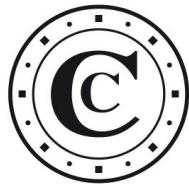


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Compte de concours financiers *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*

Avril 2025

Sommaire

SYNTHESE.....	3
RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE I LES RESULTATS DE L'EXERCICE	9
I - UN DEUXIEME RESULTAT EXCEDENTAIRE CONSECUTIF APRES LES DEFICITS ENREGISTRES DE 2020 A 2022	9
A - Le secteur des transports concentre l'essentiel des créances du compte de concours financiers	12
B - Un encours de créances avec une diversité de taux importante	15
II - DES CREDITS CONSOMMES INFERIEURS A LA BUDGETISATION INITIALE.....	16
III - DES RECETTES MARQUEES PAR LE DEBUT DES REMBOURSEMENTS DES PRETS CONSENTEIS DURANT LA CRISE SANITAIRE LIEE AU COVID-19.....	18
CHAPITRE II LA GESTION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS.....	23
I - UN COMPTE QUI NE DISTINGUE PAS CLAIREMENT LES AVANCES ET LES PRETS ..	23
II - LA SUPPRESSION BIENVENUE DU PROGRAMME 829, INUTILISE DEPUIS SA CREATION	25
III - LA DEMARCHE DE PERFORMANCE.....	25
A - Hors programme 828, une démarche de performance centrée sur la conformité juridique du fonctionnement du compte	25
B - Des indicateurs de performance du programme 828 qui devraient être revus.....	27
ANNEXES.....	29

Synthèse

Les recettes et les dépenses du compte de concours financiers *Prêts et 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 2024, ce compte a enregistré des dépenses à hauteur de 7,8 Md€ et des recettes pour 8,3 Md€, ce qui a conduit à un solde de 471 M€, deuxième solde excédentaire consécutif, après trois années de forts déficits en 2020, 2021 et 2022.

Le déficit cumulé s'établit à 5,6 Md€. Il est largement imputable au soutien au secteur des transports pendant la crise sanitaire. Outre des avances et des prêts récurrents au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (2 Md€ de capital restant dû, soit 36 % de l'en cours), le solde déficitaire du compte de concours financiers retrace essentiellement les prêts consentis à Île-de-France Mobilités (1,9 Md€ de capital restant dû, 34 % de l'en cours), à 89 exploitants d'aéroports (621 M€, soit 11 %) et à 82 autorités organisatrices de la mobilité (543 M€, soit 10 %). Ces prêts se caractérisent par une dispersion des conditions (durée, taux, profil d'amortissement), du fait de la variation dans le temps du coût de la ressource financière pour l'État, mais également parfois de la volonté de déroger – exception prévue par la Lolf - au principe de neutralité budgétaire des prêts accordés par l'État à des organismes publics. Ce fut particulièrement le cas en 2020 et 2021 pour les autorités organisatrices de la mobilité, au premier rang desquelles Île-de-France Mobilités.

L'année 2024 est marquée par plusieurs événements et des écarts avec les crédits votés en loi de finances initiale (LFI). Tout d'abord, deux avances ont été accordées au Gouvernement de Nouvelle-Calédonie à la suite des émeutes pour un montant de 187 M€. Ensuite, le programme 830, créé en 2023 afin de retracer les prêts accordés à FranceAgriMer pour le préfinancement de fonds européens, retrace 70 M€ de prêts accordés dans l'année. Enfin, ce qui explique fondamentalement le solde positif du compte, aucun nouveau prêt n'a été accordé dans le secteur des transports (malgré quelques rééchelonnements à des exploitants d'aéroports) qui a commencé à rembourser à hauteur de 530 M€ les prêts contractés durant la crise sanitaire. Les recettes correspondantes n'ont curieusement pas été inscrites en lois de finances alors qu'elles correspondent à des échéances contractuelles connues. Il s'agit là d'un point d'attention pour l'avenir.

Compte de concours financiers *Prêts et 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 – Prêts et 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 (< Médiator >)

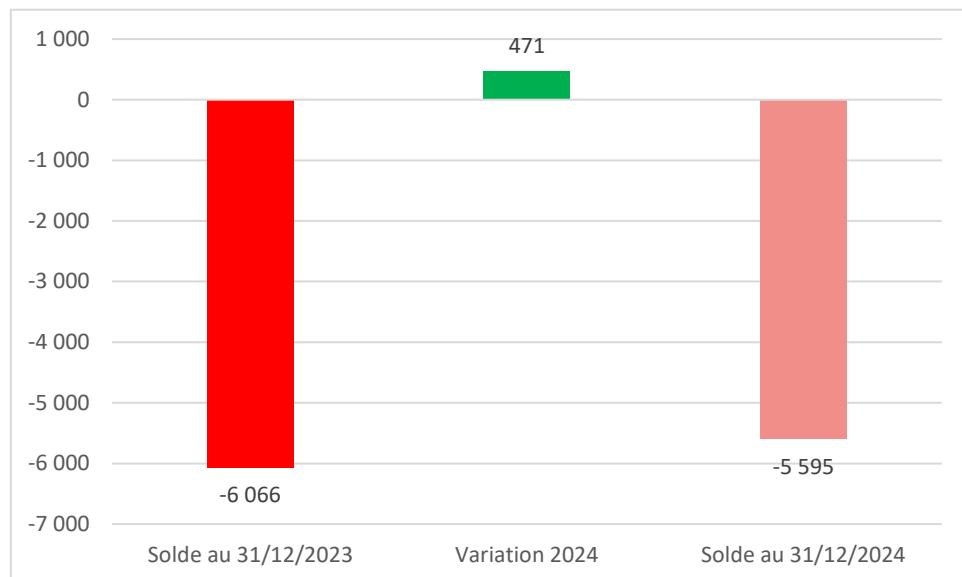
Programme 826 - Prêts destinés à soutenir les exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité

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

Programme 828 – Prêts destinés à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19

Programme 830 - Prêts à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens

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



Source : Cour des comptes d'après Chorus

Récapitulatif des recommandations

1. Recommandation réitérée : 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, faisant explicitement apparaître le capital restant dû en fin d'exercice (*direction générale du Trésor, Direction générale des finances publiques*).
2. Nouvelle recommandation : Incrire dans les prochaines lois de finances les recettes correspondant aux remboursements des prêts pour les AOM lorsqu'un échéancier de remboursement a été contractualisé (*direction générale des finances publiques*).
3. Recommandation reformulée : Supprimer le programme 830 et regrouper l'ensemble des avances et des prêts à FranceAgriMer dans le programme 823 (*direction du budget*).

Introduction

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, créé par la loi de finances pour 2006¹, retrace les mouvements financiers associés à différents prêts et avances accordés par le Trésor.

Les différents programmes sont de natures différentes.

Deux programmes correspondent à des préfinancements ou à des avances ponctuelles à des organismes ne pouvant recourir au marché bancaire :

- *Avances 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 ;
- *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 (« Médiator »)* - 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 Médiator que les laboratoires Servier refuseraient d'indemniser.

Deux programmes retracent des avances et des prêts :

- *Avances 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 ;
- *Prêts et avances à des 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).

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

Si pendant de nombreuses années l'essentiel des prêts de long terme concernaient le financement du BACEA, la crise sanitaire liée au Covid-19 a conduit à créer en 2020 plusieurs nouveaux programmes :

- 826 - *Prêts aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité⁴* afin de leur permettre de faire face aux dépenses de sûreté et de sécurité, dans un contexte de baisse drastique des recettes ;
- 827 - *Prêts destinés à soutenir Île-de-France Mobilités (IDFM) à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19⁵*, particulièrement touché par les conséquences de la crise sanitaire ;
- 828 - *Prêts destinés à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) à la suite des conséquences de l'épidémie de la Covid-19⁶*, également touchées par les pertes de recettes durant la crise sanitaire et qui font l'objet d'un programme distinct de l'AOM francilienne IDFM.

Enfin, le programme 830 - *Prêts à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens* créé en 2023 vise à préfinancer les dépenses pluriannuelles de certains fonds européens gérés par FranceAgriMer⁷. Ne retraçant en 2023 que des prêts liés au fonds social européen (FSE+), en particulier pour les marchés d'aide alimentaire, ce programme retrace également depuis 2024 les prêts accordés afin de préfinancer le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA). Ce programme permet à FranceAgriMer de se constituer une trésorerie d'amorçage, les remboursements de l'Union Européenne n'intervenant que deux à trois ans après l'engagement de la dépense.

Conformément à l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), si le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est inscrit en recettes au compte de concours financiers, les intérêts sont 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 à la directrice générale des finances publiques.

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.

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

⁷ Créé en loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

I - Un deuxième résultat excédentaire consécutif après les déficits enregistrés de 2020 à 2022

La loi de finances initiale (LFI) pour 2024 prévoyait un solde positif du compte de concours financiers de 286 M€ qui matérialisait avant tout la montée en puissance des remboursements des emprunts accordés durant la crise sanitaire dans le secteur des transports. Différents ajustements en recettes comme en dépenses en loi de fin de gestion (LFG), adoptée le 6 décembre 2024, révisaient ce solde à 350 M€.

En exécution, le solde s'élève à 471 M€, soit un écart positif de 185 M€ (65 %) par rapport à la LFI et de 121 M€ (34 %) par rapport à la LFG.

Ces écarts entre les différentes lois de finances et l'exécution proviennent essentiellement de trois programmes.

Le programme 824 retrace les prêts accordés au BACEA. La LFI prévoyait un solde positif de 144 M€. Or, si les remboursements de ces prêts ont été proches des recettes inscrites en LFI (et identiques à l'ajustement opéré en LFG), le programme n'a enregistré aucune dépense puisqu'aucun prêt n'a été accordé au BACEA en 2024, alors que la LFI avait ouvert à cet effet 238 M€ de crédits de paiement. L'ajustement en LFG n'a pas été complet puisque 83 M€ de crédits de paiement étaient toujours ouverts suite à son adoption. Le solde de l'exécution est donc supérieur de 228 M€ par rapport à la LFI et de 83 M€ par rapport à la LFG.

Le programme 823 est le plus composite du compte de concours financier. Il retrace des prêts accordés à différents services de l'Etat et contient en son sein une inscription de 100 M€ explicitement dédiée aux imprévus. Si les dépenses ont été proches des dépenses inscrites en LFI (194 M€ vs. 210 M€), les recettes ont été significativement inférieures à celles prévues en LFI (204 M€ vs. 313 M€). Cet écart provient principalement de l'utilisation de l'enveloppe d'urgence de 100 M€ pour un prêt au Gouvernement de Nouvelle-Calédonie. En LFI, cette enveloppe est considérée comme étant remboursée au cours de l'exercice. Les prêts accordés au Gouvernement de Nouvelle-Calédonie ayant une échéance en mars 2025, la recette correspondante n'a pas été constatée en 2024. Le solde en exécution, qui s'établit à 11 M€, est inférieur de 93 M€ à ce qui était inscrit en LFI. Les recettes et les dépenses ajustées en LFG, se sont avérées très proches de l'exécution.

Enfin, le programme 828 retrace les prêts accordés aux AOM. Aucune recette n'avait été inscrite, ni LFI ni en LFG. Les AOM ayant remboursé 60 M€ en 2024, l'exécution est donc plus favorable d'autant que les prévisions des lois de finances.

Ces principaux écarts sont examinés plus en détail dans les parties II et III.

Tableau n° 1 : inscriptions en lois de finances et exécution en 2024 (en M€)

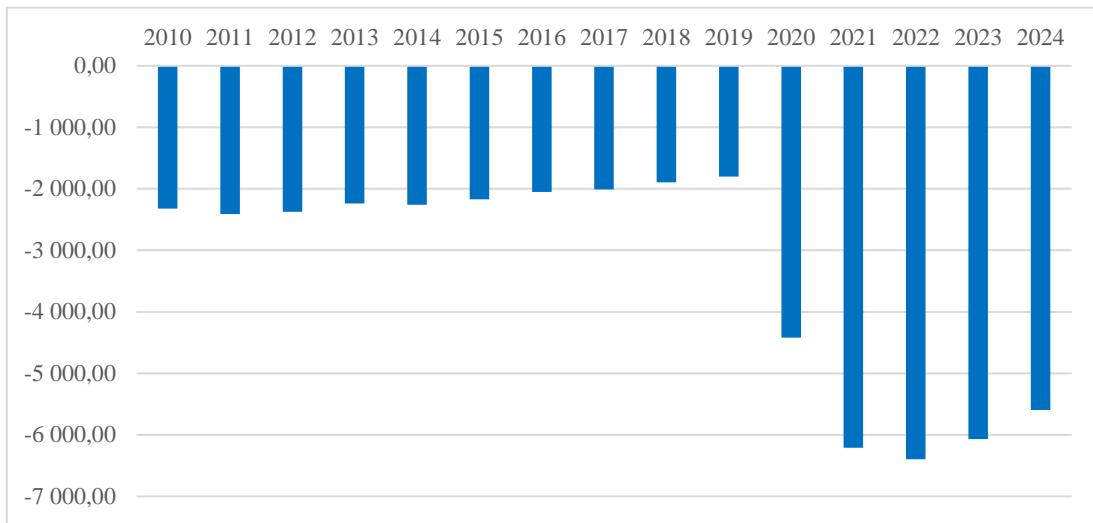
En M€	Prog. 821	Prog. 823	Prog. 824	Prog. 825	Prog. 826	Prog. 827	Prog. 828	Prog. 830	Compte
Crédits inscrits en loi de finances									
Recettes (LFI)	10 000,00	313,32	382,36	15,00	78,53	30,00	-	-	10 819,21
Dépenses (LFI)	10 000,00	210,00	238,22	15,00	-	-	-	70,00	10 533,22
Solde prévisionnel (LFI)	0	103,32	144,14	0	78,53	30,00	0	- 70,00	286,00
Recettes (LFG)	- 1 800,00	-108,80	-10,18	-	-0,39	-	-	-	-1 919,37
Dépenses (LFG)	- 1 800,00	- 13,40	- 155,20	- 15,00	-	-	-	-	- 1 983,60
Solde prévisionnel (LFG)	0	7,92	289,16	15,00	78,14	30,00	0	- 70,00	350,22
Exécution									
Recettes enregistrées	7 552,94	204,52	372,18	0,00	67,59	30,00	60,49	0,00	8 287,73
Crédits consommés	7 552,94	193,90	-	-	-	-	-	70,00	7 816,84
Solde exécuté	0,00	10,62	372,18	0,00	67,59	30,00	60,49	-70,00	470,89
Écart du solde par rapport aux lois de finances									
Exécution vs. LFI	0,00	- 92,70	228,03	-	- 10,94	-	60,49	-	184,89
Exécution vs. LFG	0,00	2,70	83,02	- 15,00	- 10,55	-	60,49	-	120,66

Source : Chorus, lois de finances, éléments transmis par la DGFiP et la DGT, retraitements Cour des comptes

Ce solde excédentaire de 471 M€ fait suite à l'excédent de 332 M€ constaté en 2023. Jusqu'en 2020, le compte de concours financiers était dominé par les mouvements relatifs au BACEA et était sur une trajectoire relativement lente de désendettement (103 M€ en 2018 et 96 M€ en 2019). La crise sanitaire a conduit à accorder d'importants prêts dans le secteur des transports (AOM, aéroports) qui ont très fortement dégradé le résultat du compte de concours financiers : -2 620 M€ en 2020, -2 587 M€ en 2021 et -190 M€ en 2022.

Suite à ce nouveau résultat positif, le solde cumulé du compte de concours financiers fin 2024 s'établit à -5 595 M€.

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



Source : DGT, DGFiP, retraitement Cour des comptes

A - Le secteur des transports concentre l'essentiel des créances du compte de concours financiers

Au 31 décembre 2024, le capital restant à rembourser est réparti de la manière suivante :

Tableau n° 2 : décomposition du solde cumulé au 31 décembre 2024 du compte de concours financiers

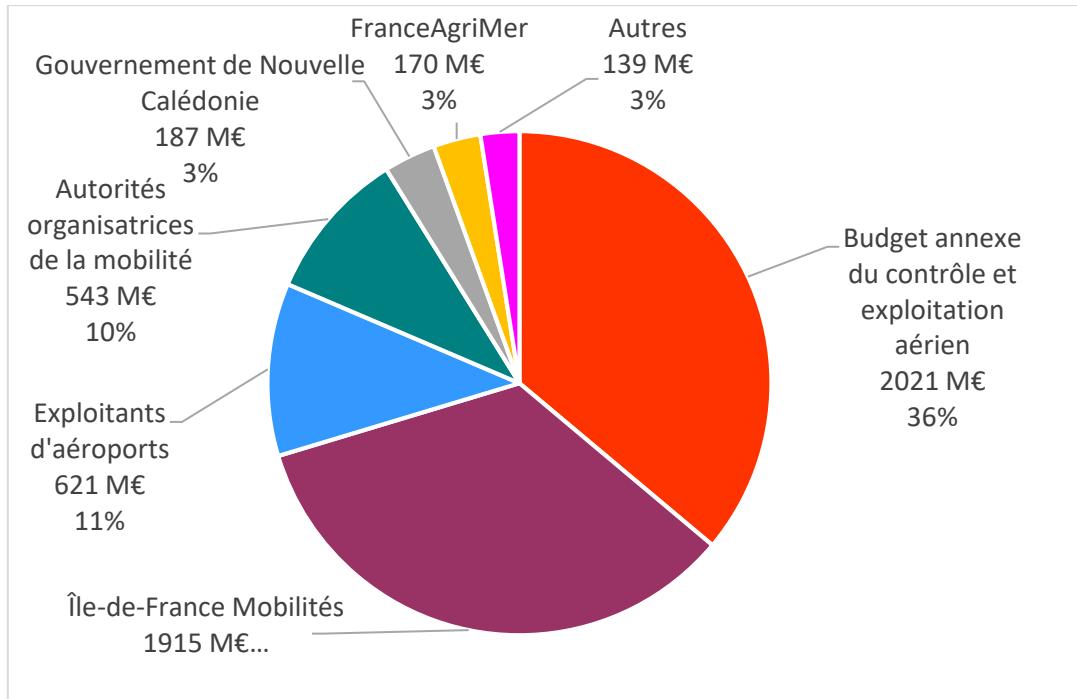
Programme	Organisme bénéficiaire	Capital restant dû au 31/12/2024 (M€)	Date prévisionnelle de remboursement
823	Total programme 823	325,8	
	<i>Fonds national pour la Société Numérique (FSN) – Caisse des Dépôts et Consignations</i>	50,0	04/09/2025
	<i>Cité de la Musique</i>	8,4	15/12/2027
	<i>Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger (AEFE)</i>	23,7	25/11/2032
	<i>Chambre de Commerce et d'Industrie de Guyane</i>	2,1	23/12/2030
	<i>FranceAgriMer (FSE+)</i>	50,0	15/12/2027
	<i>FranceAgriMer (FEAMPA)</i>	5,0	15/12/2025
	<i>Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie</i>	186,6	31/03/2025
824	Budget annexe du contrôle et exploitation aériens (BACEA)	2 020,5	15/12/2032
826	Total programme 826	620,5	
	<i>Prêts accordés à 86 exploitants d'aéroports en 2020 et 2021</i>	476,5	15/09/2035
	<i>Prêts accordés à 62 exploitants d'aéroports en 2022</i>	144,0	15/09/2037
827	Île-de-France Mobilités	1 915,0	31/12/2036
828	Autorités organisatrices de la mobilité	543,3	31/12/2030
830	FranceAgriMer (FSE+)	170,0	15/12/2029
	Total compte de concours financiers	5 595,1	

Source : Cour des comptes d'après DGFIP et DGT

Une lecture par tiers des en-cours plutôt que par programme met en exergue le poids du secteur des transports. Les autorités organisatrices de la mobilité (y compris Île-de-France Mobilités) représentent ainsi 44% du capital restant dû, le BACEA 36 % et les exploitants

d'aéroports 11 %. L'absence en 2024 de nouveau prêt au BACEA conduit en particulier à réduire la part de ce dernier, qui était de 40 % en 2023.

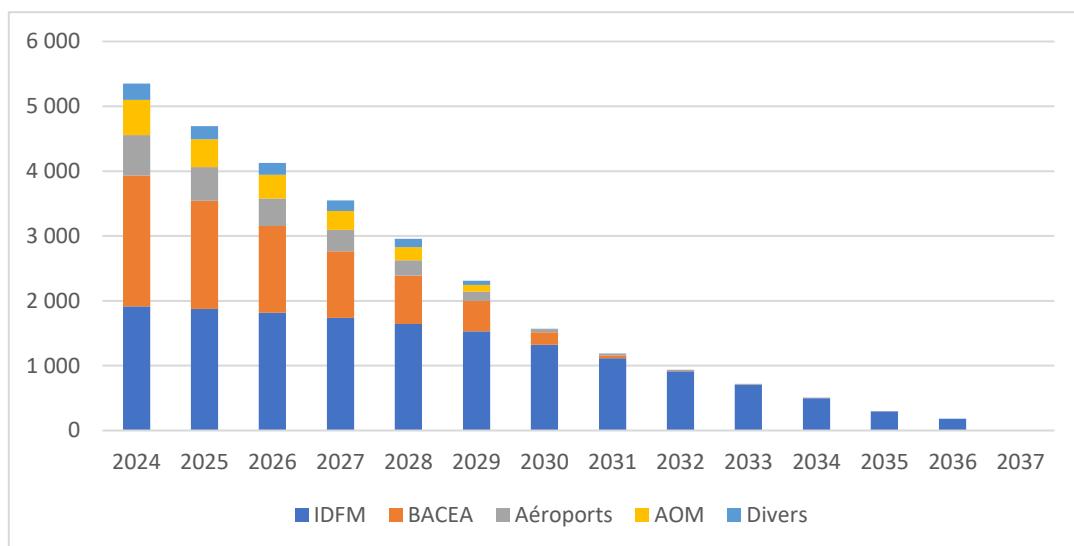
Graphique n° 3 : décomposition par tiers du solde cumulé au 31 décembre 2024 du compte de concours financiers



Source : DGT, DGFiP, retraitements Cour des comptes

Les informations fournies dans le PLF 2025, la signature d'échéanciers de remboursement avec les AOM et les échanges avec l'administration permettent de reconstituer une trajectoire consolidée de remboursement des prêts consentis dans le cadre de ce compte de concours financiers.

Graphique n° 4 : capital restant dû en fin d'exercice des prêts consentis dans le compte de concours financiers (M€)



Source : PLF 2025, GDT, DGFiP, retraitements Cour des comptes

Note : la catégorie divers contient les prêts à FranceAgriMer, au FSN, à l'AEFE, à la CCI de Guyane et à la Cité de la Musique

La trajectoire de remboursement de ces prêts est dominée par les deux emprunts à taux zéro consentis à IDFM en 2020 et 2021, qui représentent 1 915 M€ de capital restant dû fin 2024 et dont le remboursement doit s'achever en 2036⁸.

Si le capital restant dû fin 2024 par le BACEA est plus important (2 020 M€), la maturité des prêts est plus courte, conduisant à une extinction de la créance fin 2033. Cette disparition du BACEA dans le solde du compte de concours financiers est toutefois subordonnée à ce qu'aucun nouveau prêt ne lui soit consenti, ce qui constitue une nouveauté en 2024.

Troisième en-cours en volume (621 M€), les prêts consentis aux exploitants d'aéroports de 2020 à 2021 ont une maturité relativement longue puisqu'ils devraient s'éteindre définitivement fin 2037. Les échéanciers prévoient que plus de la moitié des prêts soient remboursés fin 2028. Le capital restant dû fin 2030 ne s'élèverait plus qu'à 48 M€.

Le remboursement des prêts consentis aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) concerne 543 M€ de capital restant dû. Leur maturité moyenne est beaucoup plus courte que celles consenties à leur homologue d'Île-de-France puisque ces prêts doivent être remboursés avant fin 2030, ainsi que le prévoient les échéanciers signés en 2024 et début 2025.

Enfin, un ensemble de prêts et avances de montants plus modestes regroupés dans le programme 823 pour un total de 84 M€ et dans le programme 830 pour 170 M€ concernent des acteurs divers : FranceAgriMer, le Fonds national pour la société numérique, la chambre de

⁸ Décret en Conseil d'État 2020-1528 du 7 décembre 2020 et décret en Conseil d'État 2021-1727 du 21 décembre 2021. Par comparaison, les taux indicatifs des OAT 15 ans étaient de 0,15% le 14 décembre 2020 et de 0,37% le 24 décembre 2021.

commerce et d'industrie de Guyane, la cité de la musique et l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger. Ces prêts devraient être remboursés fin 2032.

Depuis plusieurs années, la Cour invite l'administration à présenter dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances un échéancier d'amortissement des principaux encours. Si la recommandation de 2021 se limitait à la trajectoire de désendettement du BACEA, la recommandation de 2022 étendait cette recommandation aux principaux débiteurs du compte en demandant que soit inséré un tableau d'amortissement complet des prêts des principaux débiteurs. Dans le projet annuel de performance (PAP) 2024 relatif au compte de concours financiers, des échéanciers de remboursement ont été mentionnés pour les programmes 824 (*Prêts et avances à des services de l'État*, utilisé pour les avances au BACEA), 826 (*Prêts aux exploitants d'aéroports*) et 827 (*Prêts à Île-de-France Mobilités*). Ces tableaux ont été reconduits dans le PAP 2025.

Ces échéanciers de remboursement améliorent de manière significative l'information financière en donnant une prévision de recettes sur le long terme. Ils ne constituent en revanche pas des tableaux d'amortissement complets comme le recommandait la Cour dans ses notes d'exécution budgétaire portant sur les exercices 2022 et 2023. En particulier, ils ne permettent pas une lecture directe de la trajectoire de désendettement grâce à la mention du capital restant dû pour les années à venir.

Par ailleurs, le PAP 2025 indique pour le programme 828 le capital restant dû ainsi que le nombre d'échéanciers de remboursement signés à date mais ne présente en revanche aucun tableau d'amortissement permettant de constater les remboursements prévus et l'évolution du capital restant dû au cours des prochaines années.

Enfin, aucune vision agrégée de la trajectoire de désendettement du compte n'est fournie.

La Cour réitère donc sa recommandation d'insérer dans les documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances des échéanciers complets d'amortissement des prêts des principaux débiteurs faisant apparaître le capital restant dû en fin d'exercice jusqu'à remboursement complet des prêts.

B - Un encours de créances avec une diversité de taux importante

Des avances et prêts d'une durée de 6 à 15 ans ont été consentis aux différents acteurs de la mobilité, avec des taux qui ont connu d'importantes variations dans le temps. Ainsi les prêts accordés en 2020 et 2021 à IDFM d'une durée de 15 ans en amortissement constant avec différé d'amortissement de 7 et 8 ans étaient assortis d'un taux d'intérêt nul, tout comme les prêts consentis à 82 autorités organisatrices de mobilité. Les prêts consentis aux exploitants d'aéroports pour une durée de 10 ans en 2020 étaient assortis d'un taux de 0,45 % et de 0,41 % en 2021, pour une durée de 9 ans.

La remontée des taux en 2022 a conduit l'Agence France Trésor à adapter rapidement sa politique de taux : les taux des prêts consentis aux opérateurs d'aéroports se sont échelonnés en 2022 entre 1,84 % et 3,12 %, au plus près des conditions de marché, les versements ayant été effectués dans un intervalle d'à peine plus d'un mois (entre le 17 juin et le 27 juillet 2022). La même disparité de taux s'observe concernant les prêts à 10 ans consentis au BACEA : 0,45 % en 2020 et 2021 (taux identiques à ceux accordés aux exploitants d'aéroports), 1,56 % en 2022

et 2,78 % en 2023. L'encours de créances présente donc une forte dispersion de taux, qui peut s'expliquer à la fois par les variations dans le temps des conditions de financement de l'État, mais également par des mesures dérogatoires, en particulier pour les prêts accordés aux AOM (dont IDFM) en 2020 et 2021.

Hormis le préfinancement de la PAC, trois nouvelles avances ont été accordées en 2024 : l'une à l'AEFE (7,3 M€ à 2,903 %) et deux autres au Gouvernement de Nouvelle-Calédonie (100 M€ à 3,28 % et 86,6 M€ à 3,085 %). Trois prêts ont par ailleurs été accordés à FranceAgriMer au titre du préfinancement de fonds européens : deux prêts pour le FSE+ (30 M€ chacun au taux de 2,92 %) et un prêt pour le FEAMPA (10 M€ au taux de 2,81 %).

La Cour se félicite de ce que les principales caractéristiques des prêts et avances accordées durant l'année écoulée figurent désormais dans le rapport annuel de performance, comme elle le recommandait. La publication de cette information renforce la transparence de l'usage des fonds publics.

II - Des crédits consommés inférieurs à la budgétisation initiale

Le montant des dépenses constatées sur le compte de concours financiers est inférieur de 2 716 M€ à celui inscrit en loi de finances initiale, soit un écart de 26 %. Des crédits étaient ouverts dans quatre des huit programmes du compte de concours financiers : les programmes 821, 823, 824, 825 et 830.

Tableau n° 3 : crédits ouverts en lois de finances et dépenses exécutées en 2024

En M€	Prog. 821	Prog. 823	Prog. 824	Prog. 825	Prog. 826	Prog. 827	Prog. 828	Prog. 830	Compte
LFI	10 000,00	210,00	238,22	15,00	-	-	-	70,00	10 533,22
LFG	- 1 800,00	- 13,40	- 155,20	- 15,00	-	-	-	-	- 1 983,60
LFI + LFG	8 200,00	196,60	83,02	-	-	-	-	70,00	8 549,62
Exécution	7 552,94	193,90	-	-	-	-	-	70,00	7 816,84

Source : Chorus, DGT, DGFiP, retraitements Cour des comptes

Comme en recettes, l'essentiel de l'écart est imputable au programme 821 - *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics*. Le montant des avances versées à l'ASP dans le cadre de ce programme a été inférieur de 2 447 M€ aux prévisions inscrites en loi de finances initiales. Comme pour les exercices précédents, le montant inscrit à hauteur de 10 Md€ en loi de finances initiales comprenait une marge de sécurité afin de garantir le paiement des aides agricoles. Cet écart de prévision est sans incidence sur le solde. La marge de sécurité apparaît néanmoins de plus en plus confortable, l'écart entre LFI et exécution ayant été de 1 919 M€ en 2022 et 2 064 M€ en 2023.

Deux programmes n'ont enregistré aucune dépense, alors même que la LFI en prévoyait. Ainsi, la reprise du trafic aérien ayant été plus rapide que prévu et ayant contribué au redressement de la trésorerie du BACEA, aucun nouveau prêt ou aucune nouvelle avance n'a été accordé dans le cadre du programme 824 alors que 238,22 M€ de crédits étaient ouverts. Il en va de même pour le programme 825, destiné à assurer le financement par l'ONIAM de

l’indemnisation des victimes du Benfluorex (Mediator). Les 15 M€ ouverts en LFI n’ont pas été consommés. Ces deux programmes expliquent donc pour 253 M€ l’écart entre les crédits ouverts en LFI et leur exécution.

Les crédits du programme 830 ont été exécutés conformément aux prévisions de la LFI. Deux prêts ont ainsi été accordés à FranceAgriMer : l’un de 60 M€ pour le préfinancement du FSE+ et l’autre de 10 M€ pour le préfinancement du FEAMPA.

Enfin, les crédits consommés sur le programme 823 s’élèvent à 193,9 M€, un niveau proche des 210 M€ inscrits en LFI. Ce programme présente la particularité d’être prévu en partie pour faire face aux imprévus. En LFI étaient ainsi ouvertes trois enveloppes : une première de 100 M€ pour les urgences non prévues au moment de l’élaboration de la LFI, une deuxième de 100 M€ destinée aux besoins de trésorerie de FranceAgriMer dans le cadre de la crise agricole et une troisième afin de financer des investissements immobiliers dans neuf établissement français à l’étranger gérés par l’AEFE. FranceAgriMer n’ayant finalement pas eu de besoin de trésorerie en 2024, les deux premières enveloppes ont permis d’accorder des avances au Gouvernement de Nouvelle-Calédonie suite aux émeutes de mai 2024. Une première avance de 100 M€ a ainsi été accordée en juillet 2024, et une deuxième de 86,6 M€ en septembre 2024. La troisième enveloppe a pour sa part été consommée à hauteur de 7,3 M€ (sur 10 M€ ouverts en LFI) par une avance à l’AEFE.

Plusieurs ajustements ont été réalisés en LFG qui ont permis de rapprocher les crédits ouverts en loi de finances des crédits consommés.

Ainsi, 1 800 M€ de crédits ont été annulés en LFG sur le programme 821 destiné au préfinancement de la PAC, ce qui a permis de ramener l’écart entre les crédits ouverts et les crédits consommés à 647 M€, soit 8% des crédits ouverts. Ce compte étant un compte de flux infra annuel, l’ajustement symétrique a été réalisé en recettes et n’a donc pas eu d’effet sur le solde du compte.

Au sein du programme 825, l’intégralité des crédits (15 M€) ouverts au profit de l’ONIAM ont été annulés, l’ONIAM n’ayant pas fait état de besoin dans le cadre de l’indemnisation des victimes du Benfluorex/Mediator. Les crédits du programme 823, destiné essentiellement aux urgences ont également été ajustés (-13,4 M€) afin de le rapprocher de l’exécution. L’écart au final se limite à 16,1 M€, soit 8% des crédits ouverts.

Le dernier ajustement concerne le programme 824 qui comprend les prêts et avances au BACEA. Si 155,2 M€ de crédits ont été annulés en LFG, les crédits ouverts en loi de finances restent supérieurs de 83 M€ aux crédits consommés, soit près de 22 %.

III - Des recettes marquées par le début des remboursements des prêts consentis durant la crise sanitaire liée au Covid-19

Le montant des recettes constatées sur le compte de concours financiers est inférieur de 2 531 M€ aux recettes inscrites en loi de finances initiales pour 2024 (8 288 M€ de recettes constatées pour 10 819 M€ de crédits ouverts), soit un écart de 23 %.

Tableau n° 4 : recettes prévues en lois de finances et recettes enregistrées en 2024

En M€	Prog. 821	Prog. 823	Prog. 824	Prog. 825	Prog. 826	Prog. 827	Prog. 828	Prog. 830	Compte
LFI	10 000,00	313,32	382,36	15,00	78,53	30,00	-	-	10 819,21
LFI	- 1 800,00	- 108,80	- 10,18	-	- 0,39	-	-	-	- 1 919,37
LFI + LFG	8 200,00	204,52	372,18	15,00	78,14	30,00	-	-	8 899,84
Recettes enregistrées	7 552,94	204,52	372,18	-	67,59	30,00	60,49	-	8 287,73

Source : Chorus, DGT, DGFiP, retraitements Cour des comptes

Comme en dépenses, l'essentiel de l'écart entre les crédits votés en LFI et l'exécution est imputable au programme 821. Le montant des avances versées à l'ASP dans le cadre de ce programme a été inférieur de 2 447 M€ aux prévisions inscrites en loi de finances initiales.

La caractéristique principale des recettes du compte de concours financiers est le début du remboursement des prêts consentis dans le secteur des transports durant la crise sanitaire liée au Covid-19.

Deux programmes ont vu leurs recettes exécutées conformément au niveau où elles avaient été votées en loi de finances initiale : le programme 824 qui a vu le BACEA rembourser 367 M€ et le programme 827, Île-de-France Mobilités ayant remboursé comme prévu ses échéances de prêts à hauteur de 30 M€.

Le reste des écarts représente un déficit de recettes de 145 M€ sur les programmes 823, 824, 825 et 826 d'une part, et un excédent de recettes de 60,5 M€ sur le programme 828 d'autre part. Ils s'expliquent essentiellement par deux effets. Contrairement à ce qui était envisagé au moment du vote de la LFI, l'avance d'urgence de 100 M€, finalement mobilisée pour un prêt au Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, n'a pas été remboursée durant l'année 2024 (programme 823). Par ailleurs, l'État a perçu 60,5 M€ de remboursements de prêts des AOM, alors qu'aucune recette n'avait été prévue en loi de finances (programme 828).

Le programme 828 regroupe les prêts accordés à 86 autorités organisatrices de la mobilité (AOM) durant la crise sanitaire liée au Covid 19. Le capital restant dû de ces prêts s'élevait fin 2023 à 603,8 M€. Aucune recette correspondant à des remboursements de ces prêts par les AOM n'a été inscrite en LFI. Plusieurs éléments permettaient pourtant d'inscrire ces recettes sans aucune difficulté : le compte avait enregistré des recettes à hauteur de 26,8 M€ en 2023, le PAP du PLF 2024 indiquait que des échéanciers de remboursement avaient été arrêtés pour 55 AOM et enfin l'indicateur de performance prévoyait que les prêts seraient remboursés à hauteur

de 8,2 %⁹. Par ailleurs, aucune recette n'a non plus été inscrite en LFG début décembre 2024, alors même que la DGFiP indique qu'aucun remboursement n'a eu lieu sans échéancier préalable. Sur l'ensemble de l'année 2024, le programme a enregistré 60,5 M€ de remboursement de capital. Il est particulièrement regrettable qu'aucune recette n'ait été inscrite ni en LFI ni en LFG.

Les AOM doivent rembourser ces prêts avant le 1^{er} janvier 2031, pendant une durée qui ne peut être inférieure à 6 ans, ce qui implique donc un début des remboursements au plus tard en 2025. Mi-janvier 2025, la DGFiP indique que des échéanciers de remboursement sont contractés avec 74 AOM et que 6 autres sont en cours de signature. Ces échéanciers prévoient un apurement de la créance courant 2029. Les remboursements prévus s'élèveraient à 113,7 M€ en 2025 et à 67,1 M€ en 2026. Pourtant, la LFI 2025 adoptée par le Parlement le 5 février 2025 ne fait apparaître à nouveau aucune recette concernant ces remboursements de prêts, pourtant contractualisés. Il conviendrait que ces recettes soient inscrites à l'avenir.

Les autres écarts entre les recettes prévues et exécutées sont de faible ampleur, les remboursements d'avances et de prêts étant globalement honorés (malgré quelques ajustements parmi les exploitants d'aéroports). La plupart des écarts proviennent d'opérations réalisées fin 2023 (moindres tirages de prêts, décalages de remboursements) dont la LFI 2024 n'avait pas pu tenir compte. Ils sont résumés dans le tableau ci-dessous.

⁹ À fin 2023, le taux de remboursement des prêts était de 6,7 %. Au moment de la rédaction du PLF, la DGFiP envisageait donc le remboursement de 1,5 % des prêts, soit 9,7 M€.

Tableau n° 5 : écarts inférieurs à 15 M€ entre les recettes votées en LFI et leur exécution

Description	Écart recettes LFI / exécution (M€)
Prêt accordé à l'AEFE en décembre 2023 inférieur aux crédits prévus à cet effet en LFI 2023 (-6,2 M€), réduisant à proportion le montant des remboursements de capital	-0,8
Rééchelonnement fin 2023 d'une avance accordée à FranceAgriMer pour préfinancer le FEAD, dont le capital a été intégralement remboursé en 2024	-1,5
Rééchelonnement fin 2023 d'une avance accordée à FranceAgriMer pour préfinancer le programme européen de soutien à la reprise REACT-EU, dont le capital a été intégralement remboursé en 2024	-1,5
Report en 2025 du remboursement par FranceAgriMer d'une avance dans le cadre de la gestion du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA)	-5
Total programme 823	-8,5
Prêt accordé au BACEA en décembre 2023 inférieur aux crédits prévus à cet effet en LFI 2023 (50 M€ contre 238 M€), réduisant à proportion le montant des remboursements de capital	-10,2
Total programme 824	-10,2
Remboursements anticipés (notamment exploitants de l'aéroport de Maripasoula et de Saül)	+0,4
Report d'un an de la première échéance de prêts accordés aux exploitants d'aéroport de Nouméa, Pau, Clermont-Ferrand, Saint Pierre Pierrefonds et Quimper	-2,5
Rééchelonnement de 69,9 M€ de prêts aux exploitants d'aéroports de Toulouse, Lyon, Brest, la Martinique et Poitiers ¹⁰	-2,7
Défaut sur les premières échéances de remboursement de prêts de certains exploitants d'aéroports (5,4 M€, dont 1,8 M€ perçus en janvier 2025)	-5,4
Total programme 826	-10,2

Source : DGT

Des ajustements significatifs ont été réalisés en loi de fin de gestion.

Le principal concerne le programme 821 relatif au préfinancement de la PAC : une réduction des inscriptions en recettes de 1,8 Md€, symétrique au mouvement en dépenses a été réalisé. De manière étonnante, l'ajustement en dépenses de -15 M€ sur le programme 825 ne s'est pour sa part pas traduit par un ajustement en recettes du même montant.

Des ajustements à hauteur de 108,8 M€ au sein du programme 823 (divers prêts et avances dont celles accordées au Gouvernement de Nouvelle-Calédonie) et de 10,18 M€ au sein du programme 824 (prêts et avances au BACEA) ont permis de ramener les recettes inscrites en loi de finances au niveau de leur exécution. Les négociations en fin d'année concernant des rééchelonnements de prêts consentis aux exploitants d'aéroports ont conduit à ne procéder qu'à un ajustement mineur des recettes au sein du programme 826, ajustées à hauteur de -0,39 M€.

¹⁰ Cf. Annexe n° 1 :

Les recettes inscrites en lois de finances s'élèvent sur ce programme à 78,14 M€ contre 67,59 M€ effectivement encaissées.

Enfin, comme mentionné supra, aucun ajustement des recettes attendues sur le programme 828 relatif au remboursement des prêts consentis aux AOM n'a eu lieu, alors que des recettes avaient déjà été encaissées.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *Recommandation réitérée : 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, faisant explicitement apparaître le capital restant dû en fin d'exercice (direction générale du Trésor, direction générale des finances publiques) ;*
 2. *Nouvelle recommandation : inscrire dans les prochaines lois de finances les recettes correspondant aux remboursements des prêts pour les AOM lorsqu'un échéancier de remboursement a été contractualisé (direction générale des finances publiques).*
-

Chapitre II

La gestion du compte de concours financiers

I - Un compte qui ne distingue pas clairement les avances et les prêts

Le compte de concours financiers retrace l'octroi par l'État d'avances, limitées à une durée de deux ans, et de prêts. Ces derniers se sont en particulier multipliés auprès des acteurs des transports de 2020 à 2022 durant la crise sanitaire.

Pendant plusieurs années, la Cour a relevé que le compte de concours financiers n'était pas en conformité avec son article constitutif (article 46 de la loi de finances pour 2006) puisqu'il ne prévoyait que l'octroi « d'avances » sans mentionner la possibilité d'accorder des « prêts ». La dénomination du compte de concours financiers symbolisait cet état de fait puisqu'alors même qu'il retraçait des prêts, il s'intitulait *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, sans mention des prêts.

L'année 2023 a été le premier exercice à apporter une réponse satisfaisante à la demande de la Cour puisque la loi de finances pour 2023 a modifié¹¹ l'article 46 de la loi du 30 décembre 2005 pour ajouter les prêts dans le périmètre du compte de concours financiers. Le compte de concours financiers a été renommé en *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* et les intitulés des programmes contenant des prêts ont également été revus en conséquence.

Par ailleurs, le périmètre du compte a été modifié pour l'exercice 2023 avec la création du programme 830 - *Prêts à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens*.

Ce dernier vise à préfinancer les dépenses engagées par FranceAgriMer au titre de fonds européens (FSE+ et Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, FEAMPA). Les remboursements de l'Union Européenne à FranceAgriMer n'interviennent, en moyenne, que deux à trois ans après l'engagement de la dépense. La création de ce nouveau programme a été retenue car FranceAgriMer ne pouvait se constituer de trésorerie par l'un des moyens suivants :

- sa propre trésorerie, la trésorerie FSE+ n'étant pas fongible avec la trésorerie générale de l'opérateur (compte ségrégué) ;

¹¹ Dans son article n° 121

- un emprunt souscrit par FranceAgriMer, l'opérateur figurant sur la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de souscrire un emprunt de plus de douze mois ;
- des avances du Trésor sur le programme 823 - *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics*, les avances de ce programme n'ayant pas vocation à servir de préfinancement de programmes pluriannuels.

Comme vu *supra*, ce programme a été utilisé à hauteur de 70 M€ en 2024.

Cette nouvelle organisation budgétaire visait à ce que FranceAgriMer perçoive des prêts depuis le programme 830 et des avances depuis le programme 823. Il s'agissait là d'un dispositif vertueux afin de distinguer les avances et les prêts et de suivre plus aisément la trajectoire de désendettement de ces derniers.

Cette distinction est toutefois apparue imparfaite dès l'origine. D'une part, un prêt FSE+ à FranceAgriMer est présent dans le programme 823, alors même que le programme 830 avait vocation à accueillir l'ensemble des prêts. D'autre part, le programme 823 ne comporte pas que des avances mais également les prêts à l'AEFE, à la Cité de la Musique ou à la CCI de Guyane.

Interrogée sur le suivi de la recommandation de supprimer le programme 830 pour regrouper l'ensemble des avances et prêts à FranceAgriMer dans le programme 823, la direction du Budget a fait part de son opposition, arguant que « *la distinction des durées des prêts et avances portés par les deux programmes, fonde l'existence de ces deux vecteurs dans un souci de lisibilité et de suivi.* »

En 2024, un prêt FEAMPA d'un montant de 10 M€, a été accordé le 23 décembre 2024, et doit être remboursé au plus tard le 15 décembre 2027, soit dans un délai inférieur à 4 ans. Or l'arrêté du 21 mai 2004 portant adoption des règles relatives à la comptabilité générale de l'État dispose que « *Les prêts sont accordés pour une durée supérieure à 4 ans, alors que les avances sont octroyées par l'État pour une durée de 2 ans, renouvelable une fois sur autorisation expresse* ». Au regard de ces règles comptables, cet instrument financier relèverait plutôt de la catégorie des avances.

L'article 24 de la Lolf dispose quant à lui que « *Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.* » mais n'introduit pas la distinction par maturité qui a conduit à la création du programme 830, d'autant qu'un prêt du FSE+ reste enregistré sur le programme 823 et que le programme 830 contient en son sein un objet financier qui serait qualifié d'avance par les règles de comptabilité générale. Le programme 823 - *Avances à des organismes distincts de l'État gérant des services publics*, qui comprend non seulement des avances mais aussi des prêts, devrait donc voir son intitulé modifié en conséquence et sa présentation stratégique en faire état.

La création du programme 830 n'ayant pas permis d'isoler avec rigueur les prêts à FranceAgriMer, la Cour maintient sa recommandation de supprimer le programme 830 et de réunir dans le programme 823 l'ensemble des avances et des prêts accordés à FranceAgriMer.

II - La suppression bienvenue du programme 829, inutilisé depuis sa création

Créé fin 2021¹², le programme 829 concernait les prêts et avances au Groupement d’Intérêt Public Aix Marseille Provence-Mobilités. Il visait à soutenir les projets d’infrastructures de transports collectifs du quotidien prioritaires pour la métropole Aix-Marseille-Provence. Il s’inscrivait parmi 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. N’ayant jamais été utilisé, ce programme a été fermé pour l’exercice 2024.

III - La démarche de performance

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

L’objectif assigné au compte par son projet annuel de performance est de respecter les règles d’emploi des avances découlant des dispositions de l’article 24 de la Lolf, en ce qui concerne tous les programmes, à l’exception du programme 828.

La mise en œuvre de cet objectif s’analyse au moyen de deux indicateurs 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. L’objectif était fixé à 1 dans le projet de loi de finances pour 2023. Aucun nouveau décret n’a été pris dans le courant de l’exercice 2024 mais l’ONIAM dispose d’une dérogation permanente¹³, comptabilisée tous les ans tant qu’elle reste en vigueur. L’indicateur de performance s’établit donc à 1 pour l’année 2024.

¹² Crée en loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

¹³ Décret pris en Conseil d’État n° 2013-909 du 10 octobre 2013.

Tableau n° 6 : résultats de l'indicateur « respect de la règle de neutralité budgétaire des opérations, pour l'État » (2013-2024)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Cible	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	3	1
Réalisation	1	1	1	1	1	1	1	2	2	0	1	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 prêts et avances du Trésor ») mesure le nombre de prêts et avances ayant donné lieu :

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

L'objectif fixé dans le PLF 2024 était qu'aucun prêt ou avance ne soit dans les cas ci-dessus. Si aucun renouvellement, recouvrement immédiat ou constatation d'une perte probable n'a eu lieu, treize rééchelonnements ont été accordés. Ces derniers, qui ont fait l'objet d'une décision le 14 décembre 2024¹⁴, concernent les exploitants de cinq aéroports qui rencontrent des difficultés de trésorerie : Brest, Lyon, la Martinique, Poitiers et Toulouse.

Tableau n° 7 : résultats de l'indicateur « respect des conditions de durée des prêts et avances du Trésor » (2013-2024)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Cible	1	1	1	3	2	1	1	0	0	0	0	0
Réalisation	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	13

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

Conformément à la recommandation de la Cour formulée dans la NEB 2023, la DGT a fait figurer dans le RAP 2025 les principales conditions des prêts accordés durant l'année 2024. Aucun nouveau décret de dérogation à la règle de neutralité budgétaire n'a été pris en 2024.

¹⁴ Décision du 3 décembre 2024 de rééchelonnement de 13 prêts accordés à 5 aéroports en 2020, 2021 et 2022 (NOR : ECOT2431904S). Cf. également Annexe n° 1 :.

B - Des indicateurs de performance du programme 828 qui devraient être revus

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 30/06/2021* (indicateur 1.1) 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* (indicateur 1.2).

Le taux de consommation des crédits (indicateur 1.1) était de 100 % dès 2021 : l'ensemble des AOM respectant les critères d'éligibilité et ayant demandé à bénéficier du dispositif avaient obtenu le versement d'une avance remboursable. Depuis, aucun crédit n'a été consommé et l'indicateur est sans objet. Il conviendrait de le supprimer. Dans l'hypothèse où toutes les AOM n'auraient pas contracté un échéancier de remboursement au moment de la préparation du projet PLF, l'introduction d'un indicateur permettant de suivre la contractualisation des échéanciers manquants pourrait être opportun.

Concernant le taux de remboursement (indicateur 1.2), l'objectif pour 2024 était de 8,2 %. Sa réalisation s'établit à 16,1 % : suite aux remboursements de 2024, 103,9 M€ ont été remboursés sur 647,3 M€ de capital prêté. L'écart important entre l'objectif et sa réalisation tient à la signature de 19 échéanciers de remboursement postérieurement à la rédaction du PLF 2024.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

3. *Recommandation reformulée : Supprimer le programme 830 et regrouper l'ensemble des avances et des prêts à FranceAgriMer dans le programme 823 (direction du budget)*
-

Annexes

Annexe n° 1 : prêts aux exploitants d'aéroports rééchelonnés en 2024

Aéroport	Prêt accordé en 2020	Prêt accordé en 2021	Prêt accordé en 2022	Total
Brest Bretagne	4 212 832 €	1 999 697 €	1 488 840 €	7 701 369 €
Martinique - Aimé Césaire	7 298 000 €	3 312 386 €	7 206 900 €	17 817 286 €
Poitiers-Biard	941 377 €	787 161 €	1 053 875 €	2 782 413 €
Toulouse-Blagnac	16 002 119 €	9 575 550 €	6 406 088 €	31 983 757 €
Lyon Saint-Exupéry Lyon Bron	-	-	9 326 225 €	9 326 225 €
Total	28 454 328 €	15 674 794 €	25 481 928 €	69 611 050 €

Source : Décision du 3 décembre 2024 de rééchelonnement de 13 prêts accordés à 5 aéroports en 2020, 2021 et 2022

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
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, faisant explicitement apparaître le capital restant dû en fin d'exercice (direction générale du Trésor, direction générale des finances publiques)	<p><u>Réponse de la DGT</u></p> <p>La recommandation [...] a été mise en œuvre de façon agrégée dans le PAP 2025.</p> <p>Pour les principaux programmes, le PAP comprend dans « l'Équilibre du compte et évaluation des recettes » de la partie Mission des échéanciers de remboursement du capital restant dû par exercice. Pour chaque échéancier, le total de capital restant dû et le tableau d'amortissement est précisé par programme. Les trois programmes concernés sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • P824 (Budget annexe du contrôle et exploitation aériens - BACEA) : l'échéancier détaille les recettes prévues entre 2025 et 2035 ; • P826 (Prêts aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité) : l'ensemble des 183 prêts restant à rembourser (sur 232 prêts accordés) est synthétisé en un seul tableau, indiquant les recettes prévues entre 2025 et 2032 ; • P827 (Prêts destinés à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19) : l'échéancier détaille les recettes prévues entre 2025 et 2036. <p>Pour des raisons de lisibilité, les taux d'intérêt de chaque opération ne sont pas mentionnés dans le PAP. À titre d'exemple, pour l'exercice 2025, la recette prévisionnelle de 365,5 M€ au P824 (BACEA) concerne 27 opérations. De même, la recette prévisionnelle de 98,7 M€ pour l'exercice 2026 du P826 (aéroports) concerne 183 opérations.</p> <p>Pour mémoire, les intérêts dus au titre des différents programmes ne sont pas perçus sur le compte de concours financiers mais sont sur le budget général au sein des recettes non fiscales.</p> <p><u>Réponse de la DGFiP</u></p> <p>La recommandation semblait respectée en communiquant, dans le cadre du PAP 2025, le montant total des prêts versés et le montant total restant</p>	<p>La DGT mentionne pour les programmes dont elle est gestionnaire des échéanciers de remboursements des principaux débiteurs. Il ne s'agit pas d'un tableau d'amortissement présentant le capital restant dû à la fin de chaque exercice qui demande à être reconstitué à partir des remboursements prévus.</p> <p>Pour le programme dont elle est gestionnaire, la DGFiP ne mentionne que le capital restant dû en fin d'exercice. Les échéanciers prévisionnels de remboursement et le capital restant dû à la fin des futurs exercices ne sont pas communiqués. La reconstitution du tableau d'amortissement des prêts n'est possible que grâce aux échanges avec l'administration.</p> <p>Les éléments de la DGFiP sont disponibles en pages 15 et 16 du PAP, celle de la DGT en page 72 du PAP, rendant une difficile une vision d'ensemble.</p> <p>Il n'est donc pas possible sur la seule base du PAP de reconstituer la trajectoire de désendettement du compte.</p>	<p>Recommandation non mise en œuvre</p> <p>Recommandation réitérée</p>

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
		dû, sur le périmètre des AOM ayant conclu un échéancier de remboursement. Nous comprenons toutefois que la Cour souhaite que le niveau de communication soit moins agrégé. Il est prévu de remédier à cette situation dans le prochain PAP.		
2	Nouvelle recommandation : afficher dans les rapports annuels de performance annexés aux projets de loi de règlement les principales caractéristiques (durée, taux, profil d'amortissement) des prêts accordés durant l'année, en particulier pour les prêts ayant fait l'objet d'un décret en Conseil d'État pour déroger à la règle de neutralité budgétaire des opérations pour l'Etat, ainsi que la justification de ces caractéristiques (direction générale du Trésor, direction générale des finances publiques).	L'administration s'est conformée à cette recommandation dans le RAP 2024		Recommandation mise en œuvre

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
3	Nouvelle recommandation : Supprimer le programme 830 et regrouper l'ensemble des avances à FranceAgriMer dans le programme 823 (direction du budget).	<p>L'évolution concernant la modification des intitulés de la mission et de certains programmes pour introduire la notion de prêt (en fonction de la maturité) dans la maquette budgétaire de la loi de finances initiale pour 2023 a permis de répondre à une observation récurrente de la Cour, qui considérait que la définition des « avances » et « prêts » dans le recueil des normes comptables de l'État (RNCE) était opposable.</p> <p>Depuis la création du programme 830 en loi de finances initiale pour 2023, l'État peut octroyer des prêts, au sens du RNCE, destinés au préfinancement des dépenses pluriannuelles engagées au titre du fonds social européen (FSE+). Depuis 2024, le programme permet également d'accorder des prêts à FranceAgriMer dans le cadre du préfinancement du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA).</p> <p>En conséquence, l'administration ne partage pas l'analyse de la Cour conduisant à la suppression du programme 830 afin de regrouper l'ensemble des prêts et avances accordés à FranceAgriMer dans le programme 823.</p> <p>Dans le cadre de la maquette budgétaire modifiée en 2023, l'administration s'attache à accorder uniquement de nouveaux crédits au programme 823 dont la maturité initiale correspond à des « avances » au sens du RNCE.</p> <p>La recommandation formulée dans la note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2023 ne permettrait plus de conserver une distinction claire entre prêts et avances qui pourraient être accordés à FranceAgriMer, principe directeur de la maquette actuelle, puisque le programme 823 n'héberge en principe que des avances de moins de deux ans (tous organismes confondus).</p> <p>Concernant la suggestion de la Cour de répartir <u>à l'avenir</u> ces avances et ces prêts à FranceAgriMer entre les programmes 823 et 830, selon la maturité, elle pourra être étudiée dans le cadre de la préparation du PLF pour 2026.</p>	Cf. développements au I du chapitre 2	Recommandation non mise en œuvre Recommandation reformulée