



Compte de concours financiers  
Avances à divers services de  
l'État ou organismes gérant des  
services publics

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2017

## **Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics**

**Programme 821 – Avances à l'agence de services et de paiement (ASP), au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (PAC)**

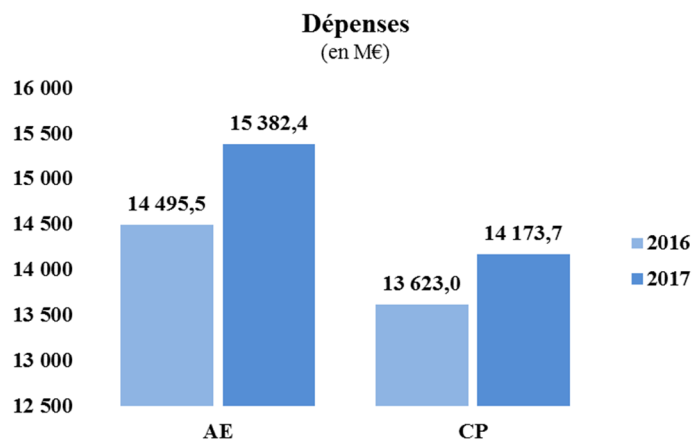
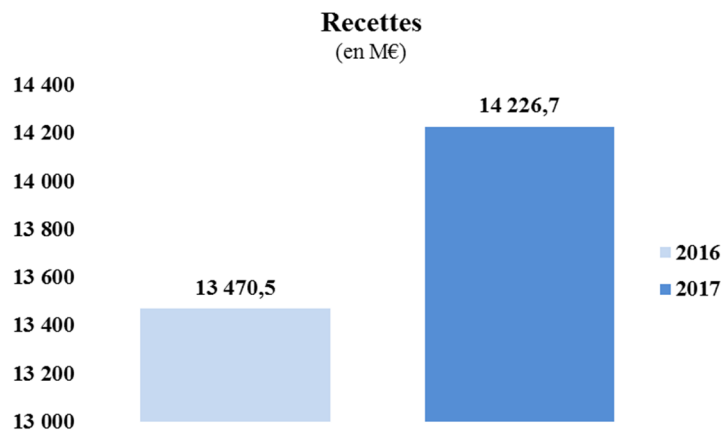
**Programme 823 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics**

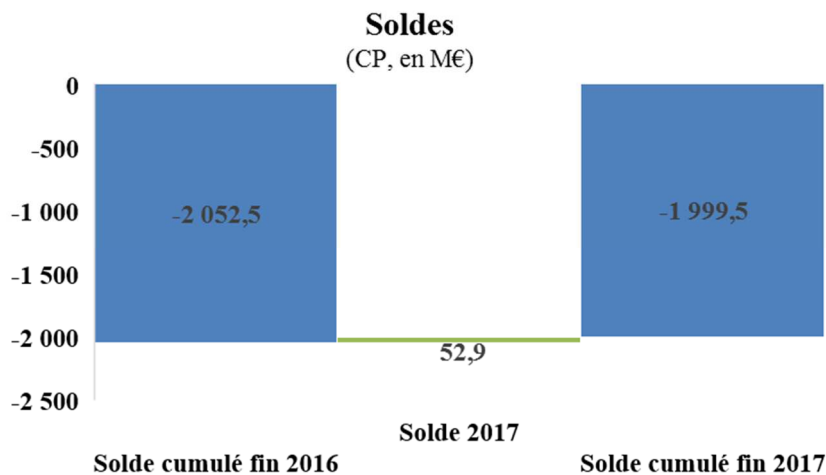
**Programme 824 – Avances à des services de l'État**

**Programme 825 - Avances à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex (« Médiateur »)**

## Synthèse

### Principales données de la mission





### Principales observations

Les avances aux opérateurs du secteur agricole au titre du préfinancement des aides de la politique agricole commune (PAC) représentent une part prépondérante dans le compte. Cela traduit des dysfonctionnements en amont de la procédure notamment des difficultés à respecter les règles de l'Union européenne en la matière.

Par ailleurs, le recours par l'Agence de services et de paiement à un prêt relais pour rembourser l'intégralité de l'avance au cours de l'exercice présente un coût qui pourrait être évité en modifiant le schéma de financement.

Comme les années précédentes, le recours à des « avances » pour réaliser des « prêts » au sens du recueil des normes comptables de l'État est contestable, notamment dans le cas du BACEA pour lequel les nouvelles avances contribuent au remboursement des avances antérieures.

Le recours à ce compte d'avances pourrait permettre de rebudgétiser certains fonds sans personnalité juridique. En effet, ces véhicules financiers ont une base juridique fragile et fragmentent le pilotage des finances publiques. Certains ont une vocation prudentielle, qui pourrait être prise en charge par ce compte d'avances.

Seule la direction générale du Trésor a répondu au relevé d'observations provisoires.

---

## Recommandations de la Cour

---

---

### Suivi des recommandations au titre de la gestion 2016

---

1. *Proscrire le remboursement d'une avance au moyen d'une nouvelle avance (recommandation 2015 reformulée).*

Le BACEA, principalement concerné, a entamé en 2015 une stratégie de désendettement. Le montant des avances octroyées est ainsi passé de 267 M€ en 2014 à 102,6 M€ en 2017. Il en est résulté une baisse de l'encours des avances au bilan du BACEA, qui s'élève en 2017 à 978 M€, contre 1 281 M€ en 2014. Cette stratégie de désendettement devrait se poursuivre en 2018. Le montant de crédits ouverts en LFI est de 87,2 M€ alors que la prévision de recettes tirées du remboursement d'avances s'élève à 190,0 M€. Par ailleurs, un remboursement anticipé pour 8,5 M€ a été réalisé en 2017 par le BACEA, dans une démarche de gestion active de sa dette et de désendettement.

Cependant, le principe d'interdiction d'une avance au moyen d'une nouvelle avance n'est pas complètement respecté et n'a pas été intégré aux règles d'octroi des avances fixées par la circulaire du 27 juillet 2015, qui devrait être complétée sur ce point.

La mise en œuvre de la recommandation est incomplète.

2. *S'opposer à l'approbation d'un projet de budget d'établissement public n'inscrivant pas en dépense le montant prévu pour le remboursement d'une avance, à défaut mettre à contribution les ministères de tutelle concernés en cas de non-paiement durant deux exercices consécutifs (recommandation 2015 reconduite)*

En 2017, les établissements régulièrement défaillants (Cité de la musique et Inrap) ont respecté leurs engagements. Cependant, le responsable de programme, l'agence France Trésor (AFT), n'est pas en mesure d'assurer la mise en œuvre de la recommandation, n'assurant pas la tutelle des établissements publics. L'ajout de cette recommandation dans les règles de gestion des avances prévues par la circulaire de la direction du budget et de l'AFT du 27 juillet 2015 permettrait de lui donner un caractère général.

La recommandation est en cours de mise en œuvre.

---

### Recommandations au titre de la gestion 2017

---

1. *Proscrire le remboursement d'une avance au moyen d'une nouvelle avance dans la circulaire fixant les règles de fonctionnement des avances (recommandation 2016 reformulée).*
2. *Prévoir dans la circulaire fixant les règles de fonctionnement des avances l'impossibilité d'approuver le budget d'un établissement public n'incluant pas le remboursement d'une avance et, à défaut, la contribution du ministère de tutelle concerné en cas de non-paiement durant deux exercices consécutifs (recommandation 2016 reformulée).*

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>8</b>
<b>1. RÉSULTATS DE L'EXERCICE</b> .....	<b>10</b>
1.1 Un solde annuel légèrement positif, n'améliorant qu'à la marge un solde cumulé très négatif.....	10
1.2 Des recettes globalement conformes aux prévisions, sauf pour FranceAgriMer.....	11
1.3 Des avances aux opérateurs du secteur agricole qui traduisent des dysfonctionnements en amont.....	12
<b>2. QUALITÉ DE LA GESTION</b> .....	<b>14</b>
2.1 Un recours à des « prêts » sur un compte d'« avances » .....	14
2.2. Un remboursement d'avances au moyen de nouvelles avances, sans durée réellement déterminée .....	14
2.3. Un coût de gestion des avances pour l'ASP à diminuer en supprimant le prêt bancaire relais.....	16
2.4. Un compte susceptible d'être utilisé en substitution de certains fonds sans personnalité juridique .....	18
2.5. Une démarche de performance qui ne mesure pas suffisamment le respect des critères d'octroi des avances....	19
<b>3. RECOMMANDATIONS DE LA COUR</b> .....	<b>20</b>
3.3. Suivi des recommandations au titre de la gestion 2016.....	20
3.4. Recommandations au titre de la gestion 2017 .....	21

## Introduction

Ce compte de concours financiers, créé par la loi de finances pour 2006<sup>1</sup>, retrace les avances du Trésor octroyées à :

- *l'Agence de services et de paiement (ASP), au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (PAC) – programme 821.* Ces avances permettent de couvrir une partie de son besoin de trésorerie sur le 4<sup>e</sup> trimestre de l'année pour le paiement des aides de la politique agricole commune, dans l'attente des versements du montant de ces aides par l'Union européenne. Ceux-ci interviennent au début de l'année suivante. L'ASP rembourse le Trésor en période complémentaire ;

- *des organismes distincts de l'État gérant des services publics : établissements publics nationaux, services concédés, sociétés d'économie mixte, organismes divers de caractère social – programme 823.* Ce programme porte une enveloppe de crédits en vue de répondre à des besoins urgents et de permettre le financement de services ou organismes qui ne peuvent recourir au marché bancaire. En effet, depuis 2012, certains organismes publics ne peuvent recourir à l'emprunt pour une durée supérieure à un an auprès d'un établissement de crédit<sup>2</sup> ;

- *d'autres services de l'État : budgets annexes, services autonomes – programme 824.* Ce programme accueille chaque année un complément de financement au budget annexe « contrôle et exploitation aériens » (BACEA) ;

- *l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex (« Médiateur ») – programme 825.* De sa création en 2011 jusqu'en 2016, les enveloppes prévues (15 M€/an) n'ont pas été utilisées. En effet, les laboratoires Servier ont indemnisé l'ensemble des victimes. Toutefois, en 2017, ils ont refusé l'indemnisation dans deux dossiers, ce qui pourrait conduire l'ONIAM à solliciter une avance en 2018.

La gestion des quatre programmes est assurée par l'Agence France Trésor (AFT). Les demandes d'avances sont instruites conjointement par l'AFT et les bureaux sectoriels concernés de la direction du budget<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, modifiée par la loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

<sup>2</sup> Article 12 de la loi 2010-1645 du 28 décembre 2010.

<sup>3</sup> Circulaire du 27 juillet 2015.



Les prêts et avances consentis par l'État sont régis par l'article 24 de la LOLF. Ils doivent être accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor. Les avances de l'État sont ainsi rémunérées, mais peuvent être offertes à meilleur coût que le marché.

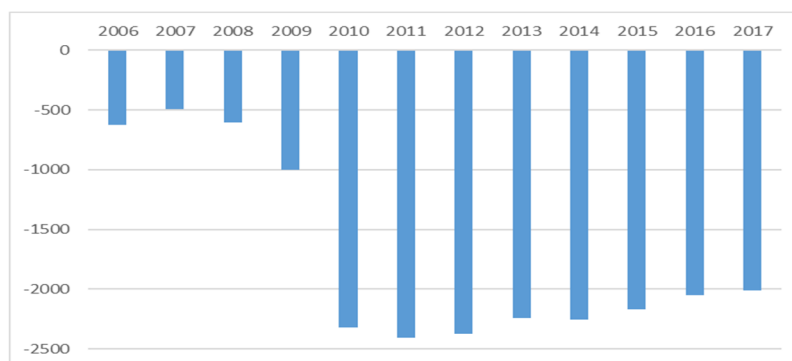
Ce compte est débité du montant des avances accordées et crédité des remboursements obtenus. Les avances sont remboursées en recettes du compte de concours financiers mais les intérêts sont versés sur le budget général.

## 1. RÉSULTATS DE L'EXERCICE

### 1.1 Un solde annuel légèrement positif, n'améliorant qu'à la marge un solde cumulé très négatif

Le solde de l'exécution 2017 est de + 52 M€ contre +102 M€ prévu en LFI. En 2017, le solde cumulé du compte reste nettement débiteur, de 2 Md€, alors qu'il ne l'était que de 0,5 Md€ en 2007. Le solde est néanmoins en légère amélioration depuis 2011, année où le débit cumulé a atteint 2,4 Md€. En 2010, la forte dégradation du déficit est liée au financement exceptionnel du bonus automobile et d'un fonds sans personnalité juridique<sup>4</sup>, le fonds pour la société numérique (FSN)<sup>5</sup> prévu par le programme investissement d'avenir.

Graphique n° 1 : Solde cumulé depuis 2006



<sup>4</sup> Les fonds sans personnalité juridique sont des véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion administrative et financière est confiée à un tiers. Ces fonds permettent d'isoler comptablement des moyens (subventions, taxes affectées) affectés à un objet particulier. Cet outil n'est toutefois pas prévu par la LOLF ni par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>5</sup> L'avance pour 10 ans de 1,2 Md€ au FSN n'a été remboursée qu'à hauteur de 350 M€ en 2012 et 2013, le solde en capital (850 M€) ne sera remboursé qu'en 2020. Par ailleurs, cette avance a été inscrite au programme 823 (services distincts de l'État) alors qu'elle aurait plutôt dû l'être sur le programme 824 (services de l'État), ce fonds étant inscrit au bilan de l'État.

## 1.2 Des recettes globalement conformes aux prévisions, sauf pour FranceAgriMer

Les recettes provenant de l'ASP sont, de par leur caractère infra-annuel, identiques aux avances consommées. La recette provenant du budget annexe « contrôle et exploitation aériens » (BACEA) a été légèrement supérieure à la prévision (+8,5). Les écarts significatifs entre les prévisions de recettes et les encaissements se trouvent plutôt dans le programme 823, qui permet de financer des projets non récurrents, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 1 : Écart entre les prévisions et exécutions de recettes (M€)**

<i>Organisme</i>	<b>Recettes prévues en LFI</b>	<b>Recettes perçues</b>	<b>écart</b>
<i>FranceAgriMer</i>	275,0	15,0	-260,0
<i>INRAP</i>	2,5	15,0	12,5

*Source : AFT programme 823*

Pour l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), l'écart négatif de 260 M€ s'explique par des décalages dans les montants d'avances effectivement utilisées et dans les dates de remboursement des avances :

- l'avance prévue en 2016 dans le cadre du financement du Fonds européen d'aides aux plus démunis (FEAD) était de 50 M€ ; or, l'avance effectivement versée en 2016 pour un remboursement en 2017 s'est élevée à 15 M€, soit un écart par rapport à la prévision de recettes de 35 M€ ;
- un crédit de 100 M€ était ouvert en LFI pour 2017 dans le cadre du financement du FEAD, pour un remboursement en 2017. L'avance effectivement versée en 2017 pour un remboursement prévu non en 2017 mais en 2018 s'est élevée à 65 M€, et le remboursement est désormais prévu en 2018, soit un écart de 100 M€ ;
- un crédit de 125 M€ était ouvert en LFI pour 2017 pour le mécanisme communautaire de stockage sur le marché du lait. Le remboursement en 2017 était évalué à 125 M€ ; or, l'avance effectivement versée en 2017 pour une date de remboursement fixée en 2019 s'est élevée à 45 M€, soit un écart de recette de 125 M€ en 2017.

### **1.3 Des avances aux opérateurs du secteur agricole qui traduisent des dysfonctionnements en amont**

#### **1.3.1 Programme 821 : des avances à l'ASP correspondant à deux campagnes annuelles d'aides**

Le retard pris dans le versement des aides agricoles, à la suite des dysfonctionnements sanctionnés par la Commission européenne en 2015<sup>6</sup>, persiste en 2017, ce qui a maintenu le volume de crédits exécutés au niveau de deux campagnes d'aides, majoré des dispositifs exceptionnels de trésorerie créés pour pallier les retards dans le versement des aides. Le projet annuel de performance pour 2018 maintient cette double campagne, ne prévoyant pas de résorption des retards avant fin 2018.

En 2017, 15 115 M€ d'avances ont été octroyées à l'ASP :

- 7 500 M€ destinée au préfinancement de la PAC 2016;
- 100 M€ finançant un apport de trésorerie remboursable aux agriculteurs, en attendant le versement des aides de la PAC 2015 ;
- 315 M€ finançant un apport de trésorerie remboursable aux agriculteurs, en attendant le versement des aides de la PAC 2016 ;
- 7 200 M€ dans le cadre du préfinancement de la PAC2017.

Le montant de crédits consommé par l'ASP s'élève à 13 954 M€. L'écart entre le montant des avances octroyées et le montant consommé s'explique par l'évolution constatée de la trésorerie disponible de l'ASP.

#### **1.3.2 Programme 823 : de nouvelles avances pour France Agri Mer**

En mars 2016, un audit de la Commission européenne sur la gestion du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) par France Agrimer a mis en lumière des dysfonctionnements suffisamment importants pour qu'elle envisage de ne pas répondre aux futurs appels de fonds, si aucune

---

<sup>6</sup> La Commission européenne a refusé de rembourser à la France un milliard d'euros d'aides déjà versées aux agriculteurs en raison de l'insuffisance du registre parcellaire (système d'information géographique permettant l'identification des parcelles agricoles).

mesure correctrice suffisante n'est prise. Les appels de fonds ont été suspendus pour les campagnes qui concernent les années 2014 à 2016<sup>7</sup>.

À la suite de ces événements, des avances ont été effectuées au bénéfice de France Agri Mer sur le programme 304 – ce qui était irrégulier, les avances et prêts au sein du secteur public devant relever du présent compte de concours financiers. Des avances ont donc ensuite été octroyées sur le programme 823 de ce compte.

En 2016, une avance de 40 M€ avait été octroyée à France Agrimer<sup>8</sup>, le montant consommé a été de 15 M€. En 2017, sur l'enveloppe de 285 M€ ouverte en LFI, une avance de 170 M€ a été octroyée consommée à hauteur de 110 M€. Pour 2018, la loi de finances ouvre une enveloppe de 350 M€ :

- 80 M€ au titre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) ;
- 250 M€ afin de poursuivre la mise en œuvre du mécanisme communautaire de stockage public sur le marché du lait ;
- 20 M€ au titre du dispositif de soutien aux entreprises de l'aval de la filière palmipède touchée par la grippe aviaire.

---

<sup>7</sup> Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire pour 2016 de la mission solidarités*, mai 2017.

<sup>8</sup> Dispositif consacré à l'achat de denrées alimentaires.

## 2. QUALITÉ DE LA GESTION

### 2.1 Un recours à des « prêts » sur un compte d'« avances »

Le recueil des normes comptables de l'État<sup>9</sup> indique que « les prêts sont accordés pour une durée supérieure à quatre ans ; les avances sont octroyées par l'État pour une durée de deux ans, renouvelable une fois sur autorisation expresse. »

Des « avances » ont pourtant été octroyées pour une durée très nettement supérieure (12 ans pour le BACEA, 15 ans pour la CCI de Guyane), ce qui les classe donc dans la catégorie des prêts et non des avances. Or l'article 46 de la loi de finances pour 2005 qui institue ce compte prévoit des « avances », mais pas l'octroi de « prêts », à la différence, par exemple, du compte de concours financiers « prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », qui prévoit explicitement des « prêts », conformément à la distinction de l'article 24 de la LOLF.

### 2.2. Un remboursement d'avances au moyen de nouvelles avances, sans durée réellement déterminée

L'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose que les prêts et avances sont accordés pour une durée *déterminée*. À défaut de remboursement à l'échéance, le remboursement doit être poursuivi, la dette rééchelonnée ou la perte constatée.

L'utilisation des avances pour un financement récurrent et sans objet précis destiné à couvrir des besoins structurels revient de fait à une facilité financière sans durée *réellement* déterminée dont les remboursements ne sont pas effectivement recherchés, même si les échéances sont formellement honorées. En effet, l'octroi d'une nouvelle avance tous les ans conduit à repousser indéfiniment le terme réel de remboursement du stock des avances.

Ces modalités d'utilisation sont « banalisées » pour le BACEA pour lequel le programme annuel de performances du PLF pour 2016 indique que « les avances successivement accordées permettent de rembourser une partie du capital et intérêt des avances passées ». Or, un tel financement contrevient à l'article 24 de la LOLF, qui prévoit une durée *déterminée*.

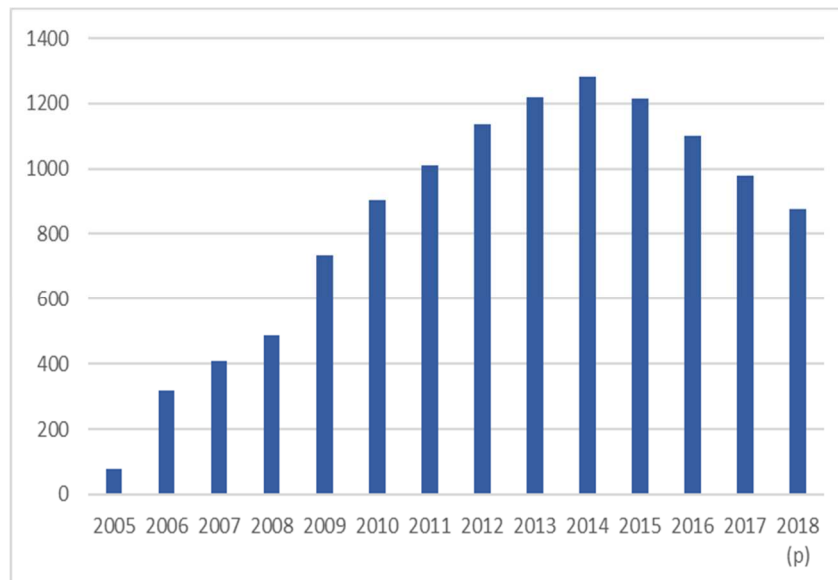
---

<sup>9</sup> Dans sa dernière version, issue de l'arrêté ministériel du 28 novembre 2016.

### *La dette du BACEA*

En 2017, le montant de l'avance consommée représente l'intégralité du montant ouvert en LFI, soit 102,6 M€. Cette avance est octroyée alors que la dette du BACEA reste à un niveau très élevé (978 M€). De 2005 à 2014, cette dette est passée de 80 à 1 300 M€, elle décroît lentement depuis (cf. graphique ci-dessous).

**Graphique n° 2 : Dette du BACEA**



Source : Cour des comptes, d'après AFT

L'endettement du budget annexe est constitué depuis 2005 exclusivement d'avances souscrites auprès de l'Agence France Trésor, dont la durée initiale était de 12 ans. Depuis 2017 elles sont plafonnées à 10 ans. Ces avances du Trésor sont notamment mobilisées pour financer des insuffisances momentanées de trésorerie. Le recours à des avances de long terme pour remédier à des difficultés de trésorerie à court terme n'est pas satisfaisant. Le recours à l'endettement de long terme devrait être limité au financement des investissements nouveaux et le niveau du plafond d'autorisation annuel d'emprunt devrait être justifié dans les documents budgétaires par les programmes d'investissement prévus.

Au-delà de l'aspect juridique, le remboursement d'une avance en tout ou partie par une nouvelle avance constitue une forme de « cavalerie » budgétaire peu justifiable. Il conviendrait donc d'ajouter à la doctrine d'octroi<sup>10</sup> des prêts l'interdiction d'utiliser une avance pour financer le remboursement d'une avance précédente.

### 2.3. Un coût de gestion des avances pour l'ASP à diminuer en supprimant le prêt bancaire relais

Tous les ans, l'ASP procède au remboursement de l'avance de l'État au titre de l'année n en janvier de l'année n+1, en période complémentaire, au moyen notamment du premier versement qu'elle reçoit de l'Union européenne, qui représente environ la moitié de l'avance. Un emprunt relais complète le besoin de trésorerie pour l'autre moitié de l'avance.

**Tableau n° 2 : Schéma actuel du financement des aides de la PAC**

Année	Année N		Année N+1
	Année civile	Période complémentaire	Année civile
Mouvements	État 7Md€→ASP	UE 3,5Md€ 7Md€→État <b>Banque 3,5Md€</b>	UE 3,5Md€→ASP→ <b>Banque</b> État 7Md€→ASP
Solde budget État	-7	0	-7

Source : Cour des comptes – schéma correspondant à une campagne normale

Ce prêt relais a été mis en place à la suite de la recommandation de la Cour des comptes de mettre fin à la pratique des règlements réciproques, antérieure à la LOLF<sup>11</sup>. En effet, le versement d'une nouvelle avance en période complémentaire servait à compléter le versement de l'Union Européenne pour rembourser l'avance initiale. Cela était sans incidence sur le solde des administrations publiques mais limitait le déficit de l'État. Par rapport au schéma actuel, le rôle de la banque était assuré par l'État, qui

<sup>10</sup> Circulaire du 27 juillet 2015 déjà citée.

<sup>11</sup> Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2005*, p.212-2015.



finançait son propre remboursement, d'où le terme de « versements réciproques ».

Le décret du 4 mai 2007 pris en application de l'article 28 de la LOLF<sup>12</sup> ne permettant plus les règlements réciproques, l'administration a mis en place un prêt relais. Le prêt relais étant souscrit auprès d'une banque, il représente un coût supplémentaire pour les finances publiques par rapport au financement via l'AFT. En effet, pour les finances publiques le coût du financement AFT est égal au coût de la ressource, actuellement négatif sur cette maturité, alors que le coût de financement par une banque est égal au coût facturé à l'ASP, sachant en outre que le taux facturé par la banque commerciale est environ le double de celui de l'AFT<sup>13</sup>.

Un versement plus précoce des aides agricoles permettant un remboursement intégral par l'Union Européenne au cours du même exercice devrait être privilégié. À défaut, il conviendrait d'ajuster exactement la durée de l'avance à l'ASP sur le calendrier de remboursement de l'Union Européenne. Cette modification ne majorerait le montant brut du déficit du budget de l'État que la première année. Elle serait neutre sur le déficit public. Cette majoration temporaire du déficit de l'État pour la première année se situerait en dehors de la norme de dépense et pourrait être présentée comme une mesure exceptionnelle, évitant la dépense annuelle liée au prêt relais (0,5 M€ pour la dernière année connue, 2013), qui devrait augmenter du fait d'une remontée des taux d'intérêts qui commence à se concrétiser.

---

<sup>12</sup> Décret n°2007-687 pris en application de l'article 28 de la LOLF qui remplace le décret du 14 mars 1986 pris en application de l'article 16 de l'ordonnance organique de 1959.

<sup>13</sup> Coût de l'emprunt relais en 2013 : 0,5 M€. Taux moyen appliqué par l'AFT : 0,068 % pour des durées comprises entre un et trois mois. Taux moyen de l'emprunt relais : 0,12 % pour une durée d'un mois (Sénat, *Rapport d'information au nom de la commission des finances sur le compte de concours financiers « avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »*, juin 2014).

**Tableau n° 3 : Schéma de financement sans prêt relais**

Année	N		N+1	
	Année civile	Période complémentaire	Année civile	Période complémentaire
Mouvements	État 7Md€→ASP	UE 3,5Md€→ASP→ État	UE 3,5Md€→ASP→ État État 7Md€→ASP	UE 3,5Md€→ASP P→ État
Solde budget État	-7	-3,5	-3,5	0

Source : Cour des comptes

#### **2.4. Un compte susceptible d'être utilisé en substitution de certains fonds sans personnalité juridique**

Le programme 825 d'avances à l'ONIAM et la réserve pour imprévus fixée depuis 2011 à 50 M€ dans le programme 823 ont une vocation prudentielle. Une extension de cette finalité au sein du compte de concours financiers pourrait être envisagée pour supprimer certains fonds sans personnalité juridique.

Les fonds sans personnalité juridique sont des véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion administrative et financière est confiée à un tiers. Ces fonds permettent d'isoler comptablement des moyens (subventions, taxes affectées) affectés à un objet particulier. Ils ne sont toutefois pas prévus par la LOLF ni par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. De plus, ils contribuent à la fragmentation du pilotage des finances publiques.

L'utilisation de ce compte en substitution à certains fonds sans personnalité juridique permettrait d'ouvrir des autorisations de dépenses sans immobiliser la trésorerie correspondante. En effet, certains fonds sans personnalité juridique à vocation prudentielle accumulent des fonds de roulement excessifs au regard de leur activité, parfois nulle, du fait de leur financement par taxe affectée.

À titre d'exemple le fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par des professionnels de santé, créé en 2012, n'a décaissé aucune indemnisation et a accumulé un fonds de roulement de 35 M€. En 2017, sa gestion a été subdéléguée par la Caisse centrale de réassurance à l'ONIAM.

De même, le fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles, créé en 2006, n'a jamais été utilisé et sa taxe affectée (400 000€/an<sup>14</sup>) a été supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

## **2.5. Une démarche de performance qui ne mesure pas suffisamment le respect des critères d'octroi des avances**

La mission utilise deux indicateurs mesurant l'un le nombre d'avances dispensées d'intérêts, l'autre le nombre de mesures de gestion des incidents de paiement, renouvellement, rééchelonnement, poursuites ou constatation de perte probable.

Ces indicateurs ne rendent pas compte du niveau réel d'engagement de l'État au regard de l'accumulation des avances à certains services ou organismes tels que le BACEA, et des défaillances de remboursement de certains autres tels que l'Inrap. Ils ne traduisent pas non plus l'orientation des avances vers des services ou organismes solvables dans la limite d'un plafond d'engagement.

Des indicateurs d'encours de créances et de taux de remboursement aux échéances permettraient de mesurer cette orientation.

---

<sup>14</sup> Pour 10 000 € de frais de recouvrement, soit 2,5 % (contre 1% en moyenne pour les impôts de la DGFIP).

### 3. RECOMMANDATIONS DE LA COUR

#### 3.3. Suivi des recommandations au titre de la gestion 2016

1. *Proscrire le remboursement d'une avance au moyen d'une nouvelle avance (recommandation 2015 reformulée).*

Le BACEA, principalement concerné, a entamé en 2015 une stratégie de désendettement. Le montant des avances octroyées est ainsi passé de 267 M€ en 2014 à 102,6 M€ en 2017. Il en est résulté une baisse de l'encours des avances au bilan du BACEA, qui s'élève en 2017 à 978 M€, contre 1 281 M€ en 2014. Cette stratégie de désendettement devrait se poursuivre en 2018. Le montant de crédits ouverts en LFI est de 87,2 M€ alors que la prévision de recettes tirées du remboursement d'avances s'élève à 190,0 M€. Par ailleurs, un remboursement anticipé pour 8,5 M€ a été réalisé en 2017 par le BACEA, dans une démarche de gestion active de sa dette et de désendettement.

Cependant, le principe d'interdiction d'une avance au moyen d'une nouvelle avance n'est pas complètement respecté et n'a pas été intégré aux règles d'octroi des avances fixées par la circulaire du 27 juillet 2015, qui devrait être complétée sur ce point.

Pour sa part, la direction générale du Trésor indique qu'à son niveau il lui est difficile d'isoler l'utilisation qui est faite des avances.

La mise en œuvre de la recommandation est incomplète.

2. *S'opposer à l'approbation d'un projet de budget d'établissement public n'inscrivant pas en dépense le montant prévu pour le remboursement d'une avance, à défaut mettre à contribution les ministères de tutelle concernés en cas de non-paiement durant deux exercices consécutifs (recommandation 2015 reconduite)*

En 2017, les établissements régulièrement défaillants (Cité de la musique et Inrap), ont respecté leurs engagements. Cependant, le responsable de programme, l'AFT, n'est pas en mesure d'assurer la mise en œuvre de la recommandation, n'assurant pas la tutelle des établissements publics. L'ajout de cette recommandation dans les règles de gestion des avances prévues par la circulaire AFT-DB du 27 juillet 2015 permettrait de lui donner un caractère général. Cependant la direction générale du Trésor indique que la mise en œuvre de cette recommandation relève davantage de la direction du budget.

La recommandation est en cours de mise en œuvre.

### **3.4. Recommandations au titre de la gestion 2017**

1. *Proscrire le remboursement d'une avance au moyen d'une nouvelle avance dans la circulaire fixant les règles de fonctionnement des avances (recommandation 2016 reformulée).*
2. *Prévoir dans la circulaire fixant les règles de fonctionnement des avances l'impossibilité d'approuver tout projet de budget d'établissement public n'incluant pas le remboursement d'une avance et, à défaut, la contribution du ministère de tutelle concerné en cas de non-paiement durant deux exercices consécutifs (recommandation 2016 reformulée).*