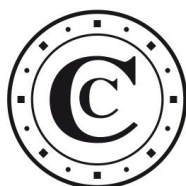


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

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

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATION UNIQUE	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	13
I - UN SOLDE ANNUEL DÉFICITAIRE MAIS QUI S'AMÉLIORE	13
II - DES CRÉDITS CONSOMMÉS INFÉRIEURS À LA PRÉVISION INITIALE	17
III - DES RECETTES ÉGALEMENT SOUS-ÉVALUÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE	18
CHAPITRE II LA GESTION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS.....	19
I - UNE EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DU COMPTE AUX PRÊTS.....	19
II - LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE	20
A - Hors programme 828, une démarche de performance centrée sur la conformité juridique du fonctionnement du compte	20
B - Les indicateurs du programme 828 permettant de mesurer la performance	21
ANNEXES	23
ANNEXE N° 1. LISTE DES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COUR DES COMPTES EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNÉES PAR LA NEB	24
ANNEXE N° 2. SUIVI DE LA RECOMMANDATION FORMULÉE AU TITRE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2021	25

Synthèse

Les recettes et les dépenses du compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* ne sont pas des recettes et des dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale, mais correspondent à des opérations de trésorerie. Par conséquent, les opérations enregistrées n'ont pas d'incidence sur le déficit public tel qu'il est mesuré et suivi dans le cadre européen. Ce constat ne s'applique néanmoins que dans la mesure où les créances sont effectivement honorées, une admission en non-valeur de celles-ci, après avoir été constatée en dépense, venant grever le déficit public. En revanche, ces avances ont un effet sur le solde budgétaire et l'endettement de l'État.

En 2022, ce compte a enregistré des dépenses à hauteur de 8,68 Md€ et des recettes pour 8,49 Md€, ce qui a conduit à un solde de - 190,4 M€. Si les recettes se sont maintenues à un niveau comparable à 2021 (+1 %), les dépenses ont quant à elles très significativement diminué (-21 %). Le solde qui en résulte, toujours négatif, se dégrade quoique de manière moins importante qu'en 2021. Il dégrade le solde cumulé déjà fortement déficitaire en 2021, en raison notamment des avances accordées au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) (2 709,8 M€ en cours de remboursement), portant le déficit cumulé à 6,4 Md€ fin 2022.

Les dépenses constatées sur l'exercice ont majoritairement concerné des acteurs du transport aérien dont l'activité n'a pas retrouvé son niveau d'avant crise. Des avances ont ainsi été faites au BACEA dans le cadre du programme 824 et aux exploitants d'aéroport dans le cadre du programme 826. Elles représentent à elles seules plus de 84 % des crédits consommés, hors avances de trésorerie faites à l'agence de services et de paiement.

Les autres programmes du compte de concours financiers ont, pour leur part, connu une exécution budgétaire en ligne avec leur trajectoire budgétaire de long terme.

Recommandation unique

1. (Recommandation reformulée) : Afficher dans les documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances un échéancier complet d'amortissement des prêts pour les principaux débiteurs du compte (*direction générale du Trésor*)

Introduction

Le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, créé par la loi de finances pour 2006¹, retrace les avances du Trésor accordées :

- 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 du besoin de trésorerie de l'ASP sur le 4^{ème} trimestre de l'année pour le paiement des aides de la PAC, dans l'attente des versements du montant de ces aides par l'Union européenne (UE), au début de l'année suivante. L'ASP rembourse au Trésor l'intégralité des avances au cours de l'exercice où celles-ci lui sont versées, si bien que celles-ci n'ont en principe pas d'impact sur le solde annuel ;
- à des organismes distincts de l'État gérant des services publics - programme 823. Ce programme porte une enveloppe de crédits destinée à répondre à des besoins urgents ou à permettre le financement de services ou organismes qui ne peuvent recourir au marché bancaire. En effet, depuis 2012, la quasi-totalité des organismes divers d'administration centrale² (ODAC) ne peut recourir à l'emprunt pour une durée supérieure à un an auprès d'un établissement de crédit³ ;
- à d'autres services de l'État - programme 824. Ce programme porte chaque année un complément de financement au profit du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) ;
- 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 ») - programme 825. Ce programme porte le versement d'une avance éventuelle à l'ONIAM pour le cas où cet organisme serait amené à venir en aide financièrement aux victimes du Médiateur que les laboratoires Servier refuseraient d'indemniser ;
- aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité⁴ - programme 826. Ce programme, créé en 2020, a pour objet d'octroyer des avances aux exploitants d'aérodromes leur permettant de faire face à leurs dépenses de sûreté et de sécurité, dans un contexte de baisse drastique de leurs recettes du fait de la crise sanitaire ;
- à Île-de-France Mobilités (IDFM)⁵ - programme 827. Ce programme créé en 2020, a pour objet de permettre à l'État d'octroyer des avances remboursables à IDFM, particulièrement touché par les conséquences de la crise sanitaire ;

¹ Cf. article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 modifié.

² Cf. arrêté du 14 août 2017 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée.

³ Cf. l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

⁴ Cf. article 29 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁵ Cf. article 7 de la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

- aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19⁶ - programme 828. Ce programme créé en 2020, dont la gestion est assurée par la direction générale des finances publiques (DGFIP), est le support de versement des avances remboursables de l'État aux AOM autres qu'IDFM rencontrant une situation financière difficile en raison des pertes de recettes liées à l'épidémie de covid-19 ;
- au Groupement d'Intérêt Public Aix Marseille Provence-Mobilités- programme 829. Ce programme⁷ vise à soutenir les projets d'infrastructures de transports collectifs du quotidien prioritaires pour la métropole Aix-Marseille-Provence. Il traduit les annonces faites par le Président de la République en matière de développement des mobilités lors de l'annonce du Plan « *Marseille en Grand* » le 2 septembre 2021.

Conformément à l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), si le montant de l'amortissement en capital des avances est inscrit en recettes au compte de concours financiers, les intérêts constituent, pour leur part, des recettes inscrites au budget général.

Le directeur général du Trésor est responsable de tous les programmes du compte de concours financiers, à l'exception du programme 828 dont la responsabilité incombe au directeur général des finances publiques.

Compte de concours financiers avances a divers services de l'état ou organismes gerant 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 gerant 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 »)

Programme 826 - Avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité

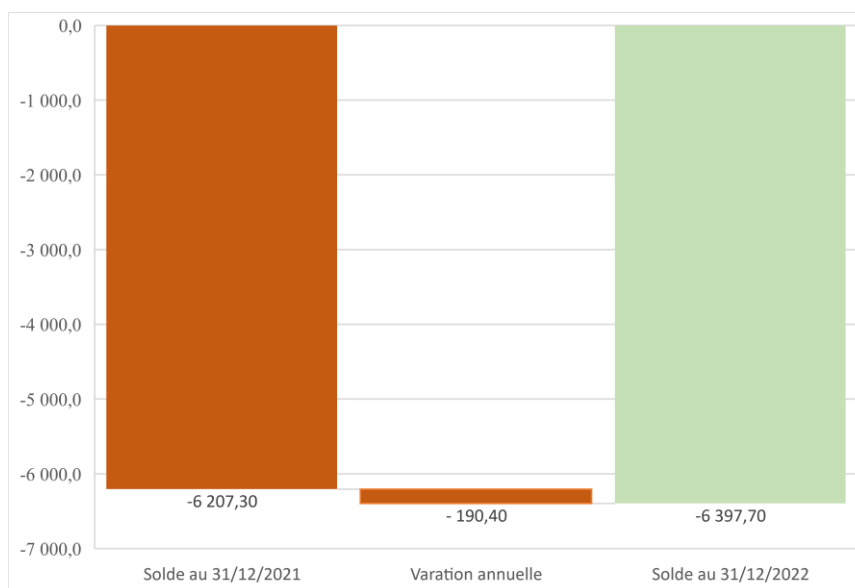
Programme 827 - Avances remboursables destinées à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19

Programme 828 - Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19

Programme 829 - Avances remboursables destinées au financement des infrastructures de transports collectifs du quotidien de la métropole d'Aix-Marseille-Provence

⁶ Cf. article 7 de la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁷ Créé en loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022

Graphique n° 1 : solde cumulé du compte de concours financiers (M€)

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

I - Un solde annuel déficitaire mais qui s'améliore

Le solde 2022 (-190,4 M€) du compte de concours financiers en exécution présente une situation moins déficitaire que le solde prévu en loi de finances initiale (-759,7 M€). Ce déficit fait suite à deux exercices déjà fortement déficitaires (-2 587,27 M€ en 2021 et -2 619,5 M€ en 2020), après deux exercices excédentaires (+ 95,8 M€ en 2019 et + 103,1 M€ en 2018).

Tableau n° 1 : soldes prévisionnels et réalisés en 2022 (en M€)

En M€	Prog. 821	Prog. 823	Prog. 824	Prog. 825	Prog. 826	Prog. 827	Prog. 828	Prog. 829	Compte
Recettes LFI	10 000,0	224,8	321,9	15,0					10 561,7
Dépenses LFI	10 000,0	349,4	707,0	15,0	150,0			100,0	11 321,4
Solde LFI	0,0	-124,6	-385,1	0,0	-150,0			-100,0	-759,7
Reportis de crédits		577,4							577,4
Recettes LFR		-29,6	10,1		0,1				-19,4
Dépenses LFR		-11,4							-11,4
Recettes enregistrées	8 081,0	57,7	332,0	0,0	0,1	0,0	16,7	0,0	8 487,5
Crédits consommés	8 081,0	95,0	352,0	0,0	149,9	0,0	0,0	0,0	8 677,9
Solde exécution	0,0	-37,3	-20,0	0,0	-149,8	0,0	16,7	0,0	-190,4

Source : Cour des comptes d'après Chorus

La situation déficitaire du compte de concours financier est liée à la poursuite de l'action de l'État pour soutenir les secteurs du transport fortement affectés par la crise sanitaire.

Cette situation s'explique aussi par des avances consenties à FranceAgrimer (FAM) pour un montant supérieur aux recettes enregistrées, correspondant à un déficit de -37,3 M€ sur le programme 823.

De plus, des avances ont été accordées au BACEA (programme 824) dans un contexte où la reprise du trafic aérien n'a pas permis de retrouver son niveau d'activité d'avant crise. Celles-ci sont supérieures aux recettes constatées, et il en résulte un solde de -20 M€ sur le programme.

Sur le programme 826 *Avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité*, la loi de finances initiale 2022 a ouvert une enveloppe de 150 M€. Les activités de sécurité et de sûreté sont financées par les recettes de la taxe d'aéroport. Afin de compenser la chute de ces recettes consécutive à la baisse du trafic

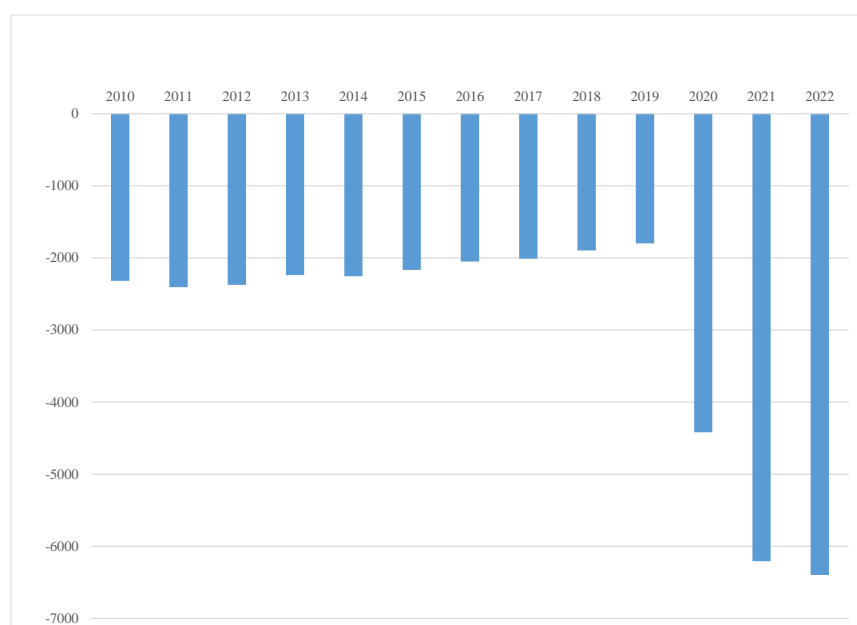
aérien, des avances ont été versées aux exploitants de 62 aéroports pour un montant total de 149,9 M€ (soit d'un montant équivalent à celui prévu en LFI).

Enfin, des recettes non prévues en LFI, ont été constatées au titre du remboursement d'avances sur le programme 828, à hauteur de 16,7 M€, améliorant dès lors la situation du solde du compte.

L'amélioration de la situation du solde par rapport à la prévision (+569,3 M€) résulte d'un écart favorable sur les dépenses (2 643,5 M€), supérieur à celui, défavorable, constaté sur les recettes (2 074,2 M€). L'analyse détaillée de ces écarts est présentée dans le paragraphe 1.2 (pour ce qui concerne les dépenses) et le paragraphe 1.3 (pour ce qui concerne les recettes).

Compte tenu de ces éléments, le solde cumulé du compte poursuit sa dégradation en 2022, s'établissant à -6 397,7 M€ (contre -6 207,3 M€ en 2021). La forte aggravation du déficit cumulé constatée au moment de la crise sanitaire, et qui s'est poursuivie depuis lors, ralentit cependant, comment l'illustre le schéma ci-dessous.

Graphique n° 2 : solde cumulé du compte depuis 2010 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après lois de règlement et Chorus

Avant 2020, le solde cumulé et fortement déficitaire du compte trouvait, pour une large part, son origine dans le versement, en 2010, d'une avance de 1,2 Md€ au FSN⁸ et dans le montant cumulé des avances octroyées au BACEA (Cf. *infra*).

Depuis la crise sanitaire, ce solde s'est accru du fait des mesures mises en place pour soutenir le secteur du transport. Le déficit cumulé a atteint des niveaux inédits, et cette situation va perdurer sur une longue période. Le montant résiduel en capital à rembourser au 31 décembre 2022 se répartit comme suit :

⁸ Cette avance a été inscrite au programme 823 (services distincts de l'État) alors qu'elle aurait dû l'être sur le programme 824 (services de l'État), ce fonds étant inscrit au bilan de l'État.

Tableau n° 2 : décomposition du solde cumulé au 31/12/2022 du compte de concours financiers (en M€)

<i>Programmes</i>	<i>Organisme bénéficiaire</i>	<i>Montant résiduel en capital à rembourser au 31/12/2022</i>	<i>Date prévisionnelle de remboursement</i>
823	Fonds national pour la société numérique (FSN)	50,0	04/09/2020
823	Cité de la Musique	16,1	15/12/2027
823	Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)	23,8	25/11/2030
823	CCI de Guyane	2,8	23/12/2030
823	France Agrimer (FEAD 2017-2018)	70,3	31/12/2021
823	France Agrimer (FEAD (REACT_EU))	90,0	27/12/2024
823	France Agrimer (FEAD (FSE+))	60,0	15/12/2027
823	France Télévisions	50,0	31/12/2024
823	GIP L'Europe à Mayotte	20,2	15/12/2027
824	BACEA	2 709,8	15/12/2031
826	Exploitants d'aéroports	699,2	15/09/2032
827	Île-de-France Mobilités	1 975,0	31/12/2036
828	86 autorités organisatrices de mobilité	629,9	31/12/2030
Total		6 397,1	

Source : Cour des comptes d'après MEFSIN

Les dates prévisionnelles de remboursement s'échelonnent jusqu'en 2036, ce qui soulève à nouveau la question de la nature de ces opérations de financement au regard des dispositions de l'article 24 de la Lolf (Cf. chapitre 2.1.).

L'analyse de la composition du solde cumulé met en évidence que la part de la dette du BACEA représente plus de 42 % du total. La question du désendettement de cette entité avait été soulevée l'année dernière et la Cour avait formulé la recommandation suivante : « *définir une trajectoire actualisée de désendettement du budget annexe* » *Contrôle et exploitation aériens* » à l'égard du compte de concours financiers prenant en compte les effets de la crise sur ses recettes ».

La hausse de l'endettement du BACEA s'est poursuivie en 2022 (+20 M€). Dans le cadre de la préparation du PLF 2022, l'hypothèse d'une reprise lente du trafic aérien (évaluée entre -30% et -15 % par rapport au niveau de 2019) a été retenue, ce qui a conduit à ouvrir des crédits à hauteur de 707 M€. Au cours de l'exercice, l'exécution des avances s'est élevée à 352 M€ et des recettes ont été constatées pour un montant de 332 M€.

Les perspectives présentées à la suite de la mission d'inspection spécifique réalisée au BACEA par l'IGF-CGEDD en 2021 ont cependant permis de définir une trajectoire de désendettement et d'observer à moyen terme un retour progressif à l'équilibre du compte.

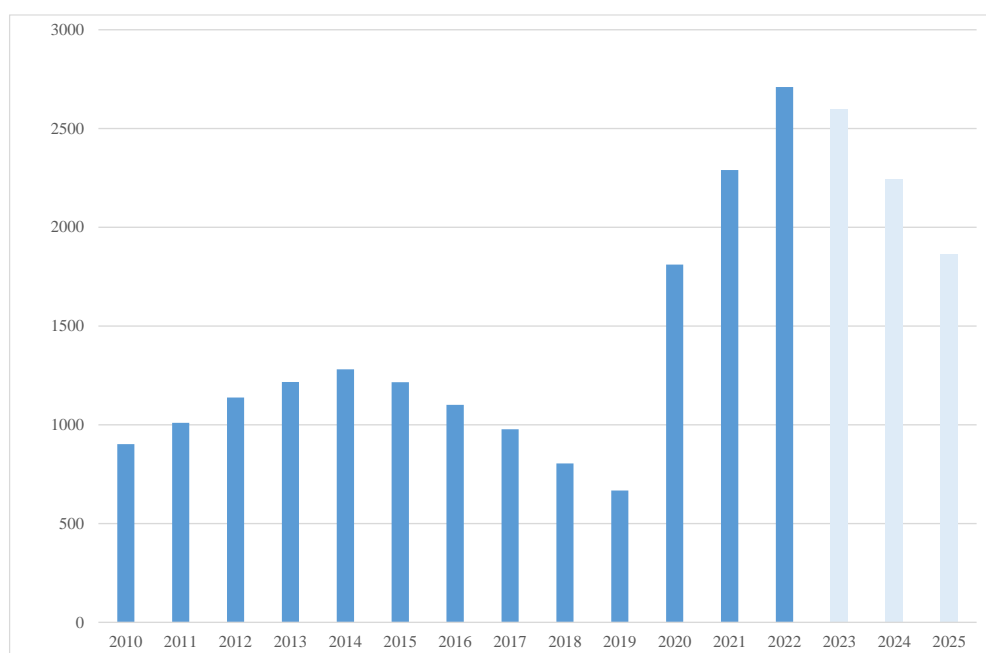
Les éléments présentés à ce titre par l'administration permettent d'établir la situation suivante :

Tableau n° 3 : trajectoire de désendettement du BACEA (en M€)

En M€	2022 (Exécution)	2023 (LFI 2023)	2024 (PLF 2023)	2025 (PLF 2023)
Dettes à l'ouverture de l'exercice	2689,8	2709,8	2599,2	2242,3
Dépenses	352	256,6	35,9	0
Recettes	-332	-367,2	-392,8	-375,6
Dettes à la clôture de l'exercice	2709,8	2599,2	2242,3	1866,7
Incidence sur l'endettement	20,0	-110,6	-356,9	-375,6

Source : Cour des comptes à partir des éléments communiqués par la DGT

Si la dette de l'entité a continué sa progression en 2022, le désendettement s'amorcera en 2023 compte tenu des prévisions plus favorables du trafic aérien, et il se poursuivra au cours des exercices suivants. Le graphique ci-dessous présente le niveau estimé de l'encours du BACEA dans le compte de concours financiers pour les trois prochains exercices.

Graphique n° 3 : montant de l'encours du BACEA dans le compte de concours financiers (en M€)

Source : Cour des comptes à partir des éléments communiqués par la DGT

Toutefois, compte tenu de la reprise nette du trafic aérien au début de 2023, qui retrouve à cette date un niveau proche de celui de 2019, une accélération des remboursements peut être envisagée. Pour apprécier cette possibilité, une information enrichie sur la situation des principaux prêts doit être fournie dans les projets annuels de performances, avec en particulier une présentation systématique de l'échéancier complet des amortissements.

Dès lors, la recommandation de 2021 qui invitait l'administration à « définir une trajectoire actualisée de désendettement du budget annexe » *Contrôle et exploitation aériens* » à l'égard du compte de concours financiers prenant en compte les effets de la crise sur ses recettes » est reformulée et élargie à la situation des prêts significatifs.

II - Des crédits consommés inférieurs à la prévision initiale

Le montant des crédits consommés sur le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (8 677,9 M€) est inférieur à celui prévu en loi de finances initiale (11 321,4 M€), soit un écart de 23,1 %.

La situation des dépenses constatées par rapport à la prévision sur le programme 821 - *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics* explique la plus grande partie de l'écart global. En effet, le montant des avances versées à l'ASP (programme 821) a été inférieur de 1 919,1 M€ à la prévision. Le montant de 10 Md€ demandé en loi de finances initiale comprenait, comme pour les exercices précédents, une marge de sécurité pour garantir la continuité du paiement des aides agricoles. Il convient de rappeler que l'écart à la prévision constaté sur ce programme est sans conséquence sur le solde budgétaire, le montant des recettes constatées étant égal au montant des dépenses exécutées.

Sur le programme 823 - *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics*, la loi de finances initiale a ouvert des crédits pour 349,4 M€, répartis en plusieurs enveloppes, et consommés à hauteur de 95 M€. Parmi les principales :

- une enveloppe de crédits d'urgence a été ouverte comme chaque année pour faire face à d'éventuels besoins de financement urgent d'entités publiques pour 100 M€. Elle n'a pas été utilisée en 2022 ;
- une enveloppe de 150 M€ a été ouverte pour faire face aux besoins de trésorerie signalés par FranceAgrimer (FAM), afin de répondre aux crises agricoles demandant la mise en place de dispositifs d'urgence. Cette enveloppe n'a pas non plus été consommée au cours de l'exercice ;
- une enveloppe de 60 M€ a été ouverte pour cette même entité afin de faire face aux besoins de trésorerie dans le cadre du préfinancement du programme de soutien européen à l'aide alimentaire (SEAA) du Fonds social européen (FSE+). Les crédits ont été consommés en totalité.

Sur le programme 824 - *Avances à des services de l'État*, la loi de finances initiale a ouvert 707 M€ de crédits. Compte tenu d'une meilleure reprise du trafic aérien que celle prévue lors de la préparation du PLF 2022, le BACEA n'a finalement consommé que 352 M€.

Sur le programme 826 - *Avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité*, la loi de finances initiale 2022 a ouvert une enveloppe de 150 M€. Les activités de sécurité et de sûreté sont financées par les recettes de la taxe d'aéroport. Afin de compenser la perte de ces recettes engendrée par la chute du trafic aérien, des avances ont été versées aux exploitants de 62 aéroports pour un montant total de 149,9 M€ (soit d'un montant équivalent à celui prévu en LFI).

S'agissant des dépenses du nouveau programme 829 - *Avances remboursables destinées au financement des infrastructures de transports collectifs du quotidien de la métropole d'Aix-Marseille-Provence*, la loi de finances initiale a ouvert 100 M€ de crédits qui n'ont pas été consommés en 2022.

III - Des recettes également sous-évaluées en loi de finances initiale

Le montant des recettes attendues en 2022 était de 10,56 Md€ et les recettes réalisées ont représenté 8,49 M€, soit un écart de -20 %.

Sur le programme 821, les recettes en provenance de l'ASP ont été nettement inférieures aux prévisions, mais elles se situent au même niveau que les avances versées (le versement des avances à l'ASP et leur remboursement intégral ayant lieu sur le même exercice budgétaire). L'écart à la prévision des recettes du programme 821, qui explique à lui seul 92 % de l'écart total, n'affecte dès lors pas le solde du compte de concours financiers.

S'agissant du programme 823, l'écart entre les recettes enregistrées et celles prévues (-167,1 M€) s'explique principalement par la situation de deux opérations :

- sur un montant de 56 M€ octroyé à l'ASP, l'établissement n'a consommé (et remboursé) que 22,4 M€ en 2022, justifiant dès lors un écart de 33,6 M€ ;
- sur l'enveloppe d'avance de 100 M€, destinée aux situations d'urgence et vouée à être décaissée et remboursée dans l'année, aucune avance n'a été accordée en 2022.

RECOMMANDATION UNIQUE

La Cour formule la recommandation suivante :

(Recommandation reformulée) : afficher dans les documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances un échéancier complet d'amortissement des prêts pour les principaux débiteurs du compte (direction générale du Trésor).

Chapitre II

La gestion du compte de concours financiers

I - Une extension du périmètre du compte aux prêts

L'article 46 de la loi de finances pour 2006, qui a institué ce compte de concours financiers, prévoyait que ce dernier permettait l'octroi « d'avances » sans mentionner la possibilité d'accorder des « prêts », à la différence du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, qui évoque cette possibilité conformément à la distinction opérée par l'article 24 de la Lolf.

Or, *via* ce compte de concours, des « avances » sont accordées pour une durée très nettement supérieure à deux ans (12 ans pour le BACEA, 14 ans pour Île de France Mobilités, 15 ans pour la chambre de commerce et d'industrie de Guyane, par exemple), ce qui les classe dans la catégorie des prêts selon la définition du recueil des normes comptables de l'État.

Au regard de ces éléments, la Cour rappelle depuis plusieurs années qu'il est nécessaire, soit d'ajuster le fonctionnement du compte au droit en vigueur, et dès lors de cesser d'accorder des avances d'une durée supérieure à deux ans, soit d'autoriser des prêts, *via* une disposition de loi de finances, dans le cadre du compte de concours financiers.

Ce constat avait été conforté au cours des exercices 2020 et 2021 où des avances avaient été accordées au BACEA pour une durée de 10 ans, et dans le cadre des programmes 826, 827 et 828⁹ pour des durées comprises entre 6 et 14 ans.

La situation n'a pas évolué en 2022 mais des dispositions nouvelles ont été prises pour 2023, qui apportent une réponse satisfaisante à la demande de la Cour. La loi de finances pour 2023 a modifié¹⁰ l'article n° 46 de la loi du 30 décembre 2005 pour ajouter les prêts dans le périmètre du compte de concours financiers. La nouvelle rédaction de l'article se présente comme suit :

« À compter du 1er janvier 2006, il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte de concours financiers intitulé Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics

Le ministre chargé de l'économie est l'ordonnateur principal de ce compte, qui reprend en balance d'entrée le solde des opérations antérieurement enregistrées par le compte d'avances n° 903-58 Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

Ce compte retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des :

⁹ D'ailleurs, on peut relever que le décret n° 2020-1528 du 7 décembre 2020 (*Cf. infra*) permettant d'accorder, à titre dérogatoire, une avance sans intérêts à Île-de-France Mobilités qualifie celle-ci de « prêt ».

¹⁰ Dans son article n° 121

1° Avances du Trésor octroyées à l'Agence de services et de paiement ;

2° Prêts et avances du Trésor octroyées à d'autres services de l'État ou organismes gérant des services publics ;

3° Avances remboursables destinées à soutenir Ile-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de covid-19 ;

4° Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de covid-19. »

II - La démarche de performance

A - Hors programme 828, une démarche de performance centrée sur la conformité juridique du fonctionnement du compte

L'objectif¹¹ assigné au compte de concours financiers est de respecter les règles d'emploi des avances découlant des dispositions de l'article 24 de la Lolf.

La mise en œuvre de cet objectif s'analyse au moyen de deux indicateurs¹² mesurant la neutralité des avances pour le budget de l'État d'une part, et le respect des conditions de durée des avances, d'autre part. Ces deux indicateurs ne mesurent pas les effets induits par les prêts sur l'équilibre financier de ses bénéficiaires. Ils n'intègrent pas non plus pas la dimension environnementale dans leurs objectifs et leur calcul.

Le premier indicateur (intitulé « Respect de la règle de neutralité budgétaire des opérations pour l'État ») identifie le nombre d'avances du Trésor qui ont nécessité la prise d'un décret en Conseil d'État pour déroger à la règle du taux d'intérêt neutre pour l'État.

En 2022, les résultats de cet indicateur sont conformes à la prévision. Le projet annuel de performance (PAP) du compte annexé au PLF 2021 prévoyait un décret pris en Conseil d'État en vue d'une dérogation à la règle concernant la fixation du taux d'intérêt des avances, dans le cas où une avance aurait été accordée avec un taux nul au titre du programme 825. La cible a été atteinte.

La règle de neutralité budgétaire exigée par l'article 24 de la Lolf a également été respectée par les avances octroyées au cours de l'exercice 2022 au titre des programmes 821, 823, 824 et 826.

Tableau n° 4 : résultats de l'indicateur « respect de la règle de neutralité budgétaire des opérations, pour l'État » (2013-2022)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cible	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1
Réalisation	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1

Source : Cour des comptes d'après annexes budgétaires du compte de concours financiers et AFT

Le second indicateur (intitulé « Respect des conditions de durée des avances du Trésor ») mesure le nombre d'avances ayant donné lieu :

¹¹ Tel que mentionné dans la documentation budgétaire.

¹² Ce sont des indicateurs de mission hors programme 828.

- à un renouvellement ;
- à un recouvrement immédiat ou poursuite à cette fin ;
- à un rééchelonnement ;
- ou la constatation d'une perte probable.

Les résultats de cet indicateur en 2022 sont conformes à la prévision (fixée à zéro) et atteints pour ces quatre cibles.

Tableau n° 5 : résultats de l'indicateur « respect des conditions de durée des avances du Trésor » (2013-2022)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cible	1	1	1	3	2	1	1	0	0	0
Réalisation	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0

Source : Cour des comptes d'après annexes budgétaires du compte de concours financiers

Une décision de rééchelonnement de la part non remboursée des avances accordées en 2017 et 2018 à FranceAgrimer¹³ dans le cadre de la gestion du Fonds européen d'aide aux plus démunis est en cours de préparation. Elle interviendra au début de l'année 2023 et le rééchelonnement devrait porter uniquement sur l'avance accordée en 2018. Il sera susceptible d'affecter la valeur de l'indicateur présenté au titre de l'exercice 2023.

B - Les indicateurs du programme 828 permettant de mesurer la performance

Deux indicateurs permettent de suivre la performance sur le programme 828 - *Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19* :

- le premier intitulé *taux de consommation des crédits au 31/12/2021* mesure la rapidité de mise en œuvre du mécanisme d'avances remboursables au profit des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ;
- le second mesure le *taux de remboursement des crédits par les AOM bénéficiaires au 31/12/2021, 31/12/2022 et suivant jusqu'à la date limite de remboursement du 31/12/2030*.

Le taux de consommation était de 100 % en 2021, dans la mesure où l'ensemble des AOM respectant les critères d'éligibilité et ayant demandé à bénéficier du dispositif avaient obtenu le versement d'une avance remboursable. À la suite, aucun crédit n'a été ouvert pour l'année 2022 et l'indicateur est sans objet pour cet exercice.

Le taux de remboursement au 31/12/2022 est quant à lui nul. En effet, le remboursement de l'avance n'interviendra qu'à compter de l'année suivant celle où le montant des recettes de versement mobilité et des recettes tarifaires a été égal, pour chacune de ces recettes, à la moyenne des montants perçus entre 2017 et 2019. Sauf accord de l'AOM, la durée appliquée pour le remboursement de l'avance ne pourra être inférieure à 6 ans et son échéance ne pourra être postérieure au 1^{er} janvier 2031.

¹³ 95,3 M€ au 31/12/2021 et 70,3 M€ au 31/12/2022

Annexes

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

- Le soutien public à la filière aéronautique (février 2022)
- Rapport public annuel 2022 – Les transports collectifs en Île-de-France (février 2022)
- Rapport public annuel 2022 – L’entreprise de transports collectifs Transdev (février 2022)
- Le programme d’investissement d’avenir : un acquis à consolider, un rôle spécifique à mieux définir (octobre 2021)
- La politique RH de la direction générale de l’aviation civile (DGAC) (septembre 2021)
- Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation (septembre 2021)
- La société aéroportuaire Guadeloupe Pôle Caraïbes (juillet 2021)
- Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise (juin 2021)
- Budget annexe publications officielles et information administrative, résultats et gestion 2019 (avril 2020)
- Rapport public annuel 2018 - La politique de prévention des infections associées aux soins : une nouvelle étape à franchir (février 2020)
- Les aides directes du Fonds européen agricole de garantie (janvier 2019)
- La chaîne de paiement des aides agricoles (octobre 2018)
- Rapport public annuel 2017 - L’indemnisation amiable des victimes d’accidents médicaux : une mise en œuvre dévoyée, une remise en ordre impérative (février 2018)
- Rapport public annuel 2017 - Le projet Paris-Saclay : le risque de dilution d’une grande ambition (février 2018)
- L’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (octobre 2017)

Ces publications sont disponibles sur www.ccomptes.fr.

Annexe n° 2. suivi de la recommandation formulée au titre de l'exécution budgétaire 2021

N° 2021	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1	<p>Définir une trajectoire actualisée de désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » à l'égard du compte de concours financiers prenant en compte les effets de la crise sur ses recettes (recommandation 2020 reformulée).</p>	<p>Le programme 824 porte actuellement sur les crédits correspondant à des avances au budget annexe du contrôle et exploitation aériens (BACEA), seul bénéficiaire de ce programme.</p> <p>En 2020 et en 2021, le BACEA a bénéficié d'un montant total d'avances de 2 350,6 M€.</p> <p>La hausse de l'endettement du BACEA s'est poursuivie en 2022, compte tenu de la reprise lente du trafic aérien. Lors de la préparation du PLF 2022, le trafic prévisionnel étant estimé entre - 30 % et - 15 % par rapport au niveau de 2019, le montant de crédits ouverts en LFI 2022 a été fixé à 707 M€. En exécution, le montant des avances octroyées s'élève finalement à 352 M€.</p> <p>Le montant des remboursements en capital pour 2022 s'élève à 332,0 M€. En conséquence, l'endettement a augmenté de 20,0 M€ en 2022.</p> <p>En 2023, le montant de crédits ouverts en loi de finances initiale s'élève à 256,6 M€ tandis que le montant de remboursement de capital attendu s'élève à 367,2 M€, soit une baisse de l'endettement de 130,6 M€. Le montant de l'encours de dette du budget annexe devrait ainsi être porté de 2 709,8 M€ fin 2022 à 2 599,3 M€ fin 2023.</p> <p>Le niveau d'emprunt devrait poursuivre la baisse amorcée en 2023, étant donné les prévisions de reprise progressive du trafic au cours des prochaines années (avec un retour du trafic aérien prévu à son niveau de 2019 à compter de 2024). Les montants de prêts et de remboursements prévus dans le PLF 2023 pour les exercices 2024 et 2025 conduisent à une baisse de l'endettement de 357,0 M€ en 2024 et 375,6 M€ en 2025, soit un endettement réduit à 1 866,7 M€ à la fin de l'exercice 2025.</p>	<p>Dans sa réponse, l'administration présente une trajectoire de désendettement qui s'amorce à compter de 2023 avec la reprise du trafic aérien.</p> <p>Compte tenu d'un retour plus rapide qu'estimé du trafic par rapport au niveau de 2019, la Cour invite l'administration à étudier la possibilité d'un remboursement accéléré.</p> <p>Par ailleurs, l'information fournie dans les documents budgétaires sur la situation des prêts reste insuffisante pour apprécier la soutenabilité des trajectoires de remboursement.</p>	<p>Mise en œuvre partielle</p>