

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

BUDGET GÉNÉRAL
MISSION INTERMINISTÉRIELLE
RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES
ANNEXE AU PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT
DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES POUR

2020

AVANCES À DES SERVICES DE L'ÉTAT



PROGRAMME 824

AVANCES À DES SERVICES DE L'ÉTAT

Avances à des services de l'État

Programme n° 824 | BILAN STRATÉGIQUE

BILAN STRATÉGIQUE DU RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES

Emmanuel MOULIN

Directeur général du Trésor

Responsable du programme n° 824 : Avances à des services de l'État

L'objet du programme est de permettre d'octroyer des avances à des services non distincts de l'État. Le programme porte actuellement sur les crédits correspondant à une seule avance, bénéficiant au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA).

Jusqu'en 2004 inclus, le recours à l'emprunt par le BACEA s'effectuait auprès d'établissements bancaires. À partir de l'exercice 2005, l'emprunt auprès du secteur bancaire a été remplacé par le recours à des avances du Trésor.

En effet, les avances substituent à un financement bancaire ou obligataire obtenu par le bénéficiaire une ressource de l'État qui dispose de meilleures conditions financières. Elles permettent de prévenir une fragmentation de la dette des administrations publiques ou un accroissement de leur charge d'intérêt. Au total, les créances du secteur privé sur les administrations publiques sont plus faibles aujourd'hui qu'en 2004.

Un tel mode de financement n'a cependant pas vocation à être pérenne, conformément à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dont l'article 24 dispose que « les avances sont accordées pour une durée déterminée ». Le recours par le BACEA aux avances du Trésor permet de concourir au financement de ses investissements en complément de l'autofinancement dégagé.

La situation favorable de trésorerie du BACEA lui a permis de poursuivre une trajectoire de désendettement de 2015 à 2019. Le stock d'avances à rembourser est ainsi passé de 1 281,5 M€ en 2014 à 667,4 M€ en 2019. Le montant de remboursements attendu pour 2020 s'élevait à 106,3 M€. Symétriquement, des crédits pour un montant de 50 M€ ont été ouverts sur le programme 824, permettant un désendettement minimal de 56,3 M€.

Toutefois en 2020, la pandémie de covid-19 a entraîné une chute du trafic aérien de 70 % en nombre de passagers par rapport à son niveau de 2019. Les ressources du budget annexe étant dans leur quasi-totalité fonction des vols (redevances de navigation aérienne) et des passagers (taxe d'aviation civile), la pandémie a ainsi engendré un niveau de recettes exécutées pour le BACEA s'élevant à 853 M€, soit une baisse de 1 212 M€ (- 58 %) par rapport à la LFI 2020 (2 065 M€).

En conséquence, afin de permettre l'exécution en 2020 des dépenses du BACEA peu flexibles à court terme, un montant cumulé de 1 250 M€ d'avances a été octroyé au profit du BACEA (hors remboursement annuel de dette), portant son endettement à 1 811 M€ à fin 2020, contre 667 M€ fin 2019.

Les modalités de remboursement sont encadrées par deux conventions d'avances, fixant l'année limite de remboursement à 2030.

Avances à des services de l'État

Programme n° 824 | PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES

PRÉSENTATION DES CRÉDITS

2020 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2020 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
<i>Prévision LFI 2020</i> Consommation 2020			
01 – Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	50 000 000 1 250 000 000	50 000 000 1 250 000 000	50 000 000
Total des AE prévues en LFI	50 000 000	50 000 000	50 000 000
Ouvertures / annulations par FdC et AdP			
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP	+1 400 000 000	+1 400 000 000	
Total des AE ouvertes	1 450 000 000	1 450 000 000	
Total des AE consommées	1 250 000 000	1 250 000 000	

2020 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
<i>Prévision LFI 2020</i> Consommation 2020			
01 – Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	50 000 000 1 250 000 000	50 000 000 1 250 000 000	50 000 000
Total des CP prévus en LFI	50 000 000	50 000 000	50 000 000
Ouvertures / annulations par FdC et AdP			
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP	+1 400 000 000	+1 400 000 000	
Total des CP ouverts	1 450 000 000	1 450 000 000	
Total des CP consommés	1 250 000 000	1 250 000 000	

2019 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LFI) ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2019 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
<i>Prévision LFI 2019</i> Consommation 2019			
01 – Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	59 712 861	59 712 861	59 712 861

Avances à des services de l'État

Programme n° 824 | PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
<i>Prévision LFI 2019</i>			
<i>Consommation 2019</i>			
			0
Total des AE prévues en LFI	59 712 861	59 712 861	59 712 861
Total des AE consommées	0		0

2019 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
<i>Prévision LFI 2019</i>			
<i>Consommation 2019</i>			
01 – Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	59 712 861	59 712 861	59 712 861
			0
Total des CP prévus en LFI	59 712 861	59 712 861	59 712 861
Total des CP consommés	0		0

PRÉSENTATION PAR TITRE ET CATÉGORIE DES CRÉDITS CONSOMMÉS

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées* en 2019	Ouvertes en LFI pour 2020	Consommées* en 2020	Consommées* en 2019	Ouverts en LFI pour 2020	Consommées* en 2020
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	0	50 000 000	1 250 000 000	0	50 000 000	1 250 000 000
Prêts et avances	0	50 000 000	1 250 000 000	0	50 000 000	1 250 000 000
Total hors FdC et AdP		50 000 000			50 000 000	
Ouvertures et annulations* hors titre 2		+1 400 000 000			+1 400 000 000	
Total*	0	1 450 000 000	1 250 000 000	0	1 450 000 000	1 250 000 000

* y.c. FdC et AdP

RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS

LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Date de signature	Ouvertures				Annulations			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres
23/03/2020		500 000 000		500 000 000				
25/04/2020		700 000 000		700 000 000				
30/11/2020		200 000 000		200 000 000				
Total		1 400 000 000		1 400 000 000				

TOTAL DES OUVERTURES ET ANNULATIONS (Y.C. FDC ET ADP)

	Ouvertures				Annulations			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres	Titre 2	Autres titres
Total général		1 400 000 000		1 400 000 000				

Avances à des services de l'État

Programme n° 824 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME

ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU PROGRAMME

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action <i>Prévision LFI Consommation</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 * Dépenses de personnel	Autres titres *	Total y.c. FdC et AdP	Titre 2 * Dépenses de personnel	Autres titres *	Total y.c. FdC et AdP
01 – Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »		50 000 000 1 250 000 000	50 000 000 1 250 000 000		50 000 000 1 250 000 000	50 000 000 1 250 000 000
Total des crédits prévus en LFI *	0	50 000 000	50 000 000	0	50 000 000	50 000 000
Ouvertures / annulations y.c. FdC et AdP		+1 400 000 000	+1 400 000 000		+1 400 000 000	+1 400 000 000
Total des crédits ouverts	0	1 450 000 000	1 450 000 000	0	1 450 000 000	1 450 000 000
Total des crédits consommés	0	1 250 000 000	1 250 000 000	0	1 250 000 000	1 250 000 000
Crédits ouverts - crédits consommés		+200 000 000	+200 000 000		+200 000 000	+200 000 000

* hors FdC et AdP pour les montants de la LFI

Le montant d'autorisations d'engagement effectivement consommées en 2020 s'élève à 1 250 000 000 €. Il est réparti en deux enveloppes :

- Une avance de 550 M€ a été octroyée au BACEA afin de couvrir son besoin de financement en 2020 provoqué par l'effondrement du trafic aérien dû à la pandémie de Covid-19.
- Une avance de 700 M€ a ensuite été octroyée afin de tenir compte de l'aggravation du besoin de financement du BACEA.

Ce montant d'avances a été octroyé en quatre tirages : 400 M€ en avril puis 250 M€ et 150 M€ en juillet, et 450 M€ en octobre.

PASSAGE DU PLF À LA LFI

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
PLF	0	50 000 000	50 000 000	0	50 000 000	50 000 000
Amendements	0	0	0	0	0	0
LFI	0	50 000 000	50 000 000	0	50 000 000	50 000 000

JUSTIFICATION DES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES ET DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Quatre enveloppes ont été ouvertes sur ce programme au titre de l'année 2020, dont trois en loi de finances rectificative, pour un montant total de 1 450 M€ mais dont seuls 1 250 M€ ont été consommés :

- La loi de finances initiale a ouvert sur ce programme un montant de crédits de 50 M€ en 2020. Il s'agissait essentiellement d'une mesure de précaution, l'objectif étant plutôt de poursuivre la réduction de la dette du budget annexe « contrôle et exploitation aériens » (BACEA), qui s'élevait à 667 M€ au 31 décembre 2019. Cette enveloppe a été consommée en totalité.
- La première loi de finances rectificative pour 2020 du 23 mars 2020 a ouvert des crédits à hauteur de 500 M€ pour couvrir le besoin de financement en 2020 du BACEA provoqué par l'effondrement du trafic aérien, dû à la pandémie de Covid-19. Cette enveloppe a été consommée en totalité.
- La deuxième loi de finances rectificative pour 2020 du 25 avril 2020 a ouvert une enveloppe de 700 M€ sur ce programme, compte tenu de l'aggravation du besoin de financement du BACEA. Cette enveloppe a été consommée en totalité.
- La quatrième loi de finances rectificative pour 2020 du 30 novembre 2020 a ouvert en complément une avance de 200 M€ d'euros pour compenser les baisses de recettes du budget annexe. Cette enveloppe n'a pas été consommée compte tenu de recettes moins dégradées qu'anticipé sur les derniers mois de l'année.

DÉPENSES PLURIANNUELLES

Avances à des services de l'État

Programme n° 824 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

SUIVI DES CRÉDITS DE PAIEMENT ASSOCIÉS À LA CONSOMMATION
DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (HORS TITRE 2)

AE 2020	CP 2020
AE ouvertes en 2020 * (E1) 1 450 000 000	CP ouverts en 2020 * (P1) 1 450 000 000
AE engagées en 2020 (E2) 1 250 000 000	CP consommés en 2020 (P2) 1 250 000 000
AE affectées non engagées au 31/12/2020 (E3) 0	dont CP consommés en 2020 sur engagements antérieurs à 2020 (P3 = P2 - P4) 0
AE non affectées non engagées au 31/12/2020 (E4 = E1 - E2 - E3) 200 000 000	dont CP consommés en 2020 sur engagements 2020 (P4) 1 250 000 000

RESTES À PAYER

Engagements ≤ 2019 non couverts par des paiements au 31/12/2019 brut (R1) 0				
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2019 (R2) 0				
Engagements ≤ 2019 non couverts par des paiements au 31/12/2019 net (R3 = R1 + R2) 0	-	CP consommés en 2020 sur engagements antérieurs à 2020 (P3 = P2 - P4) 0	=	Engagements ≤ 2019 non couverts par des paiements au 31/12/2020 (R4 = R3 - P3) 0
AE engagées en 2020 (E2) 1 250 000 000	-	CP consommés en 2020 sur engagements 2020 (P4) 1 250 000 000	=	Engagements 2020 non couverts par des paiements au 31/12/2020 (R5 = E2 - P4) 0
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2020 (R6 = R4 + R5) 0
				Estimation des CP 2021 sur engagements non couverts au 31/12/2020 (P5) 0
				Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2021 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2020 (P6 = R6 - P5) 0

NB : les montants ci-dessus correspondent uniquement aux crédits hors titre 2

* LFI 2020 + reports 2019 + mouvements réglementaires + FdC + AdP + fongibilité asymétrique + LFR

Les avances étant octroyées annuellement, les montants non consommés sont perdus et n'ouvrent droit à aucun crédit au titre des exercices ultérieurs. En conséquence, les crédits ouverts en LFI mais non consommés n'ont pas vocation à être reportés et les engagements non couverts par des paiements doivent être annulés en fin d'exercice.

JUSTIFICATION PAR ACTION

ACTION

01 – Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

Action / Sous-action <i>Prévision LFI y.c. FdC et AdP</i> <i>Réalisation</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
01 – Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »		50 000 000 1 250 000 000	50 000 000 1 250 000 000		50 000 000 1 250 000 000	50 000 000 1 250 000 000

Le montant d'autorisations d'engagement effectivement consommées en 2020 s'élève à 1 250 M€, soit 1 200 M€ de plus que le montant de 50 M€ prévu en LFI. Ce montant constituait essentiellement une mesure de précaution, destiné à concourir aux investissements du Budget annexe « contrôle et exploitation aériens » (BACEA) en complément de l'autofinancement dégagé. L'objectif était alors de poursuivre la réduction de la dette du BACEA amorcée en 2015.

La consommation des autorisations d'engagement est répartie en deux enveloppes :

- Une avance de 550 M€ a été octroyée à partir des crédits ouverts en LFI, soit un montant de 50 M€, et des crédits ouverts par la première loi de finances rectificative pour 2020 du 23 mars 2020 à hauteur de 500 M€. L'avance a permis de couvrir le besoin de financement en 2020 provoqué par l'effondrement du trafic aérien dû à la pandémie de Covid-19.
- Une avance de 700 M€ a ensuite été octroyée à partir des crédits ouverts par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 du 25 avril 2020 à hauteur de 700 M€. L'avance a permis au BACEA de faire face à l'aggravation de son besoin de financement.

Compte tenu de la chute du trafic aérien et par conséquent, de la forte baisse des recettes du BACEA, les deux avances ont permis l'exécution en 2020 à la fois des dépenses d'investissement et, à titre exceptionnel dans le contexte de crise sanitaire, des dépenses d'exploitation du BACEA peu flexibles à court terme, notamment la masse salariale (1,22 Md€, soit en moyenne 101 M€ mensuels) et les versements contractuels aux organismes extérieurs (225 M€).

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation	Prévision LFI y.c. FdC et AdP	Réalisation
Titre 7 : Dépenses d'opérations financières	50 000 000	1 250 000 000	50 000 000	1 250 000 000
Prêts et avances	50 000 000	1 250 000 000	50 000 000	1 250 000 000
Total	50 000 000	1 250 000 000	50 000 000	1 250 000 000

Avances à des services de l'État

Programme n° 824 | JUSTIFICATION AU PREMIER EURO