

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
PROGRAMME 823
RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES
ANNEXE AU PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT
DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES POUR

2022

AVANCES À DES
ORGANISMES DISTINCTS
DE L'ÉTAT ET GÉRANT DES
SERVICES PUBLICS



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

Bilan stratégique du rapport annuel de performances

Emmanuel MOULIN

Directeur général du Trésor

Responsable du programme n° 823 : Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics

L'objet du programme 823 est d'octroyer des avances à divers organismes, distincts de l'État, gérant des services publics. Les avances permettent de prévenir une fragmentation de la dette des administrations publiques : la centralisation de l'émission de dette publique permet de bénéficier des avantages d'un marché de dette liquide et s'appuyant sur une large base d'investisseurs diversifiés.

Les avances de ce programme sont principalement des avances de court terme qui permettent de répondre à des situations d'urgence caractérisée, pour assurer la continuité de l'action publique, ou pour mettre en œuvre de façon accélérée une mesure de politique publique. Elles autorisent également la couverture provisoire d'un besoin de financement imprévu, qu'une ressource durable et certaine doit venir assurer ultérieurement de façon pérenne. L'anticipation d'une ressource potentielle ne suffit pas à caractériser la nature certaine de cette ressource.

En outre, des « avances » de durée supérieure à deux ans, c'est-à-dire le cas échéant, des prêts au sens de la norme n° 7 du recueil des normes comptables de l'État¹ (RNCE), peuvent également être octroyées aux organismes publics entrant dans le champ de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Celui-ci interdit en effet aux organismes divers d'administration centrale (ODAC), sous réserve des exceptions législatives prévues par la loi de programmation des finances publiques, de s'endetter auprès d'un établissement de crédit ou d'émettre un titre de créance d'une durée supérieure à 12 mois.

Les avances de terme supérieur à deux ans doivent financer exclusivement des dépenses d'investissement, sous réserve de l'absence d'autres ressources rapidement disponibles et d'une réelle capacité financière et juridique de remboursement par l'organisme bénéficiaire. Elles sont accordées en principe à des organismes dont l'activité génère des ressources propres suffisantes pour couvrir le remboursement de l'avance.

Pilotage et acteurs

L'Agence France Trésor (AFT) est chargée de la mise en œuvre des avances. Elle veille, dans la limite de ses prérogatives, au respect des règles d'utilisation des avances du Trésor, notamment leur remboursement à la date prévue. Cependant, elle n'assure pas la tutelle des organismes bénéficiaires de l'avance. Elle dispose de moyens limités pour contraindre un service bénéficiaire au remboursement de l'avance.

¹ Le recueil définit les prêts comme les fonds versés à des tiers pour une durée supérieure à 4 ans.

Présentation des crédits

2022 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2022 / 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
	Prévision LFI 2022	Consommation 2022		
01 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	332 400 000	38 202 654	332 400 000	332 400 000
Total des AE prévues en LFI	332 400 000		332 400 000	332 400 000
Ouvertures / annulations par FdC et AdP				
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP		+49 000 000	+49 000 000	
Total des AE ouvertes		381 400 000	381 400 000	
Total des AE consommées		38 202 654	38 202 654	

2022 / 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
	Prévision LFI 2022	Consommation 2022		
01 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	349 400 000	94 970 654	349 400 000	349 400 000
Total des CP prévus en LFI	349 400 000		349 400 000	349 400 000
Ouvertures / annulations par FdC et AdP				
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP		+77 968 000	+77 968 000	
Total des CP ouverts		427 368 000	427 368 000	
Total des CP consommés		94 970 654	94 970 654	

2021 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LFI) ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2021 / 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
	Prévision LFI 2021	Consommation 2021		
01 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	375 000 000		375 000 000	375 000 000

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

Programme n° 823 | Présentation des crédits et des dépenses fiscales

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7	Total	Total
	Dépenses d'opérations financières	hors FdC et AdP prévus en LFI	y.c. FdC et AdP
	Prévision LFI 2021		
	Consommation 2021		
	162 363 458		162 363 458
Total des AE prévues en LFI	375 000 000	375 000 000	375 000 000
Total des AE consommées	162 363 458		162 363 458

2021 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7	Total	Total
	Dépenses d'opérations financières	hors FdC et AdP prévus en LFI	y.c. FdC et AdP
	Prévision LFI 2021		
	Consommation 2021		
01 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	358 000 000 105 595 458	358 000 000	358 000 000 105 595 458
Total des CP prévus en LFI	358 000 000	358 000 000	358 000 000
Total des CP consommés	105 595 458		105 595 458

PRÉSENTATION PAR TITRE ET CATÉGORIE DES CRÉDITS CONSOMMÉS

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées* en 2021	Ouvertes en 2022	Consommées* en 2022	Consommés* en 2021	Ouverts en 2022	Consommés* en 2022
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	162 363 458	332 400 000	38 202 654	105 595 458	349 400 000	94 970 654
Prêts et avances	162 363 458	332 400 000	38 202 654	105 595 458	349 400 000	94 970 654
Total hors FdC et AdP		332 400 000			349 400 000	
Ouvertures et annulations* hors titre 2		+49 000 000			+77 968 000	
Total*	162 363 458	381 400 000	38 202 654	105 595 458	427 368 000	94 970 654

* y.c. FdC et AdP

RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS

ARRÊTÉS DE REPORT ANTICIPÉ OU ISOLÉ HORS TRANCHES FONCTIONNELLES ET HORS FONDS DE CONCOURS

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
29/03/2022				39 768 000				
Total				39 768 000				

ARRÊTÉS DE REPORT GÉNÉRAL HORS FDC HORS AENE

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
25/03/2022		537 636 542		537 636 542				
Total		537 636 542		537 636 542				

DÉCRETS D'AVANCE

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
07/04/2022						488 000 000		488 000 000
Total						488 000 000		488 000 000

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
01/12/2022						636 542		11 436 542
Total						636 542		11 436 542

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		537 636 542		577 404 542		488 636 542		499 436 542

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

Programme n° 823 | Présentation des crédits et des dépenses fiscales

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 à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics		332 400 000 38 202 654	332 400 000 38 202 654		349 400 000 94 970 654	349 400 000 94 970 654
Total des crédits prévus en LFI *	0	332 400 000	332 400 000	0	349 400 000	349 400 000
Ouvertures / annulations y.c. FdC et AdP		+49 000 000	+49 000 000		+77 968 000	+77 968 000
Total des crédits ouverts	0	381 400 000	381 400 000	0	427 368 000	427 368 000
Total des crédits consommés	0	38 202 654	38 202 654	0	94 970 654	94 970 654
Crédits ouverts - crédits consommés		+343 197 346	+343 197 346		+332 397 346	+332 397 346

* hors FdC et AdP pour les montants de la LFI

Le montant de crédits ouverts pour 2022 s'élève à 381,4 M€ en AE et 427,4 M€ en CP sur ce programme. L'écart de 46,0 M€ entre les AE et les CP provient :

- de 56,8 M € de CP reportés de 2021 à 2022, composés de :
 - 39,8 M€ au titre d'une avance accordée à l'Agence de services et de paiement (ASP) en 2021 et versée en 2022 ;
 - 17 M€ au titre d'une avance pour FranceAgriMer (FAM) dont le versement était prévu en 2022 lors de l'engagement des crédits en 2021 ;
- d'annulations de CP de 11,4 M€ en LFR2 pour 2022 qui contribuent à réduire l'écart d'autant;
- d'annulations d'AE de 0,6 M€ M€ en LFR2 pour 2022 qui contribuent à augmenter l'écart d'autant.

Par ailleurs, un montant de 49 M€ d'AE et de CP a été reporté de 2021 à 2022 afin d'octroyer une avance au GIP l'Europe à Mayotte. Ce report est neutre sur l'écart entre les crédits ouverts en AE et en CP.

Le montant d'autorisations d'engagement effectivement consommées en 2022 s'élève à 38,2 M€. Il est inférieur au montant de crédits de paiement consommés qui s'élèvent à 95,0 M€. L'écart de 56,8 M€ correspond aux deux avances mentionnées ci-dessus dont les crédits de paiement ont été engagés en 2021 et reportés en 2022.

PASSAGE DU PLF À LA LFI

PLF	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
	0	317 400 000	317 400 000	0	334 400 000	334 400 000

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

Programme n° 823 | Justification au premier euro

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
Amendements	0	+15 000 000	+15 000 000	0	+15 000 000	+15 000 000
LFI	0	332 400 000	332 400 000	0	349 400 000	349 400 000

Afin de sécuriser et stabiliser le marché de la garantie financière des opérateurs de voyages et de séjours dans un contexte de crise économique et sanitaire, la loi de finances a institué un « Fonds de garantie des opérateurs de voyages et de séjours » (FGOVS) dont la gestion administrative est confiée à la Caisse Centrale de Réassurance (CCR). Afin d'amorcer l'activité de ce fonds qui ne dispose ni de provisions ni de réserves, les crédits ouverts en prévision de l'octroi d'une avance au FGOVS ont été soumis au vote du Parlement par amendement. Le montant de crédits à ouvrir, 15 M€ en AE et en CP, n'était pas arrêté lors de la rédaction du PLF.

Dépenses pluriannuelles

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

Programme n° 823 | Justification au premier euro

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

AE 2022	CP 2022
AE ouvertes en 2022 * (E1) 381 400 000	CP ouverts en 2022 * (P1) 427 368 000
AE engagées en 2022 (E2) 38 202 654	CP consommés en 2022 (P2) 94 970 654
AE affectées non engagées au 31/12/2022 (E3) 0	dont CP consommés en 2022 sur engagements antérieurs à 2022 (P3 = P2 - P4) 31 365 702
AE non affectées non engagées au 31/12/2022 (E4 = E1 - E2 - E3) 343 197 346	dont CP consommés en 2022 sur engagements 2022 (P4) 63 604 952

RESTES À PAYER

Engagements ≤ 2021 non couverts par des paiements au 31/12/2021 brut (R1) 56 768 000					
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2021 (R2) 0					
Engagements ≤ 2021 non couverts par des paiements au 31/12/2021 net (R3 = R1 + R2) 56 768 000	–	CP consommés en 2022 sur engagements antérieurs à 2022 (P3 = P2 - P4) 31 365 702	=	Engagements ≤ 2021 non couverts par des paiements au 31/12/2022 (R4 = R3 - P3) 25 402 298	
AE engagées en 2022 (E2) 38 202 654	–	CP consommés en 2022 sur engagements 2022 (P4) 63 604 952	=	Engagements 2022 non couverts par des paiements au 31/12/2022 (R5 = E2 - P4) -25 402 298	
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2022 (R6 = R4 + R5) 0	
					Estimation des CP 2023 sur engagements non couverts au 31/12/2022 (P5) 0
					Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2023 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2022 (P6 = R6 - P5) 0

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

* LFI 2022 + reports 2021 + 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 en principe pas vocation à être reportés et les engagements non couverts par des paiements sont annulés en fin d'exercice.

Néanmoins, comme indiqué dans les « éléments transversaux au programme », 56,8 M € de CP ont été reportés de 2021 à 2022. Le montant de CP consommés en 2022 sur engagements antérieurs à 2022 s'élève à 31,4 M€. Il est composé d'avances accordées à l'ASP (6,2 M€), FAM (5 M€) et au GIP l'Europe à Mayotte (20,2 M€).

Le montant de 25,2 M€ d'engagements antérieurs à 2021 non couverts par des paiements en 2022 est compensé par un écart négatif de 25,2 M€ entre les AE engagées en 2022 et les CP consommés en 2022, de sorte que le montant des engagements non couverts par des paiements en 2022 est nul.

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

Programme n° 823 | Justification au premier euro

Justification par action**ACTION****01 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics**

Action / Sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
<i>Prévision LFI y.c. FdC et AdP</i>						
<i>Réalisation</i>						
01 – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics		332 400 000 38 202 654	332 400 000 38 202 654		349 400 000 94 970 654	349 400 000 94 970 654

La loi de finances initiale pour 2022 a ouvert un montant de crédits de 381,4 M€ en AE et 427,4 M€ en CP sur ce programme. L'écart de 46,0 M€ entre les AE et les CP provient :

- de +39,8 M€ de CP reportés de 2021 à 2022 au titre d'une avance qu'il était prévu d'accorder à l'Agence de services et de paiement ;
- de +17 M€ de CP au titre d'une avance pour FranceAgrimer dont le versement était prévu en 2022 lors de l'engagement des crédits en 2021 ;
- d'annulations d'AE de +0,6 M€ en LFR2 pour 2022 ;
- d'annulations de CP de -11,4 M€ en LFR2 pour 2022.

Les montants effectivement consommés en 2021 s'élèvent à 38,2 M€ pour les autorisations d'engagement et à 95,0 M€ pour les crédits de paiement.

La consommation des crédits de paiement est répartie en cinq enveloppes :

- deux avances octroyées à partir d'AE et de CP prévus en LFI pour 2022 :
 - Une avance de 60 M€ a été octroyée à France Agrimer dans le cadre du préfinancement en 2022 des crédits du programme du Fonds sociale européen plus (FSE+). L'enveloppe a été consommée en AE et en CP pour un montant de 60 M€. Cette « avance » (prêt au sens du RNCE) a été accordée pour une durée de cinq ans. La date limite de remboursement a été fixée au 15 décembre 2027.
 - Une avance de 3,6 M€ a été octroyée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) dans le cadre du financement de travaux immobiliers dans des lycées à l'étranger. L'enveloppe a été consommée en totalité. Cette « avance » (prêt au sens du RNCE) a été accordée pour une durée de huit ans et versée en intégralité. La date limite de remboursement a été fixée au 27 décembre 2030.
- Une avance octroyée à partir d'AE et de CP reportés de 2021 à 2022, d'un montant de 49 M€ :
 - Une avance de 49 M€ a été octroyée au GIP l'Europe à Mayotte dans le cadre du préfinancement des crédits européens destinés au département de Mayotte au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) et effectivement versée en 2022 à hauteur de 20,2 M€. Cette avance a été accordée pour une durée d'un an. La date limite de remboursement a été fixée au 30 avril 2023.
- Deux avances dont les crédits ont été engagés en 2021 et consommés en 2022 :
 - Une avance de 121 M€ a été octroyée en 2021 à France Agrimer dans le cadre du préfinancement de l'instrument REACT-EU dont les CP ont été répartis sur les exercices 2021 (104 M€) et 2022 (17 M€). Le montant de l'enveloppe de CP de 17 M€ ouvert en LFI 2022 a été consommé pour un montant de 5 M€. Cette avance a été accordée pour une durée de deux ans. La date limite de remboursement a été fixée au 27 décembre 2024.
 - Une avance de 56 M€ a été octroyée en 2021 à l'Agence de services et de paiement (ASP) dans le cadre du préfinancement des aides communautaires liées au Brexit, afin d'atténuer les conséquences du Brexit pour la filière pêche dépendante de l'accès aux eaux territoriales britanniques. Une partie des crédits de paiement non consommés en 2021 d'un montant de 39,8 M€ ont été reportés en 2022.

L'avance a été versée à hauteur de 6,2 M€, avec une date limite de remboursement fixée au 31 juillet 2022.

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	332 400 000	38 202 654	349 400 000	94 970 654
Prêts et avances	332 400 000	38 202 654	349 400 000	94 970 654
Total	332 400 000	38 202 654	349 400 000	94 970 654