermédiaires entre, d'une part, La Monnaie de Paris qui fabrique les pièces et, d'autre part, les établissements bancaires et, de façon marginale, les particuliers, qui déposent ou prélèvent des pièces.

En ce qui concerne les pièces de collection à valeur faciale, leur mise en circulation relève de l'activité commerciale de La Monnaie de Paris. Elles peuvent toutefois être rapportées par les collectionneurs aux guichets de la Banque de France et de l'Iedom, selon les mêmes modalités que pour les pièces de monnaie courante.

Les opérations d'émission et de retrait des pièces font l'objet d'une consolidation comptable par la Banque de France et par l'Iedom. Le solde comprend à la fois les pièces de monnaie courante (émissions et retraits de la circulation) et les pièces de collection (retraits de la circulation uniquement). Il s'agit d'un débit si les retraits excèdent les émissions et d'un crédit dans le cas inverse.

Le solde de ces opérations est imputé quotidiennement à l'État par la Banque de France, par le biais du compte *Émission des monnaies métalliques*. Celui de l'Iedom l'est mensuellement.

C - Les opérations liées aux monnaies de collection à valeur faciale

Depuis 2008, La Monnaie de Paris exerce une activité de production et de vente d'euros de collection en or et en argent pour le compte de l'État⁴. Ces pièces de collection ont valeur

⁴ 2° de l'article L. 121-3 du code monétaire et financier.

faciale⁵ et cours légal en France. Elles peuvent donc être échangées à tout moment auprès de la Banque de France ou de l'Iedom contre leur valeur en euros courants. Le compte *Émission des monnaies métalliques* retrace partiellement les opérations liées à ces activités commerciales de production et de vente des monnaies de collection.

Lors de la fabrication des pièces, l'État perçoit une recette de La Monnaie de Paris, appelée « seigneurage », qui correspond historiquement à la contrepartie du droit, pour La Monnaie de Paris, de battre monnaie. Le montant de ce seigneurage est fonction de la valeur faciale des pièces de collection mises en circulation.

Contrairement aux pièces de monnaie courante, les pièces de collection restent à la charge de La Monnaie de Paris, qui les commercialise et doit assurer leur destruction une fois celles-ci retirées de la circulation. Cependant, lorsque ces pièces sont rapportées à la Banque de France ou à l'Iedom par leur détenteur, qui en obtient le remboursement, c'est le compte de l'État qui est débité du montant de leur valeur faciale. C'est pourquoi un mécanisme de neutralisation de la charge a été mis en place, par lequel La Monnaie de Paris rembourse à l'État la valeur faciale des monnaies de collection retournées minoré de la restitution du seigneurage initialement payé sur ces pièces.

Les émissions et retraits de pièces de collection à valeur faciale donnent lieu à plusieurs opérations sur le compte d'opérations monétaires :

- le versement, par La Monnaie de Paris, d'un seigneurage lors de la fabrication des pièces, correspondant à une fraction de leur valeur faciale (au crédit du compte⁶) ;
- la prise en compte de la valeur faciale des pièces retournées à la Banque de France ou à l'Iedom, intégrée dans leurs soldes (quotidiens ou mensuels), et payée par l'État (au débit du compte⁷) ;
- le remboursement à l'État, par La Monnaie de Paris, de la valeur faciale des pièces retournées (au crédit du compte⁸) ;
- le remboursement à La Monnaie de Paris par l'État du seigneurage correspondant aux pièces retournées (au débit du compte⁹).

Ces opérations assurent la neutralité budgétaire pour l'État de l'activité liées aux monnaies de collection à valeur faciale.

⁵ Bien qu'elles soient en métal précieux, la valeur faciale des pièces de collection est supérieure à leur coût total de production.

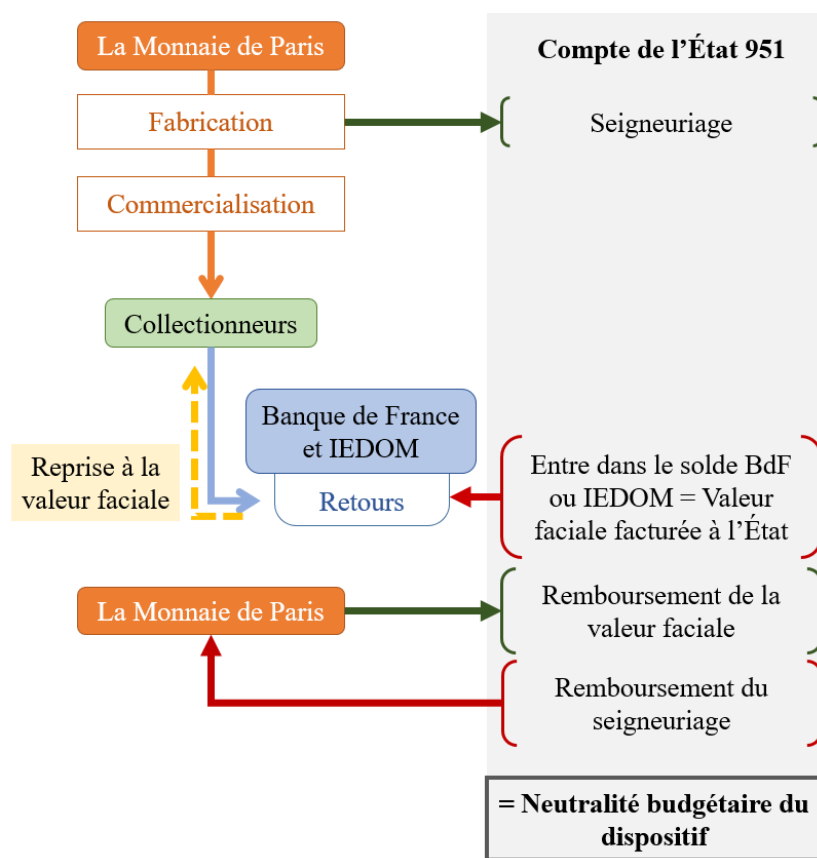
⁶ Compte budgétaire 951106 « Monnaies de collection vendues à la Monnaie de Paris ».

⁷ Compte budgétaire 951D-0000-34 « Dépenses liées à la diminution de la circulation des pièces ayant cours légal en métropole ».

⁸ Compte budgétaire 951105 « Rachat de la valeur faciale des monnaies de collection ».

⁹ Compte budgétaire 951D-0000-32 « Frais de fabrication des nouvelles pièces : monnaies de collection ».

Schéma n° 2 : le circuit comptable des monnaies de collection à valeur faciale



Source : Cour des comptes

II - Un cadre législatif inadapté et à actualiser

La loi de finances rectificative (LFR) pour 1960 n° 60-1356 du 17 décembre 1960 a créé le compte d'opérations monétaires intitulé « *Compte d'émission des monnaies métalliques* », destiné à « *retracer les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu l'émission et le retrait des monnaies métalliques* ».

L'article 3 de la LFR pour 1960 précise que « *ce compte est crédité de la valeur nominale des pièces émises et du produit de la vente des pièces démonétisées. Il est débité de la valeur nominale des pièces retirées de la circulation et du montant des sommes versées à l'administration des monnaies et médailles en règlement des dépenses de fabrication qu'elle expose pour le compte de l'État* ».

Ce cadre juridique n'est plus adapté aux opérations qui figurent sur le compte. Outre qu'elles mentionnent l'administration des monnaies et médailles, à laquelle a succédé La Monnaie de Paris, les dispositions législatives de la LFR pour 1960 prévoient en effet la comptabilisation en recettes et en dépenses des mouvements monétaires correspondant à la

« *valeur nominale* »¹⁰ des pièces émises et retirées, alors que le compte ne retrace que le solde périodique des mouvements de retrait et d'émission des pièces.

La Cour demande de manière répétée qu'une actualisation de la base législative soit opérée. Cette demande été reprise dans la recommandation n° 22 du référé du Premier Président du 19 juillet 2017¹¹.

La direction générale du Trésor a indiqué soutenir la recommandation et partager la volonté de faire évoluer le cadre législatif, sans que cette intention se traduise encore dans les faits. Cette absence de traduction concrète étonne au regard de la modicité de la charge de travail qu'implique l'évolution de ce cadre législatif.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

3. *(Recommandation reformulée) Lors de l'élaboration de la prochaine loi financière, insérer un amendement à l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 1960 n° 60-1356 du 17 décembre 1960 pour mettre en conformité les textes avec la réalité de la nature et de l'organisation des opérations monétaires qui s'y rapportent (direction générale du trésor, direction du budget).*
-

¹⁰ Les opérateurs utilisent désormais le terme équivalent de « *valeur faciale* », qui se distingue de la valeur intrinsèque d'une pièce, déterminée par les matières premières qui la composent.

¹¹ Référé du Premier Président n° 2017-2207 du 19 juillet 2017 pour le ministre de l'action et des comptes publics relatif aux recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances.

Chapitre II

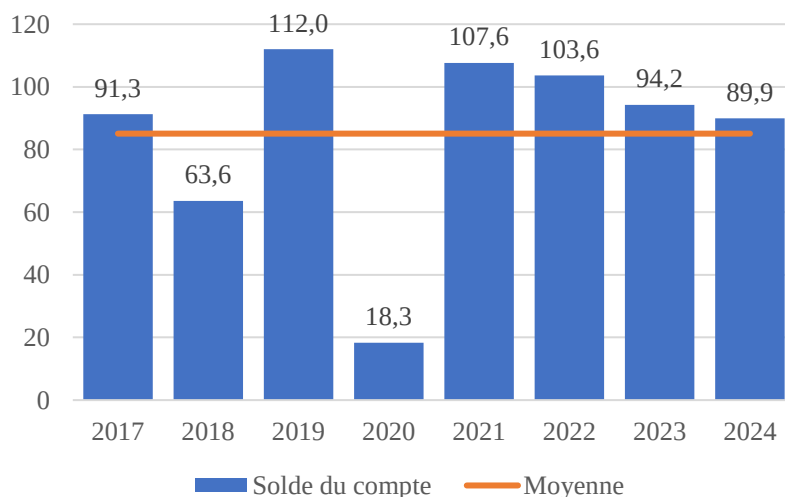
Un recul du solde en 2024 par rapport à 2023

I - Un solde sensiblement inférieur à la prévision en 2024

A - Un excédent en baisse et de plus en plus proche de la moyenne des exercices précédents

Le compte 951 *Émission des monnaies métalliques* a enregistré, en 2024, un solde excédentaire de 89,9 M€, contre 94,2 M€ prévus en loi de finances initiale (LFI)¹². Comme les années précédentes depuis 2021, le solde 2024 connaît une diminution par rapport au solde 2023 (- 4,3 M€) et se rapproche de la moyenne des soldes annuels exécutés depuis 2017 (85 M€).

Graphique n° 4 : évolution du solde (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les données direction générale du Trésor

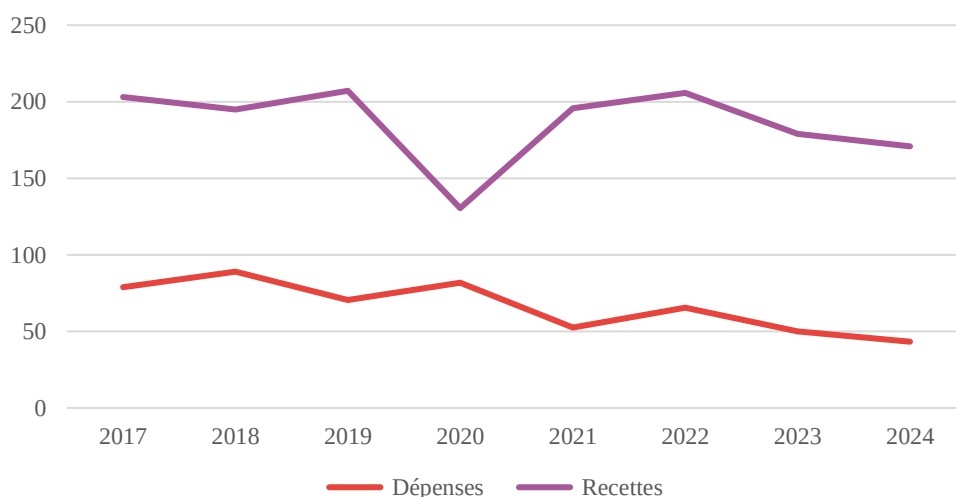
¹² Voir en annexe n° 2 pour une présentation de l'exécution du compte au regard des prévisions en loi de finances initiale.

B - Une évolution du solde principalement liée à celle de la circulation monétaire

La variation de la circulation monétaire est le principal sous-jacent structurel du solde du compte 951 *Émission des monnaies métalliques*. Un excédent du compte signifie que la valeur des pièces mises en circulation (émissions donnant lieu à une recette) est supérieure à celle des pièces retirées de la circulation (retraits donnant lieu à une dépense).

Les dépenses liées au retrait de pièces de la circulation ont baissé de 6,7 M€ par rapport à 2023 (- 13 %). Les recettes liées aux émissions ont également reculé, à hauteur de 8,2 M€ par rapport à 2023 (-5 %).

Graphique n° 5 : évolution des dépenses et recettes liées à la circulation monétaire (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les données direction générale du Trésor

Les émissions de pièces sont liées à la demande des opérateurs économiques qui effectuent des prélèvements aux guichets de la Banque de France et de l'Iedom. En 2024, 778 millions de pièces environ ont ainsi été prélevées aux guichets de la Banque de France, soit une diminution de 2 % par rapport à l'année précédente. Ce recul s'inscrit dans une tendance baissière, lié au développement des paiements électroniques.

Outre les pièces remises en circulation, les émissions sont alimentées par la fabrication de nouvelles pièces de monnaie courante par La Monnaie de Paris, dont le volume et le montant sont fixés par l'État. La lettre du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en date du 16 janvier 2024 a fixé une commande à hauteur de 554,7 millions de pièces, à une hauteur identique à la production de La Monnaie de Paris en 2023. Celle-ci a répondu à la commande sauf en ce qui concerne les pièces de 50 centimes. L'exécution globale de la commande de l'État s'établit à 552,9 millions de pièces.

Cet écart s'explique par l'effet en 2024 d'un événement intervenu en 2023 sur les pièces de 50 centimes (30,54 millions de pièces produites, alors que 31,5 millions avaient été

commandées). En effet, en raison de la non-conformité à la réglementation communautaire¹³ des pièces de 10, 20 et 50 centimes, assorties de nouvelles faces nationales, La Monnaie de Paris a dû, de nouveau, produire, en fin d'exercice 2023, un volume total de 28,4 millions de pièces, toutes coupures confondues. Or, sur ce volume total supplémentaire dû par La Monnaie de Paris, 960 000 pièces de 50 centimes n'ont pu être fabriquées avant le 31 décembre 2023. Il a été convenu avec La Monnaie de Paris d'une livraison de ces 960 000 pièces en janvier 2024 et ce surplus de production n'a pas été intégré au plan de production 2024. La facturation bimestrielle adressée par l'État au titre des mois de novembre-décembre 2023 n'ayant pas tenu compte de cette carence de production¹⁴, la Monnaie de Paris a émis, vis-à-vis de l'État, un avoir d'un montant de 200 938 €¹⁵, comptabilisé en « recettes diverses » par l'État au cours de l'exercice comptable 2024¹⁶.

Toutefois, la livraison de ces 960 000 pièces n'est finalement intervenue qu'en janvier 2025. Les tutelles financières ont expressément demandé à La Monnaie de Paris que son plan de production 2025 ne tienne pas compte de ce nouveau décalage. La détermination du volume de pièces à frapper pour les années à venir est l'un des principaux enjeux du contrat pluriannuel, signé le 8 février 2024. À cet égard, celui-ci a notamment pour objectifs, d'une part, d'assurer un apurement définitif, en trois ans, des surstocks de coupures de vingt centimes, cinquante centimes, et deux euros, et d'autre part, d'adapter l'outil industriel de production à l'évolution prévisionnelle de la demande de coupures, en tenant compte notamment de la baisse tendancielle de la demande en pièces de petite valeur faciale. Ainsi, la demande totale de pièces de un centime, deux centimes et cinq centimes, est passée, entre 2019 et 2024, de 548,9 millions de pièces à 422,9 millions de pièces.

Contrairement aux années précédentes, l'évolution du solde des opérations liées à la circulation monétaire (- 1,4 M€ par rapport à 2023) n'explique pas l'essentiel de l'évolution du solde du compte (- 4,4 M€). Cet écart peut être justifié par la prise en compte de certaines opérations exceptionnelles, notamment la destruction partielle d'un stock de pièces de un euro en surnombre (- 1 M€) ou encore par l'augmentation du coût de certains facteurs de production (masse salariale).

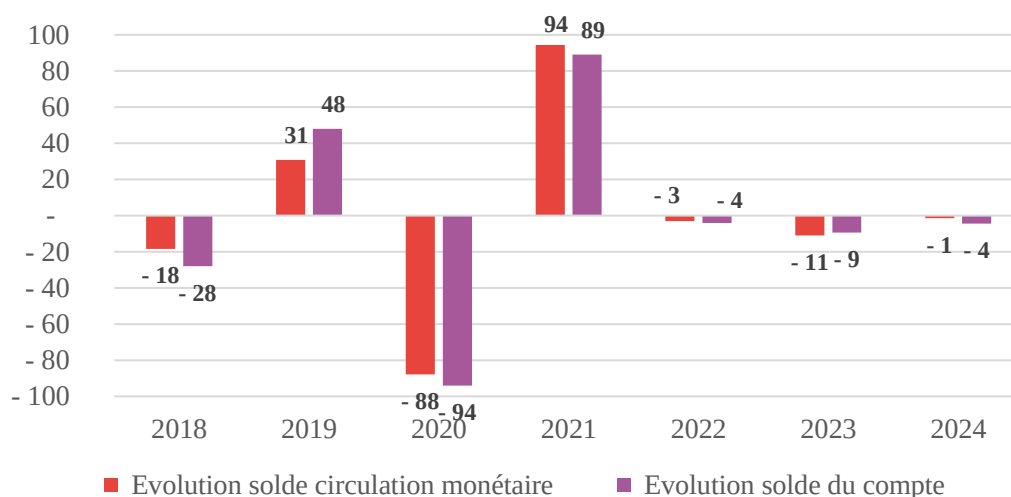
¹³ Recommandation de la Commission du 19 décembre 2008 concernant des orientations communes pour les faces nationales et l'émission des pièces en euros destinées à la circulation.

¹⁴ Une minoration, du fait de cette carence de production, de la facture bimestrielle au titre des mois de novembre et décembre 2023 aurait en tout état de cause été sans incidence sur l'exercice budgétaire 2023, dès lors que la facturation bimestrielle au titre des mois de novembre et décembre est imputée, chaque année, au titre de l'exercice suivant.

¹⁵ Soit le produit du nombre de pièces restant dues (960 000) par le montant du prix de cession par pièce de 50 centimes.

¹⁶ Avoir n° AVC2401PES00001 du 05/01/2024 enregistré sous Chorus au compte budgétaire 951107 « Recettes diverses » par pièce n° 2024-2600008674 du 04/07/2024.

Graphique n° 6 : évolution du solde des opérations liées à la circulation monétaire et du solde du compte (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les données direction générale du Trésor

II - Dépenses et recettes sur les monnaies courantes

A - Les dépenses du compte

Hors monnaies de collection, les dépenses du compte s'élèvent à 89,2 M€ en 2024, en légère hausse par rapport à 2023 (88,5 M€) et un peu en-deçà de la prévision en LFI (92,1 M€).

Les frais de fabrication des monnaies courantes (44,9 M€) constituent le premier poste de dépenses en nomenclature. Ils sont supérieurs à l'exécution pour 2023 (37,7 M€, soit + 19 %) et à la prévision budgétaire pour 2024 (39,2 M€). Les différences observées s'expliquent notamment par le maintien du niveau de la valeur ajoutée de transformation servie à La Monnaie de Paris (19,7 € / mille) et par l'augmentation de la valeur des métaux et flancs¹⁷.

Le deuxième poste de dépenses du compte concerne la variation de la circulation monétaire. Elle correspond au cumul des soldes intermédiaires déficitaires de la Banque de France et de l'Iedom (c'est-à-dire lorsque les retraits de pièces de la circulation sont supérieurs aux émissions). La dépense afférente est de 43,2 M€ en 2024, en baisse par rapport à 2023 (49,9 M€). Cette dépense est par ailleurs sensiblement inférieure à la prévision en LFI (51,7 M€) et à la moyenne des exercices 2017 à 2024 (66,4 M€).

¹⁷ De 20 € / mille en 2023 à 25,3 € / pour mille en 2024.

Enfin, l'État prend en charge le remboursement des pièces détériorées ou mutilées¹⁸ et a confié à La Monnaie de Paris une mission de lutte contre la contrefaçon¹⁹, à laquelle correspond une dépense de 0,6 M€ en 2024 comme en 2023. Cette mission est réalisée par le Centre national d'analyse des pièces, hébergé dans les locaux de La Monnaie de Paris à Pessac. Ces frais recouvrent la collecte et l'analyse des pièces métalliques potentiellement contrefaites, le coût net de destruction des contrefaçons avérées et le remboursement aux opérateurs économiques des pièces authentiques.

Tableau n° 1 : évolution des dépenses du compte, hors monnaies de collection (en M€)

	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024	Écart exé. / LFI 2024
<i>Frais de fabrication des monnaies courantes</i>	37,7	39,2	44,9	+ 5,7
<i>Variation de la circulation monétaire</i>	49,9	51,7	43,2	- 8,5
<i>Autres dépenses</i>	0,9	1,2	1,1	- 0,1
Total	88,5	92,1	89,2	- 2,9

Source : Cour des comptes d'après les données direction générale du Trésor

B - Les recettes du compte

Hors monnaies de collection, les recettes du compte s'élèvent à 172,4 M€ en 2024, en baisse de 4,6 % par rapport à 2023 (180,3 M€). Cette exécution est par ailleurs inférieure à la prévision (200,8 M€).

Ces recettes sont liées à la variation de la circulation monétaire et correspondent au cumul des soldes intermédiaires excédentaires de la Banque de France et de l'Idom. Elles comprennent également une recette exceptionnelle de 8,9 M€ en provenance du programme 230 *Vie de l'Élève* qui correspond à la vente au ministère de l'éducation nationale de 4,45 millions de pièces de deux euros pour les Jeux Olympiques et Paralympiques « Paris 2024 ».

Tableau n° 2 : évolution des recettes du compte, hors monnaies de collection (en M€)

	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024	Écart exé. / LFI 2024
<i>Variation de la circulation monétaire</i>	179,1	200,8	170,9	- 29,9

¹⁸ 0,3 M€ en 2023 mais pas de dépense en 2024.

¹⁹ L'article L. 162-2 du code monétaire et financier dispose que « toute personne qui a reçu des signes monétaires contrefaits ou falsifiés a l'obligation de les remettre ou de les faire remettre à la Banque de France ou à La Monnaie de Paris, selon qu'il s'agit de billets de banque ou de monnaies métalliques. La Banque de France et La Monnaie de Paris sont habilitées à retenir et éventuellement à détruire les signes monétaires qu'elles reconnaissent comme contrefaits ou falsifiés ».

	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024	Écart exé. / LFI 2024
<i>Recettes diverses</i>	1,2	0	1,5	+ 1,5
Total	180,3	200,8	172,4	- 28,4

Source : Cour des comptes d'après les données direction générale du Trésor

III - Une comptabilisation inappropriée des opérations commerciales sur les monnaies de collection

La Monnaie de Paris fabrique et commercialise « *pour le compte de l'État les monnaies de collection françaises ayant cours légal et pouvoir libératoire* »²⁰ en France. Comme les années précédentes, les opérations de commercialisation des monnaies de collection à valeur faciale par La Monnaie de Paris font l'objet d'une comptabilisation qui altère la lisibilité de l'exécution 2024.

A - Une présentation inappropriée des opérations liées aux monnaies de collection

Le principe de la commercialisation des monnaies de collection à valeur faciale par La Monnaie de Paris est celui d'une neutralité budgétaire pour l'État sur le cycle de vie complet d'une pièce.

Tableau n° 3 : opérations garantissant la neutralité budgétaire de la fabrication, de l'échange et du retrait des monnaies de collection

	Dépenses	Recettes
<i>Mise en circulation des pièces</i>		Seigneurage versé par La Monnaie de Paris
<i>Retour aux guichets de la Banque de France</i>	Remboursement aux porteurs de la valeur faciale	
<i>Transfert des pièces retournées à La Monnaie de Paris</i>		Rachat des pièces par La Monnaie de Paris à leur valeur faciale
<i>Retrait de la circulation</i>	Remboursement du seigneurage à La Monnaie de Paris	

Source : Cour des comptes

Une lettre du ministre des finances d'août 2008 présente le « schéma comptable » à appliquer pour les opérations liées aux monnaies de collection à valeur faciale (cf. annexe n° 3). Celui-ci prévoit, lors de la mise en circulation des pièces, une dépense appelée « prix de

²⁰ 2° de l'article L. 121-3 du code monétaire et financier.

cession » et une recette égale à la valeur faciale des pièces. La différence correspond au montant du seigneurage versé par La Monnaie de Paris.

Dans ses réponses à la Cour, la DGFIP justifie cette présentation : « *en application du principe comptable de non-compensation des dépenses et des recettes, l'enregistrement du droit de seigneurage en comptabilité générale de l'État se traduit par deux flux distincts :*

- *une dépense en charge (classe 6) pour le montant total des coûts de fabrication ;*
- *une recette au passif (classe 4) pour le montant total de la valeur faciale des monnaies de collection. »*

Pour autant, le seigneurage est calculé sur la base d'un taux appliqué à la valeur faciale des pièces²¹ et non par la différence entre le coût de fabrication et la valeur faciale des pièces. Le « prix de cession » enregistré par l'État est donc calculé *a posteriori* pour faire la différence entre la valeur faciale et le seigneurage. Cette définition et ce mode de calcul figurent dans le courrier ministériel d'août 2008.

Tableau n° 4 : schéma budgétaire et comptable prévu par le courrier d'août 2008 du ministre des finances

	Dépenses	Recettes
Mise en circulation des pièces	« Prix de cession » = valeur faciale – seigneurage	Valeur faciale
Retour aux guichets de la Banque de France	Remboursement aux porteurs de la valeur faciale	
Transfert des pièces retournées à La Monnaie de Paris pour remise en circulation (cas 1)		Rachat des pièces par La Monnaie de Paris à leur valeur faciale
Transfert des pièces retournées à La Monnaie de Paris pour retrait de la circulation (cas 2)		Rachat des pièces par La Monnaie de Paris à leur « prix de cession » (valeur faciale – seigneurage)

Source : Cour des comptes

La présentation effective du compte s'écarte à la fois de la présentation théorique (tableau n° 3) et de celle retenue par la lettre du ministre des finances (tableau n° 4) : l'État constate une dépense et une recette, dont les montants recouvrent des produits et charges divers (tableau n° 5).

²¹ 0,1 % de la valeur faciale pour les pièces en or, platine ou assimilé et 2,5 % pour les pièces en argent, métal commun ou assimilé.

Tableau n° 5 : opérations comptabilisées sur le compte 951

Dépense	Recette
<i>Valeur faciale des pièces vendues sur l'année (1)</i> - seigneurage sur les pièces vendues sur l'année (2) - valeur faciale des pièces rapportées aux guichets BdF sur l'année (3) + seigneurage payé sur les pièces rapportées aux guichets BdF sur l'année (4)	Valeur faciale des pièces vendues sur l'année (1) - valeur faciale des pièces rapportées aux guichets BdF sur l'année (3)
Solde = seigneurage sur les pièces vendues sur l'année (2) – seigneurage payé sur les pièces rapportées aux guichets BdF sur l'année (4)	

Source : Cour des comptes d'après les données direction générale du Trésor

Les dépenses constatées sur l'exercice sont donc la somme de :

- deux charges : la valeur faciale des pièces vendues sur l'année (1) et le remboursement à La Monnaie de Paris du seigneurage antérieurement perçu sur les pièces rapportées (4) ;
- deux produits : le seigneurage sur les nouvelles pièces mises en circulation (2) et le remboursement par La Monnaie de Paris de la valeur faciale des pièces rapportées aux guichets de la Banque de France (3).

Les recettes sont quant à elles le résultat d'un produit (la valeur faciale des pièces vendues (1)) et d'une charge (la valeur faciale des pièces rapportées (3)).

Non seulement cette comptabilisation n'est pas conforme à la lettre du ministre des finances de 2008 mais elle opère par ailleurs une compensation entre des recettes et des dépenses de nature variée.

B - Des inscriptions budgétaires injustifiées

La présentation actuelle des opérations liées aux monnaies de collection à valeur faciale rend l'exécution difficilement lisible. Cette comptabilisation ne respecte pas le principe de non-compensation entre recettes et dépenses et ne permet pas de retracer les différentes opérations qui devraient effectivement figurer sur le compte. Ces écritures ne permettent notamment pas de connaître le montant effectif du seigneurage versé par La Monnaie de Paris à l'État au titre de ses activités commerciales.

En 2024, la comptabilisation figurant dans le compte 951 conduit à enregistrer un montant total de 49,1 M€ en recettes et 48,7 M€ en dépenses et, soit un solde positif de 0,4 M€.

Tableau n° 6 : opérations comptabilisées sur le compte 951 en 2024 (en k€)

		Dépense	Recette
Opérations figurant actuellement dans le compte 951	« Frais de fabrication des nouvelles pièces des monnaies de collection »	48 673	
	« Recettes issues de la valeur faciale des monnaies de collection »		49 102
	Total	48 673	49 102
	Solde	+ 429	

Source : Cour des comptes d'après les données direction générale du Trésor

Un découpage des opérations suivant le schéma comptable prévu par la lettre du ministre des finances de 2008 aboutirait, sans modification du solde, à une dépense de 59,2 M€ et une recette de 54,4 M€. Cette présentation conduit toutefois à inscrire en dépense pour l'État un « prix de cession » censé correspondre aux frais de fabrication des pièces et une recette égale à la valeur faciale des pièces vendues, dont le solde est égal au seigneurage. Cette présentation soulève deux difficultés :

- d'une part, elle impute à l'État une dépense et une recette découlant d'opérations que La Monnaie de Paris « fournit au titre de ses activités commerciales », comme le rappelle le contrat pluriannuel d'établissement. Le seigneurage n'apparaît pas dans cette présentation alors qu'il constitue la seule recette effectivement perçue par l'État et correspond à la contrepartie pour l'État du droit accordé à La Monnaie de Paris de fabriquer et de commercialiser des pièces de collection à valeur faciale.
- d'autre part, le ministère de l'économie et des finances considère que la fabrication et la commercialisation de pièces de collection à valeur faciale s'effectuant « pour le compte de l'État » (en vertu de l'article L. 121-3 du code monétaire et financier), ces opérations ne correspondent pas juridiquement à des activités commerciales de La Monnaie de Paris et que, en particulier, les frais de fabrication devraient être inscrits à la charge de l'État. La présentation suivant le schéma comptable prévu par la lettre du ministre des finances de 2008 fait toutefois référence à un « prix de cession », défini comme la différence entre la valeur faciale des pièces et le seigneurage payé, qui ne correspond pas aux frais de fabrication (cf. supra).

Tableau n° 7 : opérations en 2024 présentées selon la comptabilisation prévue par la lettre du ministre des finances de 2008 (en k€)

		Dépense	Recette
Opérations prévues par la lettre du ministre des finances	« Prix de cession » : valeur faciale diminuée du seigneurage	53 909	
	Valeur faciale des pièces vendues		54 391
	Remboursement aux porteurs des pièces retournées à la BdF	5 288	
	Rachat par la MdP des pièces retirées de la circulation		5 235
	Total	59 197	59 626
	Solde	+ 429	

Source : Cour des comptes d'après les données direction générale du Trésor

Enfin, la troisième présentation, figurant dans le tableau ci-dessous, correspond aux charges et produits effectivement réalisés. Elle fait ainsi apparaître explicitement le seigneurage. Cette présentation aboutirait, toujours à solde constant, à une dépense de 2,3 M€ et à une recette de 2,6 M€.

Tableau n° 8 : opérations en 2024 faisant apparaître explicitement le seigneurage et correspondant aux charges et produits effectivement réalisés (en k€)

		Dépense	Recette
Opérations correspondant aux charges et produits effectivement réalisés	Seigneurage sur les ventes		482
	Remboursement aux porteurs des pièces retournées à la BdF	5 288	
	Rachat par la MdP des pièces retirées de la circulation		5 288
	Remboursement à la MdP du seigneurage des pièces retirées de la circulation	53	
	Total	5 341	5 770
	Solde	+ 429	

Source : Cour des comptes d'après les données direction générale du Trésor

À la suite de la recommandation réitérée de la Cour sur l'évolution de la comptabilisation des dépenses et recettes correspondant à l'activité liée aux monnaies de collection à valeur faciale, la direction générale du Trésor avec la direction générale des finances publiques, le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel, la Banque de France et La Monnaie de Paris ont élaboré en 2024 un nouveau schéma budgétaire et comptable. Ce schéma est sans incidence sur le solde budgétaire du compte et prévoit la création d'un nouveau compte budgétaire de manière à bien identifier les retraits de circulation des monnaies de collection et les remboursements à La Monnaie de Paris des droits de seigneurage afférents, en cohérence avec le schéma proposé au tableau n° 8. Un point d'incertitude demeure toutefois, compte tenu

du schéma envisagé en comptabilité générale qui aurait un impact sur le solde au compte de résultat (+ 440 M€) qu'il convient de clarifier avant la mise en œuvre envisagée en 2026. Cet impact est identifiable par la création d'un nouveau compte général destiné à comptabiliser 500 M€ d'émission annuelle de monnaies de collection, le retour des pièces pour un montant de 30 M€. Ce chiffre de 500 M€ demeure, à ce stade, une hypothèse à évaluer, notamment au regard des données financières de La Monnaie de Paris. Celle-ci, de surcroît, pratique un prix de vente plus élevé que la valeur faciale des monnaies de collection.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

4. *(Recommandation reformulée) : Avant sa mise en œuvre en 2026, évaluer l'impact sur le compte de résultat du nouveau schéma de comptabilisation des dépenses et des recettes qui vise à donner une image fidèle des opérations liées à la commercialisation des monnaies de collection à valeur faciale (direction générale des finances publiques).*
-

Annexes

Annexe n° 1 : tableau récapitulatif du compte 951 Émission des monnaies métalliques titre de l'annexe

En euros	Compte budgétaire	Libellé	Exécution 2023	Exécution 2024	Variation
Recettes	951101	Recettes liées à l'augmentation de la circulation des pièces ayant cour légal en métropole	171 032 080	163 068 570	-5%
	951102	Recettes liées à l'augmentation de la circulation des pièces ayant cour légal dans les DROM	8 059 872	7 870 443	-2%
	951103	Produits de la vente des pièces démonétisées à des tiers externes	-	3 828 499,00	-
	951105	Rachat de la valeur faciale des monnaies de collection	38 750 845	49 102 896,00	27%
	951106	Monnaies de collection vendues à la Monnaie de Paris	2 239 175	2 948 860	32%
	951107	Recettes diverses	1 218 918	1 546 933,00	27%
	Sous-total Recettes		221 300 890	228 366 201	3%
	<i>Prévision LFI</i>		<i>206 900 000</i>	<i>207 000 000</i>	<i>0%</i>

En euros	Domaine fonctionnel	Libellé	Exécution 2023	Exécution 2024	Variation
Dépenses	951D-0000-31	Frais de fabrication des nouvelles pièces : monnaies courantes	37 733 033	44 906 242	19%
	951D-0000-32	Frais de fabrication des nouvelles pièces : monnaies de collection	38 436 100	48 673 866	27%
	951D-0000-33	Frais de commercialisation des nouvelles pièces	609 517	623 970	2%
	951D-0000-34	Dépenses liées à la diminution de la circulation des pièces ayant cours légal en métropole	49 963 265	43 244 460	-13%
	951D-0000-35	Dépenses liées à la diminution de la circulation des pièces ayant cour légal dans les DROM	-	-	-
	951D-0000-36	Remboursement des pièces détériorées ou mutilées	311 527	-	-
	951D-0000-38	Frais liés à la dénaturation des pièces retirées de la circulation	-	1 053 137	-
	Sous-total Dépenses		127 053 442	138 501 675	9%
	<i>Prévision LFI</i>		<i>103 700 000</i>	<i>92 100 000</i>	<i>-11%</i>

	Exécution 2023	Exécution 2024	Variation
Solde	94 247 448	89 864 526	-5%
<i>Prévision LFI</i>	<i>103 200 000</i>	<i>114 900 000</i>	<i>11%</i>

(+ : excédent ; - : charge)

Source : Cour des comptes, Chorus ZBUD07

Annexe n° 2 : schéma comptable pour les monnaies de collection à valeur faciale prévu par la lettre du ministre des finances d'août 2008

Dépense Etat / Recette Monnaie de Paris	Paiement d'un prix de cession ²	Emission / Mise en circulation
Recette Etat / Dépense Monnaie de Paris	Rachat de la valeur faciale des monnaies de collection par la Monnaie de Paris	
Dépense Etat	Remboursement au remettant, à leur valeur faciale, des monnaies de collection retournées à la Banque de France	Retour des euros « or et argent » à la Banque de France
Recette Etat / Dépense Monnaie de Paris	Rachat de la valeur faciale des monnaies de collection par la Monnaie de Paris	1 ^{er} cas de figure : remise en circulation des euros « or et argent » par la Monnaie de Paris
Recette Etat / Dépense MdP	Rachat par la Monnaie de Paris des monnaies de collection à leur prix de cession	2 ^{ème} cas de figure : retrait de la circulation des euros « or et argent » pour destruction

¹ Le schéma comptable ne retrace que les flux financiers qui affectent le compte d'affectation spécial 951 « émission des monnaies métalliques ». Pour mémoire certaines dépenses qui seront à la charge de la Monnaie de Paris n'y figurent pas, en particulier celles liées au traitement par la Banque de France des pièces retournées, au transport de ces pièces du siège de la BdF à la MdP et à leur éventuelle destruction.

² Conformément au contrat pluriannuel d'entreprise signé entre l'Etat et la Monnaie de Paris, le prix de cession correspond à :

- 99,9% de la valeur faciale des pièces en or;
- 99% de la valeur faciale des pièces en argent millésimées 2008, 98% pour les pièces millésimées 2009, 97% pour les pièces millésimées 2010, 96% pour les pièces millésimées 2011 et 95% pour les pièces millésimées 2012.

Annexe n° 3 : tableau de suivi des recommandations

<i>Chambre</i>	NEB	n° de recommandation	Libellé de la recommandation	Observation de l'administration	Appréciation du degré de mise en œuvre (totalement mise en œuvre, mise en œuvre partielle, non mise en œuvre, recommandation devenue sans objet)	Observation de la Cour	Libellé 2025 de la recommandation
1	Émission des monnaies métalliques (951)	1 Recommandation reformulée	Modifier les dispositions de l'article 3 de la loi de finances rectificative du 17 décembre 1960 pour les mettre en conformité avec les opérations monétaires effectives en recettes et en dépenses (direction générale du Trésor).	Accord de l'administration	non mise en œuvre	Aucune difficulté ne s'oppose à la mise en œuvre de la recommandation.	Lors de l'élaboration de la prochaine loi financière, insérer un amendement à l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 1960 n° 60-1356 du 17 décembre 1960 pour mettre en conformité les textes avec la réalité de la nature et de l'organisation des opérations monétaires qui s'y rapportent (direction générale du Trésor, direction du budget).
1	Émission des monnaies métalliques (951)	2 Recommandation reformulée	Corriger la comptabilisation des dépenses et recettes afin de donner une image fidèle des opérations liées à la commercialisation des monnaies de collection à valeur faciale (direction générale des	Accorde l'administration	mise en œuvre partielle	L'administration a proposé deux schémas cibles, l'un budgétaire, l'autre comptable. Pour ce dernier, l'impact sur le compte de résultat (+440 M€) devra être évalué.	Avant sa mise en œuvre en 2026, fiabiliser l'impact sur le compte de résultat du nouveau schéma de comptabilisation des dépenses et des recettes qui vise à donner une image fidèle des opérations liées à la commercialisation des monnaies de collection

<i>Chambre</i>	NEB	n° de recommandation	Libellé de la recommandation	Observation de l'administration	Appréciation du degré de mise en œuvre (totalement mise en œuvre, mise en œuvre partielle, non mise en œuvre, recommandation devenue sans objet)	Observation de la Cour	Libellé 2025 de la recommandation
			finances publiques).				à valeur faciale (direction générale des finances publiques).