



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

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2018

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

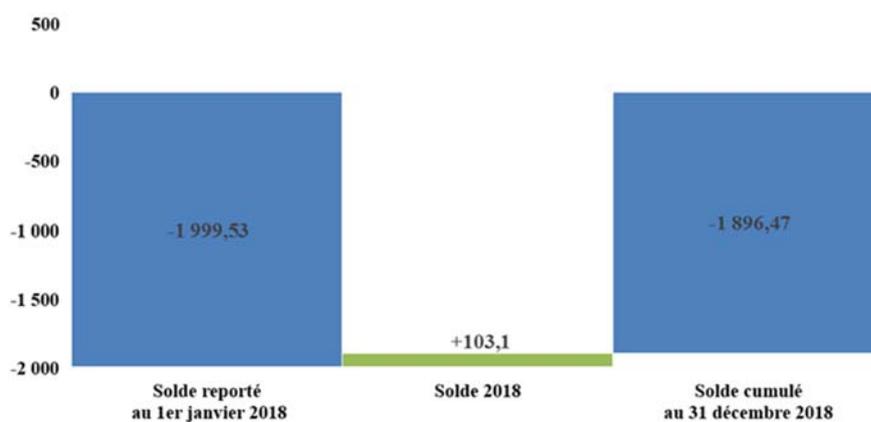
Programme 821 – Avances à l'Agence de services et de paiement (ASP), au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (PAC)

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

Programme 824 – Avances à des services de l'État

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

**Graphique n° 1 : Solde du compte de concours financiers
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après Chorus et données des ministères économiques et financiers

Synthèse

Les recettes et les dépenses budgétaires 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. Par conséquent, les opérations enregistrées sur ce compte de concours financiers n'ont pas d'impact sur le déficit public au sens de la comptabilité nationale.

En 2018, ce compte a enregistré des dépenses à hauteur de de 14 996,2 M€ pour des recettes d'un montant de 15 009,3 M€, ce qui a conduit à dégager un solde positif de 103,1 M€

Malgré ce résultat positif, le solde cumulé du compte reste fortement déficitaire (- 1896 M€), du fait des avances accordées de longue date au fonds pour la société numérique (850 M€) et au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (805,2 Md€).

Si le compte est composé de quatre programmes, la quasi-totalité des dépenses et en recettes est portée par le 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). En effet, avec des dépenses d'un montant de 14 859,1 M€, ce programme a engendré 99,1 % des dépenses du compte. En dépit de ces montants, l'impact du programme 821 sur le solde du compte de concours financiers est nul, du fait d'un dispositif de versement / remboursement des avances intervenant dans le cadre du même exercice budgétaire.

Le 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 »)* n'enregistrant, depuis sa création en 2011, aucun mouvement en recettes et en dépenses, le solde du compte de concours financier est *de facto* celui des programmes 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics* (67,42 M€ de recettes, 137,1 M€ de dépenses) et 824 *Avances à des services de l'État* (172,80 M€ de recettes, aucune dépense), qui ont représentés en 2018, moins de 1 % de dépenses et moins de 2 % des recettes du compte.

Recommandation

Recommandation n° 1 (direction du budget) : *Poursuivre et accélérer le désendettement du budget annexe Contrôle et exploitation aériens à l'égard du compte de concours financiers (nouvelle recommandation).*

Sommaire

Introduction.....	6
1 Les résultats de l'exercice	8
1.1 Un solde annuel positif, qui améliore un solde cumulé encore très négatif.....	8
1.2 Un montant d'avances versées inférieur de près de 10 % aux prévisions	10
1.3 Des recettes inférieures de près de 8 % à la prévision initiale.....	12
2 La gestion du compte de concours financiers.....	14
2.1 Le versement de certaines des avances du compte de concours financiers s'écarte des dispositions de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances	14
2.2 La démarche de performance est centrée sur la conformité juridique du compte.....	17
3 Les recommandations de la Cour	19
3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017...	19
3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018	21

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 octroyée 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 le Trésor en période complémentaire ;

- *des organismes distincts de l'État gérant des services publics : établissements publics nationaux, services concédés, sociétés d'économie mixte, organismes divers de caractère social - programme 823*. Ce programme porte une enveloppe de crédits en vue de répondre à des besoins urgents ou de 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 peuvent recourir à l'emprunt pour une durée supérieure à un an auprès d'un établissement de crédit³ ;

- *d'autres services de l'État : budgets annexes, services autonomes - 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. l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

- *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 ce dernier serait amené à venir en aide financièrement aux victimes du Médiateur que les laboratoires Servier refuseraient d'indemniser.

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 pris en recettes au compte de concours financier, les intérêts sont, pour leur part, des recettes inscrites au budget général.

Si l'Agence France Trésor (AFT) gère les quatre programmes, la directrice générale du Trésor en étant la responsable, les demandes d'avances sont instruites conjointement par l'AFT et les bureaux sectoriels concernés de la direction du budget⁴.

⁴ Circulaire du 27 juillet 2015 (NOR : FCPB1518875C) relative aux règles d'octroi des avances du Trésor à certains organismes publics (ci-après la circulaire du 27 juillet 2015).

1 Les résultats de l'exercice

1.1 Un solde annuel positif, qui améliore un solde cumulé encore très négatif

Le solde 2018 (+ 103,06 M€) du compte de concours financier en exécution est excédentaire alors que le solde arrêté en loi de finance initiale était déficitaire (- 213,68 M€).

Le solde 2018 est en outre davantage excédentaire que celui de l'exercice 2017 (+ 52 M€).

Ces deux exercices excédentaires résultent largement du fait que le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, lourdement débiteur vis-à-vis du compte de concours financiers poursuit, son désendettement à l'égard de ce dernier.

Tableau n° 1 : Soldes prévisionnels et réalisés en 2018

<i>En M€</i>	Programme 821	Programme 823	Programme 824	Programme 825	Compte
<i>Recettes LFI⁵</i>	16 000	159,79	190,03	15	16 364,82
<i>Dépenses LFI</i>	16 000	476,30	87,20	15	16 578,50
<i>Solde LFI</i>	0	- 316,51	+102,83	0	- 213,68
<i>Recettes enregistrées</i>	14 859,10	67,36	172,80	0	15 099,26
<i>Crédits consommés</i>	14 859,10	137,10	0	0	14 996,20
<i>Solde exécution</i>	0	- 69,68	172,80	0	+103,06

Source : Cour des comptes d'après LFI et Chorus

L'amélioration entre la prévision et l'exécution résulte pour l'essentiel du non-versement de l'avance prévue au profit du BACEA

⁵ LFI : loi de finances initiale.

(programme 824) et de l'activité plus faible qu'attendue du programme 823, le montant des avances versées ayant été 3,5 fois inférieur à ce qui était arrêté.

En conséquence du solde 2018, le solde cumulé du compte s'améliore, s'établissant à - 1,896 Md€ contre - 1,995 Md€ en 2017.

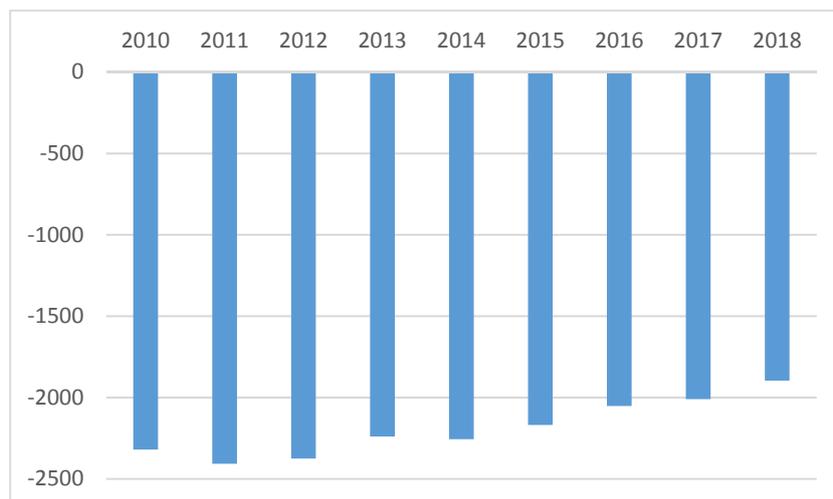
Le solde cumulé fortement déficitaire du compte trouve, pour une large part, son origine dans le versement, en 2010, d'une avance de 1,2 Md€ à un fonds sans personnalité juridique⁶, le fonds pour la société numérique (FSN)⁷ prévu par le programme d'investissements d'avenir et dans le montant cumulé des avances octroyées au BACEA (*Cf. infra*). Le FSN et le BACEA sont en effet débiteurs du compte, respectivement à hauteur de 850 et 805,2 M€, soit un total de 1 655,2 M€, correspondant à 87,3 % du déficit cumulé.

En principe, l'avance au FSN devrait être remboursée en totalité en 2020⁸. En outre, le montant cumulé des avances au BACEA diminue régulièrement depuis un pic atteint en 2014 (*Cf. infra*). Toutes choses égales par ailleurs, le déficit cumulé du compte devrait donc se résorber fortement sur les exercices à venir.

⁶ Les fonds sans personnalité juridique sont des véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion administrative et financière est confiée à un tiers. Ces fonds permettent d'isoler comptablement des moyens (subventions, taxes affectées) affectés à un objet particulier. Cet outil n'est toutefois ni prévu par la LOLF ni par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁷ 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.

⁸ L'avance pour 10 ans de 1,2 Md€ au FSN a été remboursée à hauteur de 350 M€ sur les exercices 2012 et 2013. Le solde (850 M€) doit être remboursé en 2020 aux termes de la convention du 2 septembre 2010 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissements d'avenir (action « développement de l'économie numérique »), publiée au Journal officiel du 4 septembre 2010.

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

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

1.2 Un montant d'avances versées inférieur de près de 10 % aux prévisions

Le montant des crédits ouverts en 2018, au profit du compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, s'est élevé à 16 578,5 M€ pour une consommation de 14 996,3 M€, inférieure de 1 582,2 M€ à l'autorisation parlementaire, soit 9,54 %.

La majeure partie de l'écart s'explique par un montant d'avances versés à l'ASP (programme 821) inférieur de 1 140,90 M€ à la prévision de dépenses, tout en relevant que le montant 16 000 M€ demandé en loi de finances initiale comprenait une marge de sécurité pour garantir la continuité du paiement des aides agricoles.

Sur le programme 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics*, la loi de finances initiale a ouvert un montant de crédits de 476,3 M€, réparti en quatre enveloppes, consommé à hauteur de 137,1 M€.

Une enveloppe de 50 M€ ouverte pour faire face à d'éventuels besoins de financement urgents et imprévus d'entités publiques, a permis de financer, à hauteur de 15 M€ un besoin de trésorerie du fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (FAFCEA) et des conseils de la formation.

Une deuxième enveloppe de 350 M€ a été ouverte pour faire face aux besoins de trésorerie de FranceAgriMer au titre des dispositifs agricoles d'une part, et au titre du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD⁹) d'autre part. Une avance de 60 M€ a ainsi été octroyée à FranceAgrimer dans le cadre de la gestion du stockage public de lait en poudre et du soutien à l'aval de la filière volailles touchée par la grippe aviaire. En raison de l'évolution de la trésorerie de l'organisme, l'avance n'a pas été consommée. Par ailleurs, afin de faire face au décalage par rapport au calendrier prévisionnel des remboursements européens au titre du FEAD, une avance de 80 M€ intégralement consommée, a été octroyée à FranceAgrimer.

Une troisième enveloppe de 7,4 M€ intégralement consommée, a été ouverte pour le financement de travaux immobiliers portés par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Enfin, une enveloppe de 68,9 M€ consommée à hauteur de 34,7 M€ a été ouverte pour aider au financement du déménagement de l'Institut Mines-Télécom (IMT) de Paris à Saclay en 2019.

Sur le programme 824 *Avances à des services de l'État*, la loi de finances a ouvert un montant de crédits de 87,2 M€ en 2018. Néanmoins, aucune avance n'a été octroyée, compte tenu de la situation positive de la trésorerie du BACEA.

Enfin, le programme 825 ayant été à nouveau « inactif » en 2018¹⁰, aucune avance n'a été versée.

⁹ Il convient de relever que le FEAD est juridiquement distinct de FranceAgriMer.

¹⁰ Depuis la création, en 2011, du programme 825, les enveloppes prévues (15 M€/ an) n'ont jamais été utilisées, les laboratoires Servier ayant indemnisé l'ensemble des victimes. Si, en 2017, les laboratoires Servier ont refusé l'indemnisation dans deux dossiers, les plaignants n'ont pas sollicité l'ONIAM.

1.3 Des recettes inférieures de près de 8 % à la prévision initiale

Le montant des recettes attendues en 2018 était de 16 364,82 M€ pour des recettes réalisées de 15 099,26 M€ soit un écart de 7,8 %.

Les recettes en provenance de l'ASP ont été nettement inférieures aux prévisions, à hauteur de la baisse du montant des avances versées (effet, le versement des avances à l'ASP et leur remboursement intégral par celle-ci ont lieu au cours du même exercice budgétaire). L'écart de recettes du programme 821 représente à lui seul 90 % de l'écart à la prévision.

Sur le programme 824, les recettes issues du BACEA ont été inférieures de 17,2 M€ en raison de l'annulation d'un remboursement anticipé.

Sur le programme 823, les recettes ont été inférieures de 92,4 M€ à la prévision essentiellement pour deux motifs.

En loi de finances initiale, alors qu'un remboursement de 100 M€ a été inscrit au titre de FranceAgriMer, 45 M€ ont effectivement été remboursés, l'écart de 55 M€ s'expliquant comme suit. D'une part, une avance de 45 M€ accordée en 2017, au titre des dispositifs agricoles, remboursable en 2019, a été remboursée par anticipation en 2018. D'autre part, une avance de 100 M€ accordée en 2017, a vu son remboursement, normalement prévu en 2018, reporté en 2019, du fait des difficultés de trésorerie de FranceAgrimer dans le cadre du financement du FEAD.

Par ailleurs, la loi de finances initiale envisageait le décaissement et le remboursement de la totalité de la réserve d'urgence de 50 M€ Or, seul un montant de 15 M€ a été décaissé et remboursé au profit du FAFCEA et des conseils de la formation, institués auprès des chambres des métiers et de l'artisanat. En conséquence, la recette perçue sur cette réserve s'élève à 15 M€ soit un écart de recettes de - 35 M€

Tableau n° 2 : Écart entre les prévisions et exécutions de recettes

<i>Avances (en M€)</i>	Recettes prévues en LFI	Recettes perçues	Écart
<i>FranceAgriMer</i>	100	45	- 55
<i>Réserve du programme</i>	50	15	- 35
<i>Autres</i>	9,79	7,36	-2,43

Source : AFT programme 823

Enfin, l'inactivité du programme 825 explique pour 15 M€ l'écart à la prévision.

2 La gestion du compte de concours financiers

2.1 Le versement de certaines des avances du compte de concours financiers s'écarte des dispositions de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances

2.1.1 L'État accorde des prêts au moyen d'un compte destiné à octroyer des avances

L'article 46 de la loi de finances pour 2006, qui institue le compte de concours financiers, prévoit que ce dernier permet l'octroi d'« avances » sans mentionner la possibilité d'accorder de « prêts », à la différence, par exemple, du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, qui évoque l'octroi de « prêts », conformément à la distinction opérée par l'article 24 de la LOLF.

Si, ni la LOLF, ni l'article 46 de la loi de finances pour 2006 ne définissent les durées respectives des prêts et des avances, le recueil des normes comptables de l'État¹¹ indique que « *les prêts sont accordés pour une durée supérieure à quatre ans ; les avances sont octroyées par l'État pour une durée de deux ans, renouvelable une fois sur autorisation expresse.* »

Dès lors, dans le silence de la loi organique et de la loi de finances, la définition du recueil des normes comptables de l'État, postérieure à ces deux textes, est opposable.

Or, *via* le compte, des « avances » ont été octroyées pour une durée très nettement supérieure à 2 ans (10 ans pour le FSN, 12 ans pour le BACEA, 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, il apparaît utile soit d'ajuster le fonctionnement du compte au droit en vigueur, et donc cesser d'octroyer des avances d'une durée supérieure à quatre ans, soit d'autoriser, *via* la loi de finances, l'octroi de prêts dans le cadre du compte de concours financiers.

¹¹ Dans sa dernière version, issue de l'arrêté ministériel du 24 juillet 2018.

2.1.2 Un remboursement d'avances au moyen de nouvelles avances, sans durée réellement déterminée

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

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

Ces modalités d'utilisation ont longtemps caractérisé les relations entre le compte de concours financiers et le BACEA, alors même qu'un tel financement contrevient aux dispositions précitées de l'article 24 de la LOLF, ce qui avait conduit la Cour à recommander de proscrire ce mécanisme.

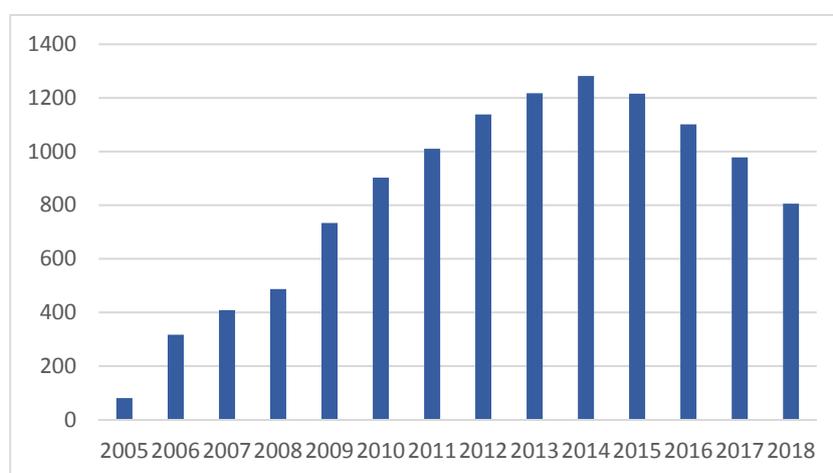
L'exercice 2018 marque cependant une inflexion positive : l'avance de 87,2 M€ prévue en LFI n'a finalement pas été versée.

Par ailleurs, compte tenu des remboursements effectués depuis 2014, le stock des avances qui lui ont été octroyées est en diminution depuis cinq ans, même s'il reste à un niveau élevé (Cf. graphique ci-après).

L'endettement du BACEA vis-à-vis du compte du compte de concours financiers

Depuis son pic en 2014, la dette du BACEA vis-à-vis du compte a reflué de 475,1 M€ Pour autant elle reste à un niveau élevé (805,2 M€).

Graphique n° 3 : Dette du BACEA (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après AFT

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

2.2 La démarche de performance est centrée sur la conformité juridique du compte

L'objectif¹² 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 indicateurs¹³ 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.

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.

Depuis 2010, les programmes 821, 823 et 824 n'ont jamais donné lieu à dérogation. En revanche, en application des dispositions du décret n° 2013-909 du 10 octobre 2013 (ci-après le décret du 10 octobre 2013) exonérant d'intérêts les avances de l'État à l'ONIAM au titre de l'indemnisation des victimes du Médiateur, les avances accordées à l'ONIAM ne donnent pas lieu au paiement d'intérêts.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur du décret du 10 octobre 2013, la cible est fixée à un, partant du constat des dispositions en vigueur du décret, sans possibilité pour l'administration de s'améliorer.

Tableau n° 3 : Résultats de l'indicateur « respect de la règle de neutralité budgétaire des opérations, pour l'État » (2010-2018)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cible	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Réalisation	0	0	0	1	1	1	1	1	1

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

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

¹² Tel que mentionné dans la documentation budgétaire.

¹³ Ces sont des indicateurs de mission.

renouvellement, recouvrement immédiat ou poursuite à cette fin, rééchelonnement, poursuites ou constatation de perte probable.

Cet indicateur, dès lors qu'il n'est pas combiné à un indicateur rendant compte du coût des incidents de remboursement, traite de façon équivalente, des défauts de paiement aux conséquences budgétaires éventuellement très différentes.

Il convient de relever au passage que la situation du BACEA n'est pas comptabilisée, par l'administration, comme contraire au respect des conditions de durée des avances du Trésor, ce qui est contestable.

Tableau n° 4 : Résultats de l'indicateur « respect des conditions de durée des avances du Trésor » (2010-2018)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cible	0	0	1	1	1	1	3	2	1
Réalisation	0	0	0	1	1	1	1	0	0

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

Au total, les indicateurs utilisés rendent essentiellement compte de la conformité juridique du fonctionnement du compte, ils ne mesurent donc pas la performance telle qu'entendue par la LOLF.

3 Les recommandations de la Cour

3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017

1. *Proscrire le remboursement d'une avance au moyen d'une nouvelle avance dans la circulaire fixant les règles de fonctionnement des avances (recommandation 2016 reformulée).*

La direction générale du Trésor indique qu'il lui est difficile d'isoler l'utilisation qui est faite des avances et estime que l'inscription de la règle proposée ferait peser une contrainte sur l'État alors que, dans des circonstances exceptionnelles, où le risque de défaut d'un organisme serait avéré, il pourrait être plus efficace et préférable pour le contribuable d'octroyer une avance du Trésor plutôt qu'un financement bancaire classique pour refinancer l'avance octroyée antérieurement.

Au regard de cette réponse, la mise en œuvre de la recommandation est donc incomplète.

Cependant, le BACEA, principalement concerné, a entamé en 2015 une stratégie de désendettement. Il en est résulté une baisse de l'encours des avances au bilan du BACEA, qui s'élève en 2018 à 805,6 M€ contre 1 281 M€ en 2014. Cette stratégie de désendettement devrait se poursuivre en 2019 (Cf. disposition de la loi de finances initiale pour 2019).

Il importe que cette stratégie soit confortée et que le BACEA poursuive et accélère son désendettement à l'égard du compte concours financier.

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

L'administration rappelle que le droit en vigueur ouvre déjà la possibilité d'un mandatement d'office d'une dépense d'un établissement public (Cf. dernier alinéa de l'article 194 du décret n° 2012-1246 du

7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (ci-après le décret GBCP)).

En outre, en l'absence de crédits dédiés au remboursement des avances, les ministères de tutelle peuvent contraindre un établissement à programmer le remboursement à son budget (Cf. article 176 du GBCP).

L'administration indique que la circulaire du 25 juillet 2015 relative aux règles d'octroi des avances du Trésor à certains organismes publics pourrait être complétée lors d'une prochaine mise à jour dans le sens des recommandations de la Cour.

Par ailleurs, la proposition de la Cour consistant à prévoir que le ministère de tutelle assure le complément de remboursement qui ne serait pas pris en charge par un établissement *via* un redéploiement de crédits en gestion au sein des programmes dont il est responsable, permettrait d'améliorer la sécurisation des remboursements à l'AFT. Un tel redéploiement a d'ailleurs déjà été mise en œuvre fin 2017 dans le cadre des avances faites à l'INRAP. Il ne devrait toutefois pas être prévu automatiquement, au risque de déresponsabiliser les opérateurs bénéficiant de ces avances. Pour autant, la circulaire du 25 juillet 2015 pourrait être utilement complétée en mentionnant la possibilité de mettre en œuvre ce type de redéploiement.

Compte tenu de l'acceptation de principe de la recommandation par l'administration, la Cour ne la renouvelle pas au titre de 2018 mais sera vigilante quant à sa mise en œuvre effective.

3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

- 1. Poursuivre et accélérer le désendettement du budget annexe Contrôle et exploitation aériens à l'égard du compte de concours financiers (nouvelle recommandation).*

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

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)

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

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Proscrire le remboursement d'une avance au moyen d'une nouvelle avance dans la circulaire fixant les règles de fonctionnement des avances (recommandation 2016 reformulée)	<p>L'administration reconnaît qu'il convient d'éviter de financer par des avances le déséquilibre structurel d'un organisme et, en effet, un symptôme de ce déséquilibre peut être un refinancement perpétuel d'une avance par de nouvelles avances. Toutefois, l'existence du refinancement régulier ne permet pas nécessairement de conclure à un problème structurel : par exemple, certains organismes ont pour mission d'avancer régulièrement des fonds européens et par conséquent ont besoin d'un financement quasi permanent de l'État ; d'autres organismes financent des investissements et peuvent bénéficier régulièrement d'avances pour de nouveaux projets.</p> <p>La proposition de la Cour pose des difficultés opérationnelles de mise en œuvre. En effet, la trésorerie des organismes est fongible.</p>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>

		<p>Il n'est dès lors pas possible d'isoler l'utilisation qui est faite des avances, ni, en retour, l'origine des fonds utilisés pour leur remboursement. Par conséquent, des dispositions visant à proscrire dans la circulaire le remboursement d'une avance par une nouvelle avance seraient très difficilement applicables en pratique.</p> <p>Du reste, introduire cette règle au niveau réglementaire ferait peser une contrainte sur l'État alors que, dans des circonstances exceptionnelles, où le risque de défaut d'un organisme serait avéré, il pourrait être plus efficace et préférable pour le contribuable d'octroyer une avance du Trésor plutôt qu'un financement bancaire classique pour refinancer l'avance octroyée antérieurement.</p> <p>Dans la cadre du programme 824, le recours aux avances du Trésor a pour vocation de concourir au financement des investissements en complément de l'autofinancement dégagé par le BACEA. La Cour avait d'ailleurs confirmé il y a quelques années l'opportunité de ce recours en rappelant le bénéfice notamment en termes de coûts de la substitution des avances du Trésor aux emprunts bancaires. C'est la raison qui avait motivé le choix de regrouper les besoins de financements externes du</p>	
--	--	---	--

		<p>BACEA sur des avances du Trésor, permettant ainsi de limiter la fragmentation de la dette publique.</p> <p>Le gouvernement rejoint la Cour sur l'objectif de désendettement progressif du BACEA en dégagant durablement une capacité d'autofinancement adéquate. Au regard des risques sur les recettes, cette capacité repose donc avant tout sur la maîtrise durable des dépenses de personnel et d'exploitation et sur la priorisation des investissements.</p> <p>À ce titre le gouvernement est attaché à la recherche d'économies structurelles permettant de mettre en œuvre son désendettement. C'est dans cet esprit qu'ont été octroyés les financements récents, avec, en LFI 2017, une avance (102,6 M€) significativement inférieure aux remboursements (225,6 M€).</p> <p>Le BACEA poursuit en 2018 et 2019 cette trajectoire de désendettement :</p> <ul style="list-style-type: none">- en 2018, l'avance dont le montant a été plafonné à 87,2 M€ n'a pas été octroyée en raison de la bonne situation de la trésorerie du BACEA, améliorée par le dynamisme de ses ressources propres. Les remboursements s'élèvent à 172,8 M€;	
--	--	--	--

		- en 2019, le montant de crédits ouverts en LFI est plafonné à 59,7 M€ alors que les remboursements attendus s'élèvent à 122 M€ ¹⁴ .	
2	Prévoir dans la circulaire fixant les règles de fonctionnement des avances l'impossibilité d'approuver tout projet de budget d'établissement public n'incluant pas le remboursement d'une avance et, à défaut, la contribution du ministère de tutelle concerné en cas de non-paiement durant deux exercices consécutifs (recommandation 2016 reformulée)	<p>L'administration rappelle que le droit en vigueur ouvre déjà la possibilité d'un mandatement d'office d'une dépense d'un établissement public. En effet, si un établissement public ne respecte pas l'échéancier de remboursement des avances du Trésor qui lui ont été accordées, en application du dernier alinéa de l'article 194 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (ci-après le décret GBCP), le ministre chargé du budget a la possibilité, à la demande du créancier ou de sa propre initiative, et après mise en demeure restée sans effet, de procéder au mandatement d'office de la dépense dans la limite des crédits ouverts au sein de l'organisme public.</p> <p>En outre, en l'absence de crédits dédiés au remboursement des avances, les ministères de tutelle peuvent contraindre un établissement à programmer le remboursement à son budget. En</p>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>

¹⁴ La recette de 130,7 M€ prévue en LFI comprend le remboursement des avances octroyées entre 2010 et 2017 et de l'avance de 87,2 M€ qui aurait dû être octroyé en 2018. En l'absence d'avance accordée en 2018, le montant de recettes attendu en 2019 est diminué de 8,7 M€ Il s'élève à 122 M€

		<p>effet, ils disposent d'un pouvoir d'approbation des budgets des établissements publics, puisqu'en application de l'article 176 du GBCP, « <i>le budget une fois voté est soumis pour approbation aux ministères de tutelle</i> ». Les textes ne précisent pas les motifs pour lesquels les tutelles peuvent refuser d'approuver un budget. Les tutelles peuvent ainsi, dans le cadre actuel, refuser l'approbation d'un budget qui n'inscrirait pas en dépense le montant prévu pour le remboursement de l'avance accordée.</p> <p>Dans le sens des recommandations de la Cour, la circulaire du 25 juillet 2015 relative aux règles d'octroi des avances du Trésor à certains organismes publics pourrait être complétée lors d'une prochaine mise à jour de mentions précisant que les budgets des organismes soumis au décret GBCP sont soumis à l'approbation des tutelles et qu'un refus d'approbation pourrait le cas échéant être motivé par l'absence de programmation à ce budget du remboursement des échéances dues.</p> <p>Par ailleurs, la proposition de la Cour consistant à prévoir que le ministère de tutelle assure le complément de remboursement qui ne serait pas pris en charge par un établissement <i>via</i> un redéploiement de crédits en gestion au sein des programmes dont</p>	
--	--	--	--

		il est responsable, permettrait d'améliorer la sécurisation des remboursements à l'AFT. Un tel redéploiement a d'ailleurs déjà été mise en œuvre fin 2017 dans le cadre des avances faites à l'INRAP. Il ne devrait toutefois pas être prévu automatiquement, au risque de déresponsabiliser les opérateurs bénéficiant de ces avances. Pour autant, la circulaire du 25 juillet 2015 pourrait être utilement complétée en mentionnant la possibilité de mettre en œuvre ce type de redéploiement.	
--	--	--	--

** Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

