

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Budget annexe « Contrôle et exploitation
aériens »

Avril 2024

Sommaire

SOMMAIRE	3
SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	13
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	15
III - UN RÉSULTAT COMPTABLE EN FORTE HAUSSE.....	17
IV - UNE ÉVOLUTION SENSIBLE DES DÉPENSES PAR TITRE.....	18
V - UN NIVEAU DE TRÉSORERIE QUI RENDAIT LE RECOURS À L'EMPRUNT NON NÉCESSAIRE.....	21
VI - LE BUDGET VERT ET L'INCIDENCE DES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE SUR L'ENVIRONNEMENT	22
VII - LE PLAN DE RELANCE ET LE PLAN FRANCE 2030	24
CHAPITRE II L'ÉQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE : ANALYSE DES RECETTES ET DES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE.....	25
I - DES RECETTES TOUJOURS EN HAUSSE.....	25
A - Des encaissements de redevances qui atteignent un pic historique.....	27
B - Le tarif de l'aviation civile.....	29
C - Les autres produits : la question du tarif de solidarité.....	30
II - DES DÉPENSES DOMINÉES PAR LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT.....	31
A - Une progression des dépenses de personnel malgré la sous-exécution accrue du plafond d'emplois .	31
B - Des progrès à confirmer dans la programmation et l'exécution des dépenses de titre 3 et 5	33
C - Des dépenses d'intervention très réduites	38
III - UNE TRAJECTOIRE DE DÉSENDETTEMENT À ACCÉLÉRER.....	38
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DU TRANSPORT AÉRIEN.....	42
I - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE DE L'ÉTAT CONSACRÉE À LA POLITIQUE DE TRANSPORT AÉRIEN.....	42
II - LES OPÉRATEURS : L'ENAC.....	44
A - L'évolution des subventions reçues par l'ENAC	45
B - Un plafond d'emplois en diminution et en moindre sous-exécution.....	45
III - DES PROGRÈS ENCORE POSSIBLES CONCERNANT LA QUALITÉ DE GESTION	47
A - La régularisation du fonds de gestion ATC	47
B - Le rattachement et la consommation des fonds de concours.....	47
C - Des charges et des restes à payer importants	49
D - Une programmation qui reste perfectible.....	50

CHAPITRE IV DES INDICATEURS DE PERFORMANCE À REDÉFINIR POUR MIEUX REFLÉTER L’ACTION DE L’ADMINISTRATION	53
I - UN NOUVEAU SUIVI DE L’ENDETTEMENT DU BUDGET ANNEXE	53
II - DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE QUI N’APPARAISSENT QUE PARTIELLEMENT ATTEINTS	54
III - DES INDICATEURS QUI NE REFLÈTENT QU’IMPARFAITEMENT LES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DU BACEA	56
ANNEXES.....	59

Synthèse

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aérien* porte les recettes affectées et les dépenses de la direction générale de l'aviation civile. L'exercice 2023 marque une inversion de courbes remarquable pour la direction, avec deux faits notables :

- d'une part, le trafic aérien confirme son rétablissement, avec un niveau de trafic qui dépasse légèrement la prévision (basée sur un retour à 97 % du niveau de l'année de référence, 2019), entraînant un niveau de redevances historique pour le budget annexe, à 2 351 M€ ;
- d'autre part, après la période d'endettement massif qu'elle a connue en 2020-2021 à la suite de la crise sanitaire et de l'effondrement du trafic, et compte tenu de ce desserrement de la contrainte budgétaire, la direction a pu entamer sa trajectoire de désendettement, avec un remboursement d'emprunt qui s'élève, cette année, à 317,2 M€, portant l'encours d'emprunt, au 31 décembre 2023, à 2 392 M€.

Un nouveau cycle s'ouvre donc pour la DGAC, la période difficile issue de la crise sanitaire semblant désormais dépassée.

La Cour relève avec satisfaction que la direction œuvre dans le sens de plusieurs des recommandations qu'elle a émises au cours des exercices précédents. C'est ainsi que des efforts continuent d'être faits pour améliorer l'exécution en titre 3 et en titre 5, et surmonter les pratiques de « fongibilité » de titre 5 en titre 3 critiquées les années passées. La recommandation relative à la signature d'une convention avec la Caisse des dépôts pour la gestion du fonds d'allocation temporaire complémentaire destiné aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne a été mise en œuvre.

Ces évolutions positives ne doivent pas occulter les défis et les pistes de progrès qui continuent de se présenter à la direction. La Cour relève que le nouveau protocole social n'a pas pu être négocié en 2023. La dépense de crédits de personnel continue ainsi de progresser en valeur absolue, sans que la direction ait fait aboutir tous ses projets en matière de ressources humaines. Les efforts entrepris pour mieux piloter l'investissement achoppent encore de façon notable et certains projets emblématiques enregistrent des écarts significatifs en prévision et en exécution. Enfin, pour le deuxième exercice consécutif, la direction fait le choix de recourir à l'emprunt, certes très en-deçà de l'autorisation initiale demandée, mais alors même que le retour à une situation nettement favorable devrait la conduire à renoncer à cette facilité. Dans le contexte de fort rebond du trafic aérien civil, la Cour encourage la direction à se donner une trajectoire de désendettement plus volontariste et à se mettre en capacité d'accroître la performance du service, pour répondre pleinement aux défis économiques et environnementaux du secteur.

Récapitulatif des recommandations

1. Définir les modalités d'évaluation du coût et des gains de productivité attendus du prochain protocole social et en rendre compte par la suite dans les documents budgétaires (recommandation réitérée) (*DGAC, DB, 2024*).
2. Rendre la présentation budgétaire des titres 3 et 5 du budget annexe conforme aux règles comptables (recommandation réitérée) (*DGAC, DB, 2024*).
3. Accélérer la trajectoire de désendettement du budget annexe, de façon à ramener plus rapidement la dette en deçà de son niveau de 2019 (*DGAC, DB, 2024*).
4. Affiner l'exercice de programmation des crédits en tenant davantage compte des reports et des fonds de concours (recommandation réitérée) (*DGAC, DB, 2024*).
5. Compléter et adapter les indicateurs de performance du budget annexe afin de mieux refléter les priorités de la DGAC en matière d'investissements et de ressources humaines (*DGAC, 2024*).

Introduction

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) retrace les moyens mis à la disposition de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour réaliser les missions de navigation, de contrôle, de réglementation, de délivrance d'autorisations et d'agréments, qui lui incombent dans le domaine du transport aérien civil, ainsi qu'en matière de formation, mission assurée par l'École nationale de l'aviation civile (ENAC), unique opérateur de la mission.

Ces missions sont portées par le programme 612 *Navigation aérienne*, le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, qui est le programme support de la direction, et le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*, qui reçoit les moyens consacrés à la politique de sécurité et sûreté.

L'architecture du budget annexe a été modifiée entre 2022 et 2023. Le programme 613 a vu son nombre d'UO modifié pour tenir compte de la finalisation de la réforme de mutualisation des fonctions support de la direction : huit secrétariats interrégionaux (SIR) avaient été créés en 2022, deux nouveaux SIR l'ont été en 2023, en Antilles-Guyane et dans l'océan Indien. Les maquettes des programmes 612 et 614 ont évolué du fait notamment de la création de nouvelles UO dédiées à l'entraînement aérien dans le SIR sud-ouest. Au total, le BACEA est constitué de 102 UO en 2023 contre 95 en 2022.

Par ailleurs en 2023, en application de l'article 9 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques, le remboursement du capital des emprunts du budget annexe a été retiré du périmètre budgétaire de la DGAC¹, s'alignant ainsi sur ce qui est pratiqué pour le budget général. S'il reste supporté intégralement par la DGAC, le remboursement du capital n'est plus comptabilisé comme une dépense mais comme un mouvement de trésorerie. Ce changement de périmètre engendre donc une forte diminution des crédits du titre 5 entre 2022 et 2023 (-65%), le remboursement du capital de l'emprunt s'étant élevé à 317 M€ cette année.

Dans la continuité de l'exercice 2022, le transport aérien affiche une activité en nette reprise après la crise sanitaire, dont le niveau de trafic au cours de l'année 2023 se rapproche du niveau de référence pré-crise de 2019. La normalisation progressive de cette activité a pour effet, par rapport à l'année 2022, de rapprocher les niveaux d'exécution des recettes et des dépenses par rapport aux niveaux prévisionnels de la loi de finances initiale.

Le niveau des recettes exécutées, de 2 401 M€ en 2023, dépasse désormais leur niveau d'avant crise, alors que celles-ci représentaient 2 232 M€ en 2019. En conséquence, le budget annexe a, conformément à son objectif initial pour 2023, effectivement entamé sa trajectoire de désendettement (cf. *infra*), même si celle-ci aurait pu être plus prononcée.

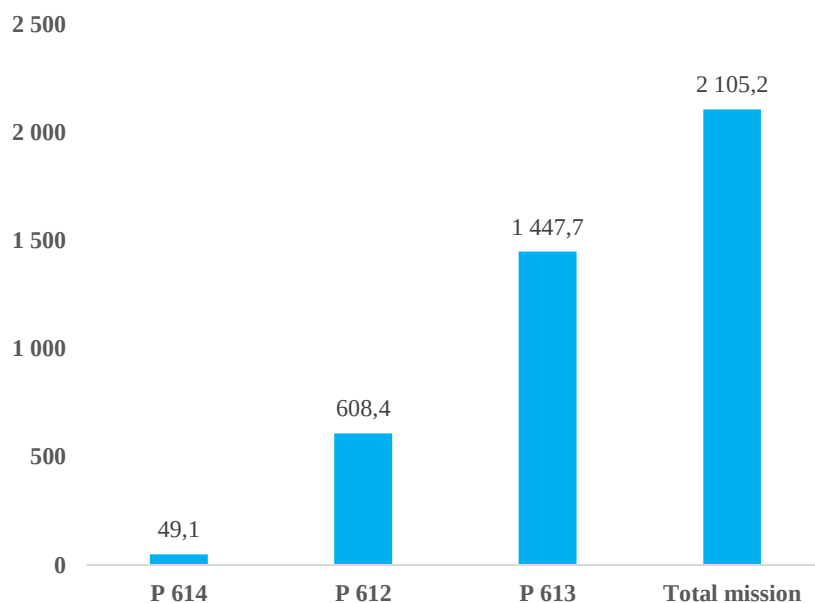
¹ Les charges financières restent en revanche inscrites sur le programme 613.

Au niveau des dépenses, les crédits consommés pour la mission du budget annexe se sont élevés à 2 105 M€ en CP, en légère sous-exécution par rapport au niveau prévisionnel de 2 122 M€ ouverts en LFI. Les dépenses de personnel représentent près de 60% des dépenses du BACEA. En 2023, celles-ci sont à nouveau sous-exécutées (10 215 ETPT en 2023, soit une sous-exécution de 206 ETPT contre 162 en 2022), bien que le plafond d’emplois en LFI soit le plus faible sur la période examinée.

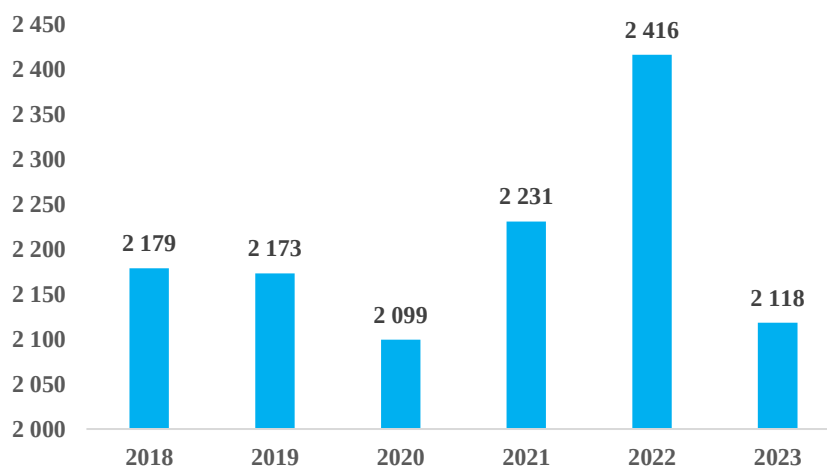
Le présent rapport analyse l’exécution budgétaire de l’exercice 2023 du budget annexe en quatre parties : après l’exposé de l’exécution budgétaire du BACEA, de la programmation à la clôture de l’exercice, est proposée une analyse des recettes et des principales dépenses du budget annexe, de celles du secteur aérien de son ensemble, et enfin de la qualité de la gestion à travers l’évaluation de sa performance par le biais des indicateurs du budget annexe.

Au titre de la gestion de l’exercice 2023 du budget annexe, la Cour formule 5 recommandations.

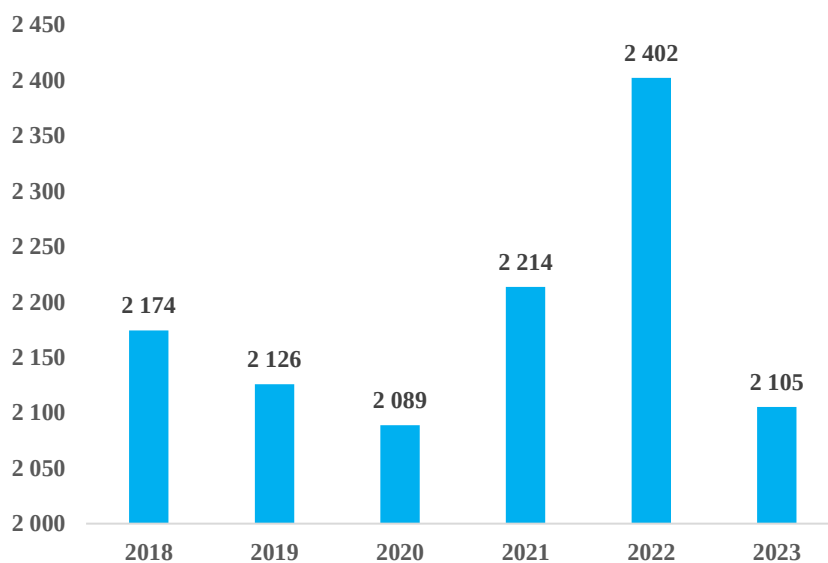
Graphique n° 1 : dépenses 2023 par programme (CP, en M€)



Source : Cour des comptes d'après DGAC

Graphique n° 2 : évolution des dépenses du budget annexe en AE (en M€)

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Graphique n° 3 : évolution des dépenses du budget annexe en CP (en M€)

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

À l'occasion de son projet annuel de performances pour 2023, la DGAC avait placé l'exercice à venir sous un triple objectif :

- maintenir son effort d'investissement, compte tenu d'un enjeu de modernisation inéluctable ;
- engager la trajectoire de désendettement du budget annexe ;
- engager une négociation collective avec les personnels, après les reports successifs, depuis 2020, des protocoles attendus pour succéder au protocole 2016-2019.

Au titre des dépenses, la prévision, hors T2 (titre 2) , reposait sur une hypothèse de hausse des dépenses inéluctables (dépenses de fonctionnement et versements dus à Eurocontrol), pour un total de 24 M€. La prise en compte de cette hausse dans la demande budgétaire de la direction avait un effet de contrainte sur les dépenses d'investissement : celles-ci, afin de l'absorber en partie, étaient réduites de 4 M€ par rapport à la LFI 2022.

S'agissant des dépenses du T2, l'impact des facteurs d'évolution habituels de la dépense de personnel, auquel s'adjoignait une enveloppe de 32 M€ de crédits destinés aux mesures catégorielles dans le cadre de la négociation collective envisagée, conduisait à une demande de crédits du T2 en hausse de 61 M€ par rapport à la LFI 2022.

Pour élaborer sa prévision, la direction avait effectué un important travail d'ajustement aux effets attendus de l'inflation, évalués, au total, à 38 M€².

² En crédits de HT2, l'effet de l'inflation correspondait aux 24 M€ mentionnés, répartis en 20,8 M€ pour les dépenses inéluctables et 3,2 M€ pour la hausse des versements à Eurocontrol, hausse elle-même justifiée au niveau européen par la hausse des coûts. S'agissant des dépenses inéluctables, l'évaluation reposait sur une analyse de l'exécution 2022 concernant les dépenses les plus exposées, soumises aux taux d'évolution de l'indice des prix à la consommation, certaines dépenses (énergie, chauffage, frais de déplacement, etc.) se voyant appliquer des taux spécifiques. Il est à noter, dans la trajectoire quinquennale élaborée par le service, la forte hausse des coûts anticipée pour les versements à Eurocontrol, qui augmenteraient de 9,7 M€ en 2024 et jusqu'à 16,8 M€ en 2027 (cf *infra*). S'agissant des crédits de T2, la hausse attendue correspondait pour l'essentiel aux mesures de relèvement du point d'indice au 1^{er} juillet 2022 décidées par le gouvernement, pour un total de 14 M€. Il est à noter, par ailleurs, que l'effet d'inflation, s'il agit sur les dépenses du budget annexe, reste d'un impact limité quant à ses recettes, puisque celles-ci, en dehors du tarif de l'aviation civile, ne sont pas directement affectées par la hausse des prix.

Les prévisions de recettes sous-jacentes au PLF étaient, comme l'année précédente, basées sur le scénario médian de reprise du trafic aérien publié par Eurocontrol en octobre 2021, soit, en 2023, un retour à 97 % du niveau constaté en 2019, année de référence. Ce scénario était par ailleurs modulé des mécanismes de compensation issus du plan de performance et de la prise en compte de l'inflation dans la redéfinition de certains tarifs. Sur cette base, au titre de l'exercice 2023, les recettes étaient évaluées à 2 232 M€, soit le niveau exécuté en 2019.

Afin d'équilibrer le budget annexe, la direction présentait une demande de recours à l'emprunt de 256,62 M€ (contre 709,5 M€ obtenus en LFI 2022). Un remboursement d'emprunt à hauteur de 367,19 M€ étant prévu, la trajectoire de désendettement était donc amorcée.

Malgré ces évolutions tendanciellément à la hausse des demandes de crédit (hors recours à l'emprunt), la demande présentée au titre de la mission au PLF 2023 était en baisse, compte tenu de la mesure de périmètre intervenue en 2022 et de la révision de la loi organique qui a sorti le remboursement d'emprunt du périmètre budgétaire³. Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits accordés aux programmes du budget annexe depuis 2021.

Tableau n° 1 : évolution des crédits votés en LFI (en M€)

Autorisations d'engagement (AE)	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
2023 LFI	574,5	1 483,8	45,5	2 103,8
2022 LFI	573,3	1 754,5	45,1	2 373,0
2021 LFI	647,4	1 644,5	44,2	2 336,1
Crédits de paiement (CP)	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
2023 LFI	592,6	1 483,8	45,5	2 121,9
2022 LFI	581,8	1 754,5	45,1	2 381,4
2021 LFI	577,4	1 644,5	44,2	2 266,1

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Ainsi que le montre le tableau, si la demande budgétaire diminue au niveau de la mission, cela est imputable uniquement à la baisse enregistrée sur le P613, qui portait les crédits budgétaires affectés au remboursement de l'emprunt. Les volumes de crédits portés sur les P612 et P614 continuent, eux, d'augmenter (+11,2 M€, soit 1,8 %). Par ailleurs, on constate que le total des crédits du P613, si l'on adjoint la demande de recours à l'emprunt pour une comparaison à périmètre constant, s'élève à 1 850,99 M€, soit une masse de crédits très sensiblement supérieure au niveau de 2022 (+96,5 M€).

³ Cf note d'exécution budgétaire *Contrôle et exploitation aériens*, 2022.

II - La gestion des crédits et sa régularité

S'ajoutant aux crédits prévus en LFI, les mouvements annoncés à l'occasion du DPG s'élevaient à 19,4 M€ (AE/CP) au titre de la prévision de fonds de concours et des attributions de produit. En reports n'était annoncé que le report de 90 M€ de crédits d'AE non exécutées, essentiellement portés par le P612.

Comme à son habitude et bien qu'il n'y soit pas réglementairement tenu, le gestionnaire avait mis en place une réserve pour aléas de gestion, en excluant les dépenses financières associées à l'emprunt, les engagements contractuels et les dépenses de personnel. Cette réserve s'élevant à 30 M€ était répartie principalement sur le P612. La subvention pour charges de service public (SCSP) de l'opérateur ENAC se voyait appliquer également une mise en réserve de 0,82 M€.

Tableau n° 2 : crédits attendus en entrée de gestion

AE (M€)	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
LFI	574,5	1483,8	45,5	2103,8
Reports	83,3	4,6	2,1	90
FDC, ADP	12,0	0,5	6,9	19,4
Total	669,8	1488,9	54,5	2213,2
Mise en réserve	22,7	5,1	2,2	30,0
CP (M€)	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
LFI	592,6	1483,8	45,5	2121,9
Reports	0	0	0	0
FDC, ADP	12,0	0,5	6,9	19,4
Total	604,6	1484,3	52,4	2141,3
Mise en réserve	22,7	5,1	2,2	30,0

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Dans son avis rendu à l'occasion de présentation des DPG en entrée de gestion, le contrôleur a émis un avis favorable pour l'ensemble des programmes. Il relevait la tension de la programmation du P613 en titre 2, inférieure de 0,7 M€ seulement aux crédits ouverts et appelait à la vigilance au sujet de la réalisation du schéma d'emplois. S'agissant du P612, il relevait pareillement les contraintes sur le titre 3. Comme l'an dernier, le P614 était exempté de CRG1, au titre des dispositions du décret GBCP modifié.

En gestion, on observe une sur-exécution des crédits de fonds de concours et d'attribution de produits (30,7 M€ en AE/CP, au lieu des 19,4 M€ prévus). Cette sur-exécution (11,3 M€) est principalement due à un rattachement de 17,9 M€ de fonds de concours en provenance de

l'Union européenne sur le P612, au titre de la participation aux projets aéronautiques européens, au lieu de 6 M€ initialement prévus.

S'agissant des reports, un total de 33,5 M€ a été reporté en CP, incluant 14,6 M€ de fonds de concours et d'attributions de produit non consommés en 2022, ainsi que 18,9 M€ de crédits non affectés non consommés, constitués pour l'essentiel de crédits de titre 3 et 5 portés par le P613. Les 90 M€ d'AENE annoncées ont été reportés comme prévu.

Les contraintes de début de gestion ont conduit à lever rapidement la réserve de précaution. Le comité des finances du 27 avril 2023 a ainsi autorisé la levée de la réserve sur le P614 (2,2 M€ AE/CP), les crédits libérés étant employés au soutien des systèmes de trafic aérien ukrainien et moldave décidé par le gouvernement dans le contexte de la guerre russo-ukrainienne. Une quinzaine de jours après, par décision du comité des finances du 16 mai 2023, la levée des crédits restant en réserve pour la mission (27,8 M€ AE/CP) a été autorisée, afin de financer des dépenses prioritaires d'informatique, de gestion, d'action sociale (5,1 M€, P613) et les investissements de la DSNA (22,7 M€, P612).

Les autres mouvements en gestion ont été très limités : on observe un virement de 0,9 M€ du P613 vers le P614, en compensation de l'aide apportée à l'Ukraine. Il n'y a pas eu de transfert.

En cours d'exercice, l'évolution du trafic aérien, plus favorable que les hypothèses retenues en programmation, a conduit à une sur-exécution des recettes. Celles-ci ont atteint un volume de 2 351 M€, dépassant de 119 M€ le niveau enregistré en 2019 (cf. *infra*). En conséquence, le recours à l'emprunt a été à nouveau inférieur, comme en 2022, à la prévision initiale et a été contenu à 50 M€, contre 256,4 M€ prévus.

En fin d'exercice, la loi de finances de fin de gestion n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 a annulé un total de 4,5 M€ en AE et 12,7 M€ en CP de crédits sur l'ensemble de la mission. La part principale des annulations, en AE et CP, est portée par le P613, sur lequel on observe une sous-exécution notable de la prévision de dépense de titre 2 (cf. *infra*).

Le tableau ci-après détaille, par programme, les crédits initialement disponibles et les principaux mouvements en cours d'exécution, aboutissant à la consommation finale observée.

Tableau n° 3 : crédits disponibles et consommés du BA CEA

Autorisations d'engagement (AE) en M€	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
LFI 2023	574,5	1 483,8	45,5	2 103,8
Reports	83,4	5,3	2,5	91,1
FDC, ADP	23,3	0,5	6,9	30,7
Total crédits ouverts	681,1	1 489,5	54,9	2 225,5
Crédits annulés	-1,5	-2,4	-0,6	-4,5
Crédits disponibles	679,6	1 487,1	54,3	2 221,0

Autorisations d'engagement (AE) en M€	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
Crédits consommés	610,3	1 455,5	52,3	2 118,1
Taux d'exécution	89,6%	97,7%	95,4%	95,2%

Crédits de paiement (CP) en M€	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
LFI 2023	592,6	1 483,8	45,5	2 121,8
Reports	15,4	16,4	1,7	33,5
FDC, ADP	23,3	0,5	6,9	30,7
Total crédits ouverts	631,3	1 500,7	54,1	2 186,0
Crédits annulés	-1,5	-11,0	-0,2	-12,7
Crédits disponibles	629,8	1 489,7	53,9	2 173,3
Crédits consommés	608,4	1 447,7	49,1	2 105,3
Taux d'exécution	96,4%	96,5%	90,8%	96,3%

Source : Cour des comptes d'après DGAC

La DGAC communique des taux d'exécution calculés relativement aux crédits disponibles, ce qui induit des résultats un peu plus favorables qu'en intégrant la part des crédits initialement ouverts et finalement annulés par loi de finances de fin de gestion. Au regard des crédits ouverts, à la clôture, le budget annexe a consommé 95,2 % des AE et 96,3 % des CP ouverts. En taux d'exécution, les sous-consommations les plus notables concernent, en AE, le P612, et en CP, le P614. Au niveau de la mission, l'écart entre exécution et prévision fait ressortir le caractère réaliste de cette dernière, même si la sous-consommation des crédits ouverts reste tendancielle pour le budget annexe (cf. *infra* III, III, D).

III - Un résultat comptable en forte hausse

Compte tenu du contexte favorable dans lequel s'est déroulée la gestion, le budget annexe renoue avec un résultat comptable fortement bénéficiaire, dépassant même les niveaux enregistrés avant la crise sanitaire et atteignant un niveau de 12,3 % du chiffre d'affaires.

Tableau n° 4 : résultat comptable du BA CEA (en M€)

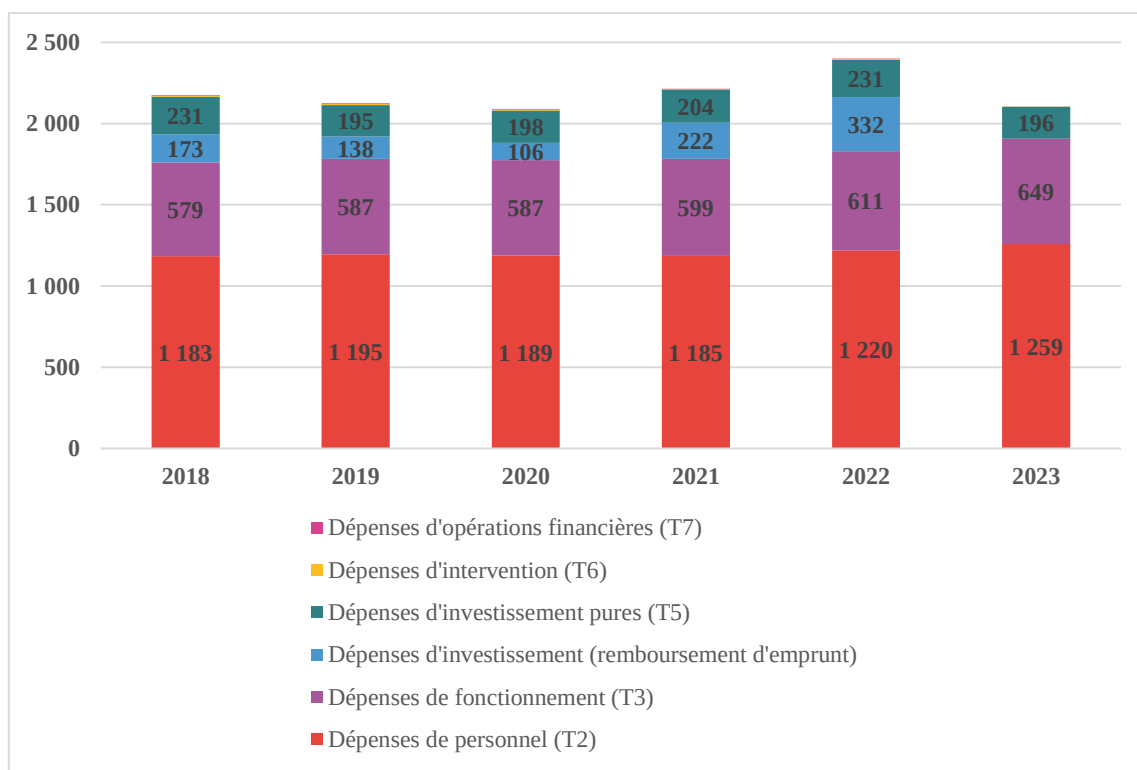
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits d'exploitation</i>	2 140	2 207	2 212	837	1 055	2 072	2 403
<i>Charges d'exploitation</i>	1 888	1 957	1 974	1 955	1 957	1 985	2 089
<i>Résultat d'exploitation (1)</i>	+252	+250	+238	-1 118	-902	+87	314
<i>Résultat financier (2)</i>	-17	-12	-10	-10	-14	-17	-19
<i>Résultat courant (1+2)=(3)</i>	+236	+238	+228	-1 128	-916	+69	+294
<i>Résultat exceptionnel (4)</i>	+2	+2	+3	+5	+4	+2	+1
<i>Résultat net comptable (3+4)</i>	+237	+240	+231	-1 123	-912	+71	+295

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Le résultat découle de la hausse sensible des produits d'exploitation, certes plus mesurée qu'en 2022 mais toujours importante (16 %). Cette hausse absorbe celle des charges d'exploitation qui dépassent, pour la première fois, 2 Md€, avec un niveau de dépenses supérieur de 104 M€ à 2022 (5,2 %). Le résultat financier connaît une dégradation maîtrisée, découlant de la hausse de charge de l'emprunt.

IV - Une évolution sensible des dépenses par titre

Le graphique ci-après présente l'évolution de la dépense par titre du budget annexe depuis 2018 et permet d'apprécier l'évolution des grandes masses concernées.

Graphique n° 4 : répartition des dépenses par titre (CP), 2018-2023, en M€

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Ainsi qu'on peut l'observer, la dépense de titre 2 est en hausse continuelle sur la période, à l'instar des dépenses de titre 3. Ces deux titres de dépenses constituent donc les inducteurs principaux de la hausse des dépenses. Les dépenses d'investissement pures, en titre 5, sont au contraire plus irrégulières, tandis que le remboursement d'emprunt, après avoir connu un pic en 2022, est sorti du périmètre budgétaire en 2023. Les dépenses de titre 6 et 7 demeurent anecdotiques.

Le tableau ci-après présente l'exécution 2023 par titre du budget annexe, en comparaison avec l'exercice 2022.

Tableau n° 5 : évolution des dépenses par titres, 2022-2023, en M€

		Exécution 2022	LFI 2023	Exécution 2023	Évolution 2022/2023	Part 2022	Part 2023
AE	Titre 2	1220,0	1282,0	1258,8	3,2%	50,6%	59,4%
	Titre 3	623,2	515,9	678,6	8,9%	25,8%	32,0%
	Titre 5	560,3	303,7	178,5	-68,1%	23,2%	8,4%
	Titre 6	5,4	2,2	2,2	-59,3%	0,2%	0,1%
	Titre 7	3,0	0,0	0,0	-100,0%	0,1%	0,0%
	Total	2411,9	2103,8	2118,1	-12,2%	100,0%	100,0%
CP	Titre 2	1220,0	1282,0	1258,8	3,2%	50,8%	59,8%
	Titre 3	610,9	515,9	648,6	6,2%	25,4%	30,8%
	Titre 5	562,9	321,7	195,7	-65,2%	23,4%	9,3%
	Titre 6	5,5	2,2	2,3	-58,7%	0,2%	0,1%
	Titre 7	3,0	0,0	0,0	-100,0%	0,1%	0,0%
	Total	2402,2	2121,8	2105,3	-12,4%	100,0%	100,0%

Source : Cour des comptes d'après DGAC

La réforme organique qui a fait sortir le remboursement de l'emprunt du périmètre budgétaire du budget annexe explique, pour une large part, l'évolution en baisse très accusée des dépenses de titre 5, qui intégraient auparavant le remboursement d'emprunt. Pour pouvoir comparer l'évolution de ces dépenses à périmètre constant, il faudrait y réintégrer les dépenses exécutées en 2023 au titre du remboursement de l'emprunt, soit 367,18 M€ (cf. *infra*), ramenant ainsi les dépenses exécutées à ce titre à un niveau comparable à 2022 (562,8 M€, contre 560,3 M€ en 2022).

De façon globale, ramenée au périmètre antérieur, la dépense du budget annexe, remboursement de l'emprunt inclus, s'élève à 2 472,5 M€, ce qui représente une hausse de 2,9 % par rapport à l'exercice 2022 à périmètre identique.

Outre ce point de vigilance, le tableau permet de constater la sous-exécution en titre 5 et la sur-exécution en titre 3 (cf. *infra*). A cet égard, on relève la hausse marquée, en volume, des dépenses de fonctionnement (6,2 %), qui confirme les hypothèses inflationnistes de la programmation. Les dépenses de titre 6 demeurent à un niveau résiduel au regard des autres dépenses. Enfin, avec un niveau représentant près de 60 % de la dépense totale, la dépense de titre 2 voit son importance s'accroître encore, sous l'effet de la réorganisation du périmètre budgétaire, mais aussi du fait de la dynamique de la dépense, puisqu'en volume la dépense croît de 3,2 % par rapport à l'exercice précédent.

V - Un niveau de trésorerie qui rendait le recours à l'emprunt non nécessaire

Le tableau ci-après présente le solde de trésorerie mensuel de la direction au cours de l'exercice.

Tableau n° 6 : évolution du solde de trésorerie mensuel du BA CEA, 2023

	31/12/2022	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai
Trésorerie (en M€)	348,72	397,49	409,33	382,22	315,43	355,33
Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
364,23	324,6	365,76	309,75	368,49	310,91	323,45

Source : DGAC

La DGAC a réaffirmé, cette année encore, sa volonté de respecter un seuil prudentiel de 250 M€ en trésorerie, à même de subvenir à deux mois de versements des rémunérations des personnels, se conformant en cela à une recommandation de la Cour.

Force est cependant de constater que, cette année, ce seuil prudentiel aura été dépassé assez largement et de façon constante, puisque, sur l'exercice, le niveau moyen de trésorerie atteint 351 M€, soit 100 M€ au-dessus du seuil préconisé. Les observations émises l'an dernier par la Cour quant à la non-nécessité du recours à l'emprunt acquièrent donc cette année une force renouvelée. La direction argue que le tirage de 50 M€ en fin d'exercice (7 décembre 2023) était utile. Mais la situation de trésorerie démontre que, hors emprunt, le solde de crédits disponibles restait suffisant et que, en renonçant à ce tirage, la direction clôturait l'exercice avec un solde de trésorerie de 273 M€, encore confortablement au-dessus du seuil prudentiel. La direction du budget a indiqué que, si le seuil de 250 M€ « *ne semble pas nécessairement devoir être remis en cause, il doit constituer un montant cible à atteindre et non un plancher. Une gestion prévisionnelle plus fine de l'atterrissage des recettes et des dépenses apparaît donc nécessaire afin de limiter au strict nécessaire le recours à l'emprunt et les frais financiers associés, ce d'autant plus dans un contexte de taux d'intérêt élevés* ». Elle partage l'analyse de la Cour quant à la non-nécessité du tirage de fin d'année.

VI - Le budget vert et l'incidence des dépenses du budget annexe sur l'environnement

La classification des dépenses du BACEA au regard de leur contribution au budget vert de l'État, hors dépenses liées aux pensions (P612)⁴, n'évolue qu'à la marge entre 2022 et 2023.

Cette classification est opérée sur 1,82 Md€ des crédits du BACEA ouverts en LFI, sur lesquels plus des trois quarts sont enregistrés comme neutres ou non cotés (respectivement 77,6 %, soit 1,42 Md€ et 3,7 % soit 0,07 Md€), tandis que 18,7 % sont cotés défavorablement, soit 0,34 Md€.

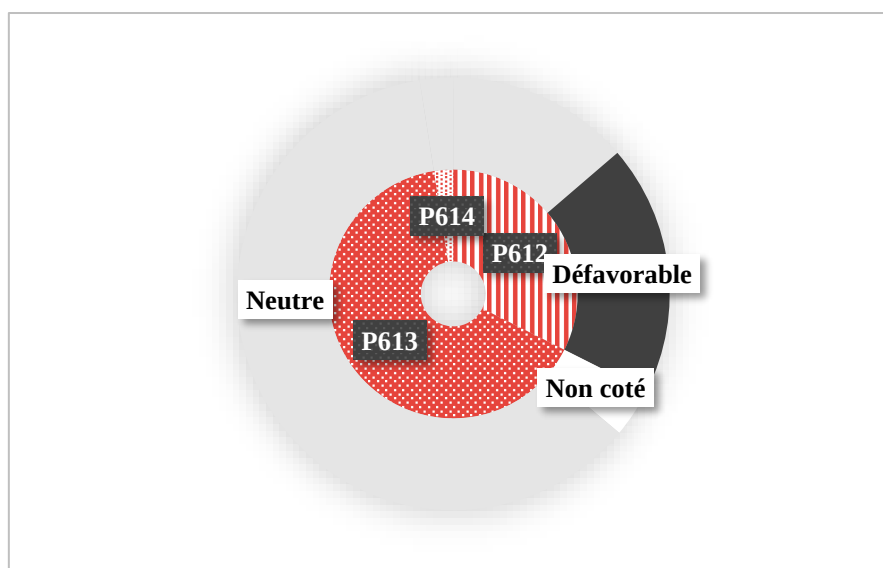
Les dépenses négativement cotées sont celles de l'action « Exploitation et innovation de la navigation aérienne » du P612, d'un montant de 342 M€ en LFI pour 2023. Cette action porte la très grande majorité des dépenses d'investissement du BACEA (cf. *infra*). La cotation automatiquement négative de ces dépenses sur les axes « Atténuation climat » et « Pollutions » est expliquée par le fait que *« cette dépense favorise le maintien et le développement du transport aérien qui engendre des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques »*. En revanche la classification défavorable de cette action au titre de l'axe « Climat (adaptation) » du PLF 2022 n'a pas été maintenue dans le PLF 2023, à l'issue du travail annuel de révision des cotations réalisé par le groupe de travail interministériel du budget vert et au regard du fait qu'il n'était pas possible de justifier un lien direct ou indirect des actions menées au titre du BACEA avec une adaptation au changement climatique, ni positivement ni négativement. La cotation a donc été révisée de manière à être qualifiée non plus de « défavorable » mais de « neutre » sur cet axe.

Les dépenses du P613 concernant les ressources humaines, la logistique, les affaires financières et la formation, relèvent par convention méthodologique de la cotation neutre ; il en va de même des dépenses du P614 et de l'action « Soutien et prestations externes de la Navigation aérienne » du P612, qui relèvent des missions régaliennes de la DGAC (missions de développement durable et régulation, surveillance et certification, enquêtes de sécurité aérienne). Les 4 % de crédits restants, relevant de l'action « Logistique » du P613, ne peuvent pas être cotés faute de connaissances suffisamment précises sur leur composition et du fait de leur trop forte diversité.

Le graphique ci-dessous synthétise la classification des 1,82 Md€ de dépenses du BACEA cotées dans le cadre du budget vert de l'État.

⁴ Le périmètre des dépenses du BACEA classifiées dans le budget vert, d'un montant total de 1,82 Md€, n'intègre pas les dépenses des pensions au sein du T2 (293,8 M€ en 2023).

Graphique n° 5 : classification des dépenses du BACEA au titre du budget vert



Source : Cour des comptes, d'après PAP 2023

La classification automatiquement « brune » des dépenses d'investissement du BACEA apparaît insuffisamment documentée. En effet, certaines dépenses d'investissement portées par le programme 612 sont partie intégrante de la feuille de route de décarbonation du secteur aérien : c'est par exemple le cas des investissements nécessaires à la modernisation des systèmes de navigation aérienne, parmi lesquels l'outil de gestion du trafic aérien 4-Flight et plus généralement les grands projets permettant de fluidifier l'écoulement du trafic. Leur classification au sein du budget vert de l'État ne reflète pas leur contribution à la stratégie globale du secteur aérien tandis que d'autres dépenses d'investissement prévues au sein de la feuille de route pour la décarbonation de l'aviation sont comptabilisées favorablement au titre du budget vert de l'État. C'est par exemple le cas des dépenses portées par l'action 14 du programme 190 *Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile*, qui poursuit un objectif de 75 % de dépenses dédiées à la préparation technologique et au développement des avions de transport zéro émission ou ultra sobres.

La classification neutre de l'ensemble des dépenses de fonctionnement du BACEA apparaît contestable, dès lors que les dépenses de fonctionnement d'autres programmes concourant aux mêmes politiques publiques reçoivent la cotation « verte ». L'ensemble des dépenses de fonctionnement du P614 sont en effet cotées en dépenses neutres alors qu'elles concourent à la réalisation de l'indicateur à caractère environnemental : « Nombre de dossiers de manquements examinés par l'ACNUSA⁵ », tandis que les dépenses relatives à la masse salariale du P217⁶ qui englobent la rémunération des effectifs de l'ACNUSA sont cotées favorablement au sein du budget vert, au titre des réductions de pollutions sonores, et par exception au principe de cotation neutre des dépenses salariales.

⁵ Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires.

⁶ Programme 2017 : « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables », rattaché au ministère en charge de la transition écologique.

D'une manière plus générale, cette classification neutre ou « brune » des dépenses du BACEA tranche avec l'atteinte, au cours de l'année 2023, des objectifs fixés au titre des quatre indicateurs à caractère environnemental du programme 614, sur les cinq indicateurs environnementaux du projet annuel de performance (cf. partie 2 du chapitre IV).

Classifier ces dépenses selon une granularité plus fine permettrait donc de mieux justifier et peut-être de réviser la classification de certaines dépenses d'investissement, en tout ou partie, comme par exemple celles visant à déployer le programme 4-Flight, en prenant en compte l'impact global de ce programme du point de vue de l'axe « atténuation », sans méconnaître la nécessité d'évaluer l'intensification des circulations potentiellement permise par cet outil (effet rebond), qui pourrait compenser plus que proportionnellement les économies d'énergie permises par l'optimisation des trajectoires de vol.

Toutefois les programmes du BACEA n'étant pas déclinés au niveau des sous-actions, afin de pouvoir évaluer plus précisément les dépenses concourant à des actions en faveur de la décarbonation du secteur aérien, il apparaît nécessaire qu'une comptabilité analytique soit déployée pour que la méthodologie d'analyse par destination finale des dépenses d'investissement, ainsi que plus généralement des dépenses cotées de manière neutre, puisse être appliquée, conformément à la recommandation n° 2 du rapport *La prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'État* de la Cour des comptes (juillet 2023). À défaut d'une approche fine par la comptabilité analytique, une approche forfaitaire par « quotas », à l'instar par exemple de ce qui est fait pour la politique de construction de logements neufs⁷, pourrait également être retenue. Une démarche équivalente pourrait être effectuée pour mieux refléter l'impact environnemental des dépenses portées par l'action 52 du programme 203 en faveur du transport aérien en matière de soutien au développement des infrastructures aéroportuaires, intégralement cotées négativement à ce jour.

VII - Le plan de relance et le plan France 2030

Le BACEA n'a pas bénéficié de crédits exceptionnels au titre du plan de relance ni du plan France 2030. Cependant dans le cadre des travaux du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC) et de déploiement de la feuille de route technologique de la filière, la DGAC est en pratique le gestionnaire de la majorité des crédits des programmes de recherche et développement affectés à la préparation de l'avion bas carbone, intégralement programmés en dehors du BACEA, alimentés par le plan de relance et le plan France 2030. L'annexe n° 3 retrace l'organisation de ces crédits, également commentée dans la partie 1 du chapitre III.

⁷ Qualification comme dépense « brune » pour le quota de dépenses associé à l'artificialisation des sols et « verte » pour celui associé à une moindre consommation d'énergie

Chapitre II

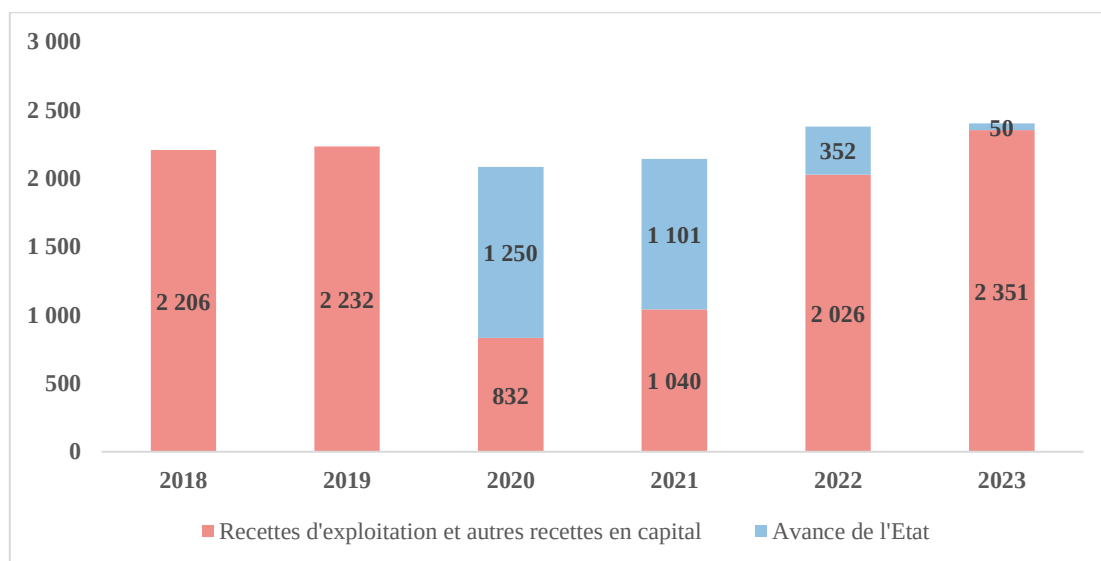
L'équilibre du budget annexe : analyse des recettes et des composantes de la dépense

I - Des recettes toujours en hausse

Les recettes de fonctionnement du BACEA sont constituées des redevances de navigation aérienne, des redevances de surveillance et de certification et du tarif de l'aviation civile, dont les produits associés sont déterminés par le trafic aérien réalisé. Dans la continuité de la reprise progressive du trafic aérien en 2022, la prévision de recettes du BACEA a été établie en PLF 2023 sur un niveau prévisionnel de trafic de 97% du niveau constaté en 2019.

Le graphique ci-après présente l'évolution des recettes du budget annexe au cours de la période 2018-2023.

Graphique n° 6 : évolution des recettes du budget annexe, 2018-2023, en M€



Source : Cour des comptes d'après DGAC

Aux recettes d'exploitation s'ajoutent, de 2020 à 2023, les tirages d'emprunt auprès de l'agence France Trésor au titre d'avance de l'État. Massifs au moment de la crise sanitaire, ces tirages sont donc en résorption, tandis que la part des recettes d'exploitation retrouve le niveau d'avant-crise. À cet égard, il est notable que, hors emprunt, le niveau de recettes du budget annexe pour 2023 a d'ores et déjà dépassé celui de l'année de référence, 2019. Le tableau ci-après présente l'exécution des recettes du budget annexe au regard de la prévision et de l'exécution 2023.

Tableau n° 7 : exécution des recettes nettes du BACEA (en M€)

	Exécution 2021	Exécution 2022	LFI 2023	Exécution 2023	Exécution 2023/LFI
Redevances	808,49	1 551,71	1 771,91	1 820,76	2,8%
Taxe de l'aviation civile	204,57	418,44	444,32	484,62	9,1%
Autres recettes	21,74	55,71	14,16	45,65	222,4%
Recettes nettes de fonctionnement	1 034,8	2 025,86	2 230,39	2 351,03	5,4%
Avance de l'État	1 100,58	352	256,62	50,00	-80,5%
Autres recettes en capital	5,18	0,42	0	0	-
Recettes nettes après avance de l'État et cessions d'actifs	2 140,56	2 378,28	2 489,01	2 401,03	-3,5%

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Compte tenu du retour progressif du trafic à la normale, les prévisions de recettes apparaissent plus proches du réalisé en 2023 qu'en 2022 (les recettes avaient alors été de 20 % supérieures aux prévisions). Les recettes de fonctionnement du BACEA ont été supérieures de 5,4 % en moyenne aux prévisions, essentiellement tirées par la hausse du produit du tarif d'aviation civile, de 9 % supérieur aux prévisions. En effet c'est sur ce tarif que se concentrent les effets de l'inflation en ce qui concerne les recettes du BACEA puisque les tarifs de l'aviation civile sont revalorisés au 1^{er} avril chaque année dans une proportion égale au taux prévisionnel de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Les tarifs en vigueur depuis le 1^{er} avril 2023 sont donc de 4,93 € par passager à destination de la France métropolitaine, des DOM/COM, des Etats de l'Union Européenne ou partie à l'accord de l'Espace Économique Européen ainsi que de tout État situé à moins de 1 000 km de la France métropolitaine, et de 8,87 € par passager à destination d'autres États.

A - Des encaissements de redevances qui atteignent un pic historique

Les prévisions de recettes sous-jacentes au PLF 2023 ont été réalisées sur la base du scénario de trafic médian publié par Eurocontrol, soit, en 2023, 97% du niveau de trafic constaté en 2019. Globalement, les principales recettes issues des redevances de navigation aérienne sont en hausse par rapport à l'année précédente.

1- Des produits de redevances de navigation aérienne en hausse par rapport à 2022

La DSNA perçoit quatre types de redevances au titre des services fournis dans le cadre du contrôle aérien : d'une part pour les services rendus aux aéronefs en vol au-dessus des territoires pris en charge par la direction (il s'agit de la redevance de route pour la métropole et la redevance océanique en outre-mer), et d'autre part pour les services d'approche et de contrôle des services aéroportuaires (il s'agit de la redevance pour les services terminaux de circulation aérienne - RSTCA, en métropole, et de la RSTCA-OM en outre-mer).

Les taux unitaires de ces redevances découlent de l'application du système commun de tarification des services de navigation aérienne prévue par les règlements « Ciel unique » européens (CE) n° 549/2004 à 552/2004, qui repose sur l'application de coûts unitaires sur les prestations réalisées, ajustés de divers mécanismes visant à tenir compte des écarts constatés entre données réelles et données prévues dans le plan de performance⁸ (en matière d'inflation, de trafic ou de coûts).

Tableau n° 8 : produit des redevances de navigation aérienne perçues par la DGAC (en M€)

	Exécution 2022	LFI 2023	Exécution 2023	Exécution 2023/LFI	LFI 2024
<i>Redevance de route</i>	1 301,13	1 481,76	1 518,81	2,5%	1 553,98
<i>Redevance océanique</i>	11,35	10,00	14,55	45,5%	10,00
<i>RSTCA métropole</i>	186,14	230,30	227,35	-1,3%	252,83
<i>RSTCA outre-mer</i>	32,16	24,30	33,32	37,1%	35,00
Total	1 530,79	1 746,36	1 794,02	2,7%	1 851,81

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Le produit de ces redevances n'apparaît plus qu'en léger excédent par rapport aux prévisions (+2,7 %, contre +17 % en 2022), ce qui s'explique par un retour progressif du trafic à son niveau de référence pré-Covid. En 2022, l'écart aux prévisions de recettes s'expliquait en effet par une prévision de trafic inférieure de 10 % par rapport au réalisé (prévision à 78 % du niveau de référence 2019 contre un réalisé à 88 %). En 2023, les principaux écarts entre les

⁸ Les coûts unitaires ont été fixés par le troisième plan de performance pour la période de référence 2020-2024 révisé en décembre 2021 pour tenir compte des effets de la crise sanitaire.

prévisions et le réalisé concernent les redevances d’Outre-mer, ce qui s’explique par une reprise du trafic aérien plus importante que prévu en Outre-mer.

Le système de performance européen pour les services de navigation aérienne⁹ a introduit un mécanisme visant à tenir compte des écarts constatés entre les hypothèses de trafic prévisionnel inscrites dans le plan de performance (actuel plan de performance RP3 pour la période 2020-2024) et le trafic réel constaté. Les écarts qui en découlent en matière de redevances effectives peuvent entraîner une augmentation ou une réduction des redevances appliquées aux compagnies aériennes sur l’année N+2.

En pratique, ce mécanisme a été adapté par le règlement UE n° 2020/1627¹⁰ durant la période de la crise sanitaire au regard des différentiels élevés entre trafic prévisionnel et trafic réalisé (de l’ordre de -50 %), qui n’avaient pu être anticipés dans le plan de performance. Ce règlement prévoit que la récupération des pertes de recettes sur cette période par rapport aux estimations fait l’objet d’un lissage sur sept ans à partir de l’année 2023, pour un montant annuel de 212 M€ pour la redevance de route et de 36 M€ pour la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne en métropole, par le biais d’un ajustement des taux unitaires des redevances. En sens inverse, le plan de performance révisé en novembre 2021 pour tenir compte des effets de la crise sanitaire prévoit un remboursement aux compagnies de certains écarts de coûts issus des exercices antérieurs de l’ordre de 133 M€ pour le total des deux redevances : un remboursement de 89 M€ a été opéré en 2023.

Au regard du faible écart entre trafic prévisionnel et trafic réalisé pour l’année 2023, le léger sur-recouvrement pour la redevance de route métropole (+0,3 % soit un montant de 5 M€) n’engendre pas d’activation du mécanisme de restitution aux usagers ; les écarts constatés pour la RSTCA métropole (+2,2 % soit +2,6 M€ pour la zone terminale 1, -6,6 % soit -9 M€ pour la zone terminale 2), donneront en revanche lieu en N+2 à des ajustements dans le plan RP4, dont les montants demeurent toutefois modérés au regard des montants globaux de cette redevance.

2- Les redevances de surveillance et de certification

Les redevances de surveillance et de certification financent les prestations réalisées par la DGAC en matière de surveillance des acteurs de l’aviation civile, et de délivrance d’agréments, d’autorisations, de licences ou de certificats nécessaires aux opérateurs de l’ensemble de la filière¹¹, conformément aux dispositions prévues aux articles L. 611-5 et R. 611-3 et suivants du code de l’aviation civile. Le calcul des redevances les plus importantes (redevance d’exploitants d’aéronefs, redevance de sécurité et de sûreté d’exploitant d’aérodrome) est basé sur la masse, la diversité de la flotte et le nombre de passagers embarqués par les contribuables durant la période allant de novembre N-2 à octobre N- 1.

Le produit des redevances de surveillance et de certification était estimé à 25,5 M€ en 2023, en hausse par rapport à la LFI pour 2022 (+1,4 M€) et par rapport à l’exécution 2022

⁹ Règlement d’exécution (UE) 2019/317 de la commission du 11 février 2019 établissant un système de performance et de tarification dans le ciel unique européen.

¹⁰ Règlement d’exécution (UE) 2020/1627 de la commission du 3 novembre 2020 relatif aux mesures exceptionnelles prises pour la troisième période de référence (2020-2024) du système de performance et de tarification dans le ciel unique européen en raison de la pandémie de COVID-19.

¹¹ Sont concernés les constructeurs, ateliers d’entretien, compagnies aériennes et exploitants, aéroports, personnels (personnels navigants, mécaniciens), organismes de sûreté et opérateurs de navigation aérienne

(+4,7 M€). Le produit total des redevances pour l'année 2023 s'est élevé à un montant de 26,7 M€ et revient quasiment au montant atteint pendant l'exercice 2021 de 28,7 M€, après une diminution à un montant de 20,9 M€ en 2022.

Tableau n° 9 : produit des redevances de surveillance et de certification, 2023

En M€	Exécution 2023
Redevance d'exploitant d'aéronef	11,3
Redevance de sécurité et de sûreté d'exploitant d'aérodrome	10,5
Redevance de sûreté aérienne de transporteur	0,8
Redevance d'organisme de formation de personnel navigant	0,3
Redevance d'examen	1,8
Redevance de titre de personnel de l'aviation civile	0,9
Redevance de qualification d'entraîneur synthétique de vol	0,5
Redevance d'aptitude au vol	0,1
Total Redevances de surveillance et de certification	26,2

Source : Cour des comptes d'après DGAC

B - Le tarif de l'aviation civile

Le produit de l'ex taxe de l'aviation civile, devenue tarif de l'aviation civile (TAC), de la taxe sur le transport aérien de passager et de la taxe sur le transport aérien de marchandises¹², est intégralement versé au BACEA pour financer, en complément des redevances mentionnées, les activités de prestations de service de la DGAC non intégralement financées par celles-ci.

Cette taxe est exigible pour tout vol commercial assuré par une entreprise de transport aérien public, quelle que soit sa nationalité ou sa forme juridique, embarquant des passagers, du fret ou du courrier au départ du territoire français (France métropolitaine et outre-mer) constituant une prestation de services, régulière ou non, à l'exclusion des évacuations sanitaires d'urgence, des vols locaux n'impliquant pas de transport entre différents aérodromes et des vols

¹² Ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des Impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne ; codification au code d'imposition des biens et services (CIBS) de décembre 2021 : art. L.422-13, 1 0 ; L. 422-20 1 0 ; L. 422-21 et art. L. 422-41 ; L. 422-45 1 0.

effectués pour compte propre. L'assiette du TAC repose sur le nombre de passagers embarqués, moyennant certaines exonérations (personnels navigants, enfants de moins de deux ans, passagers en correspondance), la masse de fret ou de courrier, et la destination finale des passagers. Le tarif est revalorisé chaque année à concurrence du taux prévisionnel de croissance de l'indice des prix à la consommation, hors tabac.

Les prévisions de recettes du tarif de l'aviation civile pour 2023 étaient de 444,3 M€ contre 418,4 M€ exécutés en 2022, et leur exécution en 2023 s'élève à 484,6 M€. Cette sur-exécution s'explique par la hausse du tarif de l'aviation civile au 1^{er} avril 2023, assis sur l'inflation (à 4,93 %), et par un effet d'assiette au regard du nombre de passagers supérieur à la prévision sous-jacente (+2,7 M). À cette recette s'ajoute une contribution applicable à l'aéroport de « Bâle-Mulhouse », qui représente un montant de 7,9 M€ en 2023.

C - Les autres produits : la question du tarif de solidarité

Le budget annexe perçoit d'autres recettes, découlant de l'activité des services et visant à rembourser ses frais de gestion d'assiette, de recouvrement et de contrôle des taxes affectées au secteur aérien :

- cessions d'actifs immobiliers ;
- autres produits : vente de produits fabriqués ou de marchandises ; de prestations de service ; de produits de gestion courante ; de produits exceptionnels (décisions de justice, etc.) ; de produits financiers ;
- recette pour frais de gestion, d'assiette, de recouvrement, et de contrôle correspondant à 0,5 % des produits du tarif de solidarité sur les billets d'avion (TS), du tarif d'aéroport (TA) et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA).

Depuis le 1^{er} janvier 2013, le BACEA perçoit une recette pour frais de gestion, d'assiette, de recouvrement, et de contrôle correspondant à 0,5 % des produits du TS, du TA et de la TNSA, qui était estimé à 5,1 M€ en 2023 et s'est donc avéré d'un montant de 7,3 M€ pour cette année, dont 2,2 M€ au titre du tarif de solidarité pour lequel la DGAC fait office de percepteur, sans que les recettes ne lui soient destinées (pas plus qu'au secteur aérien dans son ensemble).

En effet, l'ex-taux de solidarité sur les billets d'avion introduit en 2005, devenu tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers¹³, est reversé jusqu'à 210 M€ de recettes au Fonds de solidarité pour le développement ; depuis le 1^{er} janvier 2020, les recettes à partir de 210 M€ et jusqu'à 440 M€ sont reversées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), et, au-delà seulement de 440 M€ de recettes, l'excédent serait reversé au BACEA. Comme l'indique la direction du budget, « *le tarif de solidarité, dont le reversement est prévu au profit du BA CEA, constitue la seule exception (...) au principe tel qu'énoncé à l'article 46 de la loi de finances pour 2012* » selon lequel les montants excédant le plafond sont reversés au budget général de l'État.

¹³ Ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des Impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

En pratique, en 2023, le tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers s'élève à 436 M€, soit un montant toujours légèrement inférieur au plafond entraînant un reversement au BACEA. La LFI 2024 prévoit par ailleurs un relèvement du plafond de reversement des recettes du tarif de solidarité au bénéfice de l'AFITF de 230 M€ à 252 M€, ce qui aura pour effet d'éloigner d'autant le produit de cette taxe du BACEA, alors même qu'aucune recette de cette taxe n'a été reversée au BACEA depuis 2018. Pour éviter d'être contraint de relever régulièrement ce plafond, une clarification pourrait être opérée pour établir le fait que bien que la gestion du tarif de solidarité soit confiée à la DGAC, sa recette n'a pas vocation à être directement attribuée au secteur aérien.

Cette clarification apparaît d'autant plus nécessaire qu'une partie des recettes du tarif de solidarité reviendrait déjà au budget de l'État dans l'éventualité de la rebudgétisation de l'ensemble des ressources extrabudgétaires du Fonds de solidarité pour le développement, conformément à la recommandation n° 5 de la *Note d'exécution budgétaire 2022 sur l'Aide publique au développement* de la Cour (avril 2023).

Plus généralement, se pose la question du maintien d'un tel dispositif dérogatoire au principe général des taxes affectées.

II - Des dépenses dominées par les dépenses de personnel et de fonctionnement

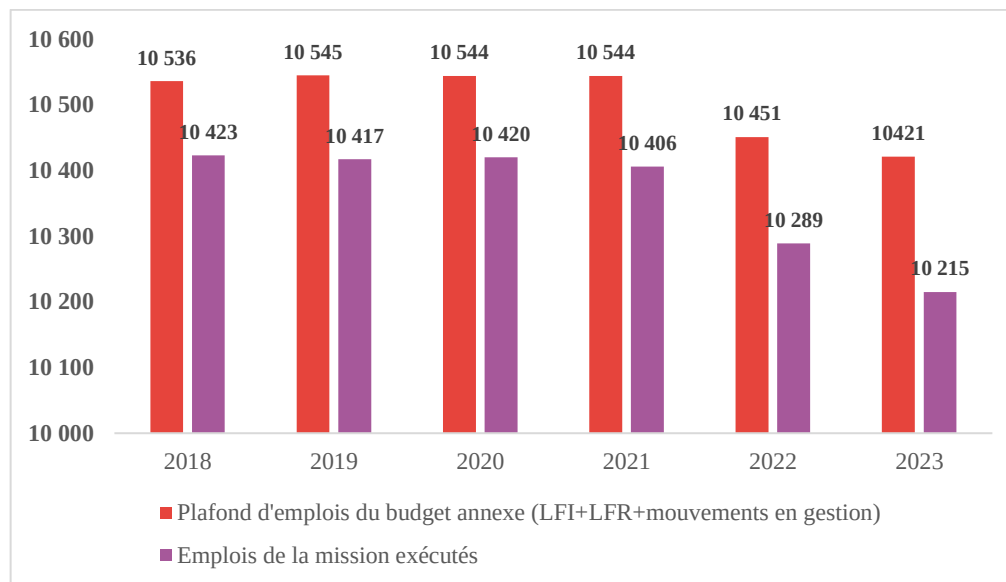
A - Une progression des dépenses de personnel malgré la sous-exécution accrue du plafond d'emplois

La récente réorganisation des fonctions support et la création des secrétariats interrégionaux (SIR) intervient dans un contexte affiché de volonté de maîtrise de la trajectoire d'effectifs de la DGAC, à travers des gains de productivité et d'efficience, et d'anticipation de la vague de renouvellement nécessaire de personnels à laquelle la direction va devoir faire face dans quelques années, compte tenu de la pyramide des âges au sein des services, qui fait anticiper de forts départs en retraite à compter de 2029.

2023 marquait l'année de mise en place effective de l'ensemble des SIR, avec la mise en œuvre des SIR d'outre-mer (océan indien, Antilles-Guyane). Cette réorganisation des fonctions support marquait aussi la fin de trajectoire de réduction des effectifs dévolus aux fonctions support de la direction, l'objectif de -200 ETP dans ces fonctions sur la période 2019-2024 étant atteint.

Le graphique ci-après présente l'évolution de l'exécution du plafond d'emplois du budget annexe sur la période 2018-2023.

Graphique n° 7 : plafond d’emplois et exécution du budget annexe, 2018-2023 (en ETPT)



Source : Cour des comptes d'après DGAC

Ainsi que le montre le graphique, le budget annexe sous-exécute son plafond d’emplois de façon récurrente. En 2023, le plafond d’emplois, fixé à 10 421 ETPT en LFI, était en diminution de 30 ETPT par rapport à 2022. Malgré cette diminution, il apparaît largement sous-exécuté, à 10 215 ETPT (soit une sous-exécution de 206 ETPT en 2023 contre 162 en 2022). Sur la période considérée, 2023 se caractérise à la fois comme l’exercice où le plafond d’emplois en LFI est le plus faible et comme celui où la sous-exécution est la plus importante. Cette sous-exécution ne traduit pourtant pas de difficulté apparente à recruter pour la direction. Le plafond d’emplois 2024 prévu en PAP du budget annexe et voté en LFI 2024 s’élève à 10 439 ETPT et repart donc à la hausse.

La sous-exécution du plafond d’emplois est à mettre en regard de l’exécution du schéma d’emplois qui, si elle atteint quant à elle la cible prévisionnelle (qui était une variation nulle des ETP), a connu cependant des écarts notables à la prévision. Le tableau d’exécution du schéma d’emplois est reporté en annexe.

Les cibles antérieures du budget annexe étaient une décroissance d’effectifs, dans le contexte de recherche de gains qui a été évoqué. Selon la prévision 2023, l’exercice devait marquer une stabilisation, avec une neutralisation des entrées et des sorties, prévues chacune à 318 ETP. En cours d’exécution, le rythme et le volume de la prévision a été assez sensiblement dépassé, même si à la clôture le gestionnaire est effectivement parvenu à équilibrer les entrées et les sorties (soit 437 entrées et sorties, en dépassement de 37,4 % par rapport à la prévision). Le tableau d’exécution du schéma d’emplois par catégorie de personnels est reporté en annexe. Il démontre que les écarts à la prévision les plus massifs concernent les personnels administratifs et cadres.

En termes de dépenses de personnel, les tensions annoncées sur les crédits de titre 2 ne se sont pas concrétisées. Le contrôleur budgétaire relevait, en DPG, une programmation au plus juste des crédits dévolus, puisque le gestionnaire prévoyait de dépenser 1 281,4 M€ pour un total de crédits dévolus de 1 282 M€. En fin de gestion, la dépense exécutée est 1 258,8 M€, soit une sous-exécution de 23,2 M€ par rapport à la LFI. Malgré cette sous-exécution, il est

notable que les dépenses de titre 2 de la direction sont, cette année encore, en augmentation, puisque ce sont 1 220 M€ qui avaient été dépensés en 2022. La hausse représente ainsi 3,2 %¹⁴.

Les causes des écarts en exécution sont décomposées dans un tableau reporté en annexe. Outre le retraitement à la baisse des dépenses exécutées en 2022, qui avait servi de base à la prévision, il faut relever l'impact du schéma d'emplois, avec des volumes d'entrées/sorties supérieurs à la prévision et des décalages dans les flux prévus, entraînant un solde de GVT négatif de 19,2 M€ qui n'avait pas été anticipé. Par ailleurs, si l'impact de la revalorisation du point d'indice s'avère supérieur à la prévision, les mesures catégorielles prévues, quant à elles, sont nettement sous-exécutées, sous l'effet notamment de l'inachèvement des négociations protocolaires.

Depuis 2020, sous l'effet d'abord de la crise sanitaire, la direction ne parvient pas en effet à faire aboutir le nouveau protocole social attendu avec ses personnels. Le précédent protocole, 2016-2019, n'aura donc pas connu de successeur pendant toute la période qui aurait dû suivre, soit 2020-2023. L'exercice 2023 devait être l'occasion de faire aboutir le nouveau protocole, pour la période 2024-2027, l'enveloppe de mesures catégorielles de 32 M€ ayant été inscrite en LFI 2023 à cette fin. Si une démarche de négociation collective a bien été entreprise en 2023 avec les personnels, afin de mettre en œuvre des mesures d'amélioration de la performance et mieux accompagner la reprise du transport aérien, ces négociations étaient toujours en cours en fin d'exercice. La direction se donne pour objectif d'aboutir au printemps 2024 au plus tard. Il faut relever que la promulgation, au 28 décembre 2023, de la loi n° 2023-1289, relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic, et qui vise à mieux réguler l'exercice du droit de grève des contrôleurs aériens au regard des nécessités du service public de contrôle, est venue préciser ces enjeux de négociation sociale.

Compte tenu de la forte reprise du trafic aérien en 2023, la DGAC a obtenu de la direction du budget d'intensifier le dispositif prévu dans le précédent protocole 2016-2019 d'expérimentation dans l'organisation du travail des contrôleurs de la navigation aérienne, pour un coût de 4,2 M€. La direction indique que le solde non consommé de l'enveloppe catégorielle 2023 devrait être consommé en 2024¹⁵.

Au vu de la sous-exécution importante du plafond d'emplois, des écarts importants à la prévision quant aux flux du schéma d'emplois, de la sous-exécution observée en dépenses de titre 2, malgré une hausse tendancielle de la dépense, et de l'inachèvement, cette année encore, des négociations protocolaires, la Cour ne peut que reconduire sa recommandation, à l'instar de l'an passé.

B - Des progrès à confirmer dans la programmation et l'exécution des dépenses de titre 3 et 5

Conformément à la programmation, les dépenses de titre 3 enregistrent en 2023 une hausse sensible, dans un contexte toujours marqué par la pratique de la DGAC de fongibilité

¹⁴ Pour mémoire, les dépenses de titre 2 exécutées par le budget annexe sur la période récente sont les suivantes, en M€ :

Exercice	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses T2	1 183	1 195	1 189	1 185	1 220	1 259

¹⁵ En LFI 2024, le montant de mesures catégorielles inscrites au P613 a été porté à 45 M€.

du titre 5 vers le titre 3. Un volume de 515,9 M€ de crédits de titre était ainsi programmé au niveau de la mission, tenant compte des hausses attendues sur les fluides et pour les versements aux organismes extérieurs. L'exécution ressort à 648,8 M€ (628,9 M€ en dépense nette, soit une hausse de 6,2 % par rapport à l'exercice précédent¹⁶).

Tableau n° 10 : crédits de titre 3 exécutés, exercice 2023, en €

en €	Crédit ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation
P 612	334 545 094	424 587 386	127%
P 613	150 957 730	162 225 125	107%
P 614	40 052 420	42 131 818	105%
Total	525 555 244	628 944 329	120%

Source : DGAC

Même si l'on relève que tous les programmes surconsommant leurs crédits ouverts en titre 3, la sur-exécution est particulièrement portée par le programme 612, en raison de la fongibilité du titre 5 vers le titre 3 pratiquée au niveau des investissements portés par ce programme (cf. *infra*).

Le montant des crédits reversés aux organismes extérieurs, à 237,1 M€, dépasse la prévision initiale de près de 9 M€. Il augmente de 12,3 M€ par rapport à 2022 et enregistre quelques hausses remarquables.

Tableau n° 11 : montants versés pour prestations à des organismes extérieurs, en €

Montant des prestations versées	2021	2022	LFI 2023	2023	LFI 2024
EUROCONTROL	66 315 484	71 177 853	74 626 426	82 093 526	84 350 835
AEROPORTS DE PARIS	13 997 315	13 083 124	15 100 000	14 376 660	15 000 000
METEO France	85 550 000	85 550 000	85 550 000	85 550 000	85 550 000
Zone déléguée de Genève	43 000 000	43 000 000	43 000 000	43 000 000	43 000 000
Zone déléguée de Jersey	6 141 000	5 874 000	5 607 000	5 607 000	5 340 000
Zone déléguée de Bâle-Mulhouse	1 214 986	1 310 898	1 100 000	1 522 036	1 400 000
SPACE WEATHER		95 739	1 235 000	662 016	1 235 000
SKEYES (Belgocontrol)		101 535		80 842	818 201
Civil Air Navigation CANSO		183 108			

¹⁶ La dépense nette exclut ici les charges financières associées au remboursement de l'emprunt (19,62 M€).

Montant des prestations versées	2021	2022	LFI 2023	2023	LFI 2024
EUROCONTROL "solidarité Ukraine Moldavie"		1 040 330		2 855 817	-
CONVENTION SPACE WEATHER		656 003		122 770	
PASSENGER NAME RECORD		2 000 000		911 001	
Divers - autres	2 939 420 (*)	236 823		337 246	
TOTAL	219 158 205	224 309 413	226 218 426	237 118 913	236 694 036

Source : Cour des comptes d'après DGAC

On relève que, de 2021 à 2023, la contribution reversée à Eurocontrol a augmenté de près de 24 % et devrait encore s'accroître en 2024. Elle est responsable, à elle seule, de la majeure partie de la hausse en valeur absolue observée sur les prestations versées aux organismes extérieurs (18 M€). L'autre hausse sensible est constituée par le versement de solidarité pour l'Ukraine et la Moldavie, toujours dans le cadre du soutien à Eurocontrol, qui a presque triplé de 2022 à 2023 et atteint désormais près de 3 M€.

À l'instar des années précédentes, le montant de crédits de titre 5 exécutés est inférieur à la prévision, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau n° 12 : crédits de titre 5 exécutés, exercice 2023, en M€

En M€		LFI 2022 format 2023	Exéc. 2022 format 2023	LFI 2023	Exéc. 2023
Programme 612	AE	266,7	208,7	253,8	164,1
	CP	275,1	209,6	271,8	183,8
Programme 613	AE	34,6	15,4	37,8	9,5
	CP	34,6	17,1	37,8	7,0
Programme 614	AE	16,0	7,3	12,2	4,9
	CP	16,0	7,3	12,2	4,9
Mission	AE	317,2	231,3	303,7	178,5
	CP	325,7	234,0	321,7	195,7

Source : Cour des comptes d'après DGAC¹⁷

De façon notable, la mission exécute un volume de crédits de titre 5 assez nettement en recul en 2023 par rapport à l'exercice précédent. En 2022 les crédits consommés à ce titre (hors remboursement d'emprunt) étaient supérieurs de 52,8 M€ en AE et 38,3 M€ en CP. Les sous-

¹⁷ Les montants ci-dessus sont retraités des effets de la réforme organique ayant conduit à écarter le remboursement d'emprunt du périmètre budgétaire, auparavant positionné sur le titre 5 du P613. Par ailleurs, jusqu'en 2022 les dépenses réalisées au titre de la subvention d'investissement de l'ENAC étaient exécutées en titre 7 (dotation en fonds propres). Les montants pour 2022 présentés dans le tableau sont retraités de ces mesures afin de permettre les comparaisons entre exercices.

exécutions par rapport aux montants présentés en LFI sont de 41 % en AE et 39 % en CP (en 2022, la sous-exécution atteignait 27 % en AE et 28 % en CP). L'essentiel des crédits de titre 5 étant portés par le programme 612, c'est donc sur ce programme que l'on retrouve la sous-exécution la plus importante.

En PAP, la direction faisait état de la réorganisation opérée au sein de la DSNA (arrêté du 28 décembre 2021) dans le but de resserrer le pilotage des investissements. Depuis quelques années, avec le conseil et le soutien du contrôleur budgétaire, la DSNA s'efforce de développer une programmation de ses investissements dissociant réellement AE et CP. L'UO 48A « Grands opérations pionnières », qui porte quatre projets majeurs, a été créée spécifiquement dans ce but en 2021. Par ailleurs, la DSNA a regroupé ses investissements en trois portefeuilles distincts (Infrastructures, Air Traffic Control, Services) afin d'affiner sa programmation et son suivi.

Dans son avis sur le programme 612 en début de gestion, le contrôleur budgétaire relevait que la maîtrise de la gestion en AE≠CP semblait « *désormais acquise* » dans le périmètre de l'UO GOP et proposait de « *consolider cette budgétisation en AE≠CP en élargissant le périmètre des dépenses éligibles* ».

La Cour a demandé la communication des montants exécutés par projet, au regard des sommes initialement prévues. La direction n'était pas en mesure de fournir l'intégralité de l'exécution dans le format présenté en PAP, qui suit la nouvelle répartition par portefeuilles. Le tableau ci-après présente l'exécution 2023 sur plusieurs des projets les plus emblématiques de la direction.

Tableau n° 13 : montants prévisionnels et exécutés par projet d'investissement, programme 612, exercice 2023, en M€

en M€	LFI 2023		Réalisation 2023		% Réalisation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 612 « Navigation aérienne »						
4 FLIGHT	82,56	94,65	84,85	72,71	2,8%	-23,2%
COFLIGHT	28,50	29,00	14,72	21,86	-48,3%	-24,6%
SYSAT Groupe 1	8,60	14,40	12,18	16,40	41,6%	13,9%
SEAFLIGHT	2,52	3,50	1,88	2,08	-25,5%	-40,4%
NVCS	7,59	7,92	6,97	10,65	-8,2%	34,5%
CATIA	4,80	6,68	3,38	5,16	-29,5%	-22,8%
ATC TOOLS	-	0,39	-	0,13		-66,4%
ECDM (ex Network Collaborative Service)	8,00	8,00	5,09	5,84	-36,4%	-27,0%
AIM+SEPIA	5,33	4,97	2,95	3,22	-44,7%	-35,2%
Autres projets d'investissement hors Grands Projets Informatiques	105,85	102,30	144,53	139,46	36,5%	36,3%

en M€	LFI 2023		Réalisation 2023		% Réalisation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total	253,75	271,81	276,55	277,52	9,0%	2,1%

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Si, au niveau de l'enveloppe globale, on constate une légère sur-exécution des crédits programmés, cela découle de la nette sur-exécution observable sur l'enveloppe « Autres projets d'investissement hors grands projets informatiques ». Cette sur-exécution compense la sous-exécution observable sur plusieurs projets phares (4 Flight, Coflight, Catia). Sur un projet tel que 4 Flight, l'exécution en AE apparaît conforme à la prévision, avec un écart peu significatif au regard des sommes engagées ; l'exécution en CP, en revanche, s'avère 22 M€ en dessous de la prévision, ce qui démontre les progrès encore à réaliser pour maîtriser le pilotage de tels projets.

Le montant de la fongibilité du titre 5 vers le titre 3 pratiquée cette année s'élève à 112,4 M€ AE et 94 M€ CP, soit un montant un peu inférieur à la prévision en PAP, qui annonçait, de façon similaire aux exercices précédents, un volume de 105 M€ AE/CP. En 2022, la fongibilité de titre 5 vers le titre 3 s'était élevée à 103,1 M€. En consolidant les montants exécutés en titre 5 et en titre 3 par fongibilité, on relève une contraction de l'effort d'investissement de la direction, qui recule ainsi de 337,1 M€ à 289,7 M€ et ce, malgré l'objectif affiché en PAP de maintenir la dépense d'investissement.

Les raisons alléguées par la direction à sa pratique de fongibilité sont identiques aux années passées (dépenses relevant d'investissements selon la direction, mais inférieures au seuil de 10 000€ fixé par la DGFIP pour une inscription en immobilisations ; dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage ; dépenses relatives au maintien en condition opérationnelle des systèmes).

Depuis plusieurs exercices, la Cour déplore le défaut de lisibilité de la programmation et de l'exécution des dépenses de titre 3 et de titre 5 de la DGAC, qui résulte du recours à cette pratique de fongibilité, dérogoire au regard des préconisations de la DGFIP. Depuis 2021, conformément à la recommandation de la Cour, le gestionnaire présente dans les documents budgétaires les mouvements opérés entre titre 3 et titre 5, en prévision comme en réalisation. Cette évolution conforte le point de vue de la Cour, exprimé à l'occasion de la NEB 2022, selon lequel cette présentation relève d'un « artifice de présentation ». C'est pourquoi l'an dernier la Cour a recommandé d'y mettre un terme définitif et de « rendre la présentation budgétaire des titres 3 et 5 du budget annexe conforme aux règles comptables », en mettant à profit la réforme organique qui, excluant le remboursement d'emprunt des dépenses de titre 5, clarifie en outre la lecture des dépenses d'investissement.

L'exercice 2023 n'aura pas répondu à cette recommandation de la Cour, mais il est à relever qu'en PAP 2024, le gestionnaire a créé une brique budgétaire spécifique en titre 3 dénommée « T3 Opex monitoré », appelée à porter les dépenses de titre 3 qui relèvent à son sens de son effort d'investissement. Le gestionnaire détaille les opérations portées par chacune de ces enveloppes et annonce, pour les exercices 2025 et 2026, les montants prévisionnels portés sur chacune d'elles par portefeuille d'investissements.

C - Des dépenses d'intervention très réduites

Les dépenses d'intervention de la direction sont purement discrétionnaires et ne comprennent pas de dépenses de guichet.

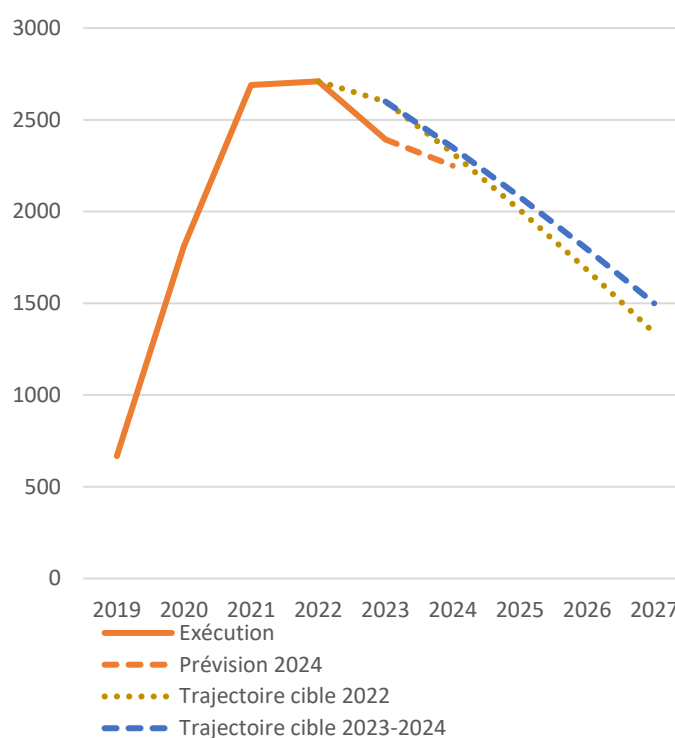
En 2023, les crédits d'intervention ouverts au profit du budget annexe étaient de 2,2 M€ et les crédits exécutés en légère surconsommation, de 2,3 M€, en baisse toutefois de 60 % par rapport à l'année 2022 où ils s'élevaient à 5,5 M€.

Comme pour l'année précédente, l'essentiel des dépenses du titre 6 du budget annexe est assuré par le P614 (2M€ prévus et 2,1 M€ exécutés en AE/CP) bien que cette enveloppe soit en déclin de -60 % par rapport à l'année 2022 (5,1 M€ en AE/CP). Cette diminution par rapport à 2022 s'explique par le financement ponctuel au cours de l'année 2022 d'une dépense non initialement inscrite en loi de finances. Les dépenses d'intervention du P614, revenues à leur niveau plus classique en 2023 (2,29 M€ en 2021), concernent pour l'essentiel des subventions et des dépenses de soutien à différentes associations, fédérations, et organismes en lien avec le secteur aérien.

III - Une trajectoire de désendettement à accélérer

En LFI 2023, la direction avait demandé une autorisation de tirage de 256,8 M€. En cours d'exécution, elle a limité son recours à l'emprunt à 50 M€. Cependant, l'analyse de l'exécution 2023 montre que même ce tirage limité aurait pu être évité, ainsi qu'il a été dit (cf. *supra*). Au 31 décembre 2023, l'endettement du BA CEA s'élève à 2 392,7 M€ (contre 2 709,8 M€ au 31 décembre 2022). Le désendettement effectué s'est élevé à 317,2 M€. Le budget annexe a, conformément à son objectif initial pour 2023, effectivement entamé sa trajectoire de désendettement, même si celle-ci aurait pu être encore plus prononcée.

Le graphique ci-après montre la trajectoire d'endettement sur la période récente, comparée à la trajectoire cible communiquée par la direction.

Graphique n° 8 : trajectoire d'endettement du budget annexe, en M€

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Ainsi qu'on peut le constater, la trajectoire de désendettement suit une courbe moins prononcée que celle, en sens inverse, intervenue au cours de la période d'endettement massif 2020-2021. Dans la trajectoire cible actuelle, l'encours de dette du budget annexe devrait s'élever à environ 1 500 M€ en 2027, soit un niveau encore plus de deux fois plus élevé que l'encours de dette en 2019 (667,2 M€). Par ailleurs, on observe que la trajectoire cible désormais communiquée par la direction, reproduite au PAP 2024, apparaît moins ambitieuse que celle qui était communiquée l'an passé.

Tableau n° 14 : trajectoire de désendettement du budget annexe, en M€

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Trajectoire cible 2022				2 710	2 599,0	2 318,0	2 007,0	1 683,0	1 339,0
Trajectoire PAP 2024					2 599,0	2 350,3	2 078,6	1 796,0	1 500,0
Ecart des trajectoires					0	32,3	71,6	113,0	161,0
Encours constaté	667,4	1 811,2	2 689,8	2 709,8	2 392,7	(2 249,8)*			

* : prévision PAP 2024

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Au terme de quatre exercices, la direction réduit sa cible de désendettement de 161 M€. L'exécution, jusqu'à présent, montre pourtant la capacité réelle du budget annexe à se situer en dessous de sa trajectoire cible.

Il est frappant de constater, au PAP 2024, que la direction prévoit encore un recours à l'emprunt de 238,2 M€, en regard d'un effort de remboursement de 382,4 M€, qui devrait porter le niveau d'endettement du budget annexe, au 31 décembre 2024, à un total de 2 249,8 M€, soit encore plus de 100 M€ en-deçà de la cible recalée¹⁸.

Au vu des exercices récents, l'évolution du niveau de trésorerie constaté ainsi que le recours à l'emprunt, chaque année sensiblement inférieur aux prévisions, les hypothèses formulées en PAP apparaissent trop prudentes. Le recalage de la trajectoire cible de désendettement ne paraît pas justifié, tant il paraît acquis que la direction est en mesure de dépasser les objectifs affichés. À cet égard, la Cour recommande donc de revenir à une trajectoire de désendettement plus ambitieuse, en limitant voire renonçant au recours à l'emprunt.

¹⁸ Les hypothèses du PAP 2024 ont été élaborées sur une hypothèse d'encours de dette de 2 494,5 M€ au 31/12/2023, alors que celui-ci s'élevait réellement, à cette date, comme il a été dit, à 2 392,7 M€, soit 102 M€ en dessous.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. définir les modalités d'évaluation du coût et des gains de productivité attendus du prochain protocole social et en rendre compte par la suite dans les documents budgétaires (recommandation réitérée) (DGAC, DB, 2024) ;*
 - 2. rendre la présentation budgétaire des titres 3 et 5 du budget annexe conforme aux règles comptables (recommandation réitérée) (DGAC, DB, 2024) ;*
 - 3. accélérer la trajectoire de désendettement du budget annexe, de façon à ramener plus rapidement la dette en deçà de son niveau de 2019 (DGAC, DB, 2024).*
-

Chapitre III

Les moyens consacrés par l'État à la politique du transport aérien

I - L'évolution de la dépense totale de l'État consacrée à la politique de transport aérien

Le périmètre du BACEA, qui couvre l'ensemble des dépenses de la DGAC, ne résume pas celui des dépenses consacrées au secteur aérien civil, notamment au titre du plan de décarbonation de l'aviation civile.

Outre les 2 104 M€ de crédits du budget annexe, deux programmes budgétaires classiques participent à cette politique sectorielle : il s'agit à la fois des crédits du programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables*, à travers son action 14, *Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile*, et des crédits du programme 203 *Infrastructures et services de transports* à travers l'action 52, *Transport aérien*, qui porte les dépenses liées aux liaisons aériennes aux fins d'aménagement du territoire (LAT). Sur le P203, les crédits dépensés au titre des liaisons d'aménagement du territoire se maintiennent à un niveau comparable à 2022 (21,8M€ en AE contre 27,3 M€, et 22 M€ en CP contre 24,5 M€), tandis que les crédits du P190 consacrés au soutien à la construction aéronautique diminuent (111 M€ consommés en 2023 contre 445 M€ en 2022).

Cette diminution s'explique par le système de fongibilité et d'équilibrage des crédits du programme 190 avec ceux prévus dans le cadre du plan France Relance, via le programme 362 (307,2 M€ de CP exécutés en 2023). Le plan décarbonation pour le secteur aérien est par ailleurs financé aussi par le plan France 2030 via le programme 424 (95,4 M€ de CP exécutés en 2023) (cf. annexe 3).

Le tableau ci-dessous reprend les dépenses exécutées au titre des programmes budgétaires de l'État.

Tableau n° 15 : moyens consacrés à la politique du transport aérien sur le budget général (en M€)

	Exécution 2021		Exécution 2022		LFI 2023		Exécution 2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P190	258,8	106,8	0	110,4	0	118,8	0	111,7
P203	27,3	24,5	27,3	24,5	24,9	26,7	21,8	22
P362	744,4	233,3	186	335	0	324,8	0	307,2
P424			300	75	435	100	435	95,4
Total	1030,5	364,6	513,3	544,9	459,9	570,3	456,8	536,3

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Le secteur aérien bénéficie par ailleurs de plusieurs recettes et moindres dépenses fiscales.

Deux taxes affectées reviennent aux aéroports : la taxe sur les nuisances sonores aériennes¹⁹ (TSNA), et l'ex « taxe d'aéroport » devenue tarifs de sûreté et de sécurité (TSS) des taxes sur le transport aérien de passagers et de marchandises ainsi que tarif de péréquation aéroportuaire de la taxe sur le transport aérien de passagers²⁰. La DGAC est chargée de l'établissement de l'assiette, du recouvrement et du contrôle de ces deux taxes. En revanche, dans la mesure où elle ne constitue pas juridiquement une taxe affectée, les recettes de l'ex-taxe de l'aviation civile, devenue tarifs de l'aviation civile de la taxe sur le transport aérien de passager et de la taxe sur le transport aérien de marchandises²¹, sont incluses dans les recettes du budget annexe.

L'exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques dont jouissent les compagnies aériennes n'est pas considérée comme une dépense fiscale²² et, à ce titre, non évaluée dans le cadre des Voies et moyens du PLF ; il s'agit toutefois d'une moindre recette en faveur du secteur aérien, qui est évaluée chaque année par la DGAC en fonction des prévisions de trafic et des taux de la TICPE.

¹⁹ Dédicée au financement des aides à l'insonorisation des populations riveraines des aéroports et aux travaux de réduction des nuisances sonores.

²⁰ Affectée aux aéroports afin de leur permettre de financer des équipements de sûreté et de sécurité, de lutter contre les risques incendie et le péril animalier et de financer les mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux

²¹ Ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 précitée.

²² L'exonération de TICPE utilisés comme carburant ou combustible à bord des aéronefs, à l'exclusion des aéronefs de tourisme privé, prévue par la directive énergie (2003/96/CE), constitue la norme fiscale de référence dès lors qu'elle s'impose aux États-membres.

Tableau n° 16 : total des moyens consacrés à la politique du transport aérien de 2019 à 2023 (CP, en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023
BACEA	2125,8	2088,8	2213,6	2402,2	2105,2
Budget général	119	225,6	613,3	576,2	536,3
Tarif de sûreté et de sécurité - TSS	1015,2	307,6	441,5	793,9	985,2
Taxe sur les nuisances sonores aériennes	51,1	24,6	22	38	44
Exonération TICPE	3673	1058	1897	2953	5119
Total hors BACEA	4858,3	1615,8	2740,5	4286,1	6684,6
Total général	6984,1	3704,6	4954,1	6688,3	8789,7

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Dans la ligne des constats déjà opérés, et du fait de la continuation de la hausse du trafic, la comparaison des exercices successifs démontre que l'exercice 2023 se rapproche du niveau de référence de 2019. En 2023, les recettes de la TSNA augmentent de 16 % par rapport à 2022 ; celles des tarifs de sûreté et de sécurité des taxes sur le transport aérien de passagers et de marchandises (partie de l'ancienne taxe d'aéroport) de 24 % par rapport à 2022. Au regard de cette amélioration d'ensemble, le PLF 2024 repose ainsi sur des hypothèses de recettes de taxes affectées supérieures au niveau de référence de 2019.

Au global, le rythme de progression des produits de taxes affectées apparaît donc en croissance moyenne de 20 %, tandis que les crédits budgétaires de l'État dédiés (BACEA et budget général) reculent de 2,7 % en moyenne entre 2022 et 2023, ce qui conduit à poursuivre le rééquilibrage vers un système de financement du secteur dans lequel la fiscalité contribue très majoritairement.

La forte hausse du coût budgétaire de la moindre dépense liée à l'exonération de TICPE en faveur de l'aviation entre 2022 et 2023 (+ 73 %) s'explique quant à elle par le relèvement décidé du taux de la TICPE au 1er janvier 2023, dans la continuité des hausses annuelles depuis 2021 afin d'aligner progressivement et à partir de 2024 les tarifs de l'essence d'aviation et du carburacteur sur celui de l'essence routière. Le mouvement continu de croissance de cette moindre dépense du secteur aérien devrait donc prendre un terme à la fin de l'année 2024.

II - Les opérateurs : l'ENAC

L'École nationale de l'aviation civile (ENAC) est un établissement public à caractère administratif, unique opérateur de la DGAC, rattaché au programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*. Les crédits attribués à l'ENAC contribuent à financer les formations aux métiers exercés à la DGAC, destinées aux acteurs du transport aérien et de l'aviation générale, ainsi que le financement d'activités de recherche et d'expertise.

A - L'évolution des subventions reçues par l'ENAC

À travers le programme 613 « Soutien aux prestations de l'Aviation civile », la DGAC, qui est l'autorité de tutelle finance l'ENAC par le biais de deux types de subventions : l'une pour l'exploitation de l'école, qui finance les dépenses de personnels sous plafond d'emplois et une partie des dépenses de fonctionnement, et l'autre pour les investissements réalisés par celle-ci, en substitution de l'ancienne dotation versée en fonds propres.

Tableau n° 17 : subventions versées à l'ENAC au titre du P613 (en M€)

En M€	2021	2022	2023
Subvention d'exploitation	95,0	94,0	94,8
Subvention d'investissement	2,0	3,0	3,0
Total	97,0	97,0	97,8

Source : Cour des comptes d'après DGAC

La hausse de la subvention d'exploitation de +0,8 M€ par rapport à 2022 a vocation à couvrir la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Après une hausse en 2022 destinée à compenser la diminution des ressources propres de l'école, la subvention d'investissement est stable en 2023.

A ces subventions s'ajoutent, pour l'ENAC, des ressources propres issues notamment des frais de formation, ainsi que d'autres financements publics pour ses activités de recherche ou d'investissement, qui s'élèvent à 38,8 M€²³ pour l'année 2023 contre 30 M€ en 2022. Ainsi les versements de la DGAC représentent, en 2023, 71,6 % du budget de l'établissement, contre 76,3 % en 2022.

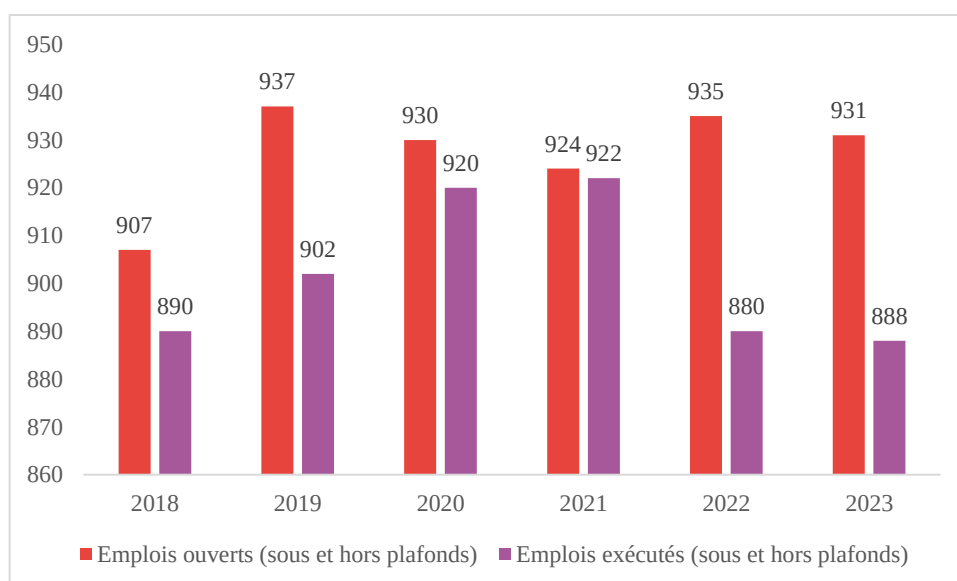
Bien que cet équilibre tende à se rétablir, les recettes propres de l'ENAC se maintiennent à un niveau inférieur au niveau pré-crise (qui était de 39,8 M€ au compte financier 2019), le niveau d'activité n'ayant pas encore été rattrapé malgré la reprise du secteur aérien. En particulier, les prestations de formation au pilotage étant pluriannuelles et facturées principalement en fin de formation, les nouveaux contrats enregistrés à partir de 2022 n'ont pas permis de compenser la baisse des « prises de commandes » des années 2020 et 2021.

La trésorerie de l'établissement s'établit fin 2023 à 14,4 M€, soit 33 jours de fonctionnement et 51 jours de dépense de personnel ; ce niveau se dégrade par rapport à celui de 2022, où la trésorerie représentait un montant de 20,9 M€ soit 58 jours de fonctionnement.

B - Un plafond d'emplois en diminution et en moindre sous-exécution

La loi de finances 2023 prévoyait pour l'ENAC 931 ETPT, contre 935 en 2022, répartis entre 791 ETPT sous plafond (contre 795 en 2022) et 140 ETPT hors plafond (même niveau en 2022).

²³ Dans le détail, il s'agit de 25,1 M€ (+1 M€ par rapport à 2022) de recettes propres, 4,1 M€ de financements publics liés à des activités de recherche (+1,5 M€ par rapport à 2022) et 9,7 M€ d'autres financements publics liés aux plans de relance et de résilience 1&2 (+6,3 M€ par rapport à 2022).

Graphique n° 9 : plafond d'emplois et exécution de l'ENAC, 2018-2023 (en ETPT)

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Tableau n° 18 : détail des emplois ouverts et exécutés de l'ENAC, sous et hors plafonds d'emplois (2021 – 2023)

Plafonds d'emplois opérateurs (en ETPT)	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022
LFI	799	795	791	-4
Exécution	794	776	782 ²⁴	+6
Emplois hors plafond (en ETPT)	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022
LFI	125	140	140	0
Exécution	121	104	106	+2

Source : Cour des comptes d'après DGAC

La sous-consommation des ETPT sous plafond en 2023 (-9), supérieure à celle des ETP (-4 au 31/12/2023), s'explique par un facteur conjoncturel lié au temps de remplacement des départs selon la DGAC.

La sous-consommation des ETPT hors plafonds (-34) s'explique quant à elle par des raisons liées aux difficultés de recrutements et au décalage de calendrier de certains projets de recherche et donc d'embauche de doctorants.

²⁴ La Cour relève que le RAP 2023 du BA CEA fait état d'un nombre d'ETPT sous plafond d'emploi exécutés de 781 au lieu de 782, ce qui conduit à un différentiel de +5 en exécution par rapport à 2022, et d'ETPT hors plafond d'emplois exécutés de 96 au lieu de 106, ce qui conduit à un différentiel de -8 par rapport à l'exécution 2022.

III - Des progrès encore possibles concernant la qualité de gestion

A - La régularisation du fonds de gestion ATC

Créé par le décret n° 98-1096 du 4 décembre 1998 afin de verser une aide aux ingénieurs de contrôle de la navigation aérienne à leur départ en retraite, le fonds d'allocation temporaire complémentaire (ATC) est un fonds sans personnalité juridique géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), avec un comité de suivi dans lequel siège la DGAC. Le fonds est alimenté par une contribution du budget annexe au titre de l'État et par un prélèvement de 24,6 % sur l'indemnité de qualification versée aux ICNA en cours d'activité.

En 2023, les cotisations des ICNA se sont élevées à 12,8 M€ et la contribution de l'État à 2,7 M€, ce qui porte le niveau de recettes à 15,5 M€. Les frais de gestion, non encore connus, sont évalués à 0,4 M€. Les prestations versées ont été de 18,6 M€. Le résultat de l'exercice est donc négatif.

Depuis sa note d'exécution budgétaire relative à l'exercice 2017 du budget annexe, la Cour enjoint le gestionnaire de conclure avec la Caisse des dépôts et consignations, conformément aux articles D. 518-43 et suivants du code monétaire et financier, une convention de mandat pour encadrer la gestion des sommes correspondant aux prélèvements destinés aux ICNA.

La DGAC indique qu'une convention de mandat et de gestion administrative et financière du fonds de l'allocation temporaire complémentaire des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne « *a été conclue entre la DGAC et la Caisse des dépôts et consignations et signée le 12 décembre 2023, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2023* ». La direction est donc désormais en conformité avec les dispositions du code monétaire et financier introduites par le décret n° 2019-119 du 20 novembre 2019.

B - Le rattachement et la consommation des fonds de concours

Du fait de sa participation à des projets européens (Ciel unique, SESAR...), de sa collaboration avec d'autres administrations ou des partenaires étrangers, le budget annexe connaît un enjeu important de gestion de ses fonds de concours, dont les sommes peuvent atteindre des montants importants. En 2023, le gestionnaire a demandé le report de 1 M€ en AE et 14,6 M€ en CP de fonds de concours de 2022 en 2023. L'exercice a vu le rattachement de 30,7 M€ (en AE et CP) de nouveaux fonds, portant le total disponible sur l'exercice, en AE, à 31,7 M€ et, en CP, à 45,3 M€. Le budget annexe ne consomme pas l'intégralité des fonds de concours disponibles. En 2023, la consommation s'est élevée à 30,1 M€ d'AE et 23,1 M€ de CP. Les reports demandés pour 2024 s'élèvent ainsi à 1,6 M€ en AE et 22,2 M€ en CP.

Techniquement, les fonds de concours sont enregistrés sur un compte d'imputation provisoire et ne sont enregistrés en recettes budgétaires (compte 74 -subventions d'exploitation) qu'à l'émission par l'ordonnateur d'un titre de recettes demandant au comptable de débiter le compte d'imputation provisoire et de créditer le compte de produits. La régularité comptable impose au comptable de procéder à cette inscription dans un délai de deux mois, afin de ne pas

fausser la sincérité du résultat. La Cour suit l'état du compte d'imputation provisoire depuis plusieurs exercices, ayant critiqué par le passé les délais excessifs du gestionnaire pour émettre les titres de recettes permettant le rattachement des fonds. Le tableau ci-après, fourni par le comptable, présente l'évolution du compte d'imputation provisoire pendant l'exercice.

Tableau n° 19 : état du compte d'imputation provisoire- Fonds de concours relevant a priori du P612, en M€

Solde au 31/12/2022	24,3
Encaissements de fonds de concours attribués au P612	3,7
Encaissements imputés (versements au bénéficiaire, comptabilisation en produits BA CEA)	10,3
Solde au 31/12/2023	17,7
Dont issus d'encaissements en 2023	3,7
Dont issus d'encaissements en 2022	0,7
Dont issus d'encaissements en 2021	7,9
Dont issus d'encaissements en 2020	2
Dont issus d'encaissements en 2019	2,4
Dont issus d'encaissements en 2018	0,4
Dont issus d'encaissements en 2017	0,5
Dont issus d'encaissements en 2016	0,1
Dont issus d'encaissements en 2014 et 2015	0

Source : comptable BA CEA

Ainsi qu'on peut l'observer, la situation du compte d'imputation provisoire est en amélioration en 2023, malgré un solde qui reste significatif. Les encaissements non rattachés les plus anciens remontent à 2016, on relève des difficultés propres à certaines annuités (2019, 2021). L'effort d'apurement doit être poursuivi.

C - Des charges et des restes à payer importants

Le niveau de charges à payer est cette année en hausse sensible, plus que l'an dernier.

Tableau n° 20 : charges à payer 2020-2023

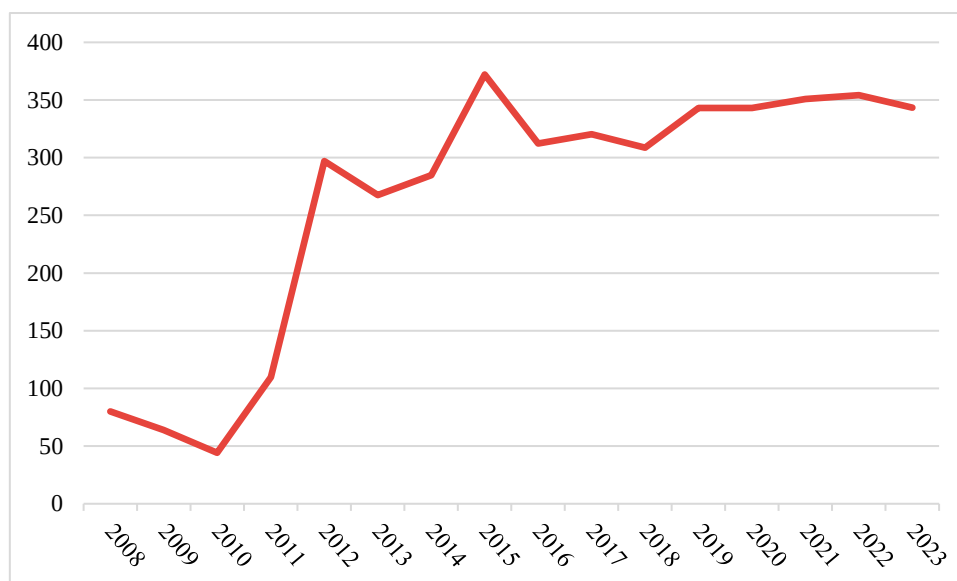
	2020	2021	2022	2023	Evolution 2022-2023
P612	3,94	3,02	4,94	6,25	26,5%
P613	1,4	1,94	2,08	4,9	135,6%
P614	1,3	1,55	0,94	1,95	107,4%
Budget annexe	6,64	6,51	7,96	13,1	64,6%

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Le montant des charges à payer en 2023 augmente de près de 65 %, avec une hausse de 5,1 M€ en valeur absolue. La hausse la plus importante en valeur absolue et en pourcentage concerne le P613, même si la masse de charges à payer la plus grande reste positionnée sur le P612, qui porte les investissements. Le gestionnaire explique ces hausses par « *la transmission tardive par les fournisseurs de nombreuses et importantes factures en fin d'année* », entraînant des services faits traités sans que les demandes de paiement aient pu être enregistrées dans le circuit comptable. L'attention du service doit être appelée sur la maîtrise nécessaire de ce phénomène de croissance des charges à payer, qui reporte sur l'exercice suivant des dépenses programmées et peut contribuer à perturber, à terme, le travail de prévision.

Le montant des annulations d'AE sur l'exercice s'élève à 12,2 M€. Les AE recyclées atteignent elles 6,6 M€. Ces deux montants sont sensiblement supérieurs à l'exercice 2022 (où ils s'élevaient respectivement à 10,5 et 3,9 M€). La hausse observée, qui s'inscrit dans la continuité de celle déjà relevée l'an passé, correspond à la poursuite du travail de nettoyage des engagements juridiques. La nécessité en est régulièrement rappelée par le contrôleur budgétaire, qui en supervise l'exécution.

Le graphique ci-après présente l'évolution des restes à payer sur période longue.

Graphique n° 10 : évolution des restes à payer du budget annexe, 2008-2023, en M€

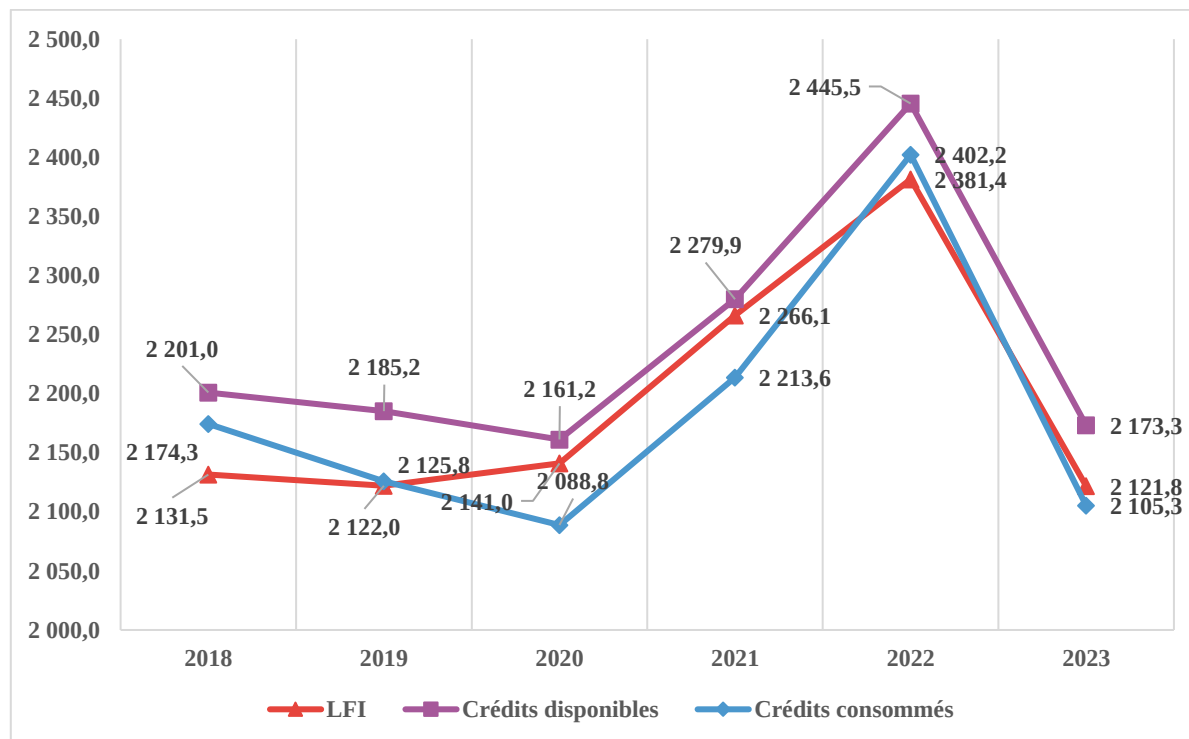
Source : Cour des comptes d'après PAP, RAP, DGAC

Les restes à payer atteignent 343,4 M€ et sont en léger recul par rapport à 2022, où ils s'élevaient à 354,3 M€. Sur longue période, on constate qu'ils restent à un niveau élevé et relativement stable. Leur suivi, à travers les écoulements de CP associés, relève de la gestion de l'effort d'investissement de la direction, qui doit progresser (cf. *supra*).

D - Une programmation qui reste perfectible

Le graphique ci-après reprend l'évolution respective, sur la période 2018-2023, des crédits de paiement ouverts en LFI, disponibles après mouvements (y compris annulations en LFR), et effectivement consommés en fin d'exercice.

Graphique n° 11 : crédits votés, disponibles et exécutés au sein du budget annexe, 2018-2023, en CP



Source : Cour des comptes d'après DGAC

La contraction de la dépense budgétaire en 2023 résulte de la sortie du remboursement d'emprunt sur cet exercice. Pour rappel, le budget annexe a remboursé 317,2 M€ en 2023, solde résultant du remboursement de 367,2 M€ et d'un nouvel emprunt de 50 M€. La prévision d'emprunt était, en LFI, de 256,8 M€.

Sur le périmètre budgétaire désormais réduit à l'issue de la réforme, la Cour relève des écarts à la prévision semblables à ceux de plusieurs exercices passés : à l'exception de 2022, qui marquait une différence à cet égard, on constate qu'en s'en tenant aux crédits strictement issus de la LFI, le budget annexe n'aurait pas plus en 2023 qu'en 2020 ou en 2021, consommé l'intégralité des crédits initialement ouverts. Ce constat suggère, à l'instar de plusieurs exercices précédents que la programmation du budget annexe pourrait se suffire des ouvertures de LFI, hors reports, fonds de concours, attributions de produit et mouvements divers en gestion. L'écart s'élève à 68 M€ et serait porté à plus de 80 M€ si l'on prenait en compte les annulations de fin d'exercice. Il est notable que, au sein de la mission, c'est le programme support P613 qui est concerné, la difficulté soulevée n'affectant pas les P612 et P614, dont le total de consommation est pour tous deux supérieur aux crédits ouverts en LFI.

Ces écarts à la prévision, qui concernent aussi bien l'anticipation du besoin d'emprunt que la programmation budgétaire, appellent à un effort accru de la part du gestionnaire. Une meilleure mise en tension quant aux moyens financiers disponibles serait probablement de nature à aider les services à progresser dans l'efficacité de la dépense. La recommandation de la Cour relative à l'exercice de programmation doit être maintenue.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

4. *Affiner l'exercice de programmation des crédits en tenant davantage compte des reports et des fonds de concours (recommandation réitérée) (DGAC, DB, 2024).*
-

Chapitre IV

Des indicateurs de performance à redéfinir pour mieux refléter l'action de l'administration

I - Un nouveau suivi de l'endettement du budget annexe

Le ratio d'endettement du budget annexe, indicateur clef de la mission, qui avait fortement progressé à compter de 2020 et ne se fixait plus de cible depuis la survenue de la crise sanitaire, poursuit l'inflexion à la baisse enclenchée en 2022, et respecte pour l'année 2023 la cible fixée par le gestionnaire de programmes en matière d'endettement, réintroduite conformément aux recommandations de la Cour des comptes.

Tableau n° 21 : ratio d'endettement du budget annexe (endettement/recettes d'exploitation)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cible	43,8	41	ND	ND	ND	117
Résultat	36,8	30	218	259	134	102

Source : Cour des comptes d'après DGAC

À la suite de la réforme organique qui s'applique à compter de 2023, le remboursement de son emprunt par la DGAC, comme il a été dit, ne relève plus du périmètre budgétaire et les crédits affectés à ce désendettement ne sont plus portés par le titre 5 du programme 613, comme auparavant. Conformément à l'article 8 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques et à l'instar de ce qui prévaut pour le budget général, ces dépenses ne relèvent pas de la norme de dépense, mais de mouvements de trésorerie du budget annexe vers le compte de concours financiers 824 « *Avances à des services de l'Etat* ». Seules les charges financières liées à l'emprunt sont toujours portées en crédits budgétaires par le P613.

La situation antérieure conduisait le législateur à prendre directement connaissance, à travers le vote de la loi de finances, du volume de crédits (en AE=CP) affectés au remboursement de l'emprunt. Désormais les crédits prévisionnels affectés au remboursement et à l'emprunt sont simplement inscrits dans le tableau d'équilibre du budget annexe, le plafond

d'endettement autorisé du budget annexe étant quant à lui voté en loi de finances avec la variation nette autorisée de la dette négociable de l'Etat.

À l'occasion de la NEB 2022, la Cour a relevé qu'un simple ratio d'endettement ne satisfaisait pas pleinement au devoir d'information de la représentation nationale, a fortiori dans le contexte de réforme du périmètre budgétaire concernant la dépense afférente. La Cour a recommandé que la trajectoire cible d'endettement du budget annexe soit transmise en valeur dans les documents budgétaires. La Cour constate que cette recommandation a été suivie à l'occasion du PAP 2024, dans lequel figure une trajectoire de désendettement en valeur absolue jusqu'en 2026. Le PAP 2024 présente donc un indicateur modifié, qui reposera sur l'encours de dette au 31 décembre de l'année, correspondant au capital de dette restant à rembourser à la fin de l'exercice budgétaire de l'année considérée, et sur le taux d'évolution annuel de cet encours.

II - Des objectifs de performance qui n'apparaissent que partiellement atteints

La mesure de la réalisation des indicateurs de performance du BACEA pour l'année 2023, dont le périmètre n'a pas évolué par rapport à l'année précédente, n'est pas encore définitive.

En 2022, la Cour avait souligné à ce titre que les résultats définitifs de plusieurs indicateurs de l'objectif « Concourir à la sécurité et à la sûreté de l'aviation civile » du P614, non connus avant la fin du premier trimestre de l'année N+1, avaient été inscrits au RAP 2022 avec des niveaux inférieurs aux résultats prévisionnels initialement communiqués à la Cour, deux des quatre indicateurs concernés n'ayant finalement pas été atteints²⁵. Pour l'exercice 2023, les résultats de trois indicateurs du P613, qui avaient pourtant fait l'objet d'estimations prévisionnelles de réalisation en 2022, étaient indiqués comme non connus par la DGAC au moment de la rédaction de ce rapport.

Toutefois à titre prévisionnel, la DGAC estime que les objectifs de neuf indicateurs sur les 23 du BACAE pourraient être atteints pour l'année 2023²⁶ :

- pour le programme 612 sur la navigation aérienne, seuls deux des neuf indicateurs apparaissent prévisionnellement réalisés ;
- pour le programme 613, un seul indicateur serait atteint, les résultats des trois autres n'étant toutefois pas connus au moment de l'écriture de ce rapport ;
- pour le programme 614, six des neuf objectifs fixés seraient *a priori* atteints.

²⁵ Il s'agissait des indicateurs : Taux de réalisation des plans de surveillance conformément au programme initial (finalement non atteint) ; Nombre d'écarts significatifs à la réglementation détectés par organisme audité ou inspecté sur une base programmée ; Pourcentage des rapports d'audit émis moins de quarante-cinq jours après la fin de l'audit (finalement non atteint) ; Pourcentage de contrôles ciblés

²⁶ La Cour relève que les résultats publiés au RAP 2023 du BA CEA pour les indicateurs sont proches de ceux initialement communiqués : les objectifs de 4 indicateurs sur 5 ont été atteints pour le P612 (le ratio d'endettement du budget annexe ayant été inclus dans ce périmètre), ceux de 3 indicateurs au lieu de 2 ont été atteints pour le P613, l'un d'entre eux est en revanche indiqué comme « non retenu » sans que cette qualification ne soit explicitée ; enfin sur le P614, les objectifs de 6 des 9 indicateurs ont bien été atteints.

La non-réalisation de sept des neuf indicateurs du programme 612, qui regroupe les activités de la direction des services de la Navigation aérienne (DSNA), est expliquée par la DGAC comme résultant de facteurs conjoncturels, à la fois humains (mouvements sociaux, sous-effectifs localisés, réductions de capacité transitoires inhérentes à la mise en œuvre de 4-Flight) et météorologiques. La performance au titre de l'objectif n°3 « Améliorer la ponctualité des vols » apparaît particulièrement dégradée en 2023 : la tendance à la dégradation de l'indicateur « retard ATC (*Air Traffic Control*) moyen par vol contrôlé», qui pouvait s'expliquer en 2022 par la reprise progressive du trafic aérien post crise-Covid, se poursuit et les parts des retards aériens imputables à la navigation aérienne parmi les autres causes de retard aérien, ainsi que celle des retards des vols « en-route » et « en approche » contrôlés, apparaissent désormais à des niveaux supérieurs à ceux des années 2018 et 2019.

Tableau n° 22 : cibles et réalisés pour l'indicateur « Niveau de retard moyen par vol pour cause ATC (*Air Traffic Control*) »

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Indicateur retard ATC moyen par vol contrôlé (en min)						
Cible	<1	<1	<1	<1	<1	<1
Réalisé	1,9	1,3	0,7	0,5	1,39	2,31
Pourcentage de vols retardés pour cause ATC (%)						
Cible	<12	<12	<12	<12	<12	<12
Réalisé	14	14	10	6	12	19

Source : Cour des comptes d'après DGAC, PAP, RAP

A l'inverse, la DGAC anticipe que quatre des cinq indicateurs environnementaux du BACEA devraient voir leurs niveaux-cibles atteints en 2023. Les objectifs fixés pour les deux indicateurs mesurant le respect de la réglementation environnementale en matière de nuisances sonores seraient respectés, ainsi que ceux de deux des trois indicateurs relatifs à la contribution du transport aérien à la réduction des émissions de CO₂, le troisième relevant du P612 (cf. *supra*).

Tableau n° 23 : cibles et réalisés pour les indicateurs environnementaux

Indicateur	Sous-indicateur	Cible 2022	Résultat 2022	Cible 2023	Résultat prévisionnel 2023
Programme 612 - Indicateur 2.1 : Efficacité horizontale des vols	Écart moyen entre la trajectoire parcourue et la trajectoire directe, en %	2,83	3,21	2,83	3,29
Programme 614 - Indicateur 2.1 : Respect des marchés carbone	Proportion des émissions des compagnies françaises donnant lieu au paiement de l'externalité carbone, en %	70	74,6	75	75
	Proportion des quotas d'émission achetés par les compagnies françaises, en %	13,17	19,6	25,3	25,3
Programme 614 - Indicateur 2.2 : Respect de la réglementation environnementale	Nombre de dossiers de manquements examinés par l'ACNUSA	<=450	352	<=450	<=450
	Taux de vols réalisés sur les 12 plus grandes plateformes françaises avec les avions les plus performants en termes d'émission sonores, en %	>=92,5	92,11	>=92,5	>=92,5

Source : Cour des comptes d'après DGAC, PAP, RAP

III - Des indicateurs qui ne reflètent qu'imparfaitement les objectifs opérationnels du BACEA

La DGAC avait inscrit dans le projet annuel de performance du BACEA pour 2023 un triple objectif opérationnel :

- maintenir son effort d'investissement, compte tenu d'un enjeu de modernisation inéluctable ;
- engager la trajectoire de désendettement du budget annexe ;
- engager une négociation collective avec les personnels, après les reports successifs, depuis 2020, des protocoles attendus pour succéder au protocole 2016-2019.

Si l'objectif de désengagement de la trajectoire de désendettement du budget annexe fait désormais l'objet d'un indicateur de suivi en propre (cf. chapitre IV, partie I), l'atteinte des deux autres objectifs est plus difficile à évaluer à travers les 23 indicateurs suivis au titre du BACEA.

En pratique, aucun indicateur ne porte sur la réalisation des investissements effectués sur le budget annexe, ni en volume ni en qualité, alors que le volume des dépenses exécutées sur le titre 5 s'élève à 23,2 % du budget annexe global en AE en 2023.

Plusieurs indicateurs sont dédiés au titre des ressources humaines, mais leur orientation ne reflète pas l'objectif de fond indiqué par la direction dans le projet annuel de performance, d'engager « une négociation collective afin de mettre en œuvre des mesures d'amélioration de sa performance pour accompagner la reprise du transport aérien et ses innovations dans les meilleures conditions ». Trois des quatre indicateurs à orientation RH du P613 portent en effet sur l'ENAC (féminisation des effectifs formés, coûts unitaires de formation et taux d'insertion professionnelle des élèves après obtention de leur diplôme), et le quatrième sur l'efficacité de la gestion des ressources humaines.

Or ces deux objectifs s'inscrivent en réalité dans la durée, l'enjeu de renforcer la qualité de la gestion des investissements de la DGAC (gestion pluriannuelle des investissements, distinction des dépenses d'investissements opérées entre les titres 3 et 5) étant régulièrement soulevé par la Cour²⁷, et aucun protocole d'accord n'ayant abouti depuis le terme du protocole 2016-2019. Le système d'indicateurs de performance du budget annexe devrait donc évoluer de manière à mieux refléter ces deux enjeux structurants pour la DGAC.

²⁷ Notes sur l'exécution budgétaire du BACEA 2021 et 2022

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

5. *Compléter et adapter les indicateurs de performance du budget annexe afin de mieux refléter les priorités de la DGAC en matière d'investissements et de ressources humaines (DGAC, 2024).*
-

Annexes

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

La prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'État (juillet 2023)

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-prise-en-compte-de-lenvironnement-dans-le-budget-et-les-comptes-de-letat>

Le maillage aéroportuaire français (juin 2023)

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-maillage-aeroportuaire-francais>

La politique des ressources humaines de la DGAC (septembre 2021)

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-rh-de-la-direction-generale-de-laviation-civile-dgac>

Le processus de privatisation des aéroports de Toulouse, Lyon et Nice : 58-2 à la demande de l'Assemblée nationale (octobre 2018)

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-processus-de-privatisation-des-aeroports-de-toulouse-lyon-et-nice>

L'État et la compétitivité du transport aérien, un rôle complexe, une stratégie à élaborer : 58-2 à la demande du Sénat (septembre 2016)

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/l-etat-et-la-competitivite-du-transport-aerien-un-role-complexe-une-strategie-elaborer>

Les investissements de la direction générale de l'aviation civile (janvier 2015)

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150407-refere-71553-investissements-DGAC.pdf>

Mise en place du guichet fiscal unique à la direction générale de l'aviation civile DGAC (septembre 2014)

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-guichet-fiscal-unique-la-direction-generale-de-laviation-civile>

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 2022	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(DGAC, DB ; 2023) Définir les modalités d'évaluation du coût et des gains de productivité attendus du prochain protocole social, et en rendre compte par la suite dans les documents budgétaires (recommandation maintenue).	Depuis 1988, la DGAC négocie des protocoles sociaux avec les organisations syndicales, qui permettent de mettre en œuvre des gains de productivité des personnels tout en maintenant le climat social le plus apaisé possible. Ces protocoles ont permis d'absorber, sur la dernière décennie, une hausse de trafic importante malgré une baisse de 10% des effectifs de contrôleurs aériens. La négociation du protocole 2020-2024 ayant été suspendue en raison de la crise sanitaire, le dernier protocole couvrait la période 2016-2019. En 2023, la DGAC s'est engagée avec ses organisations syndicales représentatives dans une nouvelle démarche de négociation collective, afin de de mettre en œuvre des mesures d'amélioration de sa performance pour accompagner la reprise du transport aérien, et ses innovations dans les meilleures conditions, et ainsi répondre à ses engagements européens en matière de qualité de service. Fin 2023, les négociations étaient toujours en cours et se poursuivent en ce début d'année 2024 avec l'objectif d'aboutir au printemps au plus tard. Le futur protocole doit permettre en particulier de mettre en œuvre deux recommandations émises par l'IGF et le CGEDD en 2021 permettant de gagner en productivité : 1/ progresser sur le plan de la flexibilité de l'organisation du travail des contrôleurs aériens afin d'ajuster au mieux les capacités opérationnelles face à l'hyper-saisonnalité et aux pics de trafic (recommandation émise également par la Cour dans son rapport récent sur la politique des ressources humaines à la DGAC) ; 2/ accélérer et achever la modernisation des outils de contrôle, en particulier 4-Flight. En outre, la DGAC porte dans le cadre des négociations protocolaires en cours une réduction du nombre de sites depuis lesquels le contrôle d'approche est actuellement réalisé au bénéfice d'un regroupement de centres régionaux d'approche. A la date de rédaction de la présente observation, chacun des dispositifs envisagés fait	Non mise en œuvre

		toujours l'objet de négociations avec les organisations syndicales.	
2	Rendre la présentation budgétaire des titres 3 et 5 du budget annexe conforme aux règles comptables.	Afin de se conformer à cette recommandation de la Cour, la DGAC a procédé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024 à la création d'une brique budgétaire spécifique nommée "T3 Opex monitoré", destinée à porter dès la budgétisation les crédits de titre 3 qui concourront aux investissements des services de la navigation aérienne.	Non mise en œuvre en 2023
3	Affiner l'exercice de programmation des crédits en tenant davantage compte des reports et des fonds de concours.	La DGAC partage pleinement la recommandation de la Cour visant à renforcer la qualité de sa programmation et, par-là, la sincérité et l'information des informations présentées au sein du projet de loi de finances. Afin de s'inscrire dans cette recommandation, la DGAC s'est engagée, dès le PLF 2024, à recourir autant que possible à la budgétisation en AE CP de ses investissements. Par ailleurs, l'exercice de programmation des crédits 2024 tient bien compte des reports et des fonds de concours, et a été présenté en DPG 2024. Il en ressort que la demande de reports de crédits de 2023 sur 2024 est en nette diminution par rapport à l'année dernière (-66 %). Cet effort a permis d'affiner l'exercice de programmation des crédits dès 2024.	Mise en œuvre incomplète
4	Mentionner dans les documents budgétaires, selon la LOLF, la trajectoire de désendettement, en valeur, du budget annexe.	Suite à la révision de la loi organique introduite par la loi n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, l'article 18 de la LOLF prévoit désormais que « la dette nette de chaque budget annexe [fait] l'objet d'un suivi spécifique ». Conformément à ces dispositions, le projet annuel de performance pour 2023 présentait le plafond d'endettement du BACEA et informait sur la dette nette du budget annexe. A la suite des observations formulées par la Cour dans la note d'exécution budgétaire 2022, et afin de rendre encore plus lisible l'information liée à l'encours de dette du BACEA, la DGAC a présenté la trajectoire de désendettement, en valeur, dans le projet annuel de performance de la mission "Contrôle et exploitation aériens" annexé au projet de loi de finances pour 2024.	Non mise en œuvre en 2023
5	Conclure avec la Caisse des dépôts et consignations, conformément aux articles D. 518-43 et suivants du code monétaire et financier, une	La convention de mandat et de gestion administrative et financière du fonds de l'allocation temporaire complémentaire des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne a été conclue entre la DGAC et la CDC et signée le 12 décembre 2023, avec effet rétroactif au 1er janvier 2023. Elle tire les conséquences, traduit et se met en	Mise en œuvre

	convention de mandat pour encadrer la gestion des sommes correspondant aux prélèvements destinés à alimenter le fonds créé par le décret n° 98-1096 du 4 décembre 1998.	conformité avec les dispositions du code monétaire et financier introduites par le décret n° 2019-119 du 20 novembre 2019.	
--	---	--	--

Annexe n° 3 : crédits des plans de relance et France 2030 gérés par la DGAC

Le soutien à la R&D aéronautique s'élève à un montant de 2 300 M€, dont 1 565 M€ au titre du Plan de Relance 2020-2022²⁸ (en AE), et 735 M€ depuis 2022 au titre de France 2030 (en AE). La feuille de route de la R&D pour la décarbonation de l'aérien est en pratique structurée autour de quatre axes : le développement de technologies sobres pour gagner jusqu'à 30 % d'efficacité énergétique selon le type d'appareil, la transition vers de nouveaux carburants d'aviation durables (CAD), l'optimisation des routes de navigation aérienne (DSNA), et les mesures d'encadrement économique visant à réhausser le signal-prix du transport aérien (suppression des quotas gratuits, taxation du kérosène).

Ces soutiens reposent sur trois programmes budgétaires distincts, dont l'exécution fait l'objet d'un suivi commun compte tenu de leur participation à une même dépense globale :

- le Programme 190, qui est le programme historique du budget général d'intervention de soutien à la construction aéronautique : la DGAC est l'ordonnateur de l'action 14 du P190 qui porte ces crédits ;
- le Programme 362, programme du Plan de Relance depuis 2021, dont les crédits ont fait en 2021 et 2022 l'objet d'un transfert vers le P190 par le biais d'une convention ;
- le Programme 424 pour le plan France 2030 depuis 2022, dont la DGAC est l'ordonnateur des crédits dédiés à la recherche et au développement dans le domaine de l'aéronautique civile (UO « Avion bas carbone France 2030 ») en vertu d'une délégation de gestion des crédits conclue avec le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

Tableau n° 24 : crédits dédiés au soutien à la R&D aéronautique civile (en M€)

	Exécution 2021		Exécution 2022		LFI 2023		Exécution 2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P190	258,8	106,8	0	110,4	0	118,8	0	111,7
P362	744,4	233,3	186	335	0	324,8	0	307,2
P424			300	75	435	100	435	95,4
Total	1003,2	340,1	486	520,4	435	543,6	435	514,3

Source : Cour des comptes

²⁸ Cette dépense est incluse à hauteur de 1,37 Md€ dans le Plan de Relance et de Résilience qui fait l'objet d'un remboursement dans le cadre du Plan européen « Next Generation UE ».

Annexe n° 4 : exécution du schéma d'emplois du budget annexe en 2023

Tableau n° 25 : exécution du schéma d'emplois du budget annexe, 2021-2023

	Exécution 2021	Exécution 2022	LFI 2023	Exécution 2023
Sorties totales	338	454	318	437
dont sorties pour retraite	229	312	274	290
Entrées	334	382	318	437
Variation des ETP	-4	-72	0	0

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Tableau n° 26 : variation des ETP par catégorie d'emplois, 2023

	Entrées prévues	Entrées réalisées	Ecart	Sorties prévues	Sorties réalisées	Ecart
Administratifs et cadres	92	192	100	87	194	107
ICNA	92	114	22	85	102	17
IESSA et TSEEAC	122	118	-4	125	108	-17
Ouvriers d'Etat et personnels navigants	12	13	1	21	33	12
Variation	318	437	119	318	437	119

ICNA : ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne ; IESSA : ingénieurs électroniciens des systèmes de sécurité aérienne ; TSEEAC : techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile
Source : DGAC

Annexe n° 5 : écarts observés dans l'exécution des crédits de titre 2

Tableau n° 27 : écarts à la prévision des dépenses de titre 2 Hors CAS exécutées en 2023, en M€

	Prévision	Exécution
Dépenses de personnel 2022	941,1	937,0
<i>Mesures de transfert et de périmètre</i>		0,0
<i>Débasage de dépenses au profil atypique</i>	-2,8	-3,3
Dépenses de personnel 2022 retraitées	938,3	933,7
Effet de noria GVT négatif		-19,2
Schéma d'emplois	-0,43	-1,0
Mesures générales	8,74	12,9
<i>dont point d'indice</i>	8,63	12,0
<i>dont GIPA</i>	0,11	0,8
<i>dont mesures bas salaires</i>		0,1
Mesures catégorielles	32	24,2
Mesures individuelles GVT positif	4,62	21,0
Rebasage de dépenses au profil atypique	1,4	1,3
Autres variations de dépenses	0,8	-2,8
Dépenses de personnel 2023	988,23	970,0

Source : Cour des comptes