

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
PROGRAMME 824
RAPPORTS ANNUELS DE PERFORMANCES
ANNEXE AU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT
DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES POUR

2021

AVANCES À DES
SERVICES DE L'ÉTAT



PROGRAMME 824
Avances à des services de l'État

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 2021, la pandémie de covid-19 a entraîné une chute du trafic aérien de 60 % en 2021, après une chute de 70 % en 2020, 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), le niveau de recettes exécutées du BACEA s'est élevé à 1 040 M€ en 2021, soit une baisse de 1 192 M€ (- 58 %) par rapport au niveau de 2019 (2 232 M€).

En conséquence, afin de garantir la continuité de l'exécution des dépenses du BACEA en 2021, qui sont peu flexibles à court ou moyen terme, un montant cumulé de 1 100,6 M€ d'avances a été octroyé au profit du BACEA en 2021, portant son endettement à 2 689 M€ à fin 2021, contre 667 M€ fin 2019 et 1 811 M€ en 2020.

Les modalités de remboursement sont encadrées par deux conventions d'avances, fixant l'année limite de remboursement à 2031.

Présentation des crédits

2021 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2021 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
	Dépenses d'opérations financières		
	Prévision LFI 2021		
	Consommation 2021		
01 – Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	1 060 575 233 1 100 575 233	1 060 575 233 1 100 575 233	1 060 575 233
Total des AE prévues en LFI	1 060 575 233	1 060 575 233	1 060 575 233
Ouvertures / annulations par FdC et AdP			
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP	+200 000 000	+200 000 000	
Total des AE ouvertes	1 260 575 233	1 260 575 233	
Total des AE consommées	1 100 575 233	1 100 575 233	

2021 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7	Total	Total y.c. FdC et AdP prévus en LFI
	Dépenses d'opérations financières		
	Prévision LFI 2021		
	Consommation 2021		
01 – Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	1 060 575 233 1 100 575 233	1 060 575 233 1 100 575 233	1 060 575 233
Total des CP prévus en LFI	1 060 575 233	1 060 575 233	1 060 575 233
Ouvertures / annulations par FdC et AdP			
Ouvertures / annulations hors FdC et AdP	+200 000 000	+200 000 000	
Total des CP ouverts	1 260 575 233	1 260 575 233	
Total des CP consommés	1 100 575 233	1 100 575 233	

2020 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS VOTÉS (LFI) ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS

2020 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Titre 7	Total hors FdC et AdP prévus en LFI	Total y.c. FdC et AdP
	Dépenses d'opérations financières		
	Prévision LFI 2020		
	Consommation 2020		
01 – Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	50 000 000	50 000 000	50 000 000

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	Total	Total
	Dépenses d'opérations financières	hors FdC et AdP prévus en LFI	y.c. FdC et AdP
	Prévision LFI 2020		
	Consommation 2020		
	1 250 000 000		1 250 000 000
Total des AE prévues en LFI	50 000 000	50 000 000	50 000 000
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	Total	Total
	Dépenses d'opérations financières	hors FdC et AdP prévus en LFI	y.c. FdC et AdP
	Prévision LFI 2020		
	Consommation 2020		
01 – Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	50 000 000	50 000 000	50 000 000
	1 250 000 000		1 250 000 000
Total des CP prévus en LFI	50 000 000	50 000 000	50 000 000
Total des CP consommés	1 250 000 000		1 250 000 000

PRÉSENTATION PAR TITRE ET CATÉGORIE DES CRÉDITS CONSOMMÉS

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées* en 2020	Ouvertes en 2021	Consommées* en 2021	Consommés* en 2020	Ouverts en 2021	Consommés* en 2021
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	1 250 000 000	1 060 575 233	1 100 575 233	1 250 000 000	1 060 575 233	1 100 575 233
Prêts et avances	1 250 000 000	1 060 575 233	1 100 575 233	1 250 000 000	1 060 575 233	1 100 575 233
Total hors FdC et AdP		1 060 575 233			1 060 575 233	
Ouvertures et annulations* hors titre 2		+200 000 000			+200 000 000	
Total*	1 250 000 000	1 260 575 233	1 100 575 233	1 250 000 000	1 260 575 233	1 100 575 233

* 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
19/07/2021		200 000 000		200 000 000				
Total		200 000 000		200 000 000				

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		200 000 000		200 000 000				

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 »		1 060 575 233 1 100 575 233	1 060 575 233 1 100 575 233		1 060 575 233 1 100 575 233	1 060 575 233 1 100 575 233
Total des crédits prévus en LFI *	0	1 060 575 233	1 060 575 233	0	1 060 575 233	1 060 575 233
Ouvertures / annulations y.c. FdC et AdP		+200 000 000	+200 000 000		+200 000 000	+200 000 000
Total des crédits ouverts	0	1 260 575 233	1 260 575 233	0	1 260 575 233	1 260 575 233
Total des crédits consommés	0	1 100 575 233	1 100 575 233	0	1 100 575 233	1 100 575 233
Crédits ouverts - crédits consommés		+160 000 000	+160 000 000		+160 000 000	+160 000 000

* hors FdC et AdP pour les montants de la LFI

Le montant d'autorisations d'engagement effectivement consommées en 2021 s'élève à 1 100 575 233 €. Il est réparti en deux enveloppes :

- Une avance de 1 060,6 M€ a été octroyée au BACEA afin de couvrir son besoin de financement en 2021 dégradé par le maintien du trafic aérien à un niveau inférieur de 60 % à son niveau de 2019, dû à la pandémie de covid-19.
- Une avance de 40 M€ a été octroyée en fin d'année afin de tenir compte d'un besoin complémentaire de financement du BACEA, compte tenu des hypothèses disponibles de recettes de redevances aériennes lors de la prévision de fin de gestion.

PASSAGE DU PLF À LA LFI

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
PLF	0	760 575 233	760 575 233	0	760 575 233	760 575 233
Amendements	0	+300 000 000	+300 000 000	0	+300 000 000	+300 000 000
LFI	0	1 060 575 233	1 060 575 233	0	1 060 575 233	1 060 575 233

L'ouverture de 300 M€ en AE et en CP par amendement avait pour objectif d'accroître la capacité de prêt du BACEA, pour faire face à une baisse de recettes prévisionnelles imputable à la dégradation du trafic aérien plus forte que celle estimée lors de la rédaction du PLF 2021, où les prévisions du trafic aérien se situaient à environ 30 % en deçà du niveau d'avant la crise sanitaire. Dans ce contexte, la baisse prévisionnelle de recettes du BACEA engendrait un besoin global de trésorerie de 760,6 M€.

■ JUSTIFICATION DES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES ET DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Outre l'enveloppe de 1 060,6 M€ ouverte en loi de finances initiale et consommée pour sa totalité, une seconde enveloppe de 200 M€ a été ouverte par la deuxième loi de finances rectificative pour 2021. Cette ouverture de crédits visait à couvrir le besoin complémentaire de financement du BACEA, compte tenu d'une baisse du trafic aérien plus importante qu'anticipé (en retrait de 65 % par rapport au trafic de 2019 contre une estimation initiale de - 60%). Cette enveloppe a été consommée à hauteur de 40 M€.

Avances à des services de l'État

Programme n° 824 | Justification au premier euro

Dépenses pluriannuelles

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

AE 2021	CP 2021
AE ouvertes en 2021 * (E1) 1 260 575 233	CP ouverts en 2021 * (P1) 1 260 575 233
AE engagées en 2021 (E2) 1 100 575 233	CP consommés en 2021 (P2) 1 100 575 233
AE affectées non engagées au 31/12/2021 (E3) 0	dont CP consommés en 2021 sur engagements antérieurs à 2021 (P3 = P2 - P4) 0
AE non affectées non engagées au 31/12/2021 (E4 = E1 - E2 - E3) 160 000 000	dont CP consommés en 2021 sur engagements 2021 (P4) 1 100 575 233

RESTES À PAYER

Engagements ≤ 2020 non couverts par des paiements au 31/12/2020 brut (R1) 0					
Travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2020 (R2) 0					
Engagements ≤ 2020 non couverts par des paiements au 31/12/2020 net (R3 = R1 + R2) 0	–	CP consommés en 2021 sur engagements antérieurs à 2021 (P3 = P2 - P4) 0	=	Engagements ≤ 2020 non couverts par des paiements au 31/12/2021 (R4 = R3 - P3) 0	
AE engagées en 2021 (E2) 1 100 575 233	–	CP consommés en 2021 sur engagements 2021 (P4) 1 100 575 233	=	Engagements 2021 non couverts par des paiements au 31/12/2021 (R5 = E2 - P4) 0	
				Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2021 (R6 = R4 + R5) 0	
					Estimation des CP 2022 sur engagements non couverts au 31/12/2021 (P5) 0
					Estimation du montant maximal des CP nécessaires après 2022 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2021 (P6 = R6 - P5) 0

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

* LFI 2021 + reports 2020 + mouvements réglementaires + FdC + AdP + fongibilité asymétrique + LFR

Avances à des services de l'État

Programme n° 824 | Justification au premier euro

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	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 au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »		1 060 575 233	1 060 575 233		1 060 575 233	1 060 575 233
		1 100 575 233	1 100 575 233		1 100 575 233	1 100 575 233

Le montant d'autorisations d'engagement effectivement consommées en 2020 s'élève à 1 100,6 M€, soit 40 M€ de plus que le montant de 1 060,6 M€ prévu en LFI.

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

- une avance de 1 060,6 M€ a été octroyée à partir des crédits ouverts en LFI.
- une avance de 40 M€ a ensuite été octroyée à partir de la seconde enveloppe de 200 M€ de crédits ouverts par la deuxième loi de finances rectificative pour 2021 du 1er décembre 2021. L'avance a permis au BACEA de faire face à l'aggravation de son besoin de financement en lien avec la crise sanitaire.

Compte tenu du maintien du trafic aérien en 2021 à 65 % en baisse par rapport à 2019 et par conséquent, de la forte baisse des recettes du BACEA, les deux avances ont permis de garantir la continuité des dépenses du BACEA en 2021, à la fois en termes d'investissement et, à titre exceptionnel dans le contexte de crise sanitaire, en termes de dépenses d'exploitation qui sont peu flexibles à court terme, notamment la masse salariale (1,2 Md€, soit en moyenne 100 M€ mensuels).

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	1 060 575 233	1 100 575 233	1 060 575 233	1 100 575 233
Prêts et avances	1 060 575 233	1 100 575 233	1 060 575 233	1 100 575 233
Total	1 060 575 233	1 100 575 233	1 060 575 233	1 100 575 233