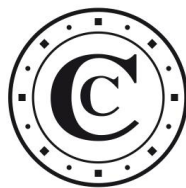


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Budget annexe
Contrôle et exploitation aériens

AVRIL 2025

Sommaire

SOMMAIRE	3
SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - UNE PROGRAMMATION INITIALE FONDÉE SUR DES HYPOTHÈSES RAISONNABLEMENT OPTIMISTES.....	13
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ.....	14
III - UN RÉSULTAT COMPTABLE DE NOUVEAU LARGEMENT BÉNÉFICIAIRE GRÂCE AU DYNAMISME DES RECETTES	17
IV - UNE ÉVOLUTION SENSIBLE DES DÉPENSES PAR TITRE	19
V - UN NIVEAU DE TRÉSORERIE EN FIN DE PÉRIODE QUI S'ORIENTE VERS LE RESPECT DU SEUIL PRUDENTIEL.....	21
VI - LE BUDGET VERT ET L'INCIDENCE DES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE SUR L'ENVIRONNEMENT	21
VII - LE PLAN DE RELANCE ET LE PLAN FRANCE 2030	23
VIII - L'IMPACT DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES PARIS 2024	24
CHAPITRE II LES RECETTES ET LES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE.....	25
I - DES RECETTES TOUJOURS EN HAUSSE.....	25
A - Des encaissements de redevances qui atteignent un pic historique.....	26
B - La taxe de l'aviation civile et la contribution applicable à l'aéroport « Bâle-Mulhouse ».....	29
C - Les autres produits	30
II - DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT MAJORITAIRES.....	31
A - Une progression des dépenses de personnel malgré la sous-exécution du plafond d'emplois.....	31
B - Des progrès enregistrés dans la programmation et l'exécution des dépenses de titres 3 et 5	33
C - Des dépenses d'intervention très réduites	37
III - UNE TRAJECTOIRE DE DÉSENDETTEMENT À POURSUIVRE	37
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DU TRANSPORT AÉRIEN	41
I - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE DE L'ÉTAT CONSACRÉE À LA POLITIQUE DE TRANSPORT AÉRIEN	41
II - LES OPÉRATEURS : L'ENAC	43
A - L'évolution des subventions reçues par l'ENAC	43
B - Un plafond d'emplois en diminution et en moindre sous-exécution.....	44
III - DES PROGRÈS ENCORE POSSIBLES CONCERNANT LA QUALITÉ DE GESTION	46
A - Le fonds de gestion ATC	46
B - Le rattachement et la consommation des fonds de concours.....	46
C - Des charges et des restes à payer qui demeurent importants.....	47

D - Une programmation qui reste perfectible	49
CHAPITRE IV UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE À PRÉCISER	51
I - UN NOUVEL INDICATEUR DE L'ENDETTEMENT DU BUDGET ANNEXE.....	51
II - DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE QUI NE SONT QUE PARTIELLEMENT	
ATTEINTS	52
A - L'indicateur « Améliorer la ponctualité des vols »	52
B - Les indicateurs environnementaux.....	53
III - DES INDICATEURS QUI NE REFLÈTENT QU'IMPARFAITEMENT LES OBJECTIFS	
OPÉRATIONNELS DU BACEA	54
ANNEXES.....	57

Synthèse

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aérien* porte les recettes affectées et les dépenses de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). L'exercice 2024 se distingue des exercices précédents avec pour la direction deux points importants :

Le trafic aérien poursuit sa reprise engagée depuis 2023, avec un niveau de trafic qui dépasse légèrement la prévision figurant dans le projet de loi de finances 2024 (LFI 2024¹ fondée sur un retour à 98 % du niveau de l'année de référence, soit l'année 2019), cette reprise du trafic entraînant un niveau de recettes d'activités historique pour le budget annexe, à 2 531,54 M€.

L'amélioration du niveau des recettes a permis à la DGAC de ne pas avoir recours à l'emprunt pour la première fois depuis 2019 et le budget annexe a poursuivi sa trajectoire de désendettement engagée depuis 2023, avec un remboursement d'emprunt record qui s'élève, en 2024, à 372,18 M€ portant l'encours d'emprunt au 31 décembre 2024 à 2 020,5 M€.

Un nouveau cycle s'ouvre donc pour la DGAC, la période difficile issue de la crise sanitaire paraissant révolue et devant la conduire à avoir une cible de désendettement pour le BACEA plus volontariste et une meilleure maîtrise de ses dépenses.

La Cour relève avec satisfaction que la DGAC œuvre dans le sens de plusieurs des recommandations qu'elle a émises au cours des exercices précédents. C'est ainsi que des efforts se sont poursuivis 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 recommandation² de rendre la présentation budgétaire des titres 3 et 5 du budget annexe conforme aux règles comptables a été mise en œuvre par la création d'une brique budgétaire spécifique nommée "T3 Opex monitoré" pour le programme 612 *Navigation aérienne* destinée à assurer le suivi spécifique des dépenses afférentes aux opérations d'investissement et exécutées en titre 3.

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 pour la période 2023-2027 a été signé plus tardivement que prévu, le 7 mai 2024, ce qui a entraîné un report de crédits sur l'exercice suivant (5,6 M€ de reports de crédits de 2023 sur 2024). Par ailleurs, ce protocole comporte une série de mesures statutaires et indemnitaires en contrepartie d'une réorganisation des services de la navigation aérienne en vue d'améliorer la performance

¹ Selon les statistiques publiées sur son site internet ([Statistiques du trafic aérien | Ministères Aménagement du territoire Transition écologique](#)), « L'indicateur du trafic aérien en France en référence à 2019, se chiffre globalement à 99,1% des niveaux de 2019 avec toutefois des situations contrastées selon les marchés concernés. Le trafic intérieur se situe à 83,2% de son niveau de 2019. Le trafic international confirme son orientation haussière en décembre (110,1%). »

² Recommandation (DGAC, DB ; 2024) : rendre la présentation budgétaire des titres 3 et 5 du budget annexe conforme aux règles comptables (recommandation réitérée).

de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA). Il est à noter que la DGAC ne réalise pas de revue des dépenses.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation modifiée) Réduire l'encours de dette au 31/12/2027 au maximum à 1,1 Md€ au vu des remboursements des dernières années (*DGAC, DB, 2025*) ;
2. (Nouvelle recommandation) Intégrer dans les indicateurs de performance les mesures relevant du protocole social et des contreparties organisationnelles et de modernisation (*DGAC, 2025*).

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 mission³ du budget annexe.

Ces missions sont portées par le programme 612 *Navigation aérienne* (P612), le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, qui est le programme support de la direction, (P613) et le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification* (P614), qui reçoit les moyens consacrés à la politique de sécurité et de sûreté.

L'architecture du budget annexe a été modifiée entre 2023 et 2024. Les programmes 612 et 613 ont vu leur nombre d'UO⁴ modifiées par la fermeture d'une UO « DSAC SO⁵ » et par la suppression de 6 UO et par la création de 10 UO, permettant à chaque secrétariat inter-régional (SIR)⁶ de régler les dépenses médicales⁷ relatives aux accidents de service, aux accidents de trajet ou aux maladies professionnelles sur des crédits de titre 2 (dépenses de personnel) afin de se mettre en conformité avec les règles de la comptabilité budgétaire de l'État.

Par ailleurs, afin de répondre à la précédente recommandation de la Cour visant à mettre un terme aux pratiques de fongibilité de titre 5 (dépenses d'investissement) en titre 3 (dépenses de fonctionnement), la DGAC a procédé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024 (PLF 2024) à la création d'une brique budgétaire spécifique nommée "*T3 Opex monitoré*" pour le programme 612 *Navigation aérienne* destinée à assurer le suivi spécifique des dépenses afférentes aux opérations d'investissement et exécutées en titre 3. Au total, le BACEA est constitué de 106 UO en 2024 (contre 102 UO en 2023).

Ensuite, depuis 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 DGAC⁸, 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.

Dans la continuité de l'exercice 2023, le transport aérien présente une activité en nette reprise après la crise sanitaire, dont le niveau de trafic au cours de l'année 2024 a quasiment rejoint le niveau de référence pré-crise de 2019 (99,1 %).

³ Mission au sens des articles 7 et 47 de la LOLF.

⁴ UO : unité opérationnelle budgétaire chargée de gérer la mise en œuvre de la dépense publique, placée sous le pilotage financier d'un responsable de budget opérationnel de programme (BOP).

⁵ DSAC SO (Direction de la sécurité de l'aviation civile Sud-Ouest).

⁶ Les secrétariats inter-régionaux sont des organes d'exécution des décisions prises dans les services locaux.

⁷ Les dépenses relatives aux frais médicaux consécutifs à un accident de service, un accident de trajet ou à une maladie professionnelle étaient jusqu'alors imputés sur les dépenses de fonctionnement (titre 3) au lieu de dépenses de personnel (titre 2).

⁸ Les charges financières restent en revanche inscrites sur le programme 613.

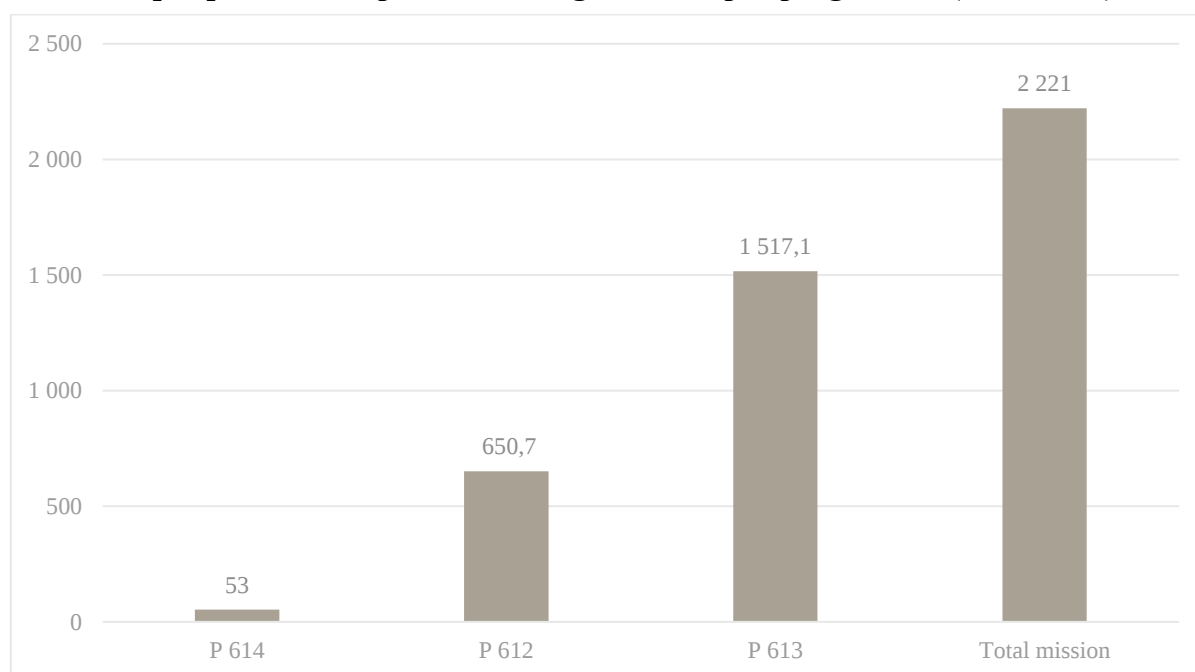
Le niveau des recettes exécutées, de 2 531,5 M€ en 2024, dépasse désormais celui d'avant crise, soit 2 232 M€ en 2019. La progression du niveau des recettes (+124,4 M€) couplée à une sous-exécution de la dépense (- 42 M€) par rapport aux sous-jacents de la LFI 2024 a permis à la DGAC de poursuivre sa trajectoire de désendettement activement, aucun nouvel emprunt n'ayant été contracté en 2024. Le désendettement s'établit ainsi à 372,2 M€ en 2024 et est supérieur de + 228 M€ par rapport aux prévisions de 144,14 M€ en LFI 2024.

Au niveau des dépenses, les crédits consommés pour la mission du budget annexe se sont élevés à 2 221 M€ en CP, soit 98,15% par rapport au niveau prévisionnel de 2 262,98 M€ ouverts en LFI. Les dépenses de personnel représentent près de 59 % des dépenses du BACEA. En 2024, celles-ci sont à nouveau sous-exécutées (10 251 ETPT en 2024, soit une sous-exécution de 188 ETPT contre 206 en 2023).

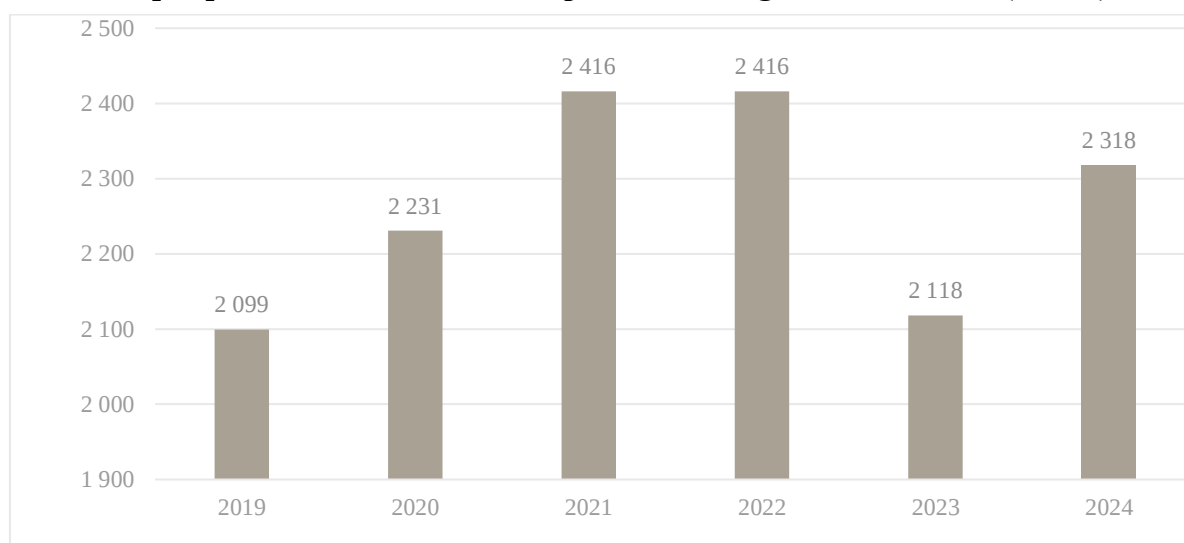
Le présent rapport analyse l'exécution budgétaire de l'exercice 2024 du budget annexe Contrôle et exploitation aériens en quatre parties : après l'exposé de l'exécution budgétaire, de la programmation à la clôture de l'exercice, est faite une analyse des recettes et des principales dépenses du budget 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 2024 du budget annexe, la Cour formule 3 recommandations.

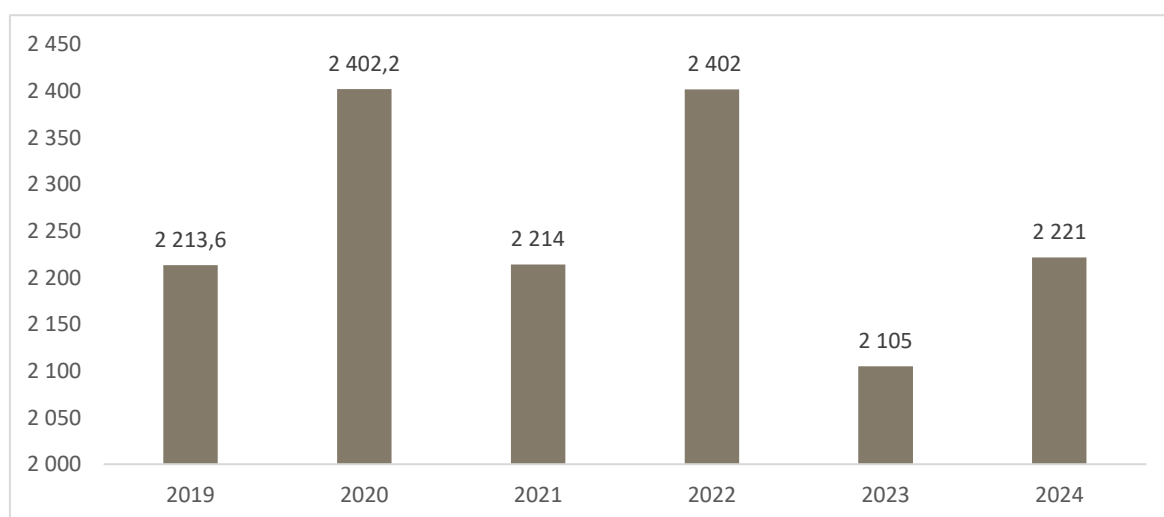
Graphique n° 1 : dépenses du budget annexe par programme (CP, en M€)



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 - Une programmation initiale fondée sur des hypothèses raisonnablement optimistes

À l'occasion de son projet annuel de performances pour 2024 (PAP 2024), la DGAC s'était assignée trois objectifs :

- maintenir une trajectoire de désendettement dynamique ;
- accélérer les investissements afin de moderniser, rationaliser et standardiser les infrastructures, notamment celles de navigation aérienne ;
- finaliser la négociation collective avec les représentants du personnel.

Au titre des dépenses, la prévision, en hors T2, reposait d'une part sur une hypothèse d'augmentation des dépenses inéluctables (dépenses de fonctionnement, versements dus à Eurocontrol et hausse des taux d'intérêt majorant les charges financières), pour un total de 23,7 M€ et d'autre part sur une hausse des investissements des équipements de contrôle de la navigation aérienne plus ambitieuse liée à la reprise dynamique du trafic aérien.

Le programme 612 participe à la hausse des demandes de crédits ouverts en LFI 2024 à hauteur de +46 % en AE, soit +261,7 M€, comprenant 245 M€ en AE au titre de nouveaux projets⁹ d'investissements pluriannuels de la DSNA, et +10 % en CP, soit +60,4 M€.

S'agissant des dépenses du T2, le financement en année pleine des mesures interministérielles issues des rencontres salariales 2023, dont la hausse du point d'indice et la majoration de 5 points de l'ensemble des grilles, la hausse du plafond d'emploi de 18 ETPT, le GVT et la revalorisation du régime indemnitaire des personnels techniques (RIST) et le financement du protocole social 2023-2027 a conduit à une demande de crédits du T2 en hausse de 49 M€ par rapport à la LFI 2023.

Les prévisions de recettes sous-jacentes au PLF étaient, comme l'année précédente, fondées sur le scénario médian de reprise du trafic aérien publié par Eurocontrol en octobre 2021, soit, en 2024, un retour à 98 % du niveau constaté en 2019, année de référence. Sur cette base, au titre de l'exercice 2024, les recettes étaient évaluées à 2 407,12 M€ dépassant le niveau d'avant crise de près de 200 M€ (2 232 M€ de 2019).

⁹ Deux projets majeurs ont débuté en 2024, le projet *4-Flight Révolution* qui a pour but de permettre d'intégrer le système *Coflight* et de respecter la réglementation sur le Ciel unique européen et le projet *Infra Bas Carbone* qui concerne la modernisation des infrastructures de la DSNA pour réduire son impact environnemental. *Coflight* est un des systèmes de traitement de données de vol les plus avancés en Europe, conçu et développé par une coopération franco-italienne à partir des spécifications Eurocontrol.

La DGAC avait prévu de recourir dans la LFI 2024 à un emprunt de 238,1 M€ mais dans le contexte de reprise dynamique du trafic, elle est parvenue, pour la première fois depuis 2019, à ne pas emprunter en 2024 et à se désendetter davantage que prévu (-372,18 M€ par rapport à l'encours de dette constaté fin 2023).

La demande présentée au titre de la mission au PLF 2024 était en hausse. Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits accordés aux programmes du budget annexe depuis 2022.

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

Autorisations d'engagement (AE)	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
2024 LFI	836,2	1 566,5	48,5	2 451,2
<i>2023 LFI</i>	574,5	1 483,8	45,5	2 103,8
<i>2022 LFI</i>	573,3	1 754,5	45,1	2 373
Crédits de paiement (CP)	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
2024 LFI	652,9	1 559,80	50,3	2 263
<i>2023 LFI</i>	592,6	1 483,8	45,5	2 121,9
<i>2022 LFI</i>	581,8	1 754,5	45,1	2 381,4

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Les volumes de crédits portés sur les P612, P613 et P614 continuent d'augmenter (+141,1 M€, soit +6,6 % par rapport à 2023). L'augmentation des crédits du P612, qui est notable, reflète les investissements sur le programme « 4 Flight » notamment. Quant au P613, la hausse des crédits est liée aux coûts inhérents à la mise en œuvre du protocole social 2023-2027.

II - La gestion des crédits et sa régularité

S'ajoutant aux crédits prévus en LFI, les mouvements annoncés à l'occasion des documents prévisionnels de gestion (DPG) s'élevaient à 1,55 M€ en AE et 22,17 M€ en CP au titre de la prévision des fonds de concours et des attributions de produits. Le report annoncé était de 86,94 M€ d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE), 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 pour un montant de 34 M€ était affectée principalement sur le P612 (25,38 M€). La subvention pour charges de service public (SCSP) de l'opérateur ENAC se voyait appliquer également une réserve de 0,97 M€ sur le P613.

Tableau n° 2 : crédits attendus en entrée de gestion

<i>AE (M€)</i>	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
<i>LFI</i>	836,18	1 566,52	48,5	2 451,2
<i>Reports</i>	74,8	9,9	2,24	86,94
<i>Fonds de concours, ADP</i>	0,65	0,6	0,3	1,55
Total	911,63	1 577,02	51,04	2 539,69
<i>Mise en réserve</i>	25,38	5,73	2,9	34
<i>CP (M€)</i>	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
<i>LFI</i>	652,92	1 559,78	50,28	2 262,98
<i>Reports</i>	0,62	4	0,84	5,46
<i>Fonds de concours, ADP</i>	20,68	0,73	0,75	22,17
Total	674,22	1 564,51	51,87	2 290,58
<i>Mise en réserve</i>	25,38	5,73	2,9	34

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Dans son avis rendu à l'occasion de présentation des DPG en entrée de gestion (février 2024), le contrôleur budgétaire a émis un avis favorable pour l'ensemble des programmes.

Sur le P613, il a appelé néanmoins à la vigilance sur la réalisation du schéma d'emplois en demandant un meilleur suivi des mouvements d'entrées et de sorties par catégorie. Il a également demandé un suivi de l'exécution des mesures catégorielles prévues, dont la mise en œuvre du protocole social, et de la réactualisation des projections pluriannuelles portant sur la participation du BACEA au fonds ATC (allocation temporaire complémentaire)¹⁰.

Sur le P612, le contrôleur budgétaire a appelé l'attention sur l'exécution des principaux projets d'investissement, des deux nouvelles opérations pionnières « *4-Flight Revolution* et *Infra Bas Carbone (IBC)* » et sur le suivi des dépenses de prestations de service. En outre, le contrôleur budgétaire a rappelé le suivi spécifique des opérations liées aux opérations d'investissement et exécutées en T3, par une brique « *Opex monitoré* » nouvellement intégrée, en alignement avec les plans de performance européens (le plan de performance RP4 couvrant la période 2025-2029 étant en cours de définition début 2024¹¹). Ce suivi répond par ailleurs à la recommandation de la Cour des comptes précitée.

¹⁰ Il s'agit d'un fonds spécifique géré par la Caisse des Dépôts et Consignations alimenté notamment par le BACEA par l'intermédiaire d'une cotisation prélevée à la source par l'indemnité spéciale de qualification versée aux ICNA afin de financer le dispositif d'allocation temporaire complémentaire qui est versée aux ICNA au moment de la cessation de leur activité.

¹¹ Selon les informations produites par la DGAC, le plan de performance pour la quatrième période de référence (RP4) a été déposé conjointement par les six Etats du FABEC (dont la France), le 1^{er} octobre 2024 en vue d'une analyse de conformité par la Commission européenne et son organe d'évaluation des performances. Ce plan RP4 sera le dernier qui s'inscrira dans le cadre réglementaire du « Ciel unique 2 », un nouveau texte étant en cours d'adoption par le Parlement européen et le Conseil.

En gestion, on observe une légère sur-exécution des crédits de fonds de concours et d'attribution de produits de 23,6 M€ en CP, au lieu des 22,17 M€ en CP prévus.

S'agissant des reports en entrée de gestion, un total de 27,6 M€ a été reporté en CP, incluant 22,7 M€ de fonds de concours et d'attributions de produits non consommés en 2023, ainsi que 5,46 M€ de crédits non affectés non consommés, constitués pour l'essentiel de crédits de titre 3 et 5 portés par le P613. Les 86,94 M€ d'AENE annoncées ont été reportées comme prévu.

En 2024, les programmes du BACEA ont été soumis à une réserve pour aléas de gestion de 34 M€ décidée en comité des finances de décembre 2023, montant supérieur à la réserve constituée en 2023 (+30,8 M€). Le comité des finances du 29 février 2024 a décidé la levée partielle de la réserve pour aléas de gestion à hauteur de 9,92 M€ en AE et en CP sur l'ensemble des programmes du BACEA afin de financer une partie de l'annulation de crédits du décret n°2024-124 du 21 février 2024 (20 M€ en AE et en CP). Par ailleurs, le comité des finances du 27 mai 2024 a décidé la levée du restant de la réserve pour aléas de gestion pour le BACEA, soit 24,08 M€ en AE et en CP, ainsi que pour l'ENAC.

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 2 531,5 M€, dépassant de 175,12 M€ le niveau enregistré en 2019 (cf. *infra*). En conséquence, le recours à l'emprunt n'a pas eu lieu.

En fin de gestion, la loi de finances de fin de gestion n° 2024-124 du 6 décembre 2024 a annulé un total de 23,8 M€ en AE et 36,25 M€ en CP de crédits sur l'ensemble de la mission, ce qui portent les annulations à un montant total de 43,8 M€ en AE et 56,25 M€ en CP. La part principale des annulations, en AE et CP, est portée par le P613 et dans une part moindre en AE par le P612.

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 BACEA (en M€)

<i>Autorisations d'engagement (AE) en M€</i>	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
<i>LFI 2024</i>	836,18	1 566,52	48,5	2 451,2
<i>Reports</i>	75,5	10,5	2,54	88,53
<i>FDC, ADP</i>	15,13	0,21	8,25	23,6
Total crédits ouverts	926,81	1577,23	59,29	2563,33
<i>Crédits annulés</i>	-14,3	-27	-2,5	-43,8
Crédits disponibles	912,5	1 550,23	56,8	2 519,52
<i>Crédits consommés</i>	729,27	1 534,51	54,65	2 318,4
<i>Taux d'exécution</i>	79,9 %	99 %	96,2 %	92 %

Crédits de paiement (CP) en M€	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
<i>LFI 2024</i>	652,92	1 559,78	50,28	2 262,98
<i>Reports</i>	21,3	4,73	1,6	27,63
<i>FDC, ADP</i>	15,13	0,21	8,25	23,6
Total crédits ouverts	689,35	1 564,72	60,13	2 314,21
<i>Crédits annulés</i>	-23,5	-28	-4,75	-56,25
Crédits disponibles	665,86	1 536,72	55,38	2 257,97
<i>Crédits consommés</i>	650,68	1517,06	53,27	2 221
<i>Taux d'exécution</i>	97,7%	99%	96,2%	98,4%

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Au regard des crédits ouverts, à la clôture, le budget annexe a consommé 92 % des AE et 98,4 % des CP ouverts. En taux d'exécution, les sous-consommations les plus notables concernent le P612 en AE, et le P614 en CP.

III - Un résultat comptable de nouveau largement bénéficiaire grâce au dynamisme des recettes

Compte tenu du contexte favorable dans lequel s'est déroulée la gestion 2024, le budget annexe renoue avec un résultat comptable fortement bénéficiaire, dépassant même les niveaux enregistrés avant la crise sanitaire et atteignant un niveau de 12,9 % du chiffre d'affaires (soit à un niveau quasiment équivalent à celui de l'année précédente).

Tableau n° 4 : résultat comptable du BACEA (en M€) 2018-2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2023/ 2024
<i>Produits d'exploitation</i>	2 201	2 212	838	1 055	2 072	2 419	2 526	4,4 %
<i>Charges d'exploitation</i>	1 955	1 974	1 955	1 957	1 985	2 090	2 186	4,6 %
<i>Résultat d'exploitation (1)</i>	+246	+239	-1 117	-902	+87	+330	+340	3,3 %
<i>Résultat financier (2)</i>	-12	-10	-10	-14	-17	-19	-16	-
<i>Résultat courant (1+2)=(3)</i>	+234	+228	-1 127	-916	+69	+310	+324	4,5 %
<i>Résultat exceptionnel (4)</i>	+6	+3	+5	+4	+2	+1	+2	100 %
<i>Résultat net comptable (3+4)</i>	+240	+231	-1 123	-912	+72	+311	+326	4,8 %

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Le résultat net comptable est de 326 M€. Le résultat bénéficiaire de l'exercice découle de la hausse des produits d'exploitation, certes plus mesurée qu'en 2023 mais toujours importante (4,4%). Cette hausse absorbe celle des charges d'exploitation qui continuent leur progression, avec un niveau de dépenses supérieur de 96 M€ à 2023 (4,6 %). Le résultat financier s'améliore dans un contexte de baisse de la charge d'emprunt.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du bilan comptable de la DGAC de 2022 à 2024. Il montre le désendettement important de la DGAC due à une reprise du trafic dynamique et à une augmentation conséquente des recettes.

Tableau n° 5 : bilan comptable du BACEA (en M€)

	2022	2023	2024	Evol 2022-2024
Actif immobilisé	-	-	-	-
Immobilisations incorporelles	614,14	609,30	625,09	1,8 %
Immobilisations corporelles	598,98	604,73	588,09	-1,8 %
Immobilisations financières	46,46	49,58	52,54	13,1 %
Total actif immobilisé	1 259,58	1 263,49	1 265,72	0,5 %
Actif circulant	-	-	-	-
Stocks et encours	11,87	10,34	10,90	-8,2 %
Avances et acomptes versés sur commandes	1,07	0,77	1,54	43,9 %
Créances d'exploitation	424,79	461,93	396,10	-6,7 %
Disponibilités	455,92	395,25	372,10	-18,4 %
Régies d'avance et accreditifs	0,05	0,05	0,05	=
Total actif circulant	893,7	868,33	780,70	-12,6 %
Total actif net	2 153,28	2 131,82	2 046,42	-4,9 %
Capitaux propres	932,63	633,22	329,18	-64,7 %
Provisions pour risques et charges	11,88	12,38	12,16	2,3 %
Dettes financières	2 709,83	2 392,65	2 020,48	-25,4 %
Dettes d'exploitation	276,28	277,27	257,70	-6,7 %
Comptes de régularisation	87,92	82,74	85,26	-3 %
Total des dettes	3 074,03	2 752,66	2 363,44	-23,1 %
Total passif	2 153,28	2 131,82	2 046,42	-4,9 %

Source : DGAC

Le tableau illustre la diminution des dettes financières passant de 2 709,83 M€ en 2022 à 2 020,48 M€ en 2024 soit -25,44 % et l'amélioration des capitaux¹² propres fortement négatifs

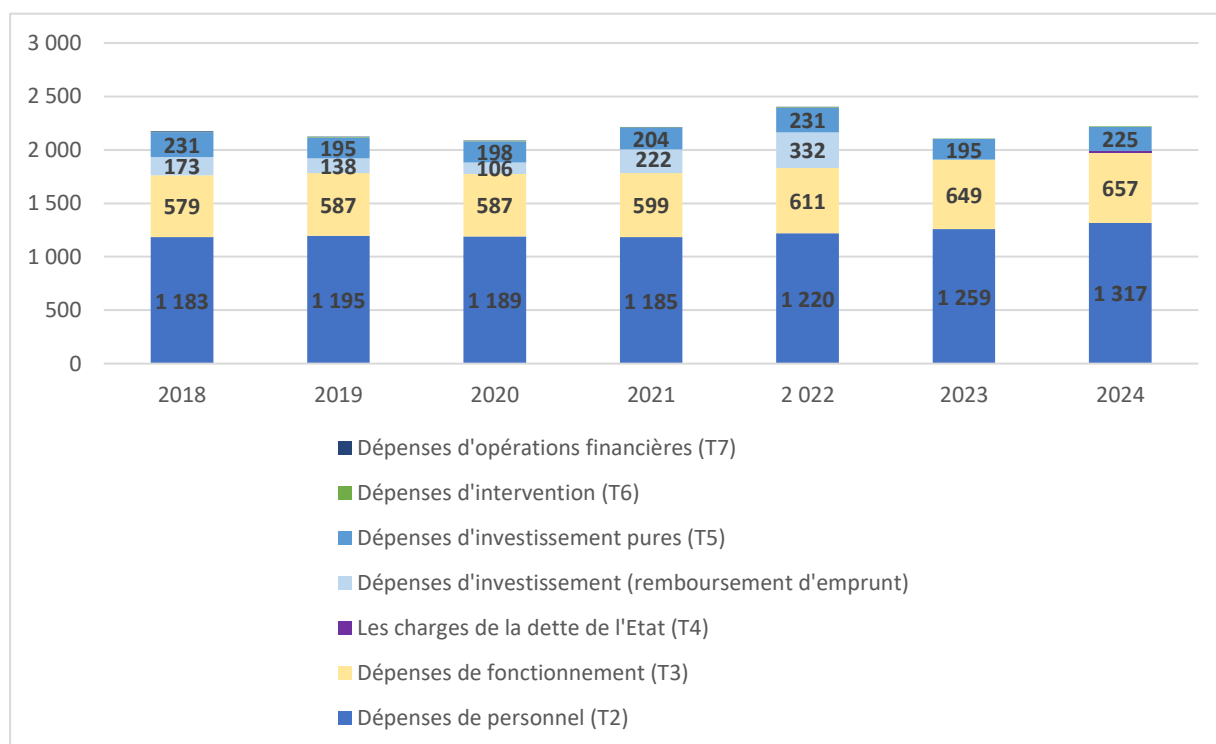
¹² Ce terme recouvre les sommes qui restent "acquises" au BACEA au fil des exercices. En pratique, il est constitué de plusieurs éléments : les réserves sont les résultats antérieurs ; les reports à nouveau sont l'héritage des pertes COVID ; et le résultat bénéficiaire est le bénéfice positif de l'année écoulée qui vient diminuer le report à nouveau négatif.

passant de -932,63 M€ à - 329,18 M€ en 2024 et qui devraient être à nouveau positifs à partir de 2025.

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) 2018-2024 en M€



Source : Cour des comptes d'après DGAC

Ainsi qu'on peut l'observer, les dépenses de titre 2 sont en hausse continue 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.

Depuis l'adoption de la loi organique n° 2021-1836, les opérateurs de l'État peuvent percevoir une subvention pour charges d'investissement (SCI) destinée au financement de leurs investissements consécutifs à l'exécution de politiques publiques confiées par l'État. Une nouvelle catégorie de dépenses « subventions pour charges d'investissement » a été créée à cette effet (catégorie 53 de la nomenclature par nature du budget de l'État) et est entrée en vigueur en LFI pour 2024. C'est ainsi que la subvention d'investissement versée à l'ENAC, imputée jusqu'alors en dotation en fonds propres, est désormais imputée en catégorie 53,

expliquant l'absence de titre 7 en 2024. Le tableau ci-après présente l'exécution 2024 par titre du budget annexe, en comparaison avec l'exercice 2023.

Tableau n° 6 : évolution des dépenses par titre, 2023-2024

<i>(En M€)</i>		Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024	Évolution 2023/2024	Part 2023	Part 2024
AE	Titre 2	1 258,8	1 341,13	1 316,93	4,6 %	59,4 %	56,8 %
	Titre 3	678,6	633,45	726	6,9 %	32 %	31,3 %
	Titre 4	-	23,97	17,73	-	-	0,7 %
	Titre 5	178,5	448,21	252,6	41,5 %	8,4 %	10,9 %
	Titre 6	2,2	4,43	4,86	220,9 %	0,1 %	0,2 %
	Titre 7	0	-	-	-	-	-
	Total	2 118,10	2 451,19	2 318,12	9,4 %	100,0 %	100%
CP	Titre 2	1 258,8	1 341,13	1 316,93	4,6 %	59,8 %	59,3 %
	Titre 3	648,6	604,72	657,15	1,3 %	30,8 %	29,6 %
	Titre 4	-	23,97	17,73	-	-	0,8 %
	Titre 5	195,7	288,69	224,73	14,8 %	9,3 %	10,1 %
	Titre 6	2,3	4,46	4,47	194,3 %	0,1 %	0,2 %
	Titre 7	0	-	-	-	-	-
	Total	2 105,3	2 262,97	2 221,01	5,49 %	100 %	100 %

Source : Cour des comptes d'après DGAC

La dépense du budget annexe, remboursement de l'emprunt inclus, s'élève à 2 593,18 M€ (2 221 M€ plus 372,18 M€ de remboursement d'emprunt), ce qui représente une hausse de 4,9 % par rapport à l'exercice 2023.

Le tableau permet de constater la sous-exécution en titre 5 et la sur-exécution en titre 3. La hausse, en volume, des dépenses de fonctionnement (1,3 %), s'infléchit. La sous-exécution des crédits de titre 5 observée par rapport aux crédits prévus en LFI 2024 (-132,7 M€ en AE et -42,0 M€ en CP) est en partie imputable à l'ouverture en 2024 des crédits d'investissements pluriannuels pour les projets *Infrastructures bas carbone* (45 M€ ouvertes en AE) et *4-Flight Révolution* (200 M€ ouvertes en AE) et au report de certains projets. 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 du fait de la dynamique de la dépense, puisqu'en volume la dépense croît de 4,6 % par rapport à l'exercice précédent (cf. tableau n° 14 page 37).

V - Un niveau de trésorerie en fin de période qui s’oriente vers le respect du seuil prudentiel

Le tableau ci-après présente le solde de trésorerie constaté à la fin de chaque mois de la direction au cours de l’exercice.

Tableau n° 7 : évolution du solde de trésorerie mensuel du BACEA, décembre 2023 – décembre 2024

	Décembre 2023	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai
Trésorerie (en M€)	323,45	340,92	364,34	322,18	305,81	397
Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre 2024
321,13	300,17	312,64	366,13	366,95	302,24	251,21

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 trois mois de versements des rémunérations des personnels.

Force est cependant de constater que, cette année, ce seuil prudentiel aura été dépassé assez largement, puisque, sur l’exercice, le niveau moyen de trésorerie atteint 330,13 M€, soit 80 M€ au-dessus du seuil préconisé. Néanmoins, la Cour observe que le niveau de trésorerie nette constatée en fin de gestion atteint un montant de 251,21 M€, soit un montant correspondant au seuil prudentiel.

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)¹³, n’a pas évolué en 2024 par rapport à 2023.

Cette classification¹⁴ est opérée sur 2,25 Md€ des crédits du BACEA ouverts en LFI, sur lesquels plus des trois quarts sont enregistrés comme neutres ou non cotés (respectivement 79,3%, soit 1,80 Md€ et 3,4 % soit 0,07 Md€), tandis que 17,3 % sont cotés défavorablement, soit 0,39 Md€.

La Cour dresse le même constat que dans sa note d’exécution budgétaire 2023.

¹³ Le périmètre des dépenses du BACEA classifiées dans le budget vert, d’un montant total de 2,25 Md€, n’intègre pas les dépenses du CAS Pensions au sein du T2 (298,8 M€ en 2024).

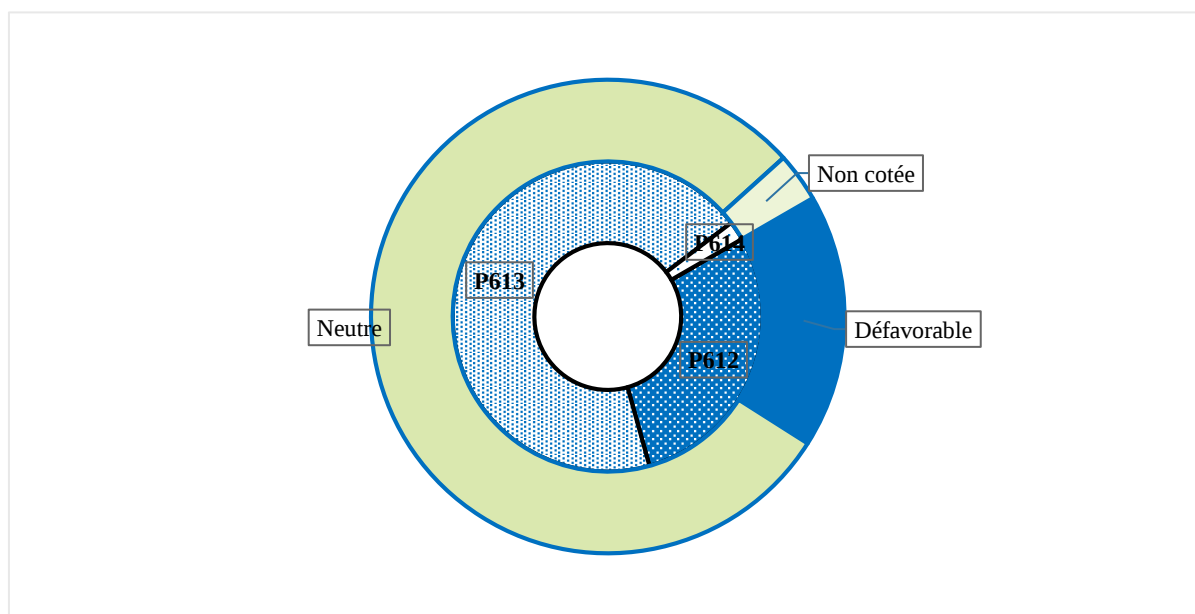
¹⁴ La méthodologie de cotation des actions DGAC a été opérée par la DB et s’applique de la même façon à l’ensemble des missions du budget de l’État : une cotation à l’action et à la sous-action de la mission, qui correspond à la granularité utilisée dans les documents budgétaires annexés au PLF. Il n’est ainsi pas possible de coter plus finement des dépenses au sein de ces actions.

Les dépenses négativement cotées sont celles de l'action « *Exploitation et innovation de la navigation aérienne* » du P612, d'un montant de 391 M€ en LFI pour 2024. Cette action porte la très grande majorité des dépenses d'investissements du BACEA (cf. *infra*). La cotation négative de ces dépenses sur les axes « Atténuation climat » et « Pollutions » est expliquée par le fait qu'elle « *favorise le maintien et le développement du transport aérien sur le territoire, engendrant des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques ainsi que des pollutions sonores* ». 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 avait 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).

Le graphique ci-dessous synthétise la classification des 2,25 Md€ de crédits du BACEA cotés dans le cadre du budget vert de l'État.

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



Source : Cour des comptes, d'après PAP 2024

Cette classification neutre ou « brune » des dépenses du BACEA tranche avec l'atteinte, au cours de l'année 2024, des objectifs fixés au titre des quatre indicateurs à caractère environnemental du P614 et de celui du P612.

Plus fondamentalement, certaines dépenses d'investissements portées par le P614 sont partie intégrante de la feuille de route de décarbonation du secteur aérien, ce que ne reflète pas leur classification au sein du budget vert de l'État. En effet, le P614 porte des investissements nécessaires à la modernisation des systèmes de navigation aérienne, dont l'outil de gestion du trafic aérien *4-Flight* et plus généralement les grands projets permettant de fluidifier

l'écoulement du trafic, qui ont pour effet de réduire l'impact environnemental du transport aérien, toutes choses égales par ailleurs.

Cette classification automatiquement « brune » de l'ensemble des dépenses d'investissements de la DGAC apparaît peu cohérente, alors que d'autres initiatives, figurant au sein de la feuille de route pour la décarbonation de l'aviation, sont comptabilisées favorablement au titre du budget vert de l'État. Par exemple, l'action 14 du P190 *Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile*, qui poursuit un objectif de 75 % de dépenses dédiés à la préparation technologique et au développement des avions de transport zéro émission ou ultra sobres, est favorable.

De la même manière, les dépenses de fonctionnement du BACEA sont comptabilisées de manière neutre alors que les dépenses de fonctionnement de politiques publiques de même nature, portées dans d'autres programmes, sont, quant à elles, comptabilisées favorablement dans le cadre du budget vert. Les dépenses de fonctionnement du P614 sont en effet cotées en dépenses neutres alors qu'elles concourent, pour une partie indéterminée, à la réalisation de l'indicateur à caractère environnemental : « Nombre de dossiers de manquements examinés par l'ACNUSA ». À l'inverse, les dépenses relatives à la masse salariale du P217¹⁵ qui englobe le travail-même de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) sont cotées favorablement, par exception au principe de cotation neutre des dépenses salariales, au titre des réductions de pollutions sonores.

L'analyse menée pour la classification environnementale des dépenses d'investissements de la DGAC pourrait donc refléter plus précisément les efforts réalisés par le secteur en faveur de sa transition écologique.

Il en va ainsi du programme de rénovation bâtementaire et énergétique des services de la navigation aérienne dit « infrastructure bas carbone », ou du renouvellement de la flotte d'avions de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC), qui doit permettre d'améliorer nettement le niveau de performance environnementale (rejets carbonés et pollution sonore) de l'École ou encore des travaux immobiliers du Bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA) visant à améliorer l'efficacité énergétique de ses infrastructures.

VII - Le plan de relance et le plan France 2030

Comme en 2023, 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 du déploiement de la feuille de route technologique de la filière aéronautique, la DGAC est en pratique le gestionnaire 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.

¹⁵ Programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables, rattaché au ministère en charge de la transition écologique.*

VIII - L'impact des jeux olympiques et paralympiques Paris 2024

Les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (JOP 2024) représentaient, pour la DGAC, deux enjeux majeurs, la gestion du trafic aérien dans des conditions de sûreté et de sécurité optimales durant cette période estivale usuellement très chargée, et la gestion de la capacité aéroportuaire. Du point de vue des dépenses, les JOP 2024 ont conduit à engager des dépenses supplémentaires, au titre des dépenses de personnel (dépenses du T2) et des autres types de dépenses pour un montant total de 3,4 M€.

Les dépenses hors T2 liées aux JOP 2024 allaient de l'hébergement des agents de la DGAC ou de la Gendarmerie des transports aériens (GTA), de la prise en charge de leurs déplacements, de la prestation de sûreté à la sécurisation de certains bâtiments publics sous gestion DGAC. Ces dépenses ont représenté un montant de 2 049 008 € en AE et 2 005 682 € de CP pour la DGAC et de 601 600 € en AE et 601 600 € en CP pour la GTA.

En outre, les personnels de la DGAC ont bénéficié de la Prime JOP 2024 à hauteur de 467 440 € dont 434 940 € en faveur des contrôleurs aériens.

Par ailleurs, le dispositif d'astreintes¹⁶ a été activé, conformément à l'arrêté du 26 novembre 2003 fixant la liste des astreintes mises en place pour la sécurité de l'aviation civile. Cela a représenté 281€ par semaine d'astreinte et par agent, soit une dépense totale pour l'ensemble des astreintes mises en place pour les JOP 2024 de 321 244 €.

Du point de vue des recettes, les JOP 2024 n'ont pas eu d'effet notable pour le budget de la DGAC, essentiellement du fait d'un effet d'éviction d'une partie des touristes, usagers potentiels des transports aériens, ces derniers semblant avoir préféré décaler leur visite aux mois suivants ou ultérieurement. Il n'y a pas eu de hausse significative du trafic sur la période des Jeux olympiques mais un décalage de la croissance du trafic de juillet à août comme l'illustre le niveau de la taxe de l'aviation civile (TAC) (+5,6 % en juin 2024 par rapport à juin 2023, +2,4 % en juillet 2024/juillet 2023, +6 % en août 2024/août 2023 et +6,1 % en septembre 2024/septembre 2023).

¹⁶ Décret n° 2003-1129 du 26 novembre 2003 relatif aux modalités de rémunération des astreintes et de compensation des interventions professionnelles effectuées au sein de la DGAC, dans les établissements publics qui en dépendent et au BEA pour la sécurité de l'aviation civile.

Chapitre II

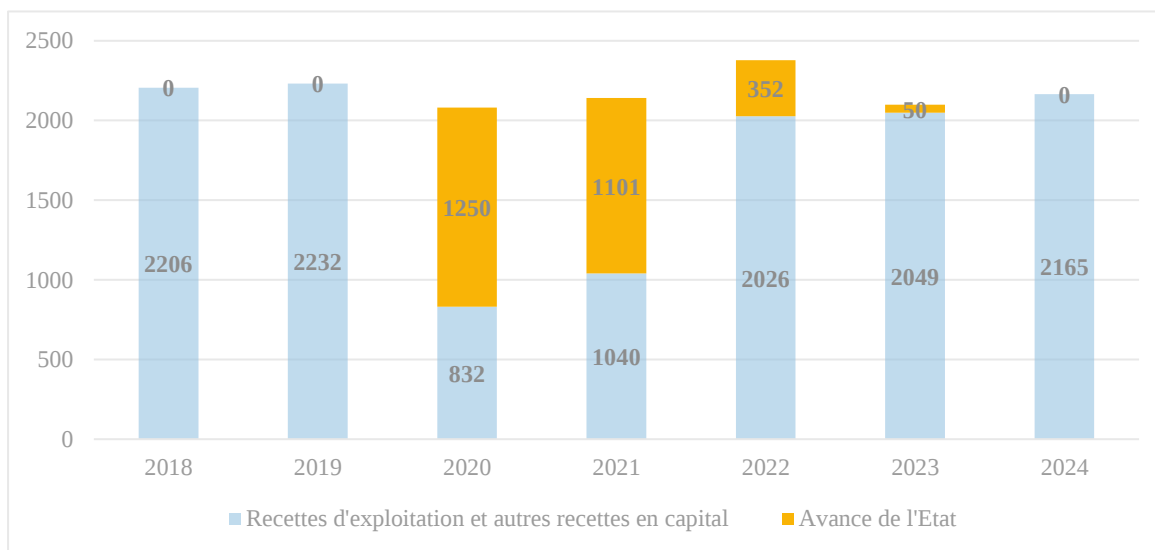
Les recettes et les composantes de la dépense

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 de la taxe de l'aviation civile, dont les produits associés sont déterminés par le trafic aérien réalisé. Dans la continuité de la reprise du trafic aérien en 2023, la prévision de recettes du BACEA a été établie en PLF 2024 sur un niveau prévisionnel de trafic de 98 % du niveau constaté en 2019 qui est le niveau de référence. Le trafic a excédé de très peu celui de l'année de référence (99,1 %) mais recoupe des variations importantes entre le trafic aérien domestique et international (cf. annexe n°5 sur l'évolution du trafic aérien en France).

Le graphique ci-après présente l'évolution des recettes du budget annexe au cours de la période 2018-2024.

Graphique n° 6 : évolution des recettes du budget annexe, 2018-2024, en M€



Source : Cour des comptes d'après DGAC

Aux recettes d'exploitation s'ajoutent, de 2020 à 2023¹⁷, 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 résorbés en 2024, tandis que la part des recettes d'exploitation dépasse le niveau d'avant-crise. À cet égard, il est notable que, hors emprunt, le niveau de recettes du

¹⁷ Il n'y a aucun tirage d'emprunt réalisé en 2024.

budget annexe pour 2024 a d'ores et déjà dépassé celui de l'année de référence, soit l'année 2019.

Le tableau ci-après présente l'exécution des recettes du budget annexe au regard de la prévision et de l'exécution 2024.

Tableau n° 8 : exécution des recettes nettes du BACEA (en M€)

	Exécution 2022	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024	Exécution 2024/LFI
<i>Redevances¹⁸</i>	1 551,71	1 820,76	1 878,93	1 923,51	2,4 %
<i>Taxe de l'aviation civile</i>	418,44	484,62	511,25	552,16	5,6 %
<i>Autres recettes</i>	55,71	45,65	14,05	41,57	295 %
<i>Recettes nettes de fonctionnement</i>	2025,86	2 351,03	2 405,13	2 517,24	4,6 %
<i>Avance de l'État¹⁹</i>	352	50,00	238,22	0	-100 %
<i>Autres recettes en capital</i>	0,42	0	1,99	14,3	700 %
<i>Recettes nettes après avance de l'État et cessions d'actifs</i>	2 378,28	2 401,03	2 645,34	2 531,54	-4,3 %

Source : Cour des comptes d'après DGAC

En raison de la reprise dynamique du trafic, les recettes ont augmenté de +124,4 M€ par rapport à 2023. Le niveau des recettes exécutées, de 2 531,5 M€ en 2024, s'approche des prévisions. Les recettes de fonctionnement du BACEA ont été supérieures de 4,6 % en moyenne aux prévisions, essentiellement dues à la hausse de la taxe d'aviation civile, de 5,6 % supérieure aux prévisions.

A - Des encaissements de redevances qui atteignent un pic historique

Les prévisions de recettes sous-jacentes au PLF 2024 ont été réalisées sur la base du scénario de trafic médian publié par Eurocontrol, soit, en 2024, 99,1 % 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 et sont supérieures aux prévisions inscrites en LFI pour 2024.

1 - Des redevances de navigation aérienne en hausse par rapport à 2023

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

¹⁸ Comprend la redevance de route, la redevance océanique, la RSTCA métropole et la RSTCA outre-mer.

¹⁹ Chapitre 9700 Produit brut des emprunts.

territoires pris en charge par la direction (redevance de route pour la métropole et de la redevance océanique en outre-mer), et d'autre part pour les services d'approche et de contrôle des services aéroportuaires (redevance pour les services terminaux de circulation aérienne (RSTCA) en métropole, et 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 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 performance²⁰ (en matière d'inflation, de trafic ou de coûts).

Tableau n° 9 : redevances de navigation aérienne perçues par la DGAC (en M€)

	Exécution 2022	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024	Exécution 2024/LFI	LFI 2025
<i>Redevance de route</i>	1 301,13	1 518,81	1 553,98	1 592,9	2,5%	1 741,03
<i>Redevance océanique</i>	11,35	14,55	10	17,63	76%	14,1
<i>RSTCA métropole</i>	186,14	227,35	252,83	248,3	-2%	273,12
<i>RSTCA outre-mer</i>	32,16	33,32	35	34	-3%	32,6
Total	1 530,79	1 794,02	1 851,8	1 892,8	2,2%	2 060,85

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Le produit de ces redevances n'apparaît plus qu'en léger excédent par rapport aux prévisions (+2,2 % en 2024, contre +2,7 % en 2023). Les écarts positifs des encaissements des redevances de navigation aérienne de route (RR et ROC) au regard des prévisions inscrites en LFI pour l'année 2024, résultent d'un taux de recouvrement et d'une reprise du trafic aérien plus importants que prévus par rapport aux prévisions retenues dans le cadre du projet de loi de finances 2024. Les écarts négatifs constatés sur les encaissements des redevances pour services terminaux de la circulation aérienne sont dus, pour la métropole, à une régression du trafic sur les liaisons domestiques. La sous-exécution des services terminaux Outre-mer résulte de conflits sociaux locaux (Nouvelle-Calédonie, Antilles) et d'arrêts d'activités pour cause de liquidations judiciaires de certains opérateurs aériens (Air Guyane, Air Antilles, ...) qui ont eu pour conséquences une réduction des dessertes locales.

Le « système de performance européen » pour les services de navigation aérienne²¹ 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

²⁰ 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.

²¹ 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.

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° 2020/1627²² 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 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 : un remboursement de 44,4 M€ pour le total des deux redevances a ainsi eu lieu en 2024.

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'agrément, d'autorisations, de licences ou de certificats nécessaires aux opérateurs de l'ensemble de la filière²³, 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 27,15 M€ en 2024, en hausse par rapport à la LFI pour 2023 (+1,65 M€) et par rapport à l'exécution 2023 (+0,45 M€). Le produit total des redevances pour l'année 2024 s'est élevé à un montant de 30,7 M€ au lieu de 26,7 M€ en 2023, 20,9 M€ en 2022 et 28,7 M€ en 2021.

Tableau n° 10 : produit des redevances de surveillance et de certification 2024

<i>(En M€)</i>	Exécution 2023	Exécution 2024
<i>Redevance d'exploitant d'aéronef</i>	11,3	11,7
<i>Redevance de sécurité et de sûreté d'exploitant d'aérodrome</i>	10,5	13,2
<i>Redevance de sûreté aérienne de transporteur</i>	0,8	1,4
<i>Redevances de dispositif de sûreté</i>	Nc ²⁴	0,79
<i>Redevance d'organisme de formation de personnel navigant</i>	0,3	0,45

²² 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.

²³ Sont concernés les constructeurs, ateliers d'entretien, compagnies aériennes et exploitants, aéroports, personnels (personnels navigants, mécaniciens), organismes de sûreté et opérateurs de navigation aérienne.

²⁴ Nc : non communiqué.

<i>(En M€)</i>	Exécution 2023	Exécution 2024
<i>Redevance d'examen</i>	1,8	1,8
<i>Redevance de titre de personnel de l'aviation civile</i>	0,9	0,8
<i>Redevance de qualification d'entraîneur synthétique de vol</i>	0,5	0,5
<i>Redevance d'aptitude au vol</i>	0,1	0,1
Total Redevances de surveillance et de certification	26,7	30,7

Source : Cour des comptes d'après DGAC

B - La taxe de l'aviation civile et la contribution applicable à l'aéroport « Bâle-Mulhouse »

Le produit de la taxe de l'aviation civile (TAC), qui comprend la taxe sur le transport aérien de passagers et la taxe sur le transport aérien de marchandises²⁵, est intégralement versé au BACEA pour financer, en complément des redevances mentionnées ci-dessus, les activités de prestations de service de la DGAC non intégralement financées par celles-ci. Ces deux taxes sont dues par toute entreprise de transport aérien public, quelle que soit sa nationalité et quel que soit son statut juridique. Par entreprise de transport aérien, on entend toute entreprise qui effectue une activité visant à transporter à titre onéreux par voie aérienne d'un point d'origine à un point de destination, différent du point de départ, des passagers, du fret ou du courrier. Ces taxes sont exigibles au moment de l'embarquement effectif des passagers, du fret et du courrier, indépendamment de la date de vente ou de paiement du billet par le client du transporteur aérien. L'assiette de la TAC repose sur le nombre de passagers embarqués²⁶, la masse de fret ou de courrier, et la destination finale des passagers. Le montant de la taxe est égal, lors de chaque embarquement, à la somme de plusieurs « tarifs » (tarif de l'aviation civile, tarif de solidarité²⁷, tarif de sûreté et de sécurité et tarif de péréquation aéroportuaire). Le tarif de l'aviation civile est indexé chaque année, et ce à compter de 2022 sur l'inflation²⁸.

Les prévisions de recettes de la taxe de l'aviation civile pour 2024 étaient de 511,25 M€ contre 484,6 M€ exécutés en 2023, et leur exécution en 2024 s'élève à 552,16 M€. Cette sur-exécution s'explique par la hausse du tarif de l'aviation civile au 1^{er} avril 2024 assis sur l'inflation (évolution de +2,5%).

²⁵ 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.

²⁶ Moyennant certaines exonérations (personnels navigants, enfants de moins de deux ans, passagers en correspondance).

²⁷ Tarif dont le BACEA n'a jusqu'ici perçu que la partie qui lui revenait au-delà d'un plafond, partie très modeste et supprimée pour 2025.

²⁸ Depuis un arrêté du 22 décembre 2023, pour les vols du 1^{er} avril 2024 jusqu'au 31 mars 2025, le tarif de l'aviation civile a été ainsi porté à 5,05 € pour chaque passager embarqué notamment à destination de la France ou d'un autre État membre de l'Union européenne et à 9,09 € pour chaque passager embarqué vers d'autres destinations (transport aérien de personnes) et à 1,5 € par tonne de fret ou de courrier (transport aérien de marchandises).

À la taxe de l'aviation civile, s'ajoute la contribution applicable à l'aéroport de « Bâle-Mulhouse » qui est exempt du tarif de l'aviation civile du fait de sa situation géographique. Cette contribution vise à couvrir les coûts des missions d'intérêt général supportés par l'administration française de l'aviation civile se rapportant au trafic opéré dans cet aéroport. Cette contribution a représenté un montant de 9,467 M€ en 2024 (5,70 M€ prévus en LFI 2024).

S'agissant du « tarif de solidarité » pour laquelle la DGAC fait office de percepteur, sans que les recettes lui soient destinées²⁹, il était reversé jusqu'en 2019 à hauteur de 210 M€ de recettes au Fonds de solidarité pour le développement (FSD)³⁰ afin de financer la lutte contre les grandes maladies dans les pays en développement et la politique de santé publique, l'excédent éventuel étant reversé au BACEA. Le régime de cette taxe a fait l'objet de nombreuses modifications en loi de finances notamment en termes d'affectation de ces recettes, les sommes correspondantes pouvant être reversées en premier lieu au FSD, ensuite à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), et au-delà seulement d'un certain seuil de recettes, l'excédent éventuel est reversé au BACEA. En dernier lieu, la LFI 2024 avait prévu un relèvement du plafond de reversement des recettes du tarif de solidarité au bénéfice de l'AFITF à hauteur de 252 M€, ce qui aurait pour effet d'éloigner d'autant le produit de cette taxe en faveur du BACEA, alors même qu'aucun produit de cette taxe n'a été reversé au BACEA depuis 2018. Pour l'année 2024, le plafond net d'affectation fixé à 459,69 M€ a été atteint, dans la mesure où le BACEA a encaissé 462 M€ au titre du tarif de solidarité³¹.

Le BACEA a reversé 208,95 M€ nets au FSD et 250,74 M€ nets à l'AFITF (+21,39 M€ par rapport à l'exercice 2023) et en a conservé 0,49 M€ (fait notable : aucune recette de cette taxe n'avait été reversé en BACEA depuis 2018). Ce produit apparaît dans le compte de résultat du budget annexe en tant que taxe de solidarité hors plafond. La LFI 2025 supprime l'affectation possible au BACEA. Désormais, tout dépassement des plafonds sera reversé au budget général.

C - Les autres produits

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 ;
- prélèvement 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).

Ces frais de gestion qui étaient estimés à 5,7 M€ en 2024 en LFI, se sont avérés d'un montant beaucoup plus important, soit 7,95 M€ pour cette année, dont 2,3 M€ au titre du tarif de solidarité sur les billets d'avion.

²⁹ Taxe introduite en 2005 par la loi de finances rectificative pour 2005 en tant que majoration de la taxe d'aviation civile, elle est régie actuellement par l'article L.422-22 du CIBS.

³⁰ Fonds sans personnalité juridique géré par l'AFD jusqu'en 2024 et budgétisé en LFI 2025 dans un nouveau programme budgétaire 384.

³¹ 379 M€ en 2022 et 438,3 M€ en 2023.

II - Des dépenses de personnel et de fonctionnement majoritaires

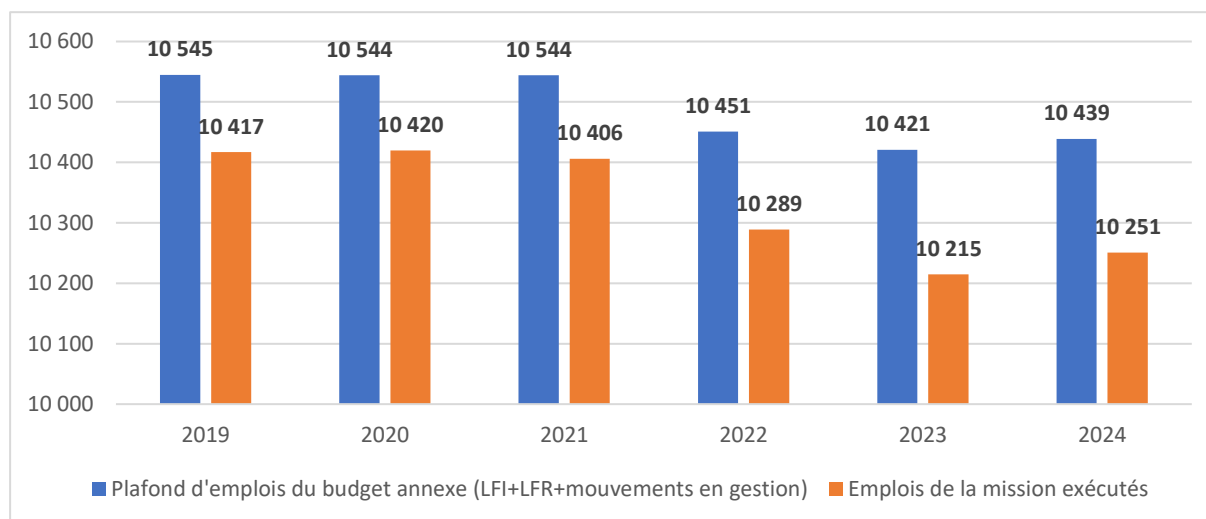
A - Une progression des dépenses de personnel malgré la sous-exécution du plafond d'emplois

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.

L'année 2023 a été marquée par la mise en place effective de l'ensemble des SIR, y compris ceux d'outre-mer (océan indien, Antilles-Guyane). La modernisation des fonctions support prévoyait notamment un objectif de -200 ETP sur les fonctions support sur une trajectoire à 5 ans (2019-2024). Cette baisse des effectifs support a été atteinte dès la fin de l'année 2023, en avance sur le calendrier prévu, et dépassée. À la fin de l'année 2024, ce sont 255 effectifs de moins qui sont constatés sur les fonctions support par rapport à la situation à la fin de l'année 2019.

Le graphique ci-après présente l'évolution de l'exécution du plafond d'emplois du budget annexe sur la période 2018-2024.

Graphique n° 7 : plafond d'emplois et exécution du budget annexe (en EPTP)



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 2024, le plafond d'emplois, fixé à 10 439 ETPT en LFI, était en augmentation de 18 ETPT par rapport à 2023. Malgré cette augmentation, il apparaît encore largement sous-exécuté, à 10 251 ETPT (soit une sous-exécution de 188 ETPT en 2024 contre 206 en 2023). Le plafond d'emplois voté en LFI 2025 s'élève à 10 520 ETPT à la suite de l'amendement gouvernemental qui abaisse le schéma d'emplois du BACEA de -132 à -122 ETPT et repart donc à la hausse afin de recruter de nouveaux contrôleurs.

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, a connu cependant des écarts notables à la prévision. Le tableau d'exécution du schéma d'emplois est reporté en annexe n° 4.

En 2024, l'exercice marque un arrêt des décroissances d'effectifs et un différentiel positif des entrées et sorties de 28 ETP (311 ETP en sorties prévues contre 339 ETP en entrées). En cours d'exécution, le rythme et le volume de la prévision ont sensiblement varié. Cependant, à la clôture, le différentiel entre les entrées et les sorties a été respecté (soit 435 entrées et 407 sorties). Il ressort du tableau d'exécution du schéma d'emplois (en annexe n° 4) que les écarts à la prévision les plus massifs concernent les ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA) et les techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSSEAC).

En fin de gestion, la dépense exécutée est 1 316,93 M€, soit une sous-exécution de 24 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 1 259 M€ qui avaient été dépensés en 2023. La hausse représente ainsi 4,6 %³².

Les causes des écarts en exécution sont retracées dans un tableau reporté en annexe n° 6. Outre le retraitement à la baisse des dépenses exécutées en 2023, il faut relever l'impact du schéma d'emplois de -0,5 M€ par rapport à la prévision, avec un décalage des volumes d'entrées/sorties et des flux supplémentaires par rapport à la prévision, entraînant un solde de GVT négatif de 18,76 M€ et un GVT solde de 1,37 M€. Par ailleurs, en 2024, la DGAC a apuré un « report de charges 2023 sur 2024 », d'environ 4,2 M€, au titre des avancements 2023 des corps de la navigation. Enfin, l'effet extension en année pleine sur 2024 de la revalorisation du point d'indice intervenue au 1er juillet 2023 et le rebasage³³ de la GIPA se sont élevées à 5,3 M€ pour une prévision LFI à 4,4 M€, soit un écart de 0,9 M€. Par ailleurs, les mesures liées aux restructurations sont sous-exécutées, sous l'effet de la signature tardive du protocole.

Le protocole social 2023-2027 a été signé le 7 mai 2024. Cet accord accompagne des transformations profondes, en cours et à venir, pour la DGAC, et en particulier l'amélioration de sa performance, l'accroissement de sa productivité et la flexibilité de son organisation du travail, une nouvelle stratégie d'implantation territoriale de la DSNA et enfin la poursuite de la modernisation des systèmes. Ces évolutions font l'objet de contreparties dans le régime indemnitaire des ICNA se traduisant par la création de nouvelles indemnités, de nouveaux niveaux au sein d'indemnités existantes, de montants révisés ou revalorisés et de modifications du périmètre relatif au versement des indemnités.

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, et d'une hausse tendancielle de la dépense, la Cour invite la direction à intensifier son action en vue d'une meilleure maîtrise de la dépense, et à suivre par des indicateurs adéquats les gains de productivité attendus du protocole et des coûts afférents, dans le cadre de la

³² Pour mémoire, les dépenses de titre 2 exécutées par le budget annexe 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

³³ Mise à jour de l'année de référence pour les indicateurs économiques de la garantie individuelle du pouvoir d'achat

recommandation de la Cour sur le suivi des réformes et des mesures d'accompagnement s'y rapportant.

B - Des progrès enregistrés dans la programmation et l'exécution des dépenses de titres 3 et 5

À compter de la LFI pour 2024 et conformément à une recommandation de la Cour, une brique « T3 Opex³⁴ monitoré » a été créée dans le programme 612 « Navigation aérienne » afin de neutraliser la fongibilité en budgétisation et en exécution entre le T5 et le T3 et de permettre une plus grande lisibilité budgétaire. Cette brique est destinée à porter dès la budgétisation les crédits d'Eurocontrol qui concourent aux investissements des services de la navigation aérienne.

Conformément à la programmation, les dépenses de titre 3 enregistrent en 2024 une légère hausse. Un volume de 633,45 M€ de crédits de titre 3 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 674,87 M€ (657,14 M€ en dépense nette, soit une hausse de 4 % par rapport à l'exercice précédent³⁵).

Tableau n° 11 : crédits de titre 3 exécutés, exercice 2024

<i>en €</i>	Crédit ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation
<i>P 612</i>	418 998 953	440 869 463	105 %
<i>P 613</i>	156 112 276	172 834 475	111 %
<i>P 614</i>	39 145 499	43 442 840	111 %
Total	614 256 728	657 146 777	107 %

Source : DGAC

Tous les programmes surconsommant leurs crédits ouverts en titre 3 mais la surconsommation du P612 est revenue à un niveau plus conforme, la brique « T3 Opex monitoré » ayant été créée à cet effet.

Le montant des crédits reversés aux organismes extérieurs, à 225,2 M€, est cette année en dessous de la prévision initiale de près de 11,5 M€. Ce versement a été revu à la baisse compte tenu de l'annulation³⁶ des crédits de début d'année (cf. tableau n° 12 ci-dessous).

³⁴ En référence à l'appellation des dépenses de fonctionnement liées aux dépenses d'investissement au niveau européen.

³⁵ La dépense nette exclut ici les charges financières associées au remboursement de l'emprunt (En 2024, l'exécution des charges financières du programme 613 a atteint 17,73 M€).

³⁶ L'annulation de -8 M€ en AE et en CP a été répartie en deux postes de dépenses, -5,4 M€ en AE et en CP au titre des dotations aux Organismes extérieurs par une baisse notamment de la contribution à Eurocontrol par rapport à la prévision initiale et -2,6 M€ sur les dépenses de fluides.

Tableau n° 12 : montants versés pour prestation à des organismes extérieurs (en CP)

Montant des prestations versées (en €)	2022	2023	LFI 2024	2024	PLF 2025
<i>EUROCONTROL</i>	71 177 853	82 093 526	84 350 835	73 483 045	82 548 834
<i>AEROPORTS DE PARIS</i>	13 083 124	14 376 660	15 000 000	13 179 990	14 800 000
<i>METEO France</i>	85 550 000	85 550 000	85 550 000	85 550 000	90 000 000
<i>Zone déléguée de Genève</i>	43 000 000	43 000 000	43 000 000	43 000 000	45 750 000
<i>Zone déléguée de Jersey</i>	5 874 000	5 607 000	5 340 000	5 340 000	6 268 000
<i>Zone déléguée de Bâle-Mulhouse</i>	1 310 898	1 522 036	1 400 000	1 485 122	1 600 000
<i>SPACE WEATHER</i>	95 739	662 016	1 235 000	82 040	850 000
<i>SKEYES (Belgocontrol)</i>	101 535	80 842	818 201	313 471	-
<i>Civil Air Navigation CANSO</i>	183 108	-	-	146 196	-
<i>EUROCONTROL "solidarité Ukraine Moldavie"</i>	1 040 330	2 855 817	-	32 860	-
<i>CONVENTION SPACE WEATHER</i>	656 003	122 770	818 201	818 201	850 000
<i>PASSENGER NAME RECORD</i>	2 000 000	911 001	-	1 567 028	-
<i>Divers - autres</i>	236 823	337 246	-	251 321	-
Total	224 309 413	237 118 913	236 694 036	225 231 586	242 666 834

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Concernant le PLF 2025, la prestation versée à Eurocontrol est stabilisée après une période de négociation entre les États membres. La prestation pour Météo France augmente de +4,5 M€ par rapport à 2024, ce qui s'explique par le contexte inflationniste et des besoins liés à de nouveaux projets dont l'achat d'un nouveau super ordinateur. La prestation pour Skyguide augmente de +2,75 M€ au vu du nouveau protocole signé entre la DSN et Skyguide. L'augmentation de la prestation à ADP de +0,2 M€ prend en compte le déport des dépenses de gardiennage et d'opérations de génie civil pour le compte de la DSN. L'augmentation de la prestation versée à la zone déléguée de Jersey de +0,93 M€ au titre des prestations de navigation aérienne dans la zone déléguée de Jersey est fixée dans un protocole international valable jusqu'en 2026. L'augmentation de la prestation pour la zone déléguée de Bâle-Mulhouse de +0,20 M€, prévue par la convention entre l'Aéroport de Bâle-Mulhouse et la DGAC, prend en compte la nécessaire modernisation du service technique de l'organisme pour anticiper l'arrivée du futur système d'approche. L'augmentation pour SPACE WEATHER de +0,85 M€, nouveau service piloté par Météo France qui fournit à la DSN des informations sur la météo de l'espace pouvant impacter le trafic aérien (éruption solaire par exemple), est en légère hausse, ce qui s'explique par une prise en compte de l'inflation.

A 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° 13 : crédits de titre 5 exécutés

En M€		LFI 2023	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024
Programme 612	AE	253,8	164,1	393,3	237,8
	CP	271,8	183,8	233,1	209,7
Programme 613	AE	37,8	9,5	43,1	10,1
	CP	37,8	7	42,1	9,5
Programme 614	AE	12,2	4,9	11,8	4,7
	CP	12,2	4,9	13,5	5,5
Mission	AE	303,7	178,5	448,8	252,6
	CP	321,7	195,7	288,7	224,7

Source : Cour des comptes d'après DGAC

De façon notable, la mission sous-exécute un volume de crédits de titre 5, comme en 2023. En 2023, les crédits consommés à ce titre (hors remboursement d'emprunt) étaient inférieurs de 74 M€ en AE et de 29 M€ en CP. Les sous-exécutions par rapport aux montants présentés en LFI sont de 44 % en AE et 22 % en CP (en 2023, la sous-exécution atteignait 41 % en AE et 39 % 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 2024, 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 « Grandes 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 (cf. le rapport de la Cour des Comptes sur les investissements de la Direction des Services de la Navigation Aérienne DSNA – Exercice 2014 et suivants, paru en octobre 2024).

La Cour a demandé la communication des montants exécutés par projet, au regard des sommes initialement prévues. Le tableau ci-après présente l'exécution 2024 sur plusieurs des projets les plus emblématiques de la direction.

**Tableau n° 14 : montants prévisionnels et exécutés par projet d'investissement, P 612
Navigation aérienne en M€**

(en M€)	LFI 2024		Exécution 2024		% Exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
4 FLIGHT	28,5	59	32,3	74,1	113,3 %	125,7 %
4 FLIGHT Revolution	88	45,6	121,9	36,4	138,6 %	79,9 %
COFLIGHT	3,2	23,5	4,3	9,7	133,4 %	41,1 %
SYSAT Groupe 1	7,2	8,1	15	13,1	208,9 %	162,2 %
SYSAT Groupe 2	27,1	17,1	4,8	4,4	17,8 %	25,6 %
ATC OM	4,1	4,4	5,6	3,3	137,7 %	75 %
NVCS	13,95	5,97	8,2	5,81	58,8 %	97,3 %

(en M€)	LFI 2024		Exécution 2024		% Exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CATIA	6,08	3,69	2,44	2,62	40,1 %	71 %
ECDM (ex Network Collaborative Service)	8,24	6,5	8,63	6,84	104,7 %	105,2 %
AIM+SEPIA	3,6	5,3	4,86	3,38	135 %	63,7 %
Autres projets d'investissement hors Grands Projets Informatiques	289,5	135,8	208,3	195,2	72 %	143,7 %
Total	479,5	314,9	416,5	354,9	86,9 %	112,7 %

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Au niveau de l'enveloppe globale, on constate une sur-exécution des crédits programmés et une sous-exécution des AE qui s'explique notamment par un nombre important d'AE sur tranche fonctionnelle. Ceci 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 notable sur d'autres projets phares (4 *Flight-Revolution*, *Coflight*, *Catia*). Sur le projet 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 s'avère au-dessus de 15 M€ de la prévision. Ces écarts importants entre prévision et exécution conduit la Cour à rappeler ses recommandations³⁷ visant à mieux gérer les marchés de la direction des services de navigation aérienne (DSNA) sur le P612, cette situation dégradée ne pouvant perdurer³⁸.

Au niveau de la mission, on relève, comme en 2022 et 2023, une sur-exécution des crédits en titre 3 accompagnée d'une sous-exécution en titre 5. Cette sur-exécution était essentiellement portée par le P612 en raison de la fongibilité du titre 5 vers le titre 3 pratiquée au niveau des investissements portés par ce programme. Ce constat est cependant moins marqué en 2024 s'agissant des crédits de fonctionnement et la nette sous-exécution en crédits d'investissement peut être en partie relativisée du fait des AE pluriannuelles ouvertes sur le P612 (245 M€). L'exécution des programmes du BACEA en AE différenciées des CP a pu progresser en gestion 2024 s'agissant de l'engagement de certains marchés notamment. Les critères d'affectation des AE aux tranches fonctionnelles (TF) ont fait par ailleurs l'objet d'un suivi renforcé par le contrôle budgétaire, notamment pour les programmes 612 et 613. L'effort constaté en 2024 devra néanmoins se poursuivre dans les années à venir.

L'exercice 2024 répond à la recommandation de la Cour avec la création d'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. Cette nouvelle brique du P612 est destinée à assurer le suivi spécifique des dépenses afférentes aux opérations d'investissement et exécutées en T3. Cette individualisation devrait permettre de mettre un

³⁷ « Renforcer l'expertise juridique lors de la passation et du suivi d'exécution des marchés les plus importants » ; « éviter les marchés d'une durée de plus de huit ans, hormis pour les marchés de maintenance », « élaborer une analyse coûts-bénéfices-risques à l'appui de toute décision d'investissement », « organiser une revue des grands projets de la DSNA en comité de direction au moins deux fois par an ».

³⁸ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-investissements-de-la-direction-des-services-de-navigations-aerienne-dsna>

terme à la pratique de fongibilité entre titre 5 et titre 3 dénoncée par la Cour. Aussi la Cour en prend elle note de la démarche de la direction mais restera attentive à ce que cette fongibilité entre titre 3 et titre 5 disparaisse totalement dans les prochains exercices.

Dans cette perspective, la Cour réitère sa demande au contrôleur budgétaire et à la DGAC d'explicitier le contenu de cette « brique » budgétaire, son évolution prévisible et le « monitoring » prévu.

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 2024, les crédits d'intervention (dépenses du titre 6) ouverts au profit du budget annexe étaient de 4,43 M€ et les crédits exécutés en légère surconsommation, de 4,46 M€, le double par rapport à l'année 2023 où ils s'élevaient à 2,2 M€.

Comme pour l'année précédente, l'essentiel des dépenses du titre 6 du budget annexe est assuré par le P614 (4,25 M€ prévus et 4,74 M€ en AE et 4,32 M€ en CP exécutés) ce qui renvoie à un niveau de dépense de 2022. L'augmentation par rapport à 2023 est due essentiellement à la prise en charge de la rénovation du bâtiment de l'OACI à Neuilly sur Seine, à hauteur de 2,25 M€ en 2022, 2024 et 2025. Les autres dépenses d'intervention du P614 sont du même niveau que les années précédentes (2,29 M€ en 2021 et 2,2 M€ en 2023), et concernent pour l'essentiel des subventions et des dépenses de soutien à différentes associations, fédérations, et organismes en lien avec le secteur aérien.

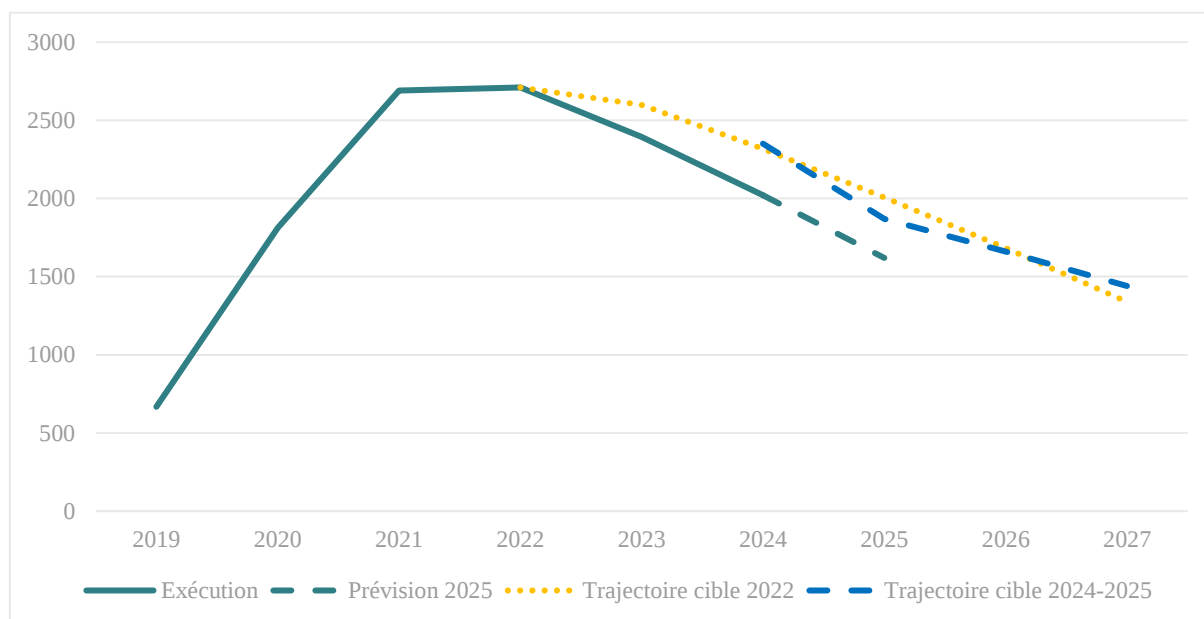
III - Une trajectoire de désendettement à poursuivre

En LFI 2024, la direction avait demandé une autorisation de tirage de 238,22 M€. Au cours de l'exercice 2024, le BACEA n'a procédé à aucun tirage d'emprunt. Au 31 décembre 2024, l'encours de dette du BACEA s'élève à 2 020,48 M€ (contre 2 392,7 M€ au 31 décembre 2023). Les résultats sont meilleurs que ce qui avait été programmé en LFI 2024 (2 350 M€ programmés). La DGAC a tenu compte des recommandations de la Cour et n'a pas eu recours à l'emprunt en 2024.

Le désendettement effectué au cours de l'exercice s'est élevé à 372,18 M€ (contre 144,14 M€ prévu en LFI 2024) conduisant à une réduction de l'encours de dette constaté à la clôture de l'exercice 2023 comme déjà indiqué ci-dessus. Le budget annexe a dépassé son objectif initial pour 2024, en poursuivant sa trajectoire de désendettement et en l'accentuant.

L'objectif cible de la trajectoire de désendettement établie dans le PAP 2024 était d'atteindre, en 2027, un niveau de dette d'environ 1,5 Md€. Dans le cadre des discussions initiales relatives au PLF 2025, cette trajectoire a été légèrement améliorée : 1 869 M€ au 31 décembre 2025 au lieu de 2 078 M€ selon le PAP 2024, et un objectif inférieur à 1 500 M€ fin 2027.

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

La trajectoire de désendettement suit une courbe plus prononcée que celle 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 un peu moins de 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€). La Cour note que cette trajectoire 2025 n'a pas été rebasée au vu des résultats de 2024³⁹ et qu'au terme de quatre exercices, la direction n'a réduit sa cible de désendettement que de 101 M€.

Or, l'endettement du BACEA résulte d'une situation exceptionnelle et doit être résorbé plus rapidement. Au vu des exercices récents, de l'évolution du niveau de trésorerie constaté et d'un recours à l'emprunt, chaque année, inférieur aux prévisions, les hypothèses formulées en PAP apparaissent encore trop prudentes.

Tableau n° 15 : trajectoire de désendettement du budget annexe

(en M€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Trajectoire cible 2022	-	-	-	2 710	2 599	2 318	2 007	1 683	1 339
Trajectoire PAP 2025	-	-	-	-	-	2 350,3	1 869	1 610	1 440
Ecart des trajectoires	-	-	-	-	-	32,3	138	73	101
Encours de dette constaté	667,4	1 811,2	2 689,8	2 709,8	2 392,7	2 020,5	1 619,7*	-	-

(* : prévision PAP 2025)

Source : Cour des comptes d'après DGAC

³⁹ Les hypothèses du PAP 2025 ont été élaborées sur une hypothèse d'encours de dette de 2 162 M€ au 31/12/2024, alors que celui-ci s'élevait réellement, à cette date, comme il a été dit, à 2020 M€, soit 142 M€ en dessous.

Aussi, au vu des remboursements intervenus au cours des deux dernières années la Cour recommande de réduire l'encours de dette constaté au 31/12/2027 au maximum à 1 100 M€.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

1. *(Recommandation modifiée) Réduire l'encours de dette au 31/12/2027 au maximum à 1,1 milliard d'euros au vu des remboursements des dernières années (DGAC, DB, 2025) ;*
-

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 2 451 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 2023 (14,4 M€ en AE contre 21,8 M€ en 2023, et 18,5 M€ en CP contre 22 M€ en 2023), tandis que les crédits du P190 consacrés au soutien à la construction aéronautique diminuent (206 M€ consommés en 2024 contre 418,9 M€ en 2023).

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 (146,8 M€ de CP exécutés en 2024, contre 307,2 M€ en 2023). Le plan décarbonation pour le secteur aérien est par ailleurs financé aussi par le plan France 2030 via le programme 424 (210 M€ de CP exécutés en 2024, contre 95,4 M€ en 2023) (cf. annexe 3).

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

Tableau n° 16 : moyens consacrés à la politique du transport aérien sur le budget général

<i>En M€</i>	Exécution 2022		Exécution 2023		LFI 2024		Exécution 2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>P190</i> ⁴⁰	0	132,5	0,1	111,7	56,6	215,07	56,6	59,3
<i>P203</i> ⁴¹	27,3	24,5	21,8	22	20,3	24,7	14,4	18,5
<i>P362</i> ⁴²	186	312,9	0	307,2	0	82,4	0	146,8
<i>P424</i> ⁴³	300	75	435	95,4	230	210	230	210
Total	513,3	544,9	456,9	536,3	306,9	532,17	301	581,3

Source : Cour des comptes d'après DGAC

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

Deux taxes affectées reviennent aux aéroports : la taxe sur les nuisances sonores aériennes⁴⁴ (TNSA), et l'ex « taxe d'aéroport » devenue tarif de sûreté et de sécurité (T2S) sur le transport aérien de passagers et de marchandises auxquels s'ajoute le tarif de péréquation aéroportuaire de la taxe sur le transport aérien de passagers⁴⁵. 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 marchandises⁴⁶, sont incluses dans les recettes du budget annexe.

L'exonération d'accise sur les produits pétroliers (ex : taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques (TICPE)) dont jouissent les compagnies aériennes n'est pas considérée comme une dépense fiscale⁴⁷ 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.

⁴⁰ Programme 190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables, crédits consacrés au soutien à la construction aéronautique.

⁴¹ Programme 203 Infrastructures et services de transports.

⁴² France relance.

⁴³ France 2030.

⁴⁴ Taxe dédiée au financement des aides à l'insonorisation des populations riveraines des aéroports et aux travaux de réduction des nuisances sonores.

⁴⁵ Taxe affectée aux aérodromes afin de leur permettre de financer des équipements de sûreté et sécurité, de lutter contre les risques incendie et le péril animalier et de financer les mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux.

⁴⁶ Ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 précitée/

⁴⁷ L'exonération de TICPE appliquée aux produits énergétiques 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° 17 : total des moyens consacrés à la politique du transport aérien (en CP)

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BACEA	2 125,8	2 088,8	2 213,6	2 402,2	2 105,2	2 221,01
<i>Budget général</i>	119	225,6	613,3	576,2	536,3	581,3
<i>Tarif de sûreté et de sécurité – T2S</i>	1 015,2	307,6	441,5	793,9	985,2	1 112,8
<i>Taxe sur les nuisances sonores aériennes</i>	51,1	24,6	22	38	44	44
<i>Exonération TICPE</i>	3 673	1 058	1 897	2 953	5 119	6 667
Total hors BACEA	4 858,3	1 615,8	2 740,5	4 286,1	6 684,6	8 405
Total général	6 984,1	3 704,6	4 954,1	6 688,3	8 789,7	10 626

Source : Cour des comptes d'après DGAC

En 2024, les recettes de la TNSA sont identiques à 2023. Ceci résulte principalement du renouvellement des flottes d'aéronefs moins bruyantes et de l'export des aéronefs qui augmente. Les recettes 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) augmentent de 13 % par rapport à 2023. 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 25 %, tandis que les crédits budgétaires de l'État dédiés (BACEA et budget général) augmentent de 6 % en moyenne entre 2023 et 2024, ce qui conduit à poursuivre le système de financement du secteur dans lequel la fiscalité contribue très majoritairement.

La forte hausse du coût budgétaire de la moindre recette liée à l'exonération de TICPE en faveur de l'aviation entre 2023 et 2024 (+ 30 %) s'explique quant à elle par le relèvement décidé du taux de la TICPE au 1er janvier 2023, dans la continuité des hausses de montant 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 (ci-après « subvention d'exploitation »), et l'autre pour couvrir une partie des investissements réalisés par celle-ci, en substitution de l'ancienne dotation versée en fonds propres (ci-après « subvention d'investissement »).

Tableau n° 18 : subventions de l'ENAC au titre du P613 (en M€)

<i>En M€</i>	2021	2022	2023	2024
<i>Subvention d'exploitation</i>	95	94	94,8	97,5
<i>Subvention d'investissement</i>	2	3	3	3
TOTAL	97	97	97,8	100,5

Source : Cour des comptes d'après DGAC

La hausse de la subvention d'exploitation de +2,65 M€ par rapport à 2023 a vocation à couvrir la revalorisation du point d'indice de la fonction publique suite aux annonces gouvernementales concernant l'augmentation de la rémunération des agents publics en 2023 et 2024 afin de soutenir leur pouvoir d'achat.

Après une hausse en 2022 destinée à compenser la diminution des ressources propres de l'école, la subvention d'investissement est stable en 2024 par rapport à 2022 et 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 34,2 M€ pour l'année 2024 contre 38,8M€ en 2023. Ainsi les versements de la DGAC représentent, en 2024, 74,6 % du budget de l'établissement, contre 71,6 % en 2023.

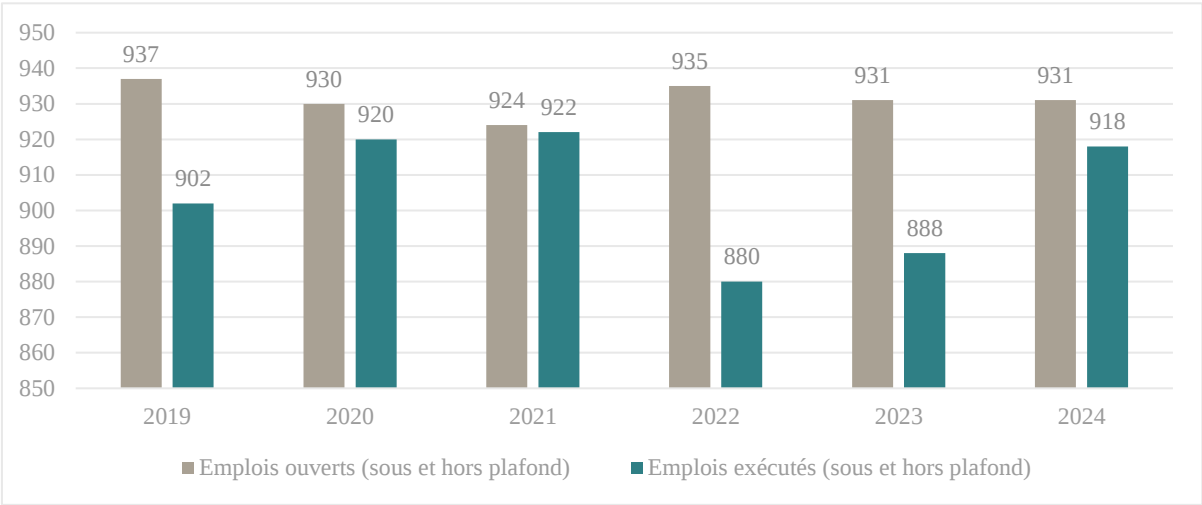
Bien que cet équilibre tende à se rétablir, les recettes propres de l'ENAC se maintiennent à un niveau inférieur au niveau pré-crise (qui était de 39,8 M€ au compte financier 2019), le niveau d'activité n'ayant pas encore été rattrapé malgré la reprise du secteur aérien. En particulier, les prestations 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.

Le niveau de trésorerie de l'établissement s'établit fin 2024 à 11,6 M€, soit 32 jours de fonctionnement ; ce niveau est sensiblement moindre que celui de 2023, où la trésorerie représentait un montant de 14,4 M€ soit 33 jours de fonctionnement.

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

La loi de finances 2024 prévoyait pour l'ENAC 931 ETPT, soit au même niveau qu'en 2023, répartis entre 791 ETPT sous plafond (comme en 2023) et 140 ETPT hors plafond (comme en 2022 et en 2023).

Graphique n° 9 : plafond d’emplois et exécution de l’ENAC (en ETPT)



Source : Cour des comptes d’après DGAC

Le tableau ci-dessous compare les emplois ouverts et exécutés de l’ENAC, sous et hors plafond d’emplois, pour 2023 et 2024.

Tableau n° 19 : détail des emplois ouverts et exécutés de l’ENAC, sous et hors plafond d’emplois, 2021-2024

Plafonds d’emplois (en ETPT)	2021	2022	2023	2024	Évolution 2024/2023
LFI	799	795	791	791	0
Exécution	794	776	782	791*	+9
Emplois hors plafond (en ETPT)	2021	2022	2023	2024	Evol 2024/2023
LFI	125	140	140	140	0
Exécution	121	104	106	127*	+21

*chiffres prévisionnels
Source : Cour des comptes d’après DGAC

Le schéma d’emploi des ETPT sous plafond est bien respecté en 2024. La sous-consommation des ETPT hors plafonds en 2024 (-13) s’explique quant à elle par des raisons liées aux difficultés de recrutements.

III - Des progrès encore possibles concernant la qualité de gestion

A - Le 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 complémentaire⁴⁸ (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 spéciale de qualification versée aux ICNA en cours d'activité.

En 2024, les cotisations des ICNA se sont élevées à 14,05 M€ et la contribution de la DGAC à 2,7 M€, ce qui porte le niveau de recettes à 16,75 M€. Les frais de gestion, non encore connus, sont évalués à 0,33 M€. Les prestations versées ont été de 20,89 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 avait 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. Cette convention a été signée le 12 décembre 2023 avec effet rétroactif afin de se mettre 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 2024, le gestionnaire a demandé le report de 1,5 M€ en AE et 21,17 M€ en CP de fonds de concours de 2023 en 2024. L'exercice a vu le rattachement de 11,22 M€ (en AE et CP) de nouveaux fonds, portant le total disponible sur l'exercice, en AE, à 13,7 M€ et, en CP, à 32,3 M€. Le budget annexe ne consomme pas l'intégralité des fonds de concours disponibles. En 2024, la consommation s'est élevée à 12,6 M€ d'AE et 18,25 M€ de CP. Les reports demandés pour 2025 se sont élevés ainsi à 0,95 M€ en AE et 14,3 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

⁴⁸ Cette allocation est versée en trois phases sur une durée de treize années à compter de la cessation d'activité. Pour les deux premières années, l'allocation s'élève à 150 % du montant de l'indemnité spéciale de qualification, puis pour les six années suivantes, l'allocation s'élève à 118 % de l'ISQ, et enfin pour les cinq dernières années l'allocation s'élève 64 % de l'ISQ

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° 20 : état du compte d'imputation provisoire – Fonds de concours relevant a priori du P612, en M€

Solde au 31/12/2023	18,4
Encaissements 2024 de fonds de concours attribués au P612	15,4
Encaissements imputés en 2024 (versements au bénéficiaire, comptabilisation en produits BA CEA)	25,3
Solde au 31/12/2024	9,0
Dont issus d'encaissements en 2024	4,6
Dont issus d'encaissements en 2023	3,5
Dont issus d'encaissements en 2022	0,
Dont issus d'encaissements en 2021	0
Dont issus d'encaissements en 2020	0
Dont issus d'encaissements en 2019	0,1
Dont issus d'encaissements en 2018	0,2
Dont issus d'encaissements en 2017	0,3
Dont issus d'encaissements en 2016	0,1

Source : comptable BACEA

Le solde des sommes encaissées non imputées en produits du BACEA ou reversées à leurs bénéficiaires finaux, et relevant du P612, s'élève en fin d'exercice à 9M€ contre 18,4 M€ au 31/12/2023.

Le rattachement effectif des recettes de fonds de concours encaissés aux programmes budgétaires concernés du BACEA continuera de faire l'objet d'une attention particulière de la contrôleure en gestion 2025.

C - Des charges et des restes à payer qui demeurent importants

Le niveau de charges à payer est cette année inférieur à celui constaté l'an dernier.

Tableau n° 21 : évolution des charges par programme, 2020-2024

(en M€)	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2023-2024
P612	3,94	3,02	4,94	6,25	6,02	-3,7 %
P613	1,4	1,94	2,08	4,9	4,12	-15,9 %
P614	1,3	1,55	0,94	1,95	1,62	-16,9 %
TOTAL	6,64	6,51	7,96	13,1	11,76	-10,2 %

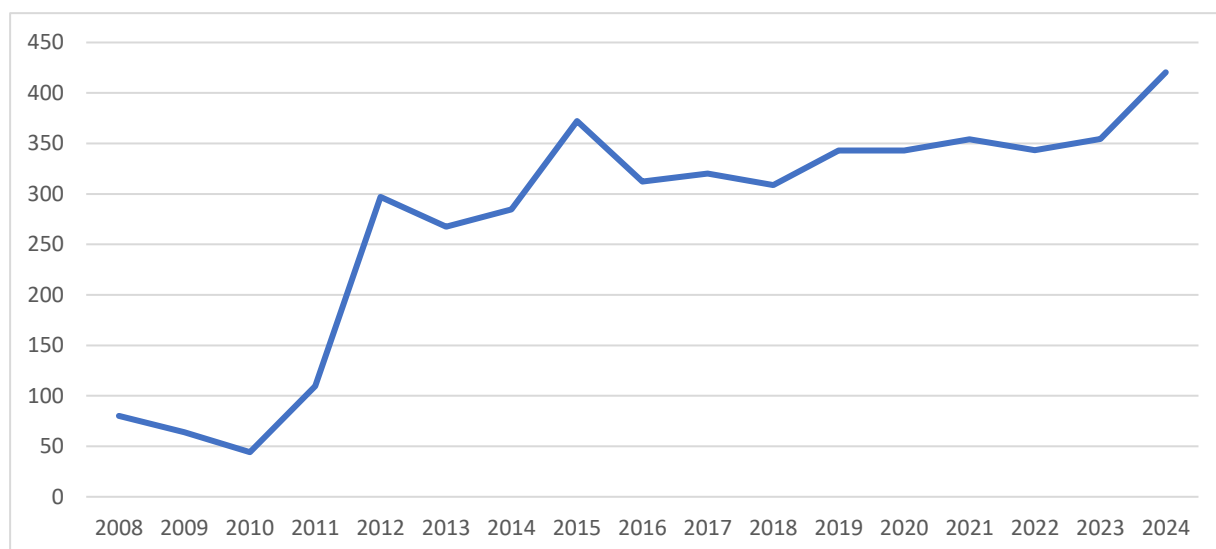
Source : Cour des comptes d'après DGAC

Le montant des charges à payer en 2024 baisse de près de 10,2 %, avec une baisse de 1,34 M€ en valeur absolue. Cette baisse est liée à la mise en place des SIR. En effet, depuis, le délai de paiement moyen des factures est passé de 30 jours en 2022 à 19 jours en 2024. La direction suit un indicateur de délai global de paiement/SIR.

La baisse la plus importante en valeur absolue et en pourcentage concerne le P614, même si la masse de charges à payer, la plus grande, reste positionnée sur le P612, qui porte les investissements. Le montant des annulations d'autorisations d'engagement sur l'exercice s'élève à 27,8 M€ (HT2) et 16 M€ (T2). Les AE recyclées atteignent quant à elles 4,99 M€. Ces deux montants sont sensiblement supérieurs à l'exercice 2023 (où ils s'élevaient respectivement à 12,2 et 6,6 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 la contrôleur budgétaire, qui en supervise l'exécution.

Le graphique ci-après présente l'évolution des restes à payer depuis 2008.

Graphique n° 10 : évolution des restes à payer du BACEA en M€, 2008-2024



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

Le graphique retrace une augmentation très forte augmentation des restes⁴⁹ à payer. En fin d'exercice 2024, ils atteignent 420,46 M€ alors qu'ils s'élevaient à 343,4 M€ en 2023. Ceci s'explique notamment par l'abondement important d'AE sur les nouveaux programmes du P612 (cf. supra). De plus, la consommation d'AE a augmenté de 17 % entre 2023 et 2024, notamment +45 % sur le T5 du P612 et +27 % sur le T3 du P613, ce qui entraîne mécaniquement une augmentation des restes à payer. Il faut également noter quelques retards dans la réception de certaines factures.

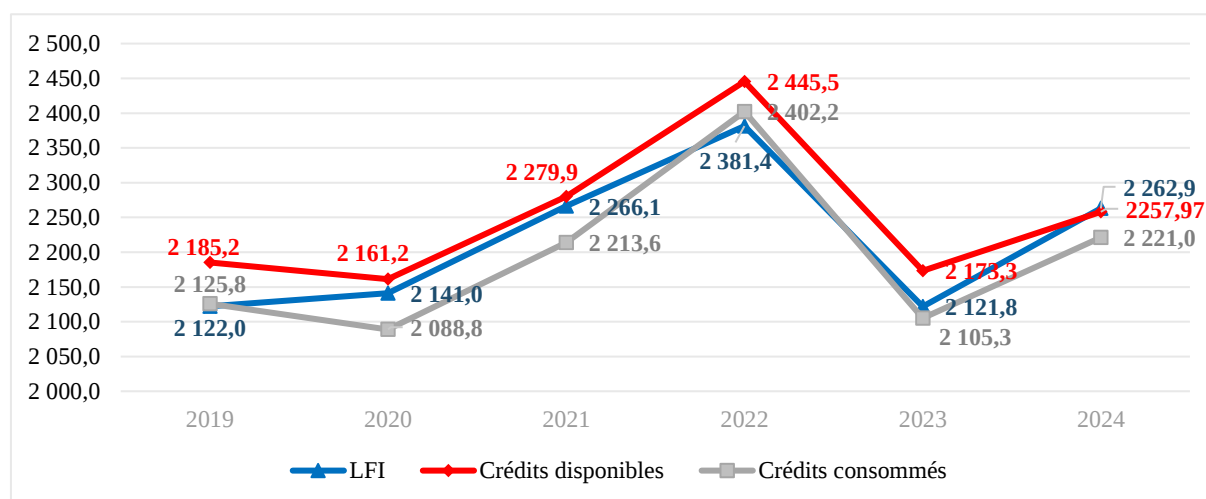
Sur une plus longue période, on constate que les restes à payer sont à un niveau élevé et relativement stable. Leur suivi devrait s'améliorer au vu des efforts entrepris par la direction (renforcement des compétences juridiques au sein de l'équipe des marchés de la DSN et de gestion au sein des SIR, et suivi du protocole par le SG).

⁴⁹ Les restes à payer correspondent à des contrats signés mais non encore honorés par les prestataires pour lesquels ni le service n'a été fait ni la facture reçue. Les travaux sont encore en cours.

D - Une programmation qui reste perfectible

Le graphique ci-après reprend l'évolution respective, sur la période 2018- 2024, 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 BACEA 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.

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 que le budget annexe n'a pas consommé l'intégralité des crédits initialement ouverts en LFI. 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 36,9 M€ cette année et il est diminué de moitié par rapport à 2023 (68 M€). Il convient de noter, à cet égard, les répercussions des annulations de crédits. Une meilleure mise en tension quant aux moyens financiers disponibles est de nature à aider les services à progresser dans l'efficacité de la dépense.

La Cour note les efforts de la direction qui visent à maintenir ce cap.

Chapitre IV

Une démarche de performance encore à préciser

I - Un nouvel indicateur de l'endettement du budget annexe

A l'occasion de la NEB 2022, la Cour avait relevé qu'un simple ratio d'endettement ne satisfaisait pas pleinement, à son sens, au devoir d'information de la représentation nationale, a fortiori dans le contexte de réforme du périmètre budgétaire concernant la dépense afférente. La Cour avait recommandé que la trajectoire cible d'endettement du budget annexe soit transmise en valeur dans les documents budgétaires.

A l'occasion de la NEB 2023, la Cour avait constaté que cette recommandation avait été suivie à l'occasion du PAP 2024, dans lequel figure une trajectoire de désendettement en valeur absolue jusqu'en 2026. Le PAP 2025 présente donc un nouvel indicateur dans le P613 intitulé *évolution de la dette brute* avec deux sous-indicateurs : *encours de dette au 31/12 de l'année considérée*⁵⁰ et *taux d'évolution de l'encours de dette*. Le nouvel indicateur a été créé afin de donner une vision de l'encours de la dette brute du BACEA et de sa dynamique d'évolution traduisant la trajectoire de désendettement du BACEA. L'indicateur 2.1 « Endettement / recettes d'exploitation » a donc été supprimé.

Tableau n° 22 : évolution de la dette brute

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Programme 613 – objectif n°2 : <i>Maîtriser l'équilibre recettes/dépenses et l'endettement du budget annexe</i>								
<i>Encours de dette au 31/12 de l'année considérée » (en Md€)</i>	Cible	nd ⁵¹	nd	2,6	2,35	1,87	1,61	1,44
	Résultat	2,69	2,70	2,39	2,02	-	-	-
<i>Taux d'évolution de l'encours de dette » (en %)</i>	Cible	nd	nd	-4,07	-9,62	-20,45	-13,79	-10,83
	Résultat	nd	+0,74	-11,17	-15,55	-	-	-

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

À la fin de l'année 2024, l'encours de dette du budget annexe s'établit à 2 020,50 M€, en recul de 372,19 M€ par rapport à 2023 et en amélioration de 329,8 M€ par rapport aux prévisions de la LFI. En 2024, le trafic est proche de celui de 2019, 99,1%. Ainsi, l'exécution 2024 du

⁵⁰ Selon le RAP 2024, l'encours de dette au 31/12/N correspond au capital de dette restant à rembourser à la fin de l'exercice budgétaire de l'année considérée.

⁵¹ Nd : non déterminé.

BACEA a été marquée par un trafic supérieur aux prévisions inscrites en LFI pour 2024, engendrant un surcroît de recettes pour le BACEA (+124,41 M€). Cela explique ainsi l'amélioration de la donnée de réalisation de cet indicateur par rapport à la prévision de la LFI.

II - Des objectifs de performance qui ne sont que partiellement atteints

La mesure de la réalisation des indicateurs de performance du BACEA pour l'année 2024, dont le périmètre n'a pas évolué par rapport à l'année précédente (sous réserve de deux indicateurs qui ont fait l'objet de modifications pour tenir compte de la modification du contexte réglementaire), n'est pas encore définitive.

En 2024, on relève une amélioration notable de l'état d'avancement de suivi des indicateurs par rapport à l'exercice 2023, dans la mesure où seuls 3 indicateurs sur les 23 du BACEA ne sont pas encore connus à la date de rédaction du présent rapport.

À titre prévisionnel, la DGAC estime que les objectifs de douze indicateurs sur les 23 du BACEA pourraient être atteints pour l'année 2024 (c'était le cas de neuf en 2023) :

- pour le programme 612 «*Navigation aérienne*», un seul des huit indicateurs⁵² apparaît prévisionnellement atteint, les résultats de trois indicateurs n'étant pas connus au moment de la rédaction de ce rapport ;
- pour le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, l'ensemble des cinq indicateurs seraient *a priori* atteints ;
- pour le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*, six des neuf objectifs fixés seraient *a priori* atteints.

La non-réalisation de quatre des huit indicateurs⁵³ du programme 612, qui regroupe les activités de la DSNA, dont les résultats sont connus à la date de réalisation du présent rapport est expliquée par la DGAC comme résultant de facteurs exogènes aux services de navigation aérienne (comme la météorologie, choix des compagnies aériennes, activité militaire) et 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*).

A - L'indicateur « Améliorer la ponctualité des vols »

La performance au titre de l'objectif n°3 *Améliorer la ponctualité des vols* qui paraissait particulièrement dégradée en 2023 a fait l'objet d'une évaluation sur la base de trois nouveaux indicateurs définis en 2024⁵⁴. La DGAC précise que malgré leur écart par rapport à la cible européenne, le résultat 2024 des retards aériens liés au contrôle aérien s'est nettement amélioré par rapport à 2023 en partie notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la

⁵² Indicateur 1.1. Rapprochements inférieurs à 50% de la norme de séparation entre aéronefs pour 100 000 vols contrôlés.

⁵³ Ces quatre indicateurs sont tous liés à l'objectif n°2 : *Maîtriser l'impact environnemental du trafic aérien* et à l'objectif n°3 : *Améliorer la ponctualité des vols*.

⁵⁴ Les deux anciens indicateurs : niveau de retard moyen par vol pour cause ATC – pourcentage de vols retardés pour cause ATC (en pourcentage) et retard ATC moyen par vol contrôlé (en minutes) ont été supprimés pour prendre compte l'évolution du contexte réglementaire européen.

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, qui permet d'ajuster la capacité de service aux effectifs réellement disponibles en cas de grève. Par ailleurs, les délais liés à la mise en œuvre de *4-Flight* et aux dernières remontées en pleine capacité pour les centres qui ont déjà basculé sur *4-Flight* ont également eu un impact sur le résultat global des retards.

Tableau n° 23 : cibles et réalisés pour l'indicateur « Retard moyen par vol »

Indicateur	Sous-indicateur	Cible 2023	Résultat 2023	Cible 2024	Résultat 2024 ⁵⁵	Cible 2025
Programme 612 – objectif n°3 : Améliorer la ponctualité des vols						
<i>Indicateur 3.1 : Retard ATFM moyen par vol</i>	Retard ATFM en-route par vol (en minutes)	Sans objet	2,13	<=0,25	1,39	<=0,90
	Retard ATFM aéroport à l'arrivée par vol (en minutes)	Sans objet	0,70	<=0,40	0,62	Cible du plan RP4 à venir
	Taux de vols retardés de plus de 15 min (en %)	Sans objet	5,2	<2,7	3,37	<=3

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

B - Les indicateurs environnementaux

La DGAC anticipe que l'ensemble des cinq indicateurs environnementaux du BACEA devraient voir leurs niveaux-cibles atteints en 2024. 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*).

⁵⁵ Les résultats indiqués sont des prévisions qui seront consolidées au cours du 1^{er} semestre 2025.

Tableau n° 24 : cibles et réalisés pour les indicateurs environnementaux

Indicateur	Sous-indicateur	Cible 2023	Résultat 2023	Cible 2024	Résultat at 2024⁵⁶	Cible 2025
Programme 612 – objectif n°2 : maîtriser l’impact environnemental du trafic aérien						
<u>Indicateur 2.1 :</u> <i>Efficacité horizontale des vols⁵⁷</i>	Écart moyen entre la trajectoire parcourue et la trajectoire directe des vols (en %)	2,83 ⁵⁸	3,33	2,83	3,30	2,8 ⁵⁹
Programme 614 – objectif n°2 : limiter les impacts environnementaux du transport aérien						
<u>Indicateur 2.1 :</u> <i>Respect des marchés carbone appliqués à l’aviation</i>	Proportion des émissions des compagnies françaises donnant lieu au paiement de l’externalité carbone (CORSIA +SEQUE) (en %)	75	77,3	80	80	80
	Proportion des quotas d’émission achetés par les compagnies françaises (SEQUE-UE) (en %)	25,3	28,6	45,7	70,2	97
<u>Indicateur 2.2 :</u> <i>Respect de la réglementation environnementale</i>	Nombre de dossiers de manquements examinés par l’ACNUSA	<=450	637	<=450	295	<=450
	Taux de vols réalisés sur les 12 plus grandes plateformes françaises avec les avions les plus performants en termes d’émissions sonores (en %)	>=92,5	>=92,5	>=92,5	93,1 (sur 11 mois)	>=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 2024 un triple objectif opérationnel :

- maintenir une trajectoire de désendettement dynamique ;
- finaliser la négociation collective avec les représentants du personnel ;
- accélérer les investissements afin de moderniser, rationaliser et standardiser les infrastructures, notamment celles de navigation aérienne.

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).

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Écart entre la trajectoire parcourue et la trajectoire directe des vols.

⁵⁸ Les cibles 2023 et 2024 sont celles du plan de performance RP3 couvrant la période 2020-2024 révisé et approuvé en décembre 2023.

⁵⁹ La cible 2025 est la valeur de référence publiée dans la décision d’exécution (UE) 2024/1688 de la CE du 12/06/2014 fixant les objectifs de performance à l’échelle de l’Union pour le réseau de gestion du trafic aérien pour la quatrième période de référence.

La négociation collective a abouti à la signature du protocole social le 7 mai 2024. La Cour des comptes mais aussi le Sénat ont souligné l'importance d'un suivi à échéance régulière des mesures du protocole et notamment l'effectivité des réformes engagées et son incidence sur les gains de productivité attendus et la performance de la DSNA comparativement aux autres pays européens. La direction a élaboré un tableau de suivi des réformes cadencé par année et par type de mesures. Ce suivi s'inscrira en complément du suivi de la performance globale de la DSNA déjà réalisé annuellement par l'autorité nationale de surveillance, dont les résultats sont partagés avec les parties prenantes de l'espace aérien (compagnies et aéroports) et transmis à la Commission européenne et son organe de suivi de la performance.

Les mesures d'accompagnement social seront également suivies à échéance très régulière. Elles font l'objet d'une enveloppe globale arbitrée et répartie annuellement qui devra être justifiée auprès de la direction du budget lors des discussions annuelles du projet de loi de finances de l'année N+1. Ce suivi s'avérera obligatoire puisque le protocole social conditionne un certain nombre de réévaluations indemnitaires à la bonne mise en œuvre des réformes, notamment celles relatives à la réorganisation territoriale. Cette conditionnalité a fait partie des arbitrages qui ont permis d'obtenir le mandat final de négociation du protocole avec la hausse induite de son coût. La direction prévoit un bilan à mi-parcours en 2026.

L'ensemble des autres indicateurs à orientation RH du P613 portent sur l'ENAC (féminisation des effectifs formés, coûts unitaires de formation et taux d'insertion professionnelle des élèves après obtention de leur diplôme).

Le système d'indicateurs de performance du budget annexe devrait donc évoluer de manière à mieux refléter l'enjeu de transformation de la DGAC. Le suivi du protocole devrait faire l'objet d'un suivi similaire à celui de la performance de la DSNA au niveau européen et se concentrerait sur les évolutions et les investissements inhérents et les mesures indemnitaires corrélées. Il importe que ce suivi soit partagé avec les parties prenantes, ce qui permettrait à la DGAC de retrouver leur confiance.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

2. (Nouvelle recommandation) Intégrer dans les indicateurs de performance les mesures relevant du protocole social et des contreparties organisationnelles et de modernisation (DGAC, 2025).
-

Annexes

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

- *Les investissements de la direction des services de la navigation aérienne DSNA – Exercice 2014 et suivants (octobre 2024)* <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-investissements-de-la-direction-des-services-de-navigations-aerienne-dsna>
- *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-lebudget-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 2023

N°	Recommandation	Réponse de la DGAC	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1	(DGAC, DB ; 2024) 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).	La DGAC souscrit pleinement à cette recommandation et juge nécessaire de pouvoir suivre à échéance régulière la mise en œuvre du protocole social pour s'assurer de l'effectivité des réformes engagées et pour mesurer leur impact sur la performance de la DSNA comparativement aux autres pays européens tout en pilotant efficacement sa masse salariale sur la période. Ce suivi s'inscrira en complément du suivi de la performance globale de la DSNA déjà réalisé annuellement par l'autorité nationale de surveillance, dont les résultats sont partagés avec les usagers de l'espace aérien (compagnies et aéroports) et transmis à la Commission européenne et son organe de suivi de la performance. Il se concentrera sur les effets des mesures du protocole social et pourra en donner une analyse plus détaillée. Ce suivi s'avérera obligatoire puisque le protocole social conditionne dans son contenu un certain nombre de réévaluations indemnitaires à la bonne mise en œuvre des réformes, notamment celles relatives à la réorganisation territoriale. Cette conditionnalité a au demeurant fait partie des arbitrages qui ont permis d'obtenir le mandat final de négociation du protocole avec la hausse induite de son coût. La DGAC a élaboré un tableau de suivi des réformes qui est cadencé par année et par type de mesures. Ce tableau permettra de s'assurer du bon respect de la feuille de route que constitue le protocole. Les mesures d'accompagnement social seront également suivies à échéance très régulière. Elles font, en effet, l'objet d'une enveloppe globale arbitrée et donc contrainte répartie annuellement. Celle-ci devra être justifiée année par année auprès de la direction du budget lors des discussions annuelles du projet de loi de finances de l'année N+1 notamment au regard de la comparaison entre ce qui a été programmé et ce qui a été réellement dépensé en année N-1. Les équipes du secrétariat général et de la direction des services de la navigation aérienne sont d'ores et déjà mobilisées depuis le début de la mise en œuvre à cet effet.	Non mise en œuvre en 2024
2	(DGAC, DB ; 2024) : 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 à la création de briques budgétaires spécifiques nommées "T3 Opex monitoré" destinées à porter dès la budgétisation les crédits de titre 3 qui concourent aux investissements des services (P612 en 2024, P613 en 2025).	Mise en œuvre en 2024

N°	Recommandation	Réponse de la DGAC	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
	(recommandation réitérée).		
3	(DGAC, DB, 2024) : Accélérer la trajectoire de désendettement du budget annexe de façon à ramener plus rapidement la dette en deçà de son niveau de 2019	Compte tenu des charges financières et du remboursement d'emprunt portés par le BACEA, l'encours de dette au 31 décembre 2023 s'est établi à 2 392,7 M€, en baisse de -317,1 M€ par rapport à l'encours de dette à la fin de l'année 2022. En 2024, la DGAC n'a procédé à aucun tirage d'emprunt. L'encours de dette s'est établi à 2 020,5 M€ à fin 2024, poursuivant ainsi sa dynamique de désendettement (-372,2 M€ par rapport à 2023)	Mise en œuvre en 2024
4	(DGAC, DB ; 2024) : affiner l'exercice de programmation des crédits en tenant davantage compte des reports et des fonds de concours (recommandation réitérée).	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. Les maquettes présentées au contrôleur budgétaire ont été modifiées en ce sens. Cet effort a permis d'affiner l'exercice de programmation des crédits dès 2024. Il se poursuivra en 2025 avec la mise en place de l'expérimentation du document de programmation unique avec un onglet spécifique de suivi des dépenses de fonds de concours.	Mise en œuvre incomplète
5	(DGAC, 2024) : 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	Depuis le PAP pour 2024, il a été décidé d'aligner au mieux les indicateurs LOLF et plan de performance. Ainsi, dans le PAP pour 2024, la quasi-totalité des indicateurs LOLF du Programme 612 et leurs cibles sont donc suivis à l'identique avec ceux du plan européen de performance. Les investissements de la DSNA et le protocole social visant à améliorer les indicateurs du plan européen de performance, les nouveaux indicateurs reflètent mieux les priorités de la DGAC.	Non mise en œuvre

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 2020-2022⁶⁰ (en AE), et 735 M€ depuis 2022 au titre de France 2030 (en AE). La feuille de route 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 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 civil (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° 25 : crédits dédiés au soutien à la R&D aéronautique civile (en M€)

	Exécution 2022		Exécution 2023		LFI 2024		Exécution 2024	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P190	0	110,4	0	111,7	56,6	116,5	56,6	59,3
P362	186	335	0	307,2	0	82,4	0	146,8
P424	300	75	435	95,4	230	210	230	210
Total	486	520,4	435	514,3	286,6	408,9	286,6	416

Source : Cour des comptes d'après DGAC

⁶⁰ 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 2024

Tableau n° 26 : exécution du schéma d'emplois du budget annexe

	Exécution 2022	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024
<i>Sorties totales</i>	454	437	311	407
dont sorties pour retraite	312	290	249	270
<i>Entrées</i>	382	437	339	435
Variation des ETP	-72	0	28	+28

Source : DGAC

Tableau n° 27 : variation des ETP par catégorie d'emplois, 2024

	Entrées prévues	Entrées réalisées	Ecart	Sorties prévues	Sorties réalisées	Ecart
<i>Administratifs et cadres</i>	107	174	+67	104	163	+59
<i>ICNA⁶¹</i>	121	138	+17	60	73	+13
<i>IESSA et TSEEAC</i>	105	108	+3	118	135	+17
<i>Ouvriers et PN</i>	6	15	+9	29	36	+7
Variation	339	435	+96	311	407	+96

Source : DGAC

⁶¹ 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 ; PN : personnels navigants.

Tableau n° 28 : évolution des effectifs par catégorie d'emplois entre 2023 et 2024

	Réalisé 2023	Prévision 2024	Réalisé 2024
<i>Administratifs et cadres</i>	2 743	2 761	2 737
<i>ICNA</i>	3 936	3 991	3 996
<i>IESSA et TSEEAC</i>	2 990	3 090	2 987
<i>Ouvriers et PN</i>	546	597	531
<i>Total</i>	10 215	10 439	10 251

Source : DGAC

Annexe n° 5 : évolution du trafic aérien en France

Tableau n° 29 : trafic mensuel passagers en France (base 100 : trafic 2019)

	Décembre 2024/2019	Cumul 2024 (Mn de Pax)	Cumul 2024 / 2019
Trafic intérieur	83,2%	27,4	80,3%
Métropole Intérieur	78,4%	20,2	75,4%
dont radiales	72,5%	11,7	71,5%
dont transversales	88,1%	8,5	81,3%
Métropole - Outre-Mer	103,1%	4,9	100,5%
Outre-Mer Intérieur	86,8%	2,3	93,9%
Trafic international	110,1%	150,5	103,5%
Métropole - International	110,4%	148,1	103,8%
dont Union Européenne (UE27)	108,5%	72,3	104,1%
dont Europe hors UE	104,3%	24,0	96,0%
dont Amérique	111,7%	16,1	102,9%
dont Asie-Pacifique	92,5%	11,4	87,4%
dont Afrique	134,0%	24,3	124,1%
Outre-Mer - International	98,0%	2,4	89,3%
Sous-total trafic Métropole	105,0%	173,1	99,3%
Total trafic France	104,5%	177,9	99,1%

Source : tendanciel décembre 2024 DGAC

Annexe n° 6 : écarts observés dans l'exécution des crédits de titre 2

Tableau n° 30 : écarts à la prévision des dépenses de titre 2 hors CAS exécutées en 2024, en M€

	Prévision	Exécution
Dépenses de personnel 2023	998,23	970,02
Mesures de transfert et de périmètre	-	-
Débasage de dépenses au profil atypique	-	-
Dépenses de personnel 2023 retraitées	989,92	-
GVT négatif – effet Noria	0	-18,76
Impact du schéma d'emplois	1,94	1,43
Débasage	--	-2,06
Rebasage		6,1
Mesures générales	4,40	5,26
Dont variation point d'indice	3,79	-
dont rebasage GIPA	0,61	-
dont mesures bas salaires	0	-
Mesures catégorielles	32,60	31,42
GVT positif - mesures individuelles	5,33	22,73
Rebasage de dépenses au profil atypique – hors GIPA	3,3	-
Autres variations de dépenses de personnel	0,21	1,97
Dépenses de personnel 2024	1 037,28	1 018,1

Source : DGAC