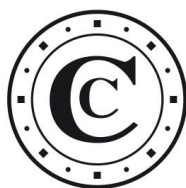


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

# ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Budget annexe « Contrôle  
et exploitation aériens »

Avril 2023



# Sommaire

|                                                                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SYNTHÈSE.....</b>                                                                                                                             | <b>5</b>  |
| <b>RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS .....</b>                                                                                                   | <b>7</b>  |
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                                                                                        | <b>9</b>  |
| <b>CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....</b>                                                                                        | <b>15</b> |
| <b>I - LA PROGRAMMATION INITIALE : DES HYPOTHÈSES PLUS FAVORABLES<br/>DANS UN SECTEUR ENCORE PROFONDÉMENT AFFECTÉ .....</b>                      | <b>15</b> |
| <b>II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ .....</b>                                                                                        | <b>16</b> |
| <b>III - UN RÉSULTAT COMPTABLE BÉNÉFICIAIRE MALGRÉ LE POIDS DE LA DETTE .....</b>                                                                | <b>19</b> |
| <b>IV - UNE DÉPENSE QUI RESTE CONTRAINTE PAR LA DETTE .....</b>                                                                                  | <b>20</b> |
| <b>V - UN NIVEAU DE TRÉSORERIE CONFORTABLE.....</b>                                                                                              | <b>21</b> |
| <b>VI - L'INCIDENCE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT .....</b>                                                                       | <b>21</b> |
| <b>VII - LES DÉPENSES LIÉES AU PLAN DE RELANCE ET AU PLAN DE RÉSILIENCE .....</b>                                                                | <b>23</b> |
| <b>CHAPITRE II LES RECETTES .....</b>                                                                                                            | <b>25</b> |
| <b>I - DES ENCAISSEMENTS DE REDEVANCES EN TRÈS NETTE AMÉLIORATION .....</b>                                                                      | <b>26</b> |
| A - Les redevances de surveillance et de certification : un produit inférieur à la prévision.....                                                | 28        |
| <b>II - TARIF DE L'AVIATION CIVILE : UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE.....</b>                                                                           | <b>29</b> |
| <b>III - LE TARIF DE SOLIDARITÉ : UNE TAXATION POUR TIERS DONT LA DGAC<br/>NE TIRE TOUJOURS AUCUN BÉNÉFICE .....</b>                             | <b>29</b> |
| <b>IV - LES AUTRES PRODUITS.....</b>                                                                                                             | <b>30</b> |
| <b>V - UN RECOURS À L'EMPRUNT INFÉRIEUR DE MOITIÉ À LA PRÉVISION INITIALE ...</b>                                                                | <b>30</b> |
| <b>CHAPITRE III LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE .....</b>                                                                                  | <b>33</b> |
| <b>I - UNE RÉORGANISATION DES FONCTIONS SUPPORT DONT LES CONSÉQUENCES<br/>N'APPARAISSENT PAS ENCORE PLEINEMENT LISIBLES DANS LA DÉPENSE.....</b> | <b>33</b> |
| <b>II - UNE MASSE SALARIALE PEU IMPACTÉE PAR LA RÉORGANISATION<br/>DES FONCTIONS SUPPORT.....</b>                                                | <b>35</b> |
| A - Une progression paradoxale des dépenses de personnel .....                                                                                   | 35        |
| B - La suspension prolongée du protocole social 2020-2024.....                                                                                   | 36        |
| C - Une programmation du schéma d'emploi à améliorer .....                                                                                       | 37        |
| <b>III - DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE ET QUI RESTENT PEU<br/>LISIBLES .....</b>                                                      | <b>38</b> |
| <b>IV - DES DÉPENSES DE TITRE 5 QUI NE DISTINGUENT PAS L'INVESTISSEMENT<br/>ET LA CHARGE DE LA DETTE.....</b>                                    | <b>40</b> |
| <b>V - DES DÉPENSES D'INTERVENTION LARGEMENT SUPÉRIEURES À LA PRÉVISION...</b>                                                                   | <b>43</b> |
| <b>VI - L'ÉCOLE NATIONALE DE L'AVIATION CIVILE .....</b>                                                                                         | <b>43</b> |
| A - La diminution de la subvention pour charges de service public .....                                                                          | 44        |
| B - Un plafond d'emplois en hausse, mais toujours sous-exécuté .....                                                                             | 44        |
| <b>CHAPITRE IV LE CADRE BUDGÉTAIRE ET LA QUALITÉ DE LA GESTION.....</b>                                                                          | <b>47</b> |
| <b>I - UN TRAVAIL À POURSUIVRE CONCERNANT LES RESTES À PAYER.....</b>                                                                            | <b>47</b> |
| <b>II - LA QUALITÉ DE LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS .....</b>                                                                                     | <b>48</b> |
| <b>III - LA DETTE DU BUDGET ANNEXE ET SON PILOTAGE .....</b>                                                                                     | <b>50</b> |
| <b>IV - LE RECOURS DU BUDGET ANNEXE À L'AVANCE DU TRÉSOR.....</b>                                                                                | <b>53</b> |

|                                                                                                                                                                          |               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>V - LES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE TRANSPORT AÉRIEN<br/>ET LA POLITIQUE DE RELANCE DU SECTEUR AÉRIEN .....</b>                                                | <b>54</b>     |
| <b>VI - LE FONDS DE GESTION DE L'ALLOCATION TEMPORAIRE COMPLÉMENTAIRE<br/>(ATC), UN FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE TOUJOURS GÉRÉ DE MANIÈRE<br/>IRRÉGULIÈRE .....</b> | <b>55</b>     |
| <b>VII - DES PROGRÈS ATTENDUS DANS LE RATTACHEMENT DES FONDS DE CONCOURS<br/>DU PROGRAMME 612 .....</b>                                                                  | <b>56</b>     |
| <b>VIII - UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE À CONSOLIDER .....</b>                                                                                                      | <b>57</b>     |
| <br><b>CHAPITRE V LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>                                                                                                                | <br><b>61</b> |
| <b>I - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE 2021 .....</b>                                                                                                 | <b>61</b>     |
| <b>II - NOUVELLES RECOMMANDATIONS.....</b>                                                                                                                               | <b>64</b>     |
| <b>III - RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE<br/>DE LA GESTION 2022 .....</b>                                                                           | <b>64</b>     |
| <br><b>ANNEXES .....</b>                                                                                                                                                 | <br><b>65</b> |

## Synthèse

**S'il était confirmé par une consolidation du trafic en 2023, l'exercice 2022 pourrait marquer le retour à une situation presque normale du trafic aérien**, au regard de l'année de référence 2019 et du point bas enregistré en avril 2020. Malgré un début d'année en demi-teinte, le retour à une situation proche de la normale en matière de règles de circulation et une évidente envie de voyages de la part des consommateurs ont conduit à des taux de remplissage, pendant la saison estivale, proches de ceux de 2019. Au mois de juillet, selon les chiffres d'Eurocontrol, on enregistrerait un trafic de passagers équivalent à 84 % du trafic de juillet 2019. En août, on atteignait 90 %. Ces bons résultats ont été confirmés par la suite de l'exercice. Les compagnies aériennes, quant à elles, ont pu renouer avec les bénéfices.

**L'exercice 2022 est donc marqué, pour la DGAC, par une exécution meilleure qu'espéré.** Les recettes, prévues à la hausse de 61 %, ont été encaissées sensiblement au-delà de la prévision, à hauteur de 2026 M€ (1038 M€ en 2021). Conséquence de ce niveau de recettes plus élevé qu'attendu, le recours à l'emprunt a pu être minoré. Alors que depuis 2020, la DGAC a été conduite à emprunter un total de plus de 2 Md€, 1,1 Md€ ayant encore été empruntés en 2021, l'emprunt a pu être limité à 352 M€ en 2022, alors que la direction avait été conduite à demander, en PLF, un droit de tirage de 709,5 M€.

**L'exercice 2022 pourrait ainsi marquer le pic d'endettement du budget annexe pour la période, avec l'amorce d'une décrue à compter de 2023**, si l'amélioration constatée se confirme. De fait, le PAP de la direction pour 2023 prévoit un solde d'exploitation positif de 110 M€ qui pourrait contribuer à l'entrée dans la trajectoire de désendettement.

**L'exercice 2022 devrait marquer par ailleurs la fin d'un cycle au niveau de la gestion de la dette et de la présentation du budget annexe.** Consécutivement à la modification organique de l'article 18 de la LOLF par la loi n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, la dépense afférente au remboursement de la dette du budget annexe sortira, en 2023, de la norme de dépense de l'État. Elle restera inscrite sur le compte de concours financiers 824 *Prêts et avances à des services de l'État* au titre des mouvements de trésorerie, le budget annexe ne faisant plus apparaître que la charge financière de l'emprunt. Les recommandations de la Cour relativement au suivi de la dette et à la trajectoire de désendettement du budget annexe apparaissent ainsi partiellement mises en œuvre, même si des progrès de transparence et d'information vis-à-vis de la représentation nationale apparaissent encore possibles.

**Du point de vue de la Cour, ces évolutions devraient être mises à profit afin d'améliorer la lisibilité des dépenses de titre 5 de la direction**, qui, mêlant toujours investissement et remboursement d'emprunt, restent à ce jour trop confuses. Cette année encore, la Cour relève, outre certaines difficultés toujours rencontrées dans la conduite des projets d'investissement de la DSNA, que la DGAC a exécuté en titre 3, en toute connaissance de cause, environ 100 M€ d'opérations initialement programmées en titre 5. La Cour renforce donc sa recommandation relative à la programmation des crédits d'investissement et rejette les justifications de la direction relativement à la programmation, en titre 5, d'opérations qu'elle prévoit d'exécuter en titre 3.

**Au plan organisationnel, l'exercice 2022 est marqué par la mise en œuvre de la réforme concernant la rationalisation des fonctions support de la direction, avec la mise en place des secrétariats interrégionaux (SIR) et des pôles achat.** Les gains d'efficience attendus devront pouvoir être mesurés au cours des exercices à venir, ainsi que les gains d'ETP prévus, qui ont déjà commencé.

**À cet égard, la Cour relève que l'objectif de maîtrise des dépenses de titre 2, affirmé avec force en 2022 comme en 2021 dès le projet annuel de performance, n'est pas atteint.** Le schéma d'emploi, à la baisse (-72 ETP), est réalisé malgré des entrées et sorties sensiblement supérieures à la prévision. Malgré l'impact de cette baisse du schéma d'emploi et une prévision de GVT qui apparaissait favorable, la mission consomme l'intégralité (100,5 %) des crédits de titre 2 ouverts en LFI, compte tenu notamment, outre de la revalorisation du point d'indice en juillet, de la reprise des expérimentations auprès du contrôle de la navigation aérienne. Le coût moyen par ETPT (traitement brut, primes, indemnités et cotisations sociales, hors CAS) connaît, en 2022, une hausse de 4,1 %. Le budget annexe ne restitue ainsi quelques crédits de titre 2 en fin d'exercice (8,3 M€) qu'à la faveur de l'abondement obtenu en loi de finances rectificative d'août (17,9 M€).

## Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation maintenue) 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 (*DGAC, DB ; 2023*).
2. (Recommandation modifiée) Rendre la présentation budgétaire des titres 3 et 5 du budget annexe conforme aux règles comptables (*DGAC, DB ; 2023*).
3. (Recommandation maintenue) Affiner l'exercice de programmation des crédits en tenant davantage compte des reports et des fonds de concours (*DGAC, DB ; 2023*).
4. (Recommandation nouvelle) Mentionner dans les documents budgétaires, selon la LOLF, la trajectoire de désendettement, en valeur, du budget annexe (*DGAC, DB ; 2023*).
5. (Recommandation maintenue) 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 à alimenter le fonds créé par le décret n° 98-1096 du 4 décembre 1998 (*DGAC, 2023*).



## Introduction

Au sein du ministère de la transition écologique (MTE), la direction générale de l'aviation civile (DGAC) est responsable de la mission *Contrôle et exploitation aériens*. Couvrant l'ensemble des aspects de régulation du transport aérien civil en France, la mission comprend : le programme 612 *Navigation aérienne*, qui rassemble les moyens consacrés à la navigation aérienne, sous l'autorité de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) ; le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, qui est le programme support de la DGAC, porteur des crédits de personnels et d'importants crédits de fonctionnement ; le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*, qui porte les moyens consacrés à la politique de sécurité et sûreté, animée par la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC). La DGAC assure par ailleurs la tutelle du seul opérateur de la mission, l'École nationale de l'aviation civile (ENAC).

Au-delà des missions définies par ces trois programmes, la DGAC est investie dans l'accompagnement et le développement d'une démarche de développement durable du transport aérien, dans la politique de réduction des nuisances sonores, aux côtés de l'Agence contre les nuisances sonores aériennes (ACNUSA). Enfin, la DGAC représente la France dans le cadre de l'activité réglementaire conduite au niveau européen et international : règlements dits « ciel unique » adoptés en 2004 et 2009, travaux de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne (AESA) ou de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Dans la continuité des travaux entrepris en 2021 afin de mutualiser les fonctions support de la direction, avec la création de huit secrétariats interrégionaux (SIR), l'exercice 2022 a vu l'évolution de la maquette budgétaire du programme 613. Le nombre d'UO du programme est ainsi passé de 85 à 95, intégrant huit UO correspondant aux huit SIR, à huit UO « Action sociale » accordées au périmètre de chacun des SIR et se substituant aux sept UO Action sociale antérieures, et à la création d'une UO « Pôle Formation ». L'architecture des deux autres programmes du budget annexe est restée inchangée.

Les dépenses exécutées sur le budget annexe sont, comme l'année précédente, en progression et s'élèvent à 2 411,9 M€ en AE et 2 402,2 M€ en CP. Cette année, cette progression de la dépense est néanmoins accompagnée, à la différence de 2021, d'un vrai redémarrage de la dynamique des recettes, qui permet donc au budget annexe de recourir à l'emprunt de façon nettement plus mesurée qu'initialement prévu : 352 M€ au lieu de 709,5 M€ autorisés en LFI.

Le présent rapport analyse l'exécution budgétaire de l'exercice 2022 du budget annexe en quatre parties : après l'exposé de l'exécution budgétaire, de la programmation à la clôture de l'exercice, sont proposées une analyse des recettes, des principales dépenses, et du respect du cadre budgétaire et de la qualité de la gestion, incluant la démarche de performance.

Au titre de la gestion de l'exercice 2022 du budget annexe, la Cour formule cinq recommandations.

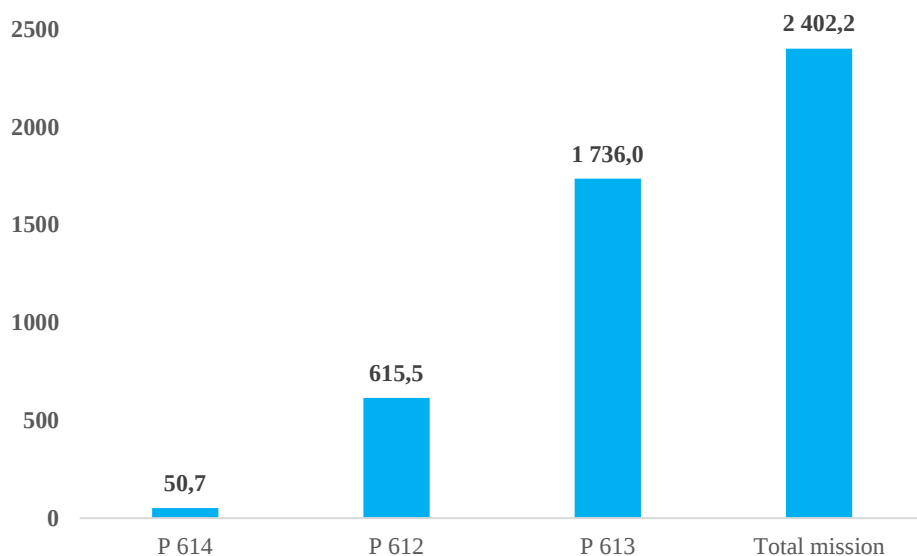
## Budget annexe Contrôle et exploitation aériens

Programme 612 – Navigation aérienne

Programme 613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile

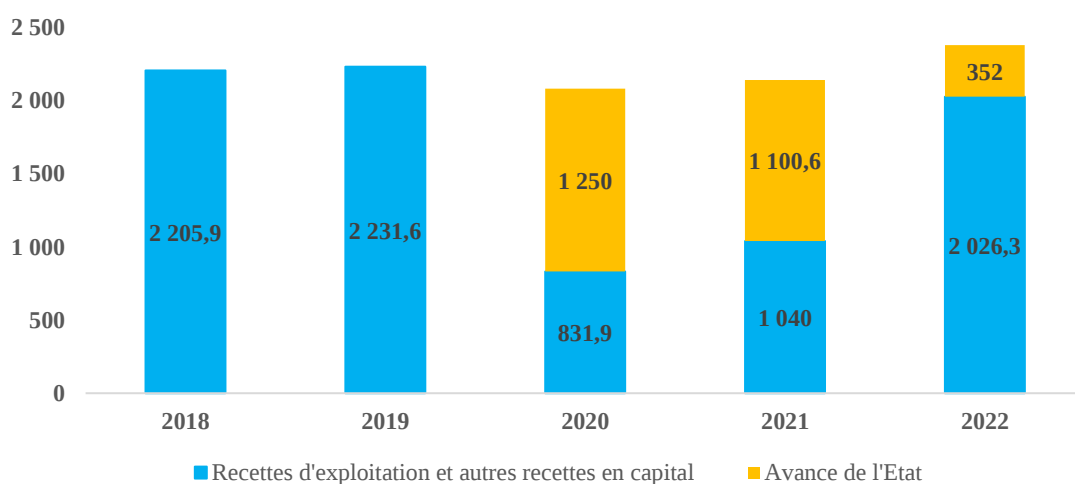
Programme 614 – Transports aériens, surveillance et certification

Graphique n° 1 : dépenses 2022 (CP, en M€)

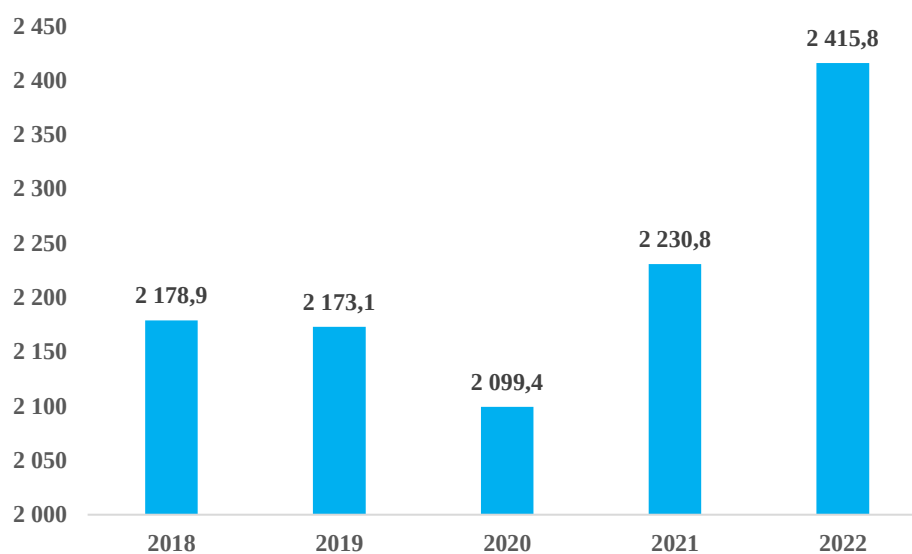


Source : Cour des comptes d'après DGAC

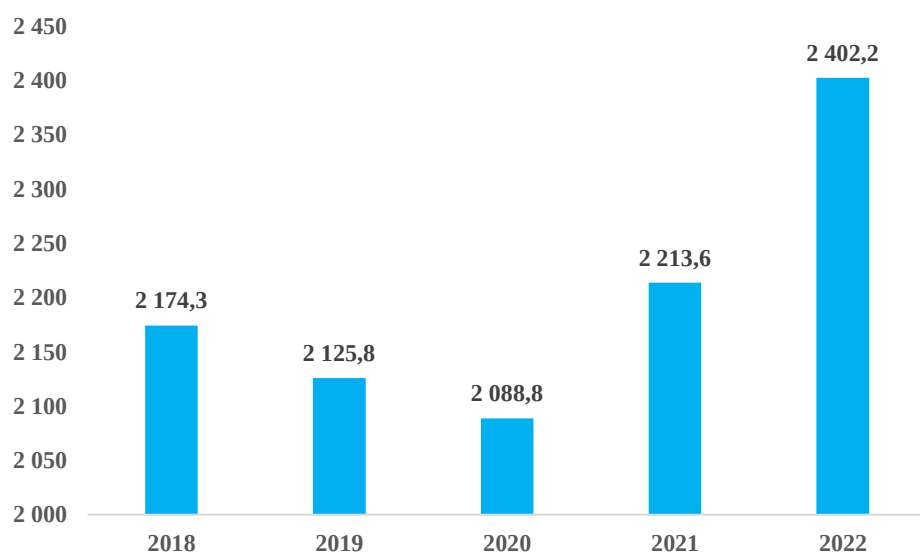
Graphique n° 2 : recettes (en M€)



Source : Cour des comptes d'après DGAC

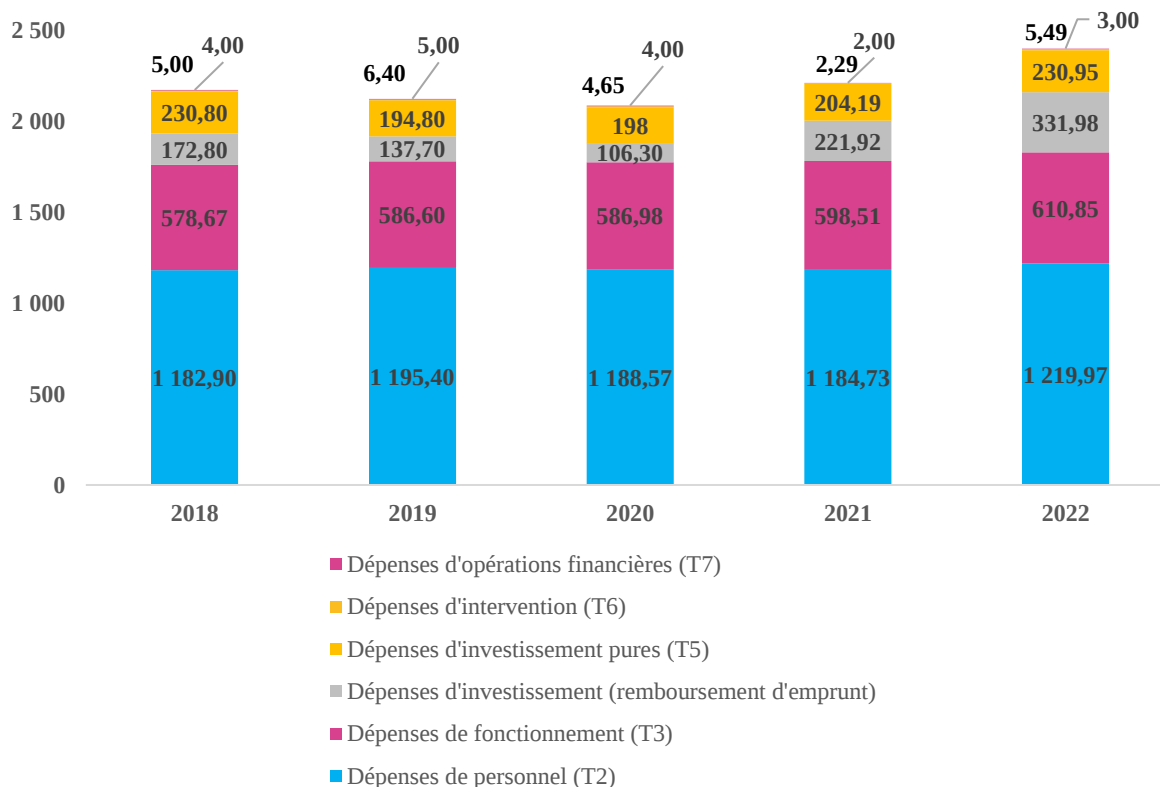
**Graphique n° 3 : dépenses (AE, en M€)**

Source : Cour des comptes d'après DGAC

**Graphique n° 4 : dépenses (CP, en M€)**

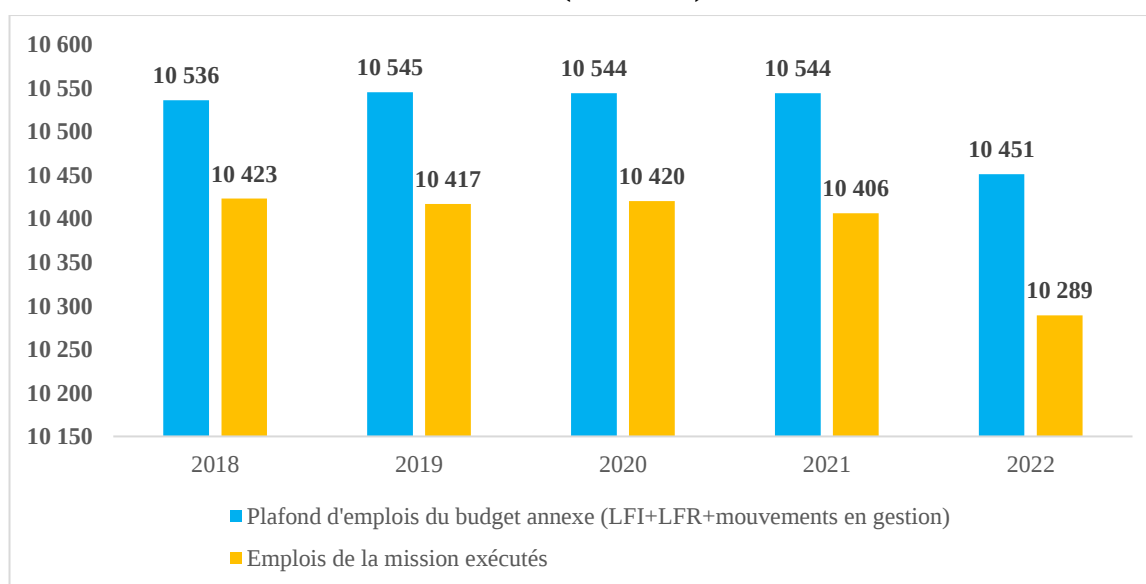
Source : Cour des comptes d'après DGAC

**Graphique n° 5 : répartition des dépenses 2018-2022 du budget annexe par titre (CP, en M€)**

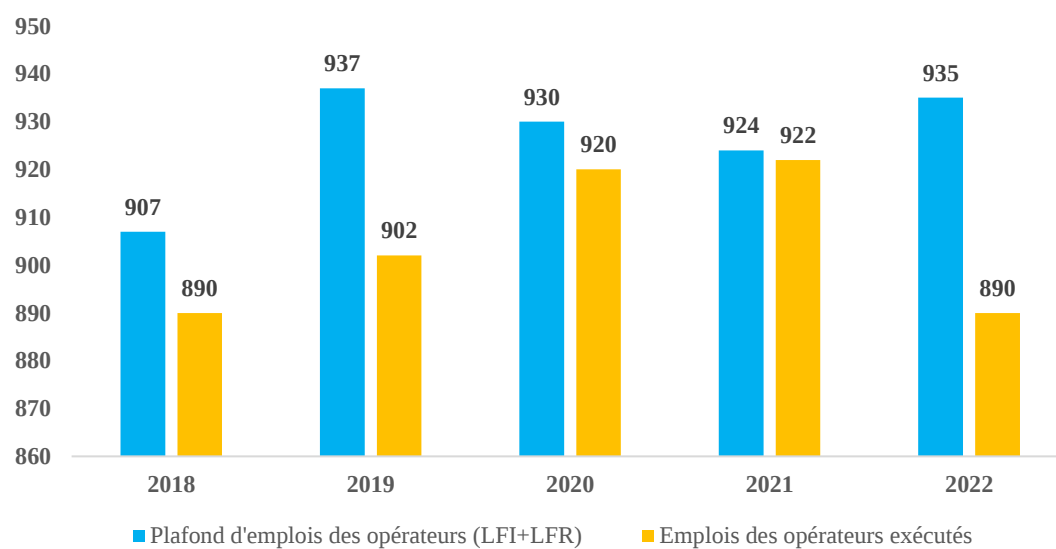


Source : Cour des comptes d'après DGAC

**Graphique n° 6 : plafond d'emplois et exécution du budget annexe, 2018-2022 (en ETPT)**



Source : Cour des comptes d'après DGAC

**Graphique n° 7 : plafond d'emplois et exécution de l'ENAC, 2018-2022 (en ETPT)**

Source : Cour des comptes d'après DGAC



# **Chapitre I**

## **Analyse de l'exécution budgétaire**

### **I - La programmation initiale : des hypothèses plus favorables dans un secteur encore profondément affecté**

En 2021, pour la seconde année consécutive, la DGAC présentait sa demande budgétaire dans un contexte de forte attrition de l'activité d'aviation civile, à la suite de la crise sanitaire de 2020. L'hypothèse de reprise progressive du trafic aérien sur laquelle était fondée la demande de la direction s'appuyait sur les prévisions d'Eurocontrol, soit un retour à un niveau de 67 % du trafic enregistré en 2019, année de référence d'avant la crise, 2020 ayant enregistré un effondrement du trafic à hauteur de 70 % de cette référence.

Les priorités affichées par la DGAC étaient au nombre de trois : engager l'aviation civile dans la transition écologique et le développement durable, avec un travail sur l'aspect environnemental du transport aérien (nuisances sonores, émissions de GES) ; tirer les conséquences budgétaires de la crise, autour de trois priorités : maintenir l'investissement, maîtriser les dépenses, notamment en contraignant les dépenses courantes, et réduire de façon ambitieuse les effectifs pour contenir les dépenses de personnel ; enfin, assurer une bonne régulation du secteur, tout en accompagnant les acteurs touchés par la crise.

Les redevances de navigation aérienne attendues, basées sur les hypothèses de trafic, étaient en progression de 47 %, à 1 307 M€ (contre 890 M€ en 2021). Le recours à l'emprunt, destiné à compenser l'insuffisance de recettes, était demandé à hauteur de 709,5 M€, soit une baisse de 33 % par rapport à 2021, exercice au cours duquel 1 100,6 M€ avaient été empruntés.

Les crédits accordés en LFI, identiques à la demande exprimée dans le projet annuel de performance du budget annexe, sont reportés dans le tableau ci-après, qui reprend l'évolution des crédits votés depuis 2020.

**Tableau n° 1 : évolution des crédits votés en LFI**

| <b>Autorisations d'engagement (AE)<br/>en M€</b> | <b>Programme 612</b> | <b>Programme 613</b> | <b>Programme 614</b> | <b>Mission</b> |
|--------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------|
| 2022 LFI                                         | 573,3                | 1 754,5              | 45,1                 | 2 372,9        |
| 2021 LFI                                         | 647,4                | 1 644,5              | 44,2                 | 2 336,1        |
| 2020 LFI                                         | 595,4                | 1 501,1              | 44,5                 | 2 141,0        |
| <b>Crédits de paiement (CP) en M€</b>            | <b>Programme 612</b> | <b>Programme 613</b> | <b>Programme 614</b> | <b>Mission</b> |
| 2022 LFI                                         | 581,8                | 1 754,5              | 45,1                 | 2 381,4        |
| 2021 LFI                                         | 577,4                | 1 644,5              | 44,2                 | 2 266,1        |
| 2020 LFI                                         | 595,4                | 1 501,1              | 44,5                 | 2 141,0        |

Source : Cour des comptes d'après DGAC

En valeur, l'augmentation des crédits votés représentait 36,8 M€ en AE et 115,3 M€ en CP (soit une hausse de 5,1 %). L'essentiel de cette augmentation (110,8 M€ CP) était porté par la section des opérations en capital de l'action 3 « Affaires financières » du P613, dévolue au remboursement de l'emprunt.

## II - La gestion des crédits et sa régularité

Au moment de l'entrée en gestion, les mouvements attendus s'élevaient à 24,3 M€ en AE et CP, portant le volume total de crédits disponibles pour le budget annexe à 2 397,3 M€ AE et 2 405,8 M€ CP. Comme à son habitude, sur cette masse de crédits, le gestionnaire a réservé 30 M€ de crédits par précaution, à l'instar des exercices passés, et bien que le budget annexe n'y soit pas réglementairement tenu.

**Tableau n° 2 : mise en réserve de crédits**

| <b>AE (M€)</b>      | <b>Programme 612</b> | <b>Programme 613</b> | <b>Programme 614</b> | <b>Mission</b> |
|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------|
| LFI                 | 573,35               | 1 754,49             | 45,14                | 2 372,98       |
| Mouvements attendus | 8                    | 6,35                 | 9,98                 | 24,33          |
| Total               | 581,35               | 1 760,84             | 55,12                | 2 397,31       |
| Mise en réserve     | 23,01                | 4,68                 | 2,3                  | 30             |
| <b>CP (M€)</b>      | <b>Programme 612</b> | <b>Programme 613</b> | <b>Programme 614</b> | <b>Mission</b> |
| LFI                 | 581,81               | 1 754,49             | 45,14                | 2 381,44       |
| Mouvements attendus | 8                    | 6,35                 | 9,98                 | 24,33          |
| Total               | 589,81               | 1 760,84             | 55,12                | 2 405,77       |
| Mise en réserve     | 23,01                | 4,68                 | 2,3                  | 30             |

Source : DGAC

Le périmètre d'application de la réserve excluait les crédits de titre 2, ainsi que les dépenses obligatoires représentées par les crédits consacrés aux charges financières (titre 3), les remboursements d'emprunt (titre 5) et les engagements contractuels. Le montant de réserve a été reventilé entre les programmes en fonction de leur poids respectif.

Les documents prévisionnels de gestion ont fait l'objet d'un avis favorable du contrôleur budgétaire le 28 janvier 2022. S'agissant de la soutenabilité du BOP 1 du programme 612, le contrôleur budgétaire émettait néanmoins une réserve au sujet du pilotage de l'UO 48 « Grandes opérations prioritaires » (GOP). Il qualifiait par ailleurs la prévision budgétaire de l'ensemble du programme 612 d'« ambitieuse » (cf. *infra* au sujet des dépenses d'investissement). S'agissant des dépenses de titre 2 portées par le programme 613, étaient également relevés la volonté de la DGAC de constituer une demande au fonds d'accompagnement interministériel RH (FAIRH) au titre de la réorganisation de ses fonctions support, ainsi que le souhait d'obtenir un refinancement à hauteur de 2,3 M€ dans le cadre d'une LFR. Pour le programme 614, le contrôleur budgétaire levait l'obligation faite au RPROG de présenter sa situation budgétaire à l'occasion du CRG1.

En entrée de gestion, le budget annexe a bénéficié d'un total de 123,8 M€ d'AE et 53,1 M€ de CP de reports de crédits de 2021 sur l'exercice. La majorité de ces crédits concernaient le programme P612 (116 M€ AE et 41,7 M€ CP).

Les fonds de concours et attributions de produit, évalués en LFI à un niveau de 18,3 M€, principalement sur le P612 (8,0 M€) et le P614 (10,0 M€), ont été exécutés sensiblement au-delà de ce niveau, à 23,7 M€, principalement du fait d'un versement de fonds de concours de 6,1 M€ sur le P613, initialement prévu en 2021, et correspondant à une opération immobilière de construction de logements et places de parking au profit de la Gendarmerie du transport aérien (GTA) dans le cadre du réaménagement de l'aéroport de Nice-Côte d'Azur.

Dès le mois de février, en entrée de gestion, le RPROG a obtenu la levée partielle de sa réserve de précaution, à hauteur de 2,53 M€ AE/CP, afin de couvrir le besoin de financement du projet 4-FLIGHT sur le programme P612. Cette levée partielle de la réserve a été suivie de deux autres levées, en avril à hauteur de 0,23 M€ AE/CP pour le P614 (en couverture des besoins de l'Agence de l'innovation pour les transports) et surtout en juin, avec une levée complète de la réserve résiduelle à hauteur de 27,24 M€ AE/CP, destinée à couvrir les dépenses de support du P613 (informatique, immobilier, action sociale) et les investissements de la DSNA pour le P612.

Ces mouvements ont été en partie compensés par les mouvements réglementaires et législatifs. Le décret d'avance n° 2022-512 du 7 avril 2022, destiné à financer les mesures économiques découlant de la crise ukrainienne, a annulé 20,83 M€ de crédits (AE/CP) du budget annexe, au motif du niveau d'emprunt effectivement réalisé par le budget annexe en 2021, en écart par rapport au besoin financier inscrit au titre des charges financières de l'emprunt en LFI 2022 : ces crédits étaient de fait sans objet.

La loi de finances rectificative n° 2022-1157 du 16 août 2022 a cependant réouvert un montant identique de crédits (AE/CP). La direction a justifié ces ouvertures par le financement de nouveaux besoins (revalorisation du point d'indice de 3,5 % annoncée au 28 juin 2022 - soit 17,90 M€ en AE/CP sur le programme 613 - et par des dépenses immobilières au bénéfice des locaux de l'OACI -2,93 M€ AE/CP), à hauteur exacte des crédits précédemment annulés. La Cour déplore ces réouvertures à l'identique de crédits sans objet, qui faussent le sens de l'autorisation parlementaire initiale.

Tout au long de l'exercice, les recettes enregistrées par le budget annexe, compte tenu d'un rétablissement du trafic meilleur que prévu, ont permis de sous-exécuter la prévision initiale de recours à l'emprunt. Malgré un droit de tirage initial de 709,5 M€ accordé en LFI, le RPROG a ainsi pu limiter le recours à l'endettement à 352 M€, soit 49,6 % de la prévision initiale.

En fin d'exercice, la loi de finances rectificative n° 2022-1499 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 constate à cet égard une amélioration de 281 M€ des ressources du budget annexe au regard de la programmation, et une diminution de 13 M€ des charges, soit une amélioration du solde de 294 M€.

En fin de gestion, les niveaux de consommation des dépenses de personnel et d'investissement du budget annexe ont conduit à l'annulation de 8,10 M€ en AE et 13,10 M€ en CP par la loi de finances rectificative n° 2022-1499 du 1<sup>er</sup> décembre 2022.

**Tableau n° 3 : crédits disponibles et consommés du BACEA**

| <b>Autorisations d'engagement (AE) en M€</b> | <b>Programme 612</b> | <b>Programme 613</b> | <b>Programme 614</b> | <b>Mission</b>        |
|----------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| 2022 LFI                                     | 573,35               | 1 754,49             | 45,14                | 2 372,98              |
| LFR, reports, FDC, ADP                       | 126,54               | 28,86                | 12,95                | 168,35                |
| Total crédits ouverts                        | 699,89               | 1 783,35             | 58,10                | 2 541,32              |
| Crédits annulés                              | 0                    | -26,93               | -2,00                | -28,93                |
| 2022 Crédits disponibles                     | 699,89               | 1 756,42             | 56,10                | 2 512,40              |
| 2022 Crédits consommés                       | 615,43               | 1 742,86             | 53,60                | 2 415,80 <sup>1</sup> |
| Taux d'exécution                             | 87,9 %               | 99,2 %               | 95,5 %               | 96,2 %                |

| <b>Crédits de paiement (CP) en M€</b> | <b>Programme 612</b> | <b>Programme 613</b> | <b>Programme 614</b> | <b>Mission</b> |
|---------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------|
| 2022 LFI                              | 581,81               | 1 754,49             | 45,14                | 2 381,44       |
| LFR, reports, FCD, ADP                | 52,13                | 35,10                | 10,79                | 98,01          |
| Total crédits ouverts                 | 633,94               | 1 789,59             | 55,93                | 2 479,45       |
| Crédits annulés                       | -3,00                | -28,93               | -2,00                | -33,93         |
| 2022 Crédits disponibles              | 630,94               | 1 760,66             | 53,93                | 2 445,53       |
| 2022 Crédits consommés                | 615,51               | 1 736,01             | 50,72                | 2 402,24       |
| Taux d'exécution                      | 97,6 %               | 98,6 %               | 94,0 %               | 98,2 %         |

Source : DGAC

<sup>1</sup> Au dernier relevé fourni par la direction, la consommation exacte d'AE de la mission est de 2 415,80 M€ au lieu de 2 411,89 M€. Toutefois, la DGAC n'a pas communiqué la ventilation par programme de cette consommation d'AE.

À la clôture de l'exercice, le budget annexe aura consommé 98,2 % des crédits ouverts (CP), un peu moins en AE (96,0 %), en tenant compte d'annulations respectives de 33,9 M€ et 28,9 M€. Il apparaît que, hors mouvements et annulations, le P613 consomme au final un volume de crédits en AE et CP inférieur aux montants de la loi de finances initiale. Cette remarque ne s'applique pas, cette année, aux P612 et P614 (cf. *infra*).

Un total de 1,0 M€ en AE et 13,8 M€ en CP de fonds de concours non consommés ont par ailleurs été demandés en reports pour 2023.

### III - Un résultat comptable bénéficiaire malgré le poids de la dette

En 2022, le résultat comptable fait ressortir une activité bénéficiaire de 71 M€ (contre - 912 M€ en 2021), soit 4,4 % du chiffre d'affaires. Ce résultat, qui ne retrouve pas encore le niveau d'avant la crise sanitaire, découle de la très forte progression des produits d'exploitation (+96 %) par rapport à 2021 consécutive à la reprise d'activité. Parallèlement, les charges d'exploitation n'ont progressé que de 1,4 % par rapport à 2021, ce qui permet au BACEA d'afficher un résultat comptable bénéficiaire, hors remboursement de l'emprunt, et ce après deux années consécutives de déficit. En revanche, le résultat financier de 2022 continue de se dégrader du fait du poids important de la charge des intérêts d'emprunt<sup>2</sup>.

**Tableau n° 4 : résultat comptable du BACEA (en M€)**

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

Source : comptable BACEA

Il est à noter que, du fait de la sortie du remboursement d'emprunt du périmètre à compter de 2023 (cf. *infra*), la comptabilité budgétaire devrait aller vers une plus grande convergence avec le tableau de résultat comptable au cours des prochains exercices.

<sup>2</sup> La charge des intérêts d'emprunt est de 18,15 M€ (contre 14,82 M€ en 2021, 10,68 M€ en 2020, 10,36 M€ en 2019 et 12,96 M€ en 2018).

## IV - Une dépense qui reste contrainte par la dette

Le tableau ci-après présente la décomposition de la dépense en AE et CP par titre.

**Tableau n° 5 : évolution des dépenses par titre du budget annexe en AE et CP, 2021-2022 (en M€)**

|    |                | 2021    | 2022    | 2022/2021 | Part 2022 |
|----|----------------|---------|---------|-----------|-----------|
| AE | <b>Titre 2</b> | 1 184,7 | 1 220,0 | 3,0 %     | 50,6 %    |
|    | <b>Titre 3</b> | 595,1   | 623,2   | 4,7 %     | 25,8 %    |
|    | <b>Titre 5</b> | 446,7   | 560,3   | 25,4 %    | 23,2 %    |
|    | <b>Titre 6</b> | 2,3     | 5,4     | 135,2 %   | 0,2 %     |
|    | <b>Titre 7</b> | 2,0     | 3,0     | 50,0 %    | 0,1 %     |
|    | <b>Total</b>   | 2 230,8 | 2 411,9 | 8,1 %     |           |
| CP | <b>Titre 2</b> | 1 184,7 | 1 220,0 | 3,0 %     | 50,8 %    |
|    | <b>Titre 3</b> | 598,5   | 610,8   | 2,1 %     | 25,4 %    |
|    | <b>Titre 5</b> | 426,1   | 562,9   | 32,1 %    | 23,4 %    |
|    | <b>Titre 6</b> | 2,3     | 5,5     | 140,2 %   | 0,2 %     |
|    | <b>Titre 7</b> | 2,0     | 3,0     | 50,0 %    | 0,1 %     |
|    | <b>Total</b>   | 2 213,6 | 2 402,2 | 8,5 %     |           |

Source : DGAC

Les évolutions les plus notables en volume concernent les dépenses de titre 5, qui ont augmenté de 113,6 M€ en AE et de 136,8 M€ en CP. Cette forte augmentation, qui rend compte de la majeure partie de l'augmentation de la consommation globale de la mission, découle du service de la dette, qui, après deux exercices d'endettement élevé, représente désormais une charge majeure. De tels niveaux d'endettement représentent de fait une contrainte importante pour le budget annexe, qui tend à voir disparaître par ailleurs toute forme de marge budgétaire pour opérer des redéploiements en programmation. La part des dépenses de titre 5 dans la structure de dépense globale continue d'augmenter : de 14 % en 2020 et près de 20 % en 2021, elle dépasse désormais les 23 %.

On relève parallèlement qu'en dehors des cas particuliers des dépenses de titre 6 et 7, qui ne concernent que de faibles volumes, l'évolution de la dépense sur les autres titres reste modérée et limitée à la prévision tendancielle. En valeur, l'objectif de limitation des dépenses de titre 2 et de titre 3 affichée en PAP n'est pas atteint, puisque ces deux lignes de dépenses demeurent en hausse par rapport à l'exercice précédent. En pourcentage, ces dépenses sont cependant en évolution inverse de celle observée sur le titre 5 et voient leur part diminuer dans la dépense globale : les dépenses de titre 2 représentent moins de 51 % de la dépense globale désormais, contre 53 % encore l'an dernier et 58 % en 2020.

## V - Un niveau de trésorerie confortable

La DGAC rappelle qu'elle se conforme à la recommandation de la Cour d'assurer un niveau constant de 250 M€, soit environ trois mois de versement de la masse salariale.

Le tableau ci-après présente l'évolution de la trésorerie nette du budget annexe sur l'exercice.

**Tableau n° 6 : évolution du solde de trésorerie mensuel du budget annexe, exercice 2022 (en M€)**

|                  | Janvier | Février | Mars      | Avril   | Mai      | Juin     |
|------------------|---------|---------|-----------|---------|----------|----------|
| Trésorerie nette | 368,99  | 339,13  | 293,43    | 213,29  | 429,75   | 443,98   |
| En M€            | Juillet | Août    | Septembre | Octobre | Novembre | Décembre |
| Trésorerie nette | 392,93  | 443,04  | 564,62    | 546,59  | 484,60   | 348,72   |

Source : DGAC

La Cour constate que, de façon quasi permanente, le niveau de trésorerie de la direction est très sensiblement supérieur au solde prudentiel recommandé. Une mise en tension accrue pourrait s'avérer bénéfique en termes de recherche d'économies et de contrainte sur la dépense. Le contrôleur budgétaire fait observer que « *hors second tirage [d'emprunt], le solde de trésorerie net fin décembre aurait terminé légèrement en dessous du seuil prudentiel (197 M€) ; un volume de 253 M€ d'emprunt [au lieu de 352 M€] était nécessaire pour respecter ce seuil prudentiel (...). Autrement dit, au vu du profil 2022, il apparaît que le second tirage n'était pas nécessaire au niveau demandé, d'autant qu'en procédant à un tirage à hauteur de 200 M€ dès le mois de mai, le niveau de trésorerie atteint permettait de tenir sans aucun risque jusqu'au tout dernier moment* ».

## VI - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement

Les indicateurs retenus par le jaune budgétaire pour mesurer l'incidence environnementale du budget annexe sont, pour le programme 612, l'écart moyen entre la trajectoire parcourue et la trajectoire directe des vols ; pour le programme 614, la proportion des émissions des compagnies françaises qui donnent lieu au paiement de l'externalité carbone (CORSIA + SEQUE-EU), la proportion des quotas d'émission achetés par les compagnies françaises (SEQUE-UE), le nombre de dossiers de manquements examinés par l'ACNUSA, et le taux de vols réalisés sur les 11 plus grandes plates-formes avec les avions les plus performants en termes d'émissions sonores. Ces indicateurs, dont les résultats ont été analysés par la Cour (cf. *infra*), ne reflètent que partiellement l'action de la DGAC pour améliorer le bilan environnemental du transport aérien. Cette action se reflète notamment aussi par le rôle de promotion de la R&D aéronautique qu'assume la DGAC (cf. ci-dessous).

Le jaune budgétaire consacré à « l'impact environnemental du budget de l'État » a conservé les mêmes critères de cotation des actions du budget annexe que l'an passé. Ainsi que la Cour a pu l'observer pour d'autres missions et programmes, la cotation des crédits dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État est réalisée à un niveau de maillage relativement large, principalement au niveau des actions budgétaires, voire des sous-actions. Si certains crédits budgétaires sont étudiés à des niveaux plus fins (au niveau des subventions pour certains programmes de la mission Recherche ; au niveau des appels à projets pour les plans de relance de la mission Investir pour la France, etc.), ces analyses demeurent l'exception. Les dépenses du budget annexe, à cet égard, ne dérogent pas à la règle. Les dépenses d'investissement (0,337 Md€) sont toujours cotées comme ayant un impact négatif sur l'environnement sur au moins un axe d'évaluation<sup>3</sup>, du fait qu'elles favorisent le développement de l'activité de transport aérien, sans avoir d'effet favorable par ailleurs. L'ensemble des dépenses de fonctionnement du BACEA sont, en revanche, comme l'an passé et, en vertu des choix retenus, considérées comme neutres, en ce qu'elles garantiraient seulement la continuité des capacités d'activité actuelles. Ces choix méthodologiques aboutissent à une proportion excessive de dépenses cotées neutres (les  $\frac{3}{4}$  du périmètre des dépenses de l'État). Dans le cas du budget annexe, comme la Cour l'a déjà souligné, cette méthodologie apparaît paradoxale, en ce que, dès lors que les dépenses d'investissement ont pour effet de permettre des accroissements de capacité, les dépenses de fonctionnement qui en découlent ne sauraient être classées continument de façon neutre. D'une manière générale, les niveaux de cotation retenus conduisent à coter en bloc des dispositifs regroupés au sein d'une même action même si leur impact respectif diverge de l'impact dominant qui se dégage au niveau de l'action. La tendance globale l'emporte.

La Cour avait exprimé le souhait, l'an passé, qu'une méthodologie affinée puisse être mise en place pour évaluer plus précisément l'impact environnemental de l'action de la DGAC. Si le transport aérien ne présente pas, par nature, d'effet environnemental favorable, l'action de la direction visant à la décarbonation du secteur aérien devrait pouvoir être mieux prise en compte. Une cotation mieux définie et plus précise des différentes actions menées par le budget annexe apparaît donc nécessaire pour que l'utilité du « budget vert », qui est de contribuer à orienter la gestion publique vers la réalisation des objectifs de réduction des émissions de carbone, puisse être pleinement atteinte. Pour rendre compte avec exactitude des efforts des services de l'État en faveur de la transition écologique et énergétique, les ministères devraient procéder à une cotation au niveau budgétaire le plus fin possible. Ce niveau fin est celui de la « brique » budgétaire, c'est-à-dire l'unité de négociation et d'arbitrage dans le processus budgétaire, qui correspond à des opérations placées dans un sous-ensemble cohérent, comme un projet ou un opérateur bénéficiaire.

Cette cotation plus fine exige que l'administration y dédie les ressources, informatiques et humaines, nécessaires.

---

<sup>3</sup> Sont considérées comme défavorables les incidences sur les axes « Atténuation », « Adaptation climat » et « Pollutions », en ce qu'elles favorisent le développement du transport aérien.

## **VII - Les dépenses liées au plan de relance et au plan de résilience**

Le budget annexe n'est pas gestionnaire en propre de crédits affectés aux plans de relance et de résilience. Cependant, aux côtés des autres acteurs du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC), la DGAC soutient résolument l'engagement du secteur aérien pour un objectif de neutralité carbone en 2050 et joue un rôle actif dans l'orientation et la sélection des projets. La spécificité des contraintes propres au secteur, qui interdisent de parier sur une option « tout électrique » techniquement hors de portée, conduisent à mettre en avant les solutions de carburants d'aviation durable (CAD), pour lesquels une stratégie nationale de filière de production a été lancée dans le cadre du 4<sup>ème</sup> programme d'investissements d'avenir. La DGAC intervient directement dans la procédure de sélection des projets retenus dans le cadre de l'appel à projets lancé en juillet 2021 (200 M€), qui a été clôturé en septembre 2022 et a permis de retenir six projets.

Elle intervient également dans la sélection des initiatives inscrites à la feuille de route « Avion bas carbone » du plan de relance France 2030, dotée de 800 M€. L'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, certes ambitieux, est ainsi visé à travers quatre axes différents (CAD, soutien à la R&D aéronautique, optimisation des routes de navigation aérienne (DSNA), soutien aux mesures européennes d'encadrement économique : suppression des quotas gratuits, taxation du kérosène), dans lesquels la DGAC est fortement impliquée.

Au total, l'action de soutien à la recherche et au développement (R&D) aéronautique du plan de relance, en continuité avec le grand plan d'investissement, est dotée de 1,5 Md€ pour 2020-2022. Elle est inscrite pour 1,37 Md€ dans le plan de relance et de résilience remboursable au titre du plan européen « Next Generation UE ». Quatre axes programmatiques ont été retenus (hybridation électrique de la propulsion, futur moteur ultra efficace, optimisation des formes aérodynamiques, carburants d'aviation durables). À fin octobre 2022, sur le périmètre complet de R&D aéronautique du plan de relance, incluant le PIA, l'intégralité de l'enveloppe disponible (soit 1,5 Md€) a été engagée au soutien de 230 projets représentant un total de plus de 3 Md€ d'investissements.



## Chapitre II

### Les recettes

Le PAP du budget annexe avait été construit sur une prévision de trafic évaluée à 67 % du trafic 2019 (contre 35 % en 2021), ce qui représentait déjà l'espoir d'une très nette amélioration. Les recettes nettes de fonctionnement attendues au titre des différentes redevances étaient donc en hausse très sensible (61 %) par rapport à l'exécution 2021, même si elles ne revenaient pas au niveau de 2019.

La prévision de recettes du budget annexe, en PLF, était basée sur un niveau de trafic équivalant à 67 % du trafic de l'année de référence 2019. La reprise dynamique du trafic, surtout à partir de l'été, a conduit à des encaissements de recettes encore supérieurs à la prévision.

Le tableau ci-après présente l'exécution des recettes du budget annexe au regard de la prévision et de l'exécution 2021.

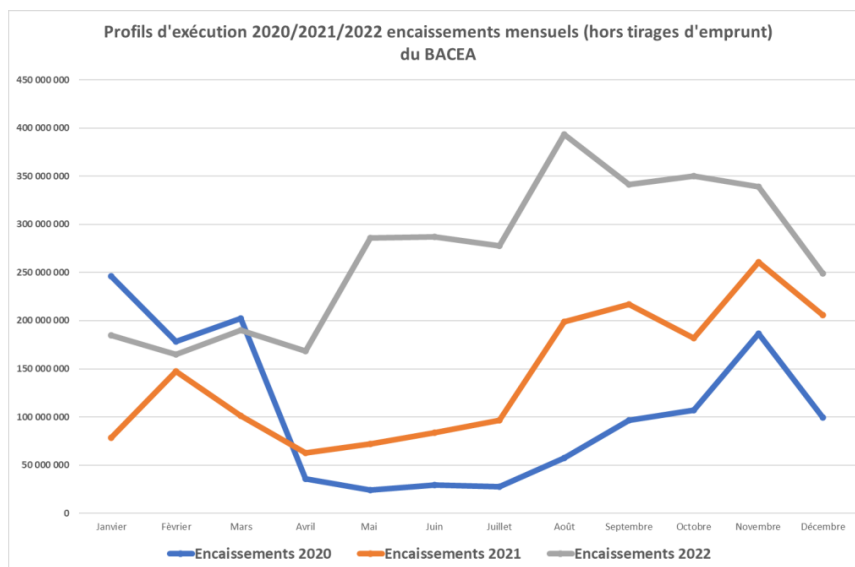
**Tableau n° 7 : exécution des recettes nettes du BACEA (en M€)**

|                                                                        | <b>Exécution<br/>2020</b> | <b>Exécution<br/>2021</b> | <b>LFI 2022</b> | <b>Exécution<br/>2022</b> | <b>Exécution<br/>2022/LFI</b> |
|------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------|---------------------------|-------------------------------|
| Redevances                                                             | 669,67                    | 808,49                    | 1 331,12        | 1 551,71                  | 16,6 %                        |
| Taxe de l'aviation civile                                              | 124,18                    | 204,57                    | 325,4           | 418,44                    | 28,6 %                        |
| Autres recettes                                                        | 27,51                     | 21,74                     | 13,38           | 55,71                     | 181,9 %                       |
| <b>Recettes nettes de<br/>fonctionnement</b>                           | <b>821,37</b>             | <b>1 034,81</b>           | <b>1 669,90</b> | <b>2 025,86</b>           | <b>20,2 %</b>                 |
| Avance de l'État                                                       | 1 250,00                  | 1 100,58                  | 709,54          | 352,00                    | -50,4 %                       |
| Autres recettes en capital                                             | 10,56                     | 5,18                      | 0,00            | 0,42                      |                               |
| <b>Recettes nettes après avance<br/>de l'État et cessions d'actifs</b> | <b>2 081,93</b>           | <b>2 140,57</b>           | <b>2 399,78</b> | <b>2 378,28</b>           | <b>-0,9 %</b>                 |

Source : DGAC, tableaux d'équilibre de l'exécution

Le trafic réel, supérieur aux attentes, a généré un surcroît de recettes encore supérieur à la prévision, que l'on peut constater aussi bien pour les redevances que pour la taxe d'aviation civile : avec un total de 2 025,9 M€ encaissés, l'exécution est encore supérieure de 20,2 % à la prévision ; elle représente presque le double (94 %) des recettes de fonctionnement enregistrées en 2021. Avec un niveau d'encaissement qui représente 91,5 % des recettes nettes encaissées en 2019 (2194,6 M€), le niveau atteint, s'il devait se confirmer en 2023, confirme le sentiment d'une forme de retour à la « normale », confirmé par le rythme d'encaissement des recettes, nettement plus dynamique qu'en 2020 et 2021.

### Graphique n° 8 : rythme d'encaissement des recettes du budget annexe, 2020-2022



Source : contrôleur budgétaire

En contrepartie de ces bons résultats, le recours à l'emprunt a pu être fortement réduit au regard de ce qui était initialement attendu.

## I - Des encaissements de redevances en très nette amélioration

### 1.1.1 Des produits de redevances de navigation aérienne en forte hausse

La DSNA perçoit quatre redevances au titre des services fournis dans le cadre du contrôle aérien : la redevance de route, qui concerne les services rendus aux aéronefs en vol au-dessus des territoires pris en charge par la direction, et la redevance pour services terminaux de circulation aérienne, qui concerne les services d'approche et de contrôle des services aéroportuaires ; la redevance océanique et la RTSCA-OM sont les équivalents de ces deux redevances, pour les services de contrôle aérien en outre-mer.

Le tableau ci-dessous présente le produit des différentes redevances perçues par la direction.

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

|                                                           | Exécution<br>2021 | LFI 2022       | Exécution<br>2022 | Exécution<br>2022/LFI | LFI 2023       |
|-----------------------------------------------------------|-------------------|----------------|-------------------|-----------------------|----------------|
| Redevance de route (RR)                                   | 635,5             | 1 087,0        | 1 301,1           | 19,7 %                | 1 481,8        |
| RSTCA métropole (RSTCA-M)                                 | 118,6             | 190,0          | 186,1             | -2,0 %                | 230,3          |
| Redevance océanique (ROC)<br>+ RSTCA outre-mer (RSTCA-OM) | 25,8              | 30,0           | 43,5              | 45,0 %                | 34,3           |
| <b>Total</b>                                              | <b>779,8</b>      | <b>1 307,0</b> | <b>1 530,8</b>    | <b>17,1 %</b>         | <b>1 746,4</b> |

Source : DGAC, tableaux d'équilibre de l'exécution

À la clôture, la prévision est dépassée de 17,1 %. À titre d'illustration, les unités de service (UDS) payantes attendues pour la redevance de route, qui s'élevaient à 16 M selon la prévision, ont atteint un niveau de 19 M. Ce sont 223,8 M€ qui ont été encaissés au-delà de la prévision. Ces mouvements, qui s'écartent assez sensiblement de la prévision, présentent un enjeu de régulation pour la direction.

Le plan de performance RP3, initialement validé en octobre 2019 pour la période 2020-2024 dans le cadre de la réglementation communautaire<sup>4</sup>, n'avait pu anticiper la crise sanitaire et a été révisé au cours de l'année 2021. Il a été transmis à la Commission le 17 novembre 2021.

Le règlement UE n° 2020/1627<sup>5</sup>, adopté afin de prendre en compte les effets de la crise, a prévu que les écarts enregistrés entre le trafic réel et les plans de performance soumis en 2019 seraient l'objet d'ajustements ultérieurs, à compter de 2023, et sur sept ans, afin d'en lisser les effets sur les taux unitaires. Le mécanisme en a été précisé seulement en juillet 2022. Pour les exercices 2020 et 2021, sur la base d'un recul du trafic d'environ 50 %, la perte de recettes par rapport au plan initial RP3 a été évaluée à 1488 M€ pour la redevance de route et à 252 M€ pour la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne en métropole. À compter de 2023, et jusqu'en 2029, la récupération des pertes ainsi évaluées doit conduire à un recouvrement supplémentaire de 212 M€ par an pour la redevance de route et de 36 M€ pour la RSTCA-Métropole.

Ces mesures de régulation doivent tenir compte des écarts enregistrés entre l'exécution des exercices en cours et la prévision revue en novembre 2021.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

Dans le cadre du plan de performance, le volume d'unités de service (UDS) effectivement enregistré s'élève de fait en 2022 à 88 % du niveau de référence de 2019, alors que la prévision du plan s'élevait à 78 % du niveau de référence. Il en résulte un sur-recouvrement de 120 M€. 70 M€ de ces redevances sur-recouvrées seront restituées aux compagnies en 2024 par le biais de la modulation du taux unitaire, conformément aux dispositions réglementaires européennes. Budgétairement, le sur-recouvrement, n'ayant pas conduit à des autorisations de dépenses supplémentaires, a eu pour seul impact de limiter le recours à l'emprunt. En matière de régulation et de détermination des taux unitaires, l'administration devra en tenir compte, alors que le RP3 révisé en novembre 2021 avait déjà prévu le remboursement aux compagnies d'un total de 201 M€ sur-recouverts, effectivement remboursé pour 135 M€ en 2022 (66 M€ en 2023).

### **A - Les redevances de surveillance et de certification : un produit inférieur à la prévision**

Perçues au titre du programme 614, les redevances relatives à la surveillance et à la certification concernent l'ensemble des acteurs de l'aviation civile<sup>6</sup>. Le calcul des redevances les plus importantes (taxe de sécurité et sûreté visant les exploitants d'aéronefs et d'aérodrome ; taxe de sécurité aérienne visant les transporteurs) est basé sur la masse, la diversité de la flotte et le nombre de passagers embarqués durant la période allant de novembre N-2 à octobre N-1.

Durant la crise, pour certaines compagnies, des échéanciers de paiement ont pu être mis en place avec le comptable principal du budget annexe -les redevances de surveillance et de certification n'étant pas initialement intégrées au moratoire couvrant automatiquement certaines taxes et redevances de l'aviation civile. De ce fait, la prévision pour l'exercice 2022 restait marquée par une forme d'incertitude, compte tenu d'une assiette exacte difficile à préciser. Le tableau ci-dessous détaille l'exécution des redevances de surveillance et de certification pour 2022.

**Tableau n° 9 : produit des redevances de surveillance et de certification, 2022**

| En M€                                                       | Exécution 2022 |
|-------------------------------------------------------------|----------------|
| Redevance d'exploitant d'aéronef                            | 9,7            |
| Redevance de sécurité et de sûreté d'exploitant d'aérodrome | 6,4            |
| Redevance de sûreté aérienne de transporteur                | 0,7            |
| Redevance d'organisme de formation de personnel navigant    | 0,6            |
| Redevance de programme de formation                         | 0,0            |
| Redevance de dispositif de sûreté                           | 0,7            |
| Redevance de qualification d'entraîneur synthétique de vol  | 0,3            |
| Redevance d'aptitude au vol                                 | 0,2            |
| Redevance d'examen                                          | 1,6            |
| Redevance de titre de personnel de l'aviation civile        | 0,7            |
| <b>Total Redevances de surveillance et de certification</b> | <b>20,9</b>    |

Source : DGAC

<sup>6</sup> Les fondements réglementaires de ces redevances sont l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004, codifié à l'article L.611-5 du code de l'aviation civile, complété par le décret n° 2005-1680 du 28 décembre 2005 et l'arrêté du 28 décembre 2005 modifié.

Le produit total des redevances s'élève à 20,9 M€, ce qui apparaît en recul par rapport à l'exercice 2021, où elles avaient atteint 28,7 M€, et inférieur à la prévision de LFI qui était de 24,1 M€.

## **II - Tarif de l'aviation civile : une hausse significative**

Le tarif de l'aviation civile, qui se substitue à la taxe du même nom<sup>7</sup>, a pour objet de financer les missions d'intérêt général de la DGAC qui ne sont pas couvertes, ou insuffisamment couvertes, par voie de redevances pour services rendus. La DGAC est l'unique affectataire du produit de la taxe, dont le tarif est revalorisé chaque année à concurrence du taux prévisionnel de croissance de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, et est modulé selon la destination finale du passager.

La taxe a été créée par l'article 51 de la loi de finances pour 1999 (dispositions codifiées à l'article 302 bis K du code général des impôts). Elle est exigible pour tout vol commercial assuré par une entreprise de transport aérien public, quelle que soit sa nationalité ou sa forme juridique, embarquant des passagers, du fret ou du courrier au départ du territoire français (France métropolitaine et outre-mer) constituant une prestation de services, régulière ou non, à l'exclusion des évacuations sanitaires d'urgence, des vols locaux n'impliquant pas de transport entre différents aéroports et des vols effectués pour compte propre. L'assiette de la TAC repose sur le nombre de passagers embarqués, la masse de fret ou de courrier. Des exonérations sont prévues (personnels navigants, enfants de moins de deux ans, passagers en correspondance).

En 2021, dans un contexte de trafic encore morose, le produit de la taxe était resté limité à 204,6 M€, pour une prévision nettement supérieure (288,8 M€). L'exercice 2022 apparaît nettement plus favorable, la taxe dégageant un produit de 418,4 M€ soit plus de deux fois plus, pour une prévision initiale de 325,4 M€. Ce résultat, qui confirme les autres signaux de reprise de l'activité, reste encore inférieur de 13 % au produit encaissé en 2019 (482 M€).

## **III - Le tarif de solidarité : une taxation pour tiers dont la DGAC ne tire toujours aucun bénéfice**

La contribution additionnelle à la TAC, auparavant dénommée taxe de solidarité (TS) a été créée par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005. Suite à la réforme du code d'imposition des biens et services, la taxe, perçue au profit du fond de solidarité pour le développement (FSD), en vue de contribuer au financement des pays en voie de développement, est devenue le tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers<sup>8</sup>. Depuis 2016, le budget annexe est affectataire de l'éventuelle partie du produit de taxation excédant un plafond, qui est aujourd'hui fixé à 440 M€<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> À la suite de la réforme du code d'imposition des biens et services (CIBS) de décembre 2021, la taxe de l'aviation civile (TAC) a été abrogée au profit d'un tarif de l'aviation civile, devenant une fraction de la taxe de transports de passagers (CIBS, art. L.422-13, 1 0 ; L. 422-20 1 0 ; L. 422-21) et de la taxe sur le transport aérien de marchandises (CIBS, art. L. 422-41 ; L. 422-45 1 0).

<sup>8</sup> Art. L.422-22 du CIBS.

<sup>9</sup> 210 M€ étant affectés au fonds de solidarité pour le développement géré par l'AFD, et, depuis 2020, 230 M€ à l'AFITE.

En 2022, comme l'année précédente, le produit perçu (379 M€) n'a pas conduit à des reversements au profit du budget annexe. Le budget annexe a reversé l'intégralité des fonds perçus au FSD (210 M€) et à l'AFITF (169 M€), ne percevant pour sa part que 0,5 % du produit total au titre de son rôle dans le recouvrement. En 2023, malgré la consolidation possible de l'activité, le gestionnaire ne prévoit toujours pas de recette au titre du tarif de solidarité au bénéfice du budget annexe.

## IV - Les autres produits

Le budget annexe perçoit d'autres recettes, découlant de l'activité des services :

- 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.

En 2021, les recettes s'élevaient à 21,74 M€. Elles s'élèvent à 45,6 M€ en 2022, ce qui est sensiblement supérieur, et plus encore supérieur à la prévision de la LFI (qui ne s'élevait qu'à 3,5 M€). La direction l'explique par un défaut de comptabilisation des fonds de concours (subventions d'investissement, prestations de services) en loi de finances initiale.

## V - Un recours à l'emprunt inférieur de moitié à la prévision initiale

À l'occasion de la discussion du PLF, la direction avait demandé un droit de tirage à l'emprunt s'élevant à 709,5 M€. Ce niveau était en recul de 43 % par rapport au droit de tirage demandé et accordé en 2021, et de 33 % par rapport au tirage réellement effectué.

Les hypothèses de recettes tirées de l'activité du secteur ayant été dépassées, le tirage effectif réalisé par la direction s'est limité à 352 M€, effectué en deux tirages, de 200 M€ le 24 mai 2022, et de 152 M€ le 7 septembre 2022. Ainsi qu'il a été dit (cf. *supra*), la nécessité du niveau du 2<sup>e</sup> tirage, voire du tirage lui-même, n'apparaît pas parfaitement démontrée au regard des niveaux de trésorerie enregistrés pendant l'exercice.

Les données relatives à l'endettement du budget annexe sont retranscrites dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 10 : évolution de l'endettement du BACEA (en M€)**

| Endettement fin 2020 | Endettement fin 2021 | Prévision LFI 2022 | Exécution 2022 | Endettement fin 2022 | Prévision 2023 |
|----------------------|----------------------|--------------------|----------------|----------------------|----------------|
| 1 811,15             | 2 689,81             | 709,54             | 352,00         | 2 709,83             | 2 599,45       |

Source : DGAC, tableaux d'équilibre de l'exécution

Dans un contexte de gestion étroitement dépendant des ressources tirées de l'emprunt (puisque en 2022, malgré un tirage moindre que prévu, l'emprunt représente encore 14,7 % des ressources du budget annexe), le caractère prudentiel des prévisions émises en PLF par la direction ne saurait être critiqué. Il tend à garantir, au regard de l'autorisation parlementaire, que le gestionnaire se tiendra dans la limite des crédits ouverts, la situation inverse s'avérant nettement plus dommageable. On relève que le désendettement effectif du budget annexe devrait intervenir à compter de 2023, l'exercice 2022 constituant ainsi le pic d'endettement. L'enjeu essentiel relève donc désormais du pilotage de la trajectoire de désendettement (cf. *infra*).



## **Chapitre III**

### **Les grandes composantes de la dépense**

#### **I - Une réorganisation des fonctions support dont les conséquences n'apparaissent pas encore pleinement lisibles dans la dépense**

Depuis 2021, la DGAC est engagée dans une restructuration importante de ses fonctions support, à travers la création de dix secrétariats interrégionaux (SIR)<sup>10</sup> appelés à mutualiser et à professionnaliser les fonctions auparavant dispersées dans les différents services des directions : RH, finances, informatique de gestion et logistique. La répartition des SIR répond à une logique de bassin d'emploi géographique. La fonction achat est également l'objet d'une mutualisation du même type avec la création de quatre pôles achats nationaux. La formation est recentrée autour d'un unique pôle national Formation sis à Toulouse près de l'ENAC. Les SIR sont directement placés sous l'autorité du secrétaire général. La rationalisation géographique et hiérarchique est aussi budgétaire, l'architecture du programme 613 évoluant avec la création de huit UO dédiées aux SIR, huit UO « Action sociale » et une UO « Pôle Formation ».

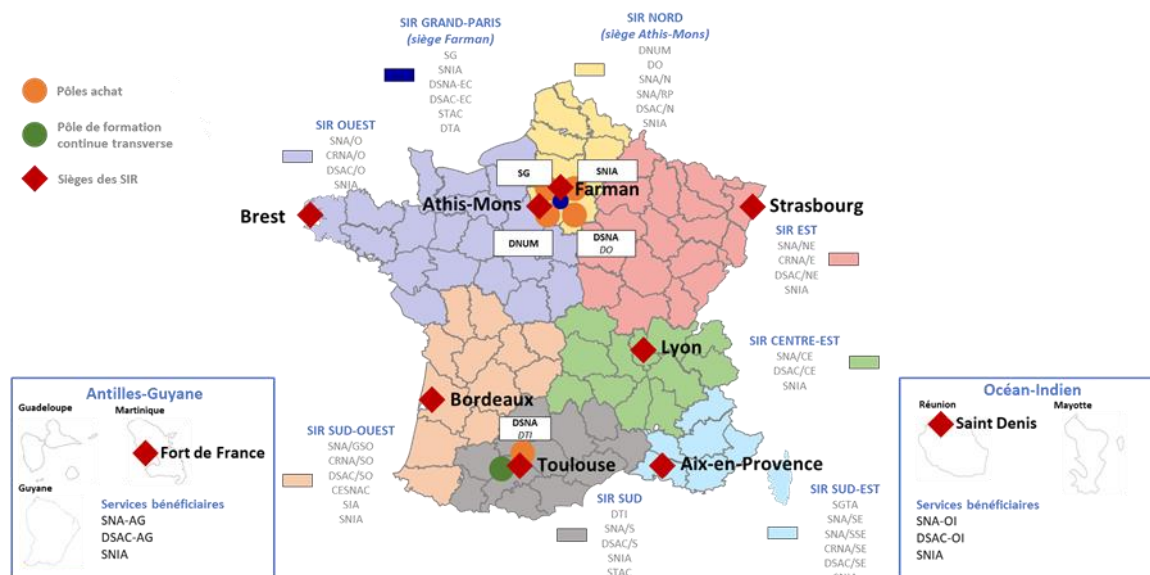
Les objectifs de cette réforme sont un gain d'efficacité des fonctions support, en cohérence avec l'objectif affiché par le RPROG de maîtriser sa dépense de crédits de fonctionnement, et une recherche d'économie à travers le gain d'ETP et une moindre dépense en titre 2, tout en maintenant et consolidant qualité de service et sécurité de la gestion.

Le schéma tel qu'il résulte de la réorganisation des services est le suivant.

---

<sup>10</sup> Huit en métropole et deux en outre-mer.

**Tableau n° 11 : cartographie des SIR et des services bénéficiaires, métropole et outre-mer**



Source : DGAC

L'économie attendue en termes d'ETP s'élève à 200 sur la période 2020-2025. Les huit SIR de métropole sont en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Les deux SIR d'outre-mer ont quant à eux été déployés au 1<sup>er</sup> janvier 2023. La direction insiste sur les mesures d'accompagnement au changement qui ont été mises en œuvre à l'appui de la réforme : dialogue social, webinaires, information sur l'intranet, entretiens individuels, etc. La DGAC a par ailleurs constitué une demande aux fonds d'accompagnement interministériel RH (FAIRH) au titre de la réorganisation de ses fonctions support.

À ce jour, la direction se félicite d'une économie de 0,9 M€ sur les dépenses de personnel découlant des économies déjà réalisées à travers l'exécution du schéma d'emploi. À ce stade, cette économie reste cependant encore modeste au regard des dépenses totales de titre 2 et ne représente que 0,07 % des crédits consommés. Les travaux visant à consolider la nouvelle organisation se poursuivront jusqu'en 2025, à travers trois axes : le renforcement des compétences des agents, la stabilisation et la diffusion des modes opératoires et des pratiques, le déploiement complet des outils support.

Malgré les risques connus de semblables réorganisations (éloignement des nouveaux services par rapport à leurs clients, risques de pertes de compétence, inertie dans la mise en place des nouvelles procédures, surcharges possibles compte tenu d'une mauvaise réattribution des tâches, etc), la Cour ne peut que saluer l'objectif de rationaliser des fonctions auparavant dispersées : cette réorganisation apparaît gage d'une efficacité accrue et, à terme, d'une économie de moyens due à des gains d'échelle et à une meilleure professionnalisation des agents. La DGAC a par ailleurs mis en place les mesures d'accompagnement du changement et d'adaptabilité dans la mise en œuvre de la réforme qui sont indispensables.

Par ailleurs, la Cour constate qu'à ce stade, les effets de la réforme en matière de dépense de titre 2, de titre 3 et de titre 5 n'apparaissent pas encore lisibles, les défauts relevés sur ces différents périmètres de dépense perdurant encore cette année (cf. *infra*).

S'agissant des marchés, la création de pôles Achats devrait permettre la professionnalisation de l'action de la direction dans ce domaine où la réglementation, importante, est source de risques.

## **II - Une masse salariale peu impactée par la réorganisation des fonctions support**

Dans le cadre de la réorganisation des fonctions support, la DGAC s'est fixée un objectif de réduction de 200 postes d'ici à 2024 et indique, qu'à ce stade, les gains de productivité ont été estimés à 0,9 M€. Par ailleurs, le nombre de promotions d'ICNA a été revu à la baisse (une en 2022 contre deux en 2021 et quatre en 2020). Ces mesures sont indispensables pour permettre à la DGAC de dégager des gains de productivité et d'adapter ses effectifs et ses dépenses aux évolutions futures du trafic aérien et de ses recettes.

### **A - Une progression paradoxale des dépenses de personnel**

Les dépenses de personnel sont regroupées dans le programme 613 - *Soutien aux prestations de l'aviation civile*. L'exécution 2022 s'est élevée à 1 220 M€ (contre 1 184,7 M€ en 2021), pour des crédits prévus en LFI de 1 214,1 M€, soit 100,5 % de ces crédits. Après deux années consécutives de réduction, les dépenses de personnel ont retrouvé un niveau quasi équivalent à celui de 2019 et continuent même de progresser en LFI 2023 (1 282 M€). En dépit d'un solde GVT meilleur que prévu<sup>11</sup> et de l'impact du schéma d'emploi<sup>12</sup>, cette sur-exécution par rapport à la LFI est liée, selon la DGAC, aux expérimentations d'évolutions de l'organisation du travail des contrôleurs aériens<sup>13</sup> et à la mise en œuvre de diverses mesures générales dont la revalorisation du point d'indice en juillet 2022, qui ont notamment conduit à :

- 14,1 M€ de mesures diverses en raison de la reprise des expérimentations du contrôle de la navigation aérienne, qui ont très largement dépassé la prévision initiale (5 M€ en LFI) ;
- des dépenses de mesures générales à hauteur de 8,5 M€ qui correspondent à la hausse du point d'indice et à des dépenses de GIPA ;
- des dépenses catégorielles à hauteur de 1,2 M€ qui correspondent à la bascule au RIFSEEP des corps de l'équipement.

En outre, 17,9 M€ de crédits de titre 2 ont été ouverts en LFR pour financer la revalorisation de la valeur du point d'indice en juillet 2022. Par ailleurs, 3,1 M€ de crédits de titre 2 ont été annulés en LFR pour contribuer à l'effort global de l'État de réduction de la norme

---

<sup>11</sup> Solde GVT de + 3,95 M€ en exécution contre + 7,3 M€ prévu en LFI

<sup>12</sup> L'impact du schéma d'emploi 2020 et 2021 est de -1,85 M€ contre 0,06 M€ prévu en LFI

<sup>13</sup> Ces expérimentations ont pour objet d'évaluer un nouveau dispositif d'organisation du travail des ICNA dans un contexte de déploiement du nouvel outil de navigation aérienne 4-Flight.

de dépense et 0,63 M€ ont fait l'objet d'une fongibilité asymétrique « technique ». En conséquence, avec des crédits disponibles s'établissant à 1 228,2 M€, le solde de fin de gestion s'élève à 8,3 M€ (contre 11,2 M€ en 2021), soit 0,7 % des crédits disponibles. Les dépenses de personnel représentent environ la moitié des dépenses du BACEA (50,8 %). Hors CAS pensions et subvention d'équilibre au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOIE), elles s'élèvent à 937,0 M€, en hausse de 3,3 % par rapport à 2021 (906,9 M€), ce qui confirme l'inversion de la tendance à la baisse des dépenses de personnel constatée pendant la crise sanitaire.

Globalement, le coût moyen par ETPT (traitement brut, primes, indemnités et cotisations sociales, hors CAS) connaît, en 2022, une évolution de +4,1 % (contre -0,7 % en 2021), qui varie, selon les catégories de personnel, entre +1,7 % et +9 %. L'augmentation du coût moyen des personnels de catégorie 1 est, selon la DGAC, la conséquence d'un nombre de recrutements extérieurs supérieur à la prévision. Pour les personnels de catégorie 2, cette augmentation s'explique, toujours selon la direction, par la reprise des expérimentations du contrôle de navigation aérienne compte tenu d'un trafic aérien supérieur en 2022 par rapport à 2021. La hausse du coût des personnels de catégorie 4 est liée à un taux de cotisations patronales plus élevé. Le tableau ci-après présente l'évolution du coût moyen par ETPT par catégorie de personnels.

**Tableau n° 12 : coût moyen par ETPT (en euros)**

|                                                | 2020    | 2021    | 2022    | Évolution<br>2022/2021 |
|------------------------------------------------|---------|---------|---------|------------------------|
| Catégorie 1 : Administratifs, cadres et autres | 70 803  | 71 908  | 75 365  | 4,8 %                  |
| Catégorie 2 : ICNA                             | 107 368 | 105 424 | 109 821 | 4,2 %                  |
| Catégorie 3 : IESSA et TSEEAC                  | 77 584  | 77 805  | 79 157  | 1,7 %                  |
| Catégorie 4 : Ouvriers et PN                   | 60 980  | 59 411  | 64 779  | 9,0 %                  |

*Champ : traitement brut (dont IR et SFT), primes et indemnités, cotisations sociales hors CAS.*

*Source : DGAC.*

Ainsi qu'il a été rappelé, la maîtrise des dépenses de personnel était un des trois objectifs majeurs affichés par le gestionnaire en PAP. Compte tenu de la hausse sensible des coûts moyens par ETPT et du volume global de crédits de titre 2 consommés, supérieur à l'autorisation initiale, l'objectif de la direction n'est pas atteint, malgré l'impact du schéma d'emploi à la baisse. La Cour relève l'importance de la sur-exécution des mesures d'expérimentation du contrôle de la navigation aérienne dans ce dépassement.

## **B - La suspension prolongée du protocole social 2020-2024**

L'année 2022 aurait dû constituer la troisième année de mise en œuvre du protocole social 2020-2024. Cependant, la crise sanitaire a conduit la DGAC à suspendre en mars 2020 les négociations protocolaires entreprises en 2019 qui auraient, selon elle, repris en 2023 afin d'élaborer avant la fin de l'année un protocole social couvrant la période 2023 à 2027. Par ailleurs, la DGAC indique que ce document devrait permettre, en particulier, de mettre en œuvre les recommandations de l'IGF et du CGEDD issues de leur rapport de 2021 ainsi que celles de la Cour dans son rapport de 2021 sur la politique des ressources humaines de la direction.

Comme la Cour le mentionnait dans la NEB 2021, la DGAC n'a toujours pas réalisé une évaluation exhaustive du protocole précédent (2016-2019) permettant de comparer les coûts de celui-ci avec les gains de productivité dégagés.

En conséquence, la Cour réitère sa recommandation formulée dans les NEB précédentes, selon laquelle le protocole en cours de négociation devra faire l'objet d'une définition de ses modalités d'évaluation *a posteriori*, et ce de manière interministérielle, en lien notamment avec la direction du budget. Elle complète cette recommandation en précisant qu'il sera nécessaire d'inclure, dans les documents budgétaires des exercices à venir, les éléments correspondant à cette évaluation du coût du protocole social et des contreparties obtenues.

### C - Une programmation du schéma d'emploi à améliorer

Le plafond d'emplois 2022 du BACEA, fixé à 10 451 ETPT en LFI, était en diminution de - 93 ETPT par rapport à 2021. Malgré cette diminution, il demeurerait non contraignant car encore largement sous-exécuté à 10 289 ETPT (soit -162 en 2022 contre -138 en 2021). Malgré une réduction de 30 ETPT, le plafond d'emplois 2023 (10 421 ETPT) ne sera pas plus contraignant que celui de 2022.

Le tableau ci-après détaille, par catégorie de personnel, la variation des ETP en 2022.

**Tableau n° 13 : exécution 2022 du schéma d'emploi**

|                                                       | Entrées<br>prévues | Entrées<br>réalisées | Écart      | Sorties<br>prévues | Sorties<br>réalisées | Écart      |
|-------------------------------------------------------|--------------------|----------------------|------------|--------------------|----------------------|------------|
| <b>Catégorie 1 : Administratifs, cadres et autres</b> | 107                | 216                  | 109        | 98                 | 182                  | 84         |
| <b>Catégorie 2 : ICNA</b>                             | 37                 | 44                   | 7          | 95                 | 113                  | 18         |
| <b>Catégorie 3 : IESSA et TSEEAC</b>                  | 119                | 113                  | -6         | 127                | 124                  | -3         |
| <b>Catégorie 4 : Ouvriers et PN</b>                   | 3                  | 9                    | 6          | 18                 | 35                   | 17         |
| <b>Variation des ETP</b>                              | <b>266</b>         | <b>382</b>           | <b>116</b> | <b>338</b>         | <b>454</b>           | <b>116</b> |

Source : PAP 2021 et DGAC

Le schéma d'emploi prévisionnel était fixé à -72 ETP net en 2022, alors que la variation des ETP était fixée à 0 depuis 2017 dans le cadre du protocole social 2016 à 2019. Fixé initialement à - 76 ETP, il tient compte de l'anticipation de - 4 ETP appliquée sur le schéma d'emploi de 2021, conformément à l'accord issu des négociations avec la direction du budget dans le cadre du PLF 2022. Cette réduction est liée à la baisse du recrutement des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (une seule promotion d'ICNA en 2022 contre deux en 2021), d'une part, et à la réforme de modernisation des fonctions support avec la mise en place des secrétariats interrégionaux dès janvier 2022, d'autre part. Toutefois, cette réorganisation ne contribue pas à réduire les emplois puisque le schéma d'emploi prévu en LFI 2023 est identique à celui de 2022.

Si, en 2022, le schéma d'emploi a été exécuté au niveau prévu par la LFI, les flux d'entrées et de sorties ont été, globalement, sensiblement supérieurs aux prévisions : 382 entrées contre 266 programmées et 454 sorties contre 338 prévues (soit un écart de 116 ETP dans le deux cas).

Pour les personnels ouvriers et personnels navigants, le solde du schéma d'emploi (différence entre les entrées et les sorties) a été négatif (– 26 ETP en 2022 contre – 15 ETP en LFI), la mise en place des secrétariats interrégionaux ayant, selon la DGAC, permis le redéploiement de certaines fonctions administratives de cette catégorie de personnel. À l'inverse, pour les personnels administratifs, cadres et autres, le solde du schéma d'emploi s'est établi, en 2022, à + 34 ETP, alors que la prévision était de + 9 ETP. Pour cette catégorie de personnel, les 109 ETP supplémentaires par rapport à la prévision sont pour un tiers d'entre eux des recrutements externes d'agents contractuels.

L'impact du schéma d'emploi 2022 sur la masse salariale (-1,82 M€) a été plus important que prévu initialement (- 0,02 M€), compte tenu des entrées plus tardives et des sorties plus précoces durant l'année 2022.

### III - Des dépenses de fonctionnement en hausse et qui restent peu lisibles

En programmation, les crédits de titre 3 du budget annexe enregistraient une progression de 24,3 M€, essentiellement due (20,8 M€) à une augmentation des dépenses de fonctionnement, notamment sur le P612, et, pour le reliquat, à un surcroît de crédits demandés pour la dépense d'organismes extérieurs (3,2 M€).

Malgré cette hausse de 4,9 % de la demande de crédits de fonctionnement en LFI, le RPROG affichait au PAP une volonté de maîtrise de la dépense afférente.

Le tableau ci-après présente le relevé de consommation de crédits de titre 3 pour l'exercice au regard de la prévision initiale.

**Tableau n° 14 : exécution des crédits de titre 3 en AE et CP du budget annexe, exercice 2022**

| en €                          | LFI 2022    |             | Exécution 2022 |             |
|-------------------------------|-------------|-------------|----------------|-------------|
|                               | AE          | CP          | AE             | CP          |
| Dépenses à périmètre constant | 491 540 158 | 491 540 158 | 623 211 728    | 610 845 328 |

Source : CC d'après DGAC

À l'instar des exercices précédents, les crédits de titre 3 sont surconsommés au regard de l'autorisation initiale. Le dépassement s'élève à 119,3 M€ (CP), soit plus de 24 %. Cette surconsommation est le fait, pour l'essentiel, du programme 612, même si tous les programmes dépassent l'autorisation initiale, ainsi que le montre le tableau suivant.

**Tableau n° 15 : exécution des crédits de titre 3 en CP du budget annexe par programme, exercice 2022 (en euros)**

|              | Crédit ouverts     | Dépenses nettes    | Taux de consommation |
|--------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| P 612        | 328 358 978        | 405 875 989        | 123,6 %              |
| P 613        | 158 530 154        | 166 738 114        | 105,2 %              |
| P 614        | 34 745 480         | 38 231 226         | 110,0 %              |
| <b>Total</b> | <b>521 634 612</b> | <b>610 845 328</b> | <b>117,1 %</b>       |

Source : CC d'après DGAC

Les dépenses correspondant à des prestations effectuées par des organismes extérieurs sont globalement conformes à la prévision (224,4 M€ consommés pour 225,2 M€ programmés). Elles ont été exécutées selon le tableau suivant.

**Tableau n° 16 : montants versés pour prestations à des organismes extérieurs**

| CP, en €                       | Exécution 2021     | LFI 2022           | Exécution 2022     |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Eurocontrol                    | 66 315 484         | 71 097 087         | 71 193 183         |
| Météo France                   | 85 550 000         | 85 550 000         | 85 556 216         |
| Zone déléguée de Genève        | 43 000 000         | 43 000 000         | 43 000 000         |
| Aéroports de Paris             | 13 997 315         | 16 200 000         | 13 086 380         |
| Zone déléguée de Jersey        | 6 141 000          | 5 874 000          | 5 874 000          |
| Zone déléguée de Bâle-Mulhouse | 1 214 986          | 1 100 000          | 1 310 898          |
| Divers - autres (*)            | 2 939 420          | 2 384 129          | 4 360 584,85       |
| <b>Total</b>                   | <b>219 158 205</b> | <b>225 205 216</b> | <b>224 381 262</b> |

(\*) dont SESAR-JU, CEAC et participation au système ETS, Space Weather

Source : DGAC

Ces dépenses importantes, puisqu'elles représentent 36,7 % des dépenses totales de titre 3, continuent leur progression. Elles sont attendues en hausse encore plus soutenue en 2023 compte tenu d'une prévision de dépense encore rehaussée pour les dépenses Eurocontrol.

Pour expliquer la surconsommation de crédits de fonctionnement, le RPROG évoque notamment la « forte inflation constatée en 2022, qui pèse sur les dépenses courantes du BACEA ». Il reconnaît surtout « la spécificité de la DGAC dans le traitement technique et la fongibilité entre les titres 3 et 5 ». Conformément aux recommandations de la Cour, le RPROG présente dans les documents budgétaires, depuis 2021, les mouvements opérés entre titre 3 et titre 5 à la fois en prévision et en réalisation. L'historique de ces mouvements, qui affectent principalement le P612, montre un report moyen de 100 M€ annuels.

**Tableau n° 17 : fongibilité technique du titre 5 en titre 3 sur le P612, 2019-2022**

| Exercice | Report en titre 3, en M€ |
|----------|--------------------------|
| 2019     | 97                       |
| 2020     | 101,9                    |
| 2021     | 97,1                     |
| 2022     | 103,1                    |

Source : DGAC

Dans sa prévision pour 2022, le RPROG a effectivement présenté sa prévision de report de dépenses dites d'investissement du titre 5 vers le titre 3. Le PAP indiquait ainsi : « *une fongibilité du titre 5 vers le titre 3 sera réalisée, comme chaque année, et devrait s'élever à 100 M€ répartis comme suit : 15 M€ liés à la norme comptable ne permettant pas l'immobilisation pour toutes les commandes inférieures à 10 000€ ; 50 M€ liés à l'assistance à maîtrise d'ouvrage, dépense nécessaire pour la mise en œuvre des dépenses d'investissement ; 35 M€ relatifs au maintien en condition opérationnelle* ».

Force est de constater, comme la Cour l'a déjà écrit, d'une part, que les dépenses invoquées, au moins pour les 1<sup>ère</sup> et 3<sup>ème</sup> catégories, ne relèvent pas, par nature, du titre 5 mais bien du titre 3 ; d'autre part, que dès lors que le gestionnaire indique en prévision un montant de dépense globalement conforme à celui effectivement exécuté, cette « fongibilité » n'est qu'un artifice de présentation budgétaire et ne relève d'aucune contrainte réelle. La Cour relève par ailleurs qu'au PAP 2023, le gestionnaire annonce, à nouveau, prévoir une « fongibilité » vers le titre 3 de crédits qu'il programme en titre 5, à hauteur de 105 M€.

Face à ces constats, la Cour réitère et renforce ses observations quant au défaut de lisibilité de la programmation et de l'exercice budgétaire. Il est paradoxal d'afficher, au PAP, une volonté de maîtriser la dépense de crédits de titre 3 en sachant, compte tenu de la programmation effectuée et des reports attendus de consommations de titre 5 en titre 3, que l'autorisation budgétaire sera très largement dépassée. Par ailleurs, une mesure de périmètre affectant la dépense de titre 5 en 2023, clarifiant la confusion jusqu'ici entretenue entre dépenses d'investissement et dépenses de remboursement d'emprunt (cf. ci-dessous), le moment semble venu de mettre un terme à cet artifice de présentation.

#### **IV - Des dépenses de titre 5 qui ne distinguent pas l'investissement et la charge de la dette**

L'an dernier, la DSNA avait mis en place une UO « Grandes opérations pionnières » (GOP) afin de réaliser un suivi de sa dépense d'investissement, sur ses principaux projets, en AE ≠ CP. Les projets concernés étaient au nombre de quatre<sup>14</sup>, et la direction se donnait pour objectif d'en réaliser une véritable gestion pluriannuelle, avec engagement de la totalité des montants attendus en début d'opération et écoulement des CP au fur et à mesure des facturations réelles sur les exercices consécutifs.

<sup>14</sup> CATIA - Tranche 1 - SYSAT G2 - Vigie de Saint-Denis de la Réunion - RTC Remote Tower Center.

Cette expérimentation n'a que partiellement porté ses fruits à ce jour. Dès le DPG, le contrôleur budgétaire avait été conduit à émettre des réserves quant au pilotage de l'UO GOP, affirmant que « *si la maîtrise des nouveaux mécanismes de financement sembl[ait] désormais acquise, elle [devait] être confortée en 2022 afin de garantir une meilleure exécution financière des opérations au vu de leur réalisation effective* ». Le contrôleur appelait à une analyse de l'expérience déjà acquise et s'interrogeait sur l'intérêt d'une extension de périmètre de l'expérimentation pour la suite. Il s'affirmait ouvert à un « *travail destiné à conforter une budgétisation AE  $\neq$  CP* » sur le périmètre limité des « *dépenses liées aux fluides nécessitant un engagement sur 2 ans des AE portées par des marchés interministériels* ». Dans son appréciation générale sur la soutenabilité du P612, le contrôleur budgétaire relevait que la prévision du P612 pour 2022 lui apparaissait « ambitieuse », reflétant la stratégie de la DSNA de permettre le déploiement de ses projets majeurs (GOP, 4-Flight) dans un contexte de reprise du trafic. Il appelait à un meilleur partage d'information sur ces projets et leur réalisation, permettant de conforter les besoins en investissement du programme et sa trajectoire dans le cadre de la prochaine loi de programmation des finances publiques.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2022 a été mis en place un référentiel relatif aux opérations d'investissement, qui encadre notamment la procédure d'utilisation des tranches fonctionnelles. Au 14 janvier 2022, en ouverture de gestion, le contrôleur budgétaire relevait que sur un total d'une centaine de tranches fonctionnelles listées par les services, 58 % avait une ancienneté de cinq ans ou plus, 11 % de 10 à 15 ans. Il existait même une tranche fonctionnelle de 20 ans. Le contrôleur budgétaire appelait donc à un travail de rationalisation des tranches fonctionnelles en cours d'exercice.

Par ailleurs, la gestion a été émaillée de quelques incidents concernant les visas du contrôleur budgétaire sur les opérations d'investissement, allant de simples observations à la suspension provisoire de visa<sup>15</sup>. Ces incidents, qui affectent parfois des projets majeurs, attestent que la conduite des opérations d'investissement par la direction n'est toujours pas parvenue à maturité, ce dont témoigne parfois l'écart entre investissements prévus et réalisés au tableau des grands projets de la direction (reporté en annexe 7).

Le tableau ci-après présente l'exécution des crédits de titre 5 par programme au titre de l'exercice 2022.

---

<sup>15</sup> En février, le contrôleur budgétaire s'émeut de la présentation au visa d'un avenant représentant un surcoût supérieur de plus de 30 % au contrat initial, pour la construction d'une piste à Mayotte. A la fin du même mois, il s'étonne qu'on lui présente à nouveau au visa des opérations d'affectation sur des tranches fonctionnelles (projets FABEC et CAUTRA) qui viennent d'être mouvementées en début de gestion. Au 1<sup>er</sup> mars, il relève qu'on lui présente un projet de décision d'affermissement pour le projet 4-FLIGHT alors que la date-limite de la levée d'option d'affermissement est dépassée. Au 20 juillet, pour le même projet, il suspend son visa à la demande d'une affectation complémentaire de 8 M€ sur la tranche fonctionnelle du projet, alors que 10 M€ ont déjà été affectés en début de gestion. En juin, il constate que l'existence des crédits nécessaires à la conclusion d'avenants de prolongation d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (travaux à l'aéroport de Nantes) n'est pas parfaitement établie. En septembre, il porte une appréciation sévère sur un avenant à un marché subséquent de l'accord cadre du projet SYSAT, relevant que l'avenant présenté a un impact financier à la hausse de 200 % et non 3 % comme indiqué au dossier, que l'économie du marché s'en trouve profondément altérée et que l'avenant revient par ailleurs sur des points qui avaient été jugés déterminants lors du choix de l'attributaire, ce qui contrevient aux règles de la commande publique.

**Tableau n° 18 : exécution des crédits de titre 5 par programme, exercice 2022 (en M€)**

|              | LFI           |               | Crédits disponibles |               | Exécution     |               | Taux d'exécution |               |
|--------------|---------------|---------------|---------------------|---------------|---------------|---------------|------------------|---------------|
|              | AE            | CP            | AE                  | CP            | AE            | CP            | AE               | CP            |
| <b>P612</b>  | 266,65        | 275,12        | 387,36              | 302,55        | 208,72        | 209,57        | 53,9 %           | 69,3 %        |
| <b>P613</b>  | 379,54        | 379,54        | 370,71              | 370,75        | 344,35        | 346,03        | 92,9 %           | 93,3 %        |
| <b>P614</b>  | 15,98         | 15,98         | 17,23               | 14,23         | 7,25          | 7,34          | 42,1 %           | 51,6 %        |
| <b>Total</b> | <b>662,17</b> | <b>670,64</b> | <b>775,30</b>       | <b>687,53</b> | <b>560,32</b> | <b>562,93</b> | <b>72,3 %</b>    | <b>81,9 %</b> |

Source : Cour des comptes d'après DGAC

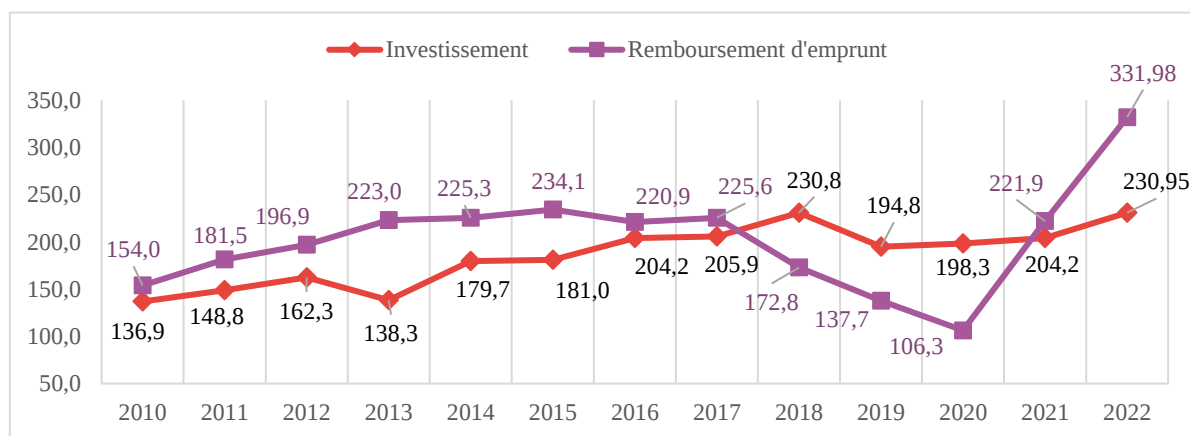
En dépense totale, la dépense de crédits de titre 5 a bondi de 32 % en 2022, s'élevant à 562,9 M€ contre 426,1 M€ en 2021. La raison majeure en est la hausse des remboursements d'emprunt.

Malgré cette hausse sensible, les crédits de titre 5 sont à nouveau sous-exécutés cette année, pour des raisons qui tiennent notamment au report des dépenses de titre 5 en titre 3 (cf. *supra*). Le taux de consommation apparaît spécialement limité sur le programme 614, mais, en volume, le décalage le plus important concerne le P612 qui, avec la direction technique de l'innovation, porte les projets d'investissement les plus lourds.

La Cour considère à nouveau que la majeure partie de ces opérations initialement programmées en titre 5 et reportées en titre 3 relèvent de fait de ce dernier titre et devraient y être rattachées dès la programmation. Ces reports faussent la lecture des opérations d'investissement de la direction.

Les dépenses relatives à l'emprunt sont portées par le programme 613. Le taux d'exécution est sensiblement meilleur (93 %).

Le graphique ci-après illustre la part des dépenses d'investissement réelles et celles relatives à l'emprunt dans la dépense totale de titre 5.

**Graphique n° 9 : évolution des dépenses d'investissement du BACEA entre 2009 et 2022 en M€**

Source : Cour des comptes, d'après données DGAC

On constate que les parts respectives du remboursement d'emprunt et des dépenses d'investissement, qui restaient à peu près équilibrées en 2021, ne sont plus à l'équilibre en 2022, puisque l'emprunt représente désormais 59 % des dépenses totales du titre 5, les dépenses d'investissement seulement le reste, soit 41 %.

Cette hausse illustre la contrainte opérée par le poids de l'emprunt sur le budget annexe dans sa globalité et l'impossibilité, pour l'administration, de trouver des marges d'investissement et de disponibilités pour opérer des réformes si celui-ci venait encore à augmenter.

## **V - Des dépenses d'intervention largement supérieures à la prévision**

Les dépenses d'intervention de la direction sont purement discrétionnaires et ne comprennent pas de dépenses de guichet. Elles étaient en baisse sensible en 2021 à 2,29 M€ (AE/CP), à la suite d'un rebasage ayant conduit à reporter une part importante de crédits d'action sociale vers le titre 3.

L'exécution 2022 fait apparaître une hausse sensible, le montant exécuté s'élevant à 5,49 M€ (AE/CP) – soit une hausse de 140 %. La plus grande partie de la dépense est portée par le P614, le cumul des dépenses exécutées par les deux autres programmes étant de 0,34 M€, soit seulement 6,2 % du total de crédits exécutés.

Les dépenses d'intervention du P614 concernent pour l'essentiel des subventions et des dépenses de soutien à différentes associations, fédérations, et organismes en lien avec le secteur aérien. Les volumes versés à ces différents organismes sont conformes à ceux exécutés en 2021.

Cependant, la hausse de la dépense observée dépasse largement la prévision inscrite au PAP pour le titre 6, puisque celle-ci ne s'élevait qu'à 2 M€. La surexécution (3,15 M€) découle largement des crédits supplémentaires accordés en LFR, dont la direction a fait usage pour une opération initialement non programmée. Il s'agit de la participation de la DGAC au financement de la rénovation des locaux parisiens de l'OACI, pour 2,93 M€. Cette opération, menée conjointement avec le Quai d'Orsay et qui pourrait donner lieu à de nouveaux versements en 2024, participe au rayonnement du pays en confortant la présence de l'OACI à Paris.

## **VI - L'École nationale de l'aviation civile**

L'École nationale de l'aviation civile (ENAC) est un établissement public à caractère administratif, unique opérateur de la DGAC. Les crédits concourent aussi bien à financer la formation aux métiers exercés à la DGAC que celles destinées aux acteurs du transport aérien et de l'aviation générale. Ils assurent enfin le financement d'activités de recherche, d'expertise et de soutien, garanti par l'ENAC.

## **A - La diminution de la subvention pour charges de service public**

La subvention pour charges de service public versée par la DGAC à l'ENAC est rattachée au programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*. En LFI 2022, elle s'élevait à 94 M€ en subvention d'exploitation (contre 95 M€ en 2021), à laquelle s'ajoutait une subvention d'investissement de 3 M€ (2 M€ en 2021). Cette dotation en fonds propres, destinée, dans le cadre des plans de relance et de résilience, à la rénovation des bâtiments, est en hausse de 1 M€ par rapport à 2021, compte tenu de la diminution à due concurrence des ressources propres de l'école. Au cours de l'exercice 2022, les versements effectivement exécutés ont donc atteint le total de 97 M€, soit un niveau équivalent à celui d'avant crise sanitaire.

La diminution de la subvention d'exploitation résulte à la fois de la poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et de la diminution des dépenses de personnel de l'école. Les versements de la DGAC représentent ainsi 76,3 % du budget de l'établissement en 2022, contre 76,7 % en 2021.

Les ressources propres de l'école ont diminué de 2,9 %, passant de 31,1 M€ en 2021 à 30,2 M€ en 2022. Elles restent toujours inférieures à leur niveau d'avant crise (-24,4 %). Cette tendance qui semble se confirmer conduit à la hausse de la subvention versée à l'ENAC à hauteur de 97,8 M€ en LFI 2023, l'école poursuivant, par ailleurs, son plan de réduction des dépenses de fonctionnement et d'investissement mis en place en 2020.

La trésorerie de l'établissement s'établit fin 2022 à 20,9 M€, soit 58 jours de fonctionnement, un niveau inférieur à celui de fin 2021, mais qui reste acceptable.

## **B - Un plafond d'emplois en hausse, mais toujours sous-exécuté**

S'agissant des emplois, les 935 ETP prévus en LFI 2022, contre 924 en 2021, sont répartis entre 795 ETP sous plafond et 140 ETP hors plafond. En exécution, le nombre d'emplois sous plafond s'est élevé à 786 ETP, à un niveau inférieur à 2021 (794). Le nombre des emplois hors plafond est en diminution de 14 %, passant de 121 ETP en 2021 à 104 ETP en 2022 tout en restant inférieur aux prévisions de la LFI (140 ETP), compte tenu notamment d'un retard enregistré sur certains projets de recherche ayant conduit à décaler les embauches de personnels associés. Ces emplois hors plafond permettent à l'école de poursuivre la politique de développement de ses ressources propres ainsi que ses activités de recherche via le recrutement de doctorants, notamment.

En exécution, 890 ETP ont été rémunérés par l'opérateur en 2022, contre 915 ETP en 2021.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

1. (Recommandation maintenue) 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 (*DGAC, DB ; 2023*).
  2. (Recommandation modifiée) Rendre la présentation budgétaire des titres 3 et 5 du budget annexe conforme aux règles comptables (*DGAC, DB ; 2023*).
-



## Chapitre IV

### Le cadre budgétaire et la qualité de la gestion

#### I - Un travail à poursuivre concernant les restes à payer

Le tableau ci-après présente l'évolution des charges à payer du budget annexe.

**Tableau n° 19 : charges à payer 2020 à 2022 (en M€)**

|       | 2020 | 2021 | 2022 | en % consommation |
|-------|------|------|------|-------------------|
| P 612 | 3,94 | 3,02 | 4,94 | 0,80 %            |
| P 613 | 1,40 | 1,94 | 2,08 | 0,12 %            |
| P 614 | 1,30 | 1,55 | 0,94 | 1,86 %            |
| BACEA | 6,64 | 6,51 | 7,96 | 0,33 %            |

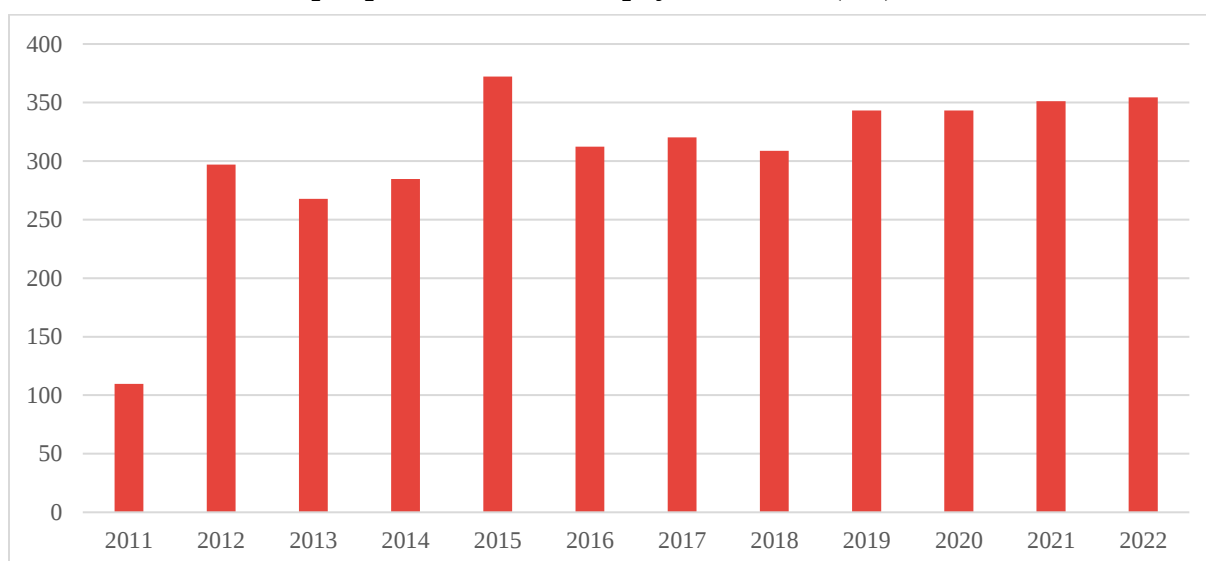
Source : DGAC

Entre 2021 et 2022, le niveau des charges à payer progresse de 1,4 M€, soit 22,2 %, mais reste maîtrisé au regard de la masse que représente la mission. La hausse concerne principalement l'action 2 du programme 612 (exploitation et innovation de la navigation aérienne), le programme 613 restant relativement stable et le programme 614 étant quant à lui en baisse grâce à un travail de relance des fournisseurs et de nettoyage d'EJ. Sur l'action 612-02 qui porte les projets d'investissements de la DSNA, la direction déplore des retards de facturation de la part de fournisseurs et se justifie également par des délais imputables à la réorganisation de services dans le cadre de la mise en place des SIR. À ce stade, le niveau des charges à payer ne soulève pas de question de soutenabilité.

Par ailleurs, le montant des annulations, recyclages et retraits d'autorisations d'engagement s'est élevé, en 2022, à 14,43 M€, soit une progression de 3,18 M€ par rapport à 2021 (11,25 M€). En effet, les annulations d'AE ont été plus importantes en 2022 (10,47 M€) qu'en 2021 (6,51 M€). Ceci traduit un effort de nettoyage des engagements juridiques au titre d'opérations soldées datant, pour certaines d'entre elles, de 2011. La Cour ne peut que saluer le travail effectué sur les engagements juridiques devenus sans objet mais constate, malgré tout, que le niveau des restes à payer, notamment en fonctionnement, est encore plus important en 2022 (354,3 M€) qu'en 2021 (351 M€)<sup>16</sup>. Les travaux doivent donc être poursuivis afin de réduire le niveau des restes à payer.

---

<sup>16</sup> Les restes à payer en fonctionnement se sont élevés en 2022 à 153 M€ (contre 146,3 M€ en 2021) et en investissement à 201 M€ (contre 204,4 M€).

**Graphique n° 10 : restes à payer au 31/12 (CP)**

Source : PAP-RAP, DGAC

Par ailleurs, le détail des restes à payer montre toujours une proportion importante d'AE affectées non engagées.

**Tableau n° 20 : part d'AE affectées non engagées dans les restes à payer, 2020-2022**

| En M€                                       | 2020  | 2021  | 2022  |
|---------------------------------------------|-------|-------|-------|
| Restes à payer en fin d'exercice            | 343,1 | 351,0 | 354,3 |
| AE affectées non engagées (hors FDC et ADP) | 69,8  | 123,5 | 90,1  |

Source : DGAC

Quoique la part d'AE affectées non engagées (25 %) diminue dans le volume des restes à payer, celui-ci, en valeur absolue, reste sensiblement au niveau de l'an passé.

## II - La qualité de la programmation des crédits

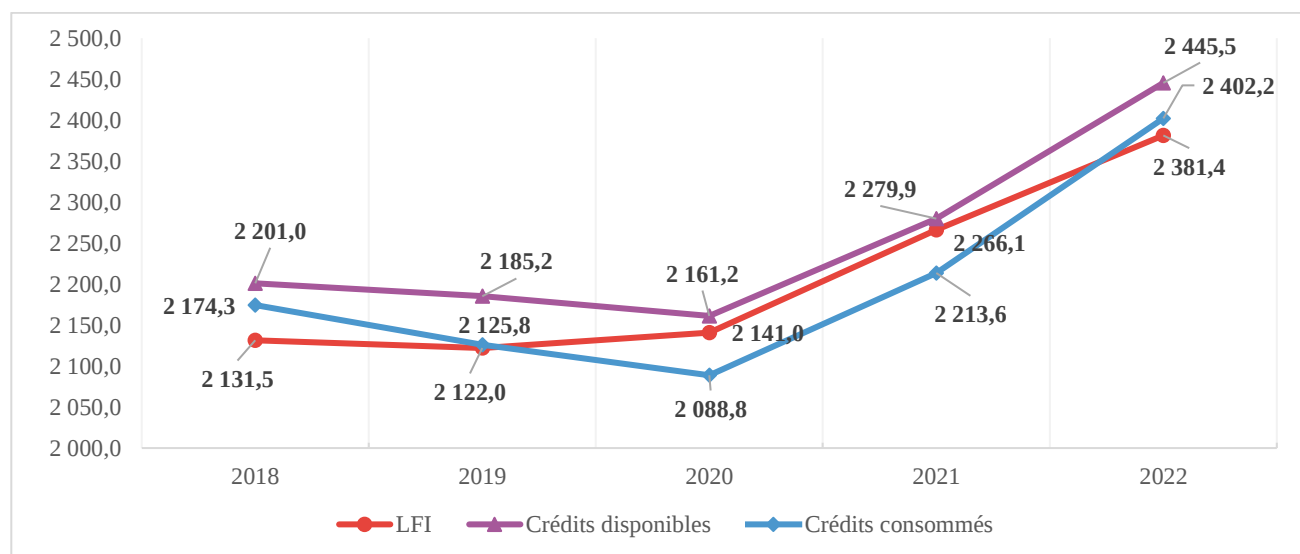
L'an dernier, la Cour avait soulevé la question de la qualité de la programmation des crédits du budget annexe, relevant des niveaux de consommation inférieurs à l'autorisation initiale de LFI, et a fortiori inférieurs aux crédits disponibles après reports et mouvements divers. Cette situation ne s'est pas reproduite cette année, ainsi qu'en témoignent le tableau et le graphique ci-après.

**Tableau n° 21 : crédits votés, disponibles et exécutés au sein du budget annexe, 2018-2022, en AE et CP (en M€)**

|                                          | 2018    |         | 2019    |         | 2020    |         | 2021    |         | 2022  |         |
|------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|---------|
|                                          | AE      | CP      | AE      | CP      | AE      | CP      | AE      | CP      | AE    | CP      |
| <b>LFI</b>                               | 2 131,6 | 2 131,5 | 2 122,1 | 2 122,0 | 2 141,0 | 2 141,0 | 2 336,1 | 2 266,1 | 2 373 | 2 381,4 |
| <b>Crédits disponibles</b>               | 2 233,6 | 2 201,0 | 2 218,6 | 2 185,2 | 2 170,5 | 2 161,2 | 2 361,9 | 2 279,9 | 2 512 | 2 445,5 |
| <b>Crédits consommés</b>                 | 2 178,9 | 2 174,3 | 2 173,1 | 2 125,8 | 2 099,4 | 2 088,8 | 2 230,8 | 2 213,6 | 2 412 | 2 402,2 |
| <b>Taux consommation % (conso/LFI)</b>   | 103,1   | 102,0   | 102,4   | 100,2   | 98,1    | 97,6    | 95,5    | 97,7    | 101,6 | 100,9   |
| <b>Taux consommation % (conso/dispo)</b> | 97,6    | 98,8    | 98,0    | 97,3    | 96,7    | 96,7    | 94,4    | 97,1    | 96,0  | 98,2    |

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

**Graphique n° 11 : crédits votés, disponibles et exécutés au sein du budget annexe, 2018-2022, en CP et en M€**



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

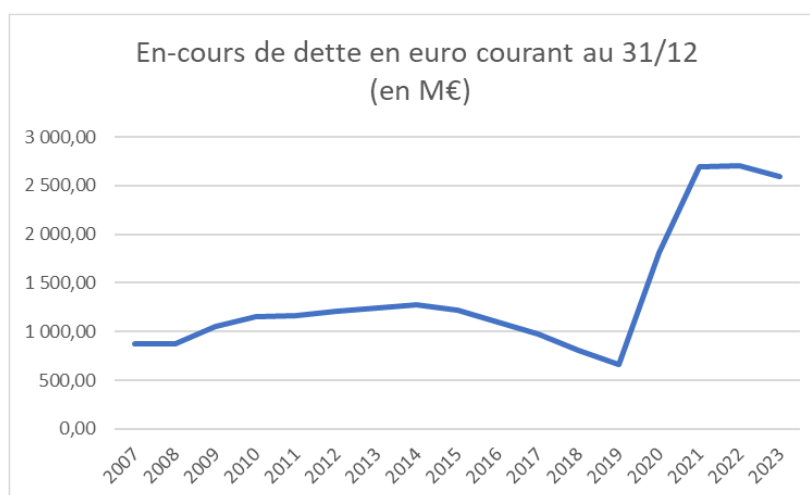
Ainsi qu'il a été exposé (cf. *supra*), le niveau de consommation n'est pas identique pour tous les programmes. Si au global la mission consomme plus de crédits que ceux simplement ouverts en loi de finances initiale, cela ne se vérifie, par programmes, que pour le P612 et le P614, le P613 continuant, quant à lui, à sous-consommer même au regard de sa dotation initiale.

Ce constat, affectant le programme le plus important de la mission, rejoint les remarques déjà faites sur l'intérêt d'une plus grande mise en tension budgétaire. Ainsi que la Cour l'avait déjà observé, le gestionnaire devait pouvoir resserrer davantage son exercice de programmation en intégrant par avance l'effet des reports et mouvements en gestion afin de consommer l'intégralité de son enveloppe initiale, dans un contexte où le recours à l'emprunt reste possible mais où le désendettement doit être une priorité.

### III - La dette du budget annexe et son pilotage

Le graphique ci-après présente la trajectoire de la dette du budget annexe sur les derniers exercices.

**Graphique n° 12 : évolution de la dette du budget annexe, en € courant au 31/12, de 2007 à 2022**



Source : contrôleur budgétaire

De 2014 et 2019, le budget annexe avait pu s'engager dans une trajectoire de désendettement qui avait permis de ramener la dette à 667 M€ fin 2019, soit une réduction de moitié environ par rapport à 2014 (1 181 M€). Cette trajectoire témoigne que, en situation de trafic favorable, le budget annexe est en mesure de dégager des disponibilités importantes pour réduire son endettement.

À la suite de la crise sanitaire de 2020 et de l'effondrement du trafic, l'encours de dette est passé de 667 M€ en 2019 à 2 710 M€ en 2022, soit une progression de plus de 2 Md€ en 3 ans. Compte tenu de cette progression accélérée de l'endettement, la Cour avait recommandé l'an passé d'« assurer un suivi spécifique de la dette du budget annexe, incluant une trajectoire prévisionnelle de l'encours, et en rendre compte dans les documents budgétaires ».

À cet égard, le projet annuel de performances pour 2022 ne faisait toujours pas état, à l'attention du législateur, d'une trajectoire déclarée de désendettement, pas plus qu'il ne se donnait de cible précise de ratio d'endettement en termes d'indicateur<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> L'indicateur 4.1 « Endettement/recettes d'exploitation » du P613 n'affiche pas de cible déterminée au PAP 2022.

La situation est appelée à changer à compter de 2023 et des modifications introduites par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, qui a modifié l'article 18 de la LOLF<sup>18</sup>. Le législateur a en effet introduit des amodiations importantes dans les dispositions budgétaires inscrites au II de l'article 18. Il était auparavant mentionné que les budgets annexes « *sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement* ». Désormais le II de l'article 18 dispose que « *les ressources et les charges des budgets annexes comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie (...) La dette nette de chaque budget annexe fait l'objet d'un suivi spécifique* ».

Mettant en application les prescriptions organiques, qui entraînent en vigueur à compter des lois de finances pour 2023, la direction du budget réaffecte le principal de la dette du budget annexe au compte de concours financiers 824 *Prêts et avances à des services de l'État* ; ces crédits sortent du périmètre du P613 et de la norme de dépense, le P613 ne portant plus désormais en crédits budgétaires que la charge financière liée aux intérêts de la dette<sup>19</sup>. Le programme 824, qui à l'heure actuelle porte uniquement des crédits dédiés au budget annexe, se voit doté des crédits affectés au remboursement de l'emprunt (hors intérêts)<sup>20</sup>.

L'impact de la dette pour le budget annexe reste inscrit dans le tableau de présentation budgétaire proposé à la représentation nationale. À la présentation antérieure en section d'opérations courantes et d'opérations en capital, où était retracée l'utilisation des crédits budgétaires dévolus à l'emprunt et à son remboursement, succède une présentation distinguant les recettes et dépenses d'activité courantes, suivies d'un tableau de « financement de l'activité » qui distingue remboursement de l'emprunt en « emplois » et nouvel emprunt en « ressources »<sup>21</sup>. Ces tableaux sont reproduits en annexe 9.

Par ailleurs, le plafond de dette autorisé pour le budget annexe fait l'objet d'une autorisation parlementaire en loi de finances initiale. La DGAC rappelle ainsi que l'article 130 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances initiales pour 2023 mentionne explicitement le plafond de dette du budget annexe : « *le plafond de l'encours total de dette autorisé pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » pour 2023 est fixé à 2,60 Md€* ».

---

<sup>18</sup> Ainsi que la Cour l'avait relevé l'an passé, l'article 12 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 a substantiellement modifié l'article 18 de la LOLF consacré aux budgets annexes. La première modification substantielle concernait l'autorisation, pour les budgets annexes, de retracer « *des opérations associées* » aux prestations financées par les redevances affectées. Cette modification autorisait de fait la prise en charge par le budget annexe d'activités régaliennes qui auraient normalement dû être prises en compte au budget général. La Cour, qui relevait cette anomalie depuis plusieurs années, a pris acte l'an dernier de la modification organique qui légalise cette pratique, validée par le juge constitutionnel (DCC n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021). La seconde modification substantielle introduite par la révision de la loi organique concernait l'introduction du « *suivi spécifique* » de la dette nette des budgets annexes dont il est ici question, et qui a été également validée par le juge constitutionnel.

<sup>19</sup> Conséquence de cette mesure de périmètre, les crédits demandés au PLF 2023 pour le P613 s'élevaient à 1483,8 M€ (AE/CP), contre 1754,5 M€ en LFI 2022.

<sup>20</sup> Soit un total de 256 M€ (198 M€ étant initialement demandés au PAP du P824, qui ont été corrigés d'une augmentation de 58 M€ par amendement gouvernemental n°II-2840 à l'article 29 et à l'État D du PLF pour 2023).

<sup>21</sup> Pour 2023, la direction prévoit ainsi d'emprunter 256 M€, afin de couvrir un remboursement d'emprunt de 357 M€, 110 M€ de solde budgétaire positif prévisionnel en opérations courantes étant par ailleurs ajouté aux 256 M€ précités pour abonder ce remboursement.

Enfin, le projet annuel de performances pour 2023 rétablit une cible pour l'indicateur de ratio d'endettement, conformément à la demande de la Cour dans sa recommandation l'an passé. Est proposée une série de cibles pour cet indicateur, avec une trajectoire de décroissance allant de 117 % d'endettement, cible visée pour 2023, à 81 %, cible pour 2025. La direction considère que l'ensemble de ces informations « *donne un accès direct aux parlementaires, voire un contrôle, sur la dette totale du budget annexe* » avec un PAP « *qui indique la prévision de solde de dette nette au 31 décembre de l'exercice, conforme au plafond* » proposé au vote de la représentation nationale.

La Cour relève qu'une transparence et une information plus complètes restent nécessaires. Interrogée par la Cour sur la trajectoire de désendettement effectif visée par la direction, la DGAC a répondu par la trajectoire prévisionnelle suivante, en valeur. Cette trajectoire tient compte des mécanismes européens de régulation tarifaire des redevances de navigation aérienne ainsi que des hypothèses de rétablissement du trafic.

**Tableau n° 22 : encours prévisionnel de dette du budget annexe, 2022-2027**

| En M€ (€ courants)         | Exécution | Prévision |       |       |       |       |
|----------------------------|-----------|-----------|-------|-------|-------|-------|
|                            | 2022      | 2023      | 2024  | 2025  | 2026  | 2027  |
| En-cours de dette au 31/12 | 2 710     | 2 599     | 2 318 | 2 007 | 1 683 | 1 339 |

Source : DGAC

Au regard des paliers successifs que représentent ces cibles prévisionnelles, l'effort dans lequel s'engagerait la direction paraît réel, puisqu'elle se désendetterait à un rythme moyen d'environ 300 M€ par an à compter de 2024, ce qui est supérieur au rythme de désendettement de la période 2014-2019. On relève néanmoins que même à ce rythme assez soutenu, le niveau prévisionnel d'endettement attendu en 2027 resterait élevé, à 1,34 Md€, soit un niveau comparable à celui de 2014.

Le point le plus important est que cette trajectoire en valeur n'est, à ce stade, pas directement communiquée à la représentation nationale à travers les documents budgétaires. Ceux-ci ne mentionnent que le ratio d'endettement précité de l'indicateur 3.1 du P613. Une telle information n'est pas équivalente : un ratio peut diminuer aussi bien par diminution de son numérateur que par augmentation de son dénominateur ; en d'autres termes, le ratio d'endettement du budget annexe serait susceptible de diminuer, et de respecter la trajectoire indiquée, par une simple augmentation de ses recettes d'exploitation, alors même que la dette nette demeurerait stable.

L'information relative à l'encours de dette du budget annexe et au plafond de dette nette autorisée en fin d'exercice, inscrite à la suite du tableau de financement de la dépense totale de l'État, est reproduite dans le PAP et doit y être maintenue.

En l'état, la charge de la dette, avec les annuités de remboursement d'emprunt répondant au tableau d'amortissement, n'est pas portée à la connaissance de la représentation nationale, qui ne découvre le montant exact à rembourser pour l'exercice à venir qu'à l'occasion du PAP. Ces informations devraient figurer, à tout le moins, dans le PAP du compte de concours financier 824, où sont désormais retracés les mouvements en capital affectés au remboursement de l'emprunt.

La doctrine qui sous-tend la création des budgets annexes est que le coût des prestations effectuées est équilibré par les produits affectés. Rien ne justifie donc un endettement persistant d'un tel instrument budgétaire et il convient de distinguer, à ce titre, la dette du budget annexe de la dette de l'État. Afin de contribuer à l'objectif qui doit être, à terme, un désendettement total du budget annexe et ce conformément à l'article 18 de la LOLF, la Cour recommande donc de mentionner dans les documents budgétaires la trajectoire de désendettement, en valeur, qui sous-tend les cibles de l'indicateur 3.1 du P613 et de porter à la connaissance du Parlement le tableau d'amortissement des emprunts effectués.

## IV - Le recours du budget annexe à l'avance du Trésor

L'an dernier, la Cour avait recommandé, « *lors de la contractualisation de la capacité d'emprunt de la DGAC auprès de l'Agence France Trésor* », de « *réserver le recours aux emprunts de moyen-long terme au financement des investissements nouveaux non autofinancés et financer les besoins de trésorerie par des emprunts de court terme* ». Il s'agissait, dans le cadre de la gestion de la dette, d'optimiser le recours à l'emprunt et la maîtrise de la charge financière d'intérêts, grâce aux possibilités de taux offertes selon la durée.

La direction a répondu à la Cour en reconnaissant que « *le recours à l'emprunt moyen-long terme est effectivement destiné en théorie au financement des investissements nouveaux non autofinancés, les dépenses d'exploitation et de fonctionnement courant étant, en régime stabilisé, financées par les recettes d'exploitation* ». Elle affirme par ailleurs partager « *l'analyse de la Cour de réfléchir à un dispositif de recours à des emprunts de court terme permettant d'absorber les aléas et la saisonnalité du trafic, voire le financement d'un fonds de roulement nécessaire pour compenser d'éventuels retournements inattendus du trafic* ».

Néanmoins, du point de vue de la DGAC, le recours à des emprunts de court terme n'est plus d'actualité pour le budget annexe, dès lors que les niveaux empruntés couvrent « *un besoin de trésorerie de long terme* », découlant de la crise du secteur, et ne couvrant pas seulement des investissements mais un déficit d'exploitation. Elle souligne d'ailleurs que les mécanismes de lissage du rattrapage des pertes de recettes auprès des compagnies sont eux-mêmes dimensionnés sur le long terme, « *pendant 7 ans à partir de 2023 jusqu'à la fin de la décennie pour soutenir les compagnies aériennes* », et que dès lors « *la maturité des emprunts levés doit mécaniquement être d'une durée proche de celle du besoin en trésorerie, soit 10 ans environ jusqu'en 2029* ».

Pour finir, la direction rappelle qu'elle n'a emprunté que 352 M€ en 2022 au lieu des 709 M€ autorisés, et qu'à compter de 2023 « *la sortie de la norme de dépenses de ces opérations en capital devrait apporter de la souplesse en gestion* », en lien avec l'Agence France Trésor.

Du point de vue de la Cour, le basculement du remboursement de l'emprunt hors du périmètre de la norme de dépenses et son suivi par l'AFT à travers un compte de concours financiers modifie la perspective de gestion de l'encours et l'usage du droit de tirage. Si l'AFT suit en trésorerie l'encours de dette du budget annexe, la DGAC, pour sa part, assume la responsabilité de sa charge budgétaire. La modification intervenue clarifie le périmètre des responsabilités, et la DGAC conserve la mission, pour l'essentiel, de dynamiser ses recettes tout en maîtrisant ses charges, de façon à dégager des soldes budgétaires positifs et accélérer ainsi sa trajectoire de désendettement.

## V - Les moyens consacrés à la politique de transport aérien et la politique de relance du secteur aérien

À fin de comparaison, la Cour reprend, comme chaque année, les dépenses consacrées au secteur aérien civil, au-delà du seul périmètre du budget annexe qui ne retrace que les dépenses de la DGAC. Outre les dépenses du budget annexe, l'État consacre de fait d'importants crédits du budget général à la politique du secteur aérien. Ce sont principalement :

- les dépenses du programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable* de la Mission interministérielle Recherche et Enseignement supérieur (MIREs), les dépenses du programme 203 *Infrastructures et services de transport* de la mission Écologie, développement et mobilité durables ;
- les taxes perçues par la DGAC reversées aux aéroports (taxe d'aéroport) et à l'ACNUSA (taxe sur les nuisances sonores aériennes) ;
- Enfin, s'entend comme une dépense l'exonération de TICPE dont jouissent les compagnies aériennes, et qui représente une dépense fiscale importante.

Ces dépenses sont indiquées dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 23 : moyens consacrés à la politique du transport aérien de 2019 à 2022 (CP, en M€)**

|                                          | 2019           | 2020           | 2021           | 2022           |
|------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>BACEA</b>                             | <b>2 125,8</b> | <b>2 088,8</b> | <b>2 213,6</b> | <b>2 402,2</b> |
| Budget général                           | 119,0          | 225,6          | 380            | 501,2          |
| Taxe d'aéroport                          | 1 015,2        | 307,6          | 441,5          | 793,9          |
| Taxe sur les nuisances sonores aériennes | 51,08          | 24,66          | 22,0           | 38,0           |
| Exonération TICPE                        | 3 673,0        | 1 058          | 1 897          | 2 953,0        |
| <b>Total hors BACEA</b>                  | <b>4 834,5</b> | <b>1 615,8</b> | <b>2 740,5</b> | <b>4 286,1</b> |
| <b>Total général</b>                     | <b>6 960,3</b> | <b>3 704,6</b> | <b>4 954,1</b> | <b>6 688,3</b> |

\* Estimation préliminaire

Source : Cour des comptes d'après données DGAC

Dans la ligne des constats déjà opérés, la comparaison des exercices successifs démontre que l'exercice 2022 se rapproche le plus de la situation de 2019, après deux exercices en net recul. Avec un total de dépenses de 6 688,3 M€, la dépense totale consacrée au secteur aérien civil retrouve un niveau représentant 96,1% de celle de 2019. La répartition des dépenses a cependant quelque peu évolué, le total des dépenses hors budget annexe marquant un recul de 11,3 % par rapport à 2019, tandis que la dépense de celui-ci a progressé de 13 %. Dans les dépenses hors budget annexe, ce sont les dépenses de taxe d'aéroport et d'exonération de TICPE qui sont le plus en recul par rapport à 2019 (-995,3 M€ au total), tandis que la dépense inscrite sur les P190 et P203 a quant à elle plus que quadruplé. Au total, ces évolutions traduisent donc une dépense qui reste davantage financée sur crédits budgétaires que sur l'activité du secteur elle-même, qui, malgré un réel redémarrage, n'a pas retrouvé le niveau de l'année de référence.

Le tableau ci-dessous reprend les dépenses exécutées au titre des programmes 190 et 203.

**Tableau n° 24 : moyens consacrés à la politique du transport aérien sur le budget général (en M€)**

|              | Exécution 2020 |               | Exécution 2021 |            | LFI 2022    |              | Exécution 2022 |              |
|--------------|----------------|---------------|----------------|------------|-------------|--------------|----------------|--------------|
|              | AE             | CP            | AE             | CP         | AE          | CP           | AE             | CP           |
| <b>P190</b>  | 300            | 195           | 1 003,2        | 340        | 0           | 115          | 186,0          | 445,4        |
| <b>P203</b>  | 30,3           | 30,55         | 86,3           | 40         | 61,1        | 91,7         | 85,2           | 55,8         |
| <b>Total</b> | <b>330,3</b>   | <b>225,55</b> | <b>1 089,5</b> | <b>380</b> | <b>61,1</b> | <b>206,7</b> | <b>271,2</b>   | <b>501,2</b> |

Source : DGAC

Les dépenses du programme P190, dans le cadre du plan de relance, ont été décrites (cf. *supra*). En gestion, des transferts en provenance du P362 *Écologie* vers le P190 sont intervenus, à hauteur de 186 M€ en AE et 335 M€ en CP, ce qui explique l'écart très important entre la LFI et l'exécution. Sur les deux actions portées par le P203 au titre du soutien au secteur aérien, les crédits dépensés au titre des liaisons d'aménagement du territoire se maintiennent à un niveau comparable à 2021 (27,3 M€ en AE et 24,5 M€ en CP), tandis que l'action consacrée aux infrastructures aéroportuaires est assez nettement sous la prévision initiale (31,3 M€ de CP exécutés pour une prévision de 70,9 M€, en dépit d'une surconsommation d'AE), compte tenu du report en 2023 de paiements d'indemnités et de plusieurs opérations.

## **VI - Le fonds de gestion de l'allocation temporaire complémentaire (ATC), un fonds sans personnalité juridique toujours géré de manière irrégulière**

La Cour revient cette année encore sur le fonctionnement du fonds de gestion de l'allocation temporaire complémentaire (ATC) destinée aux ingénieurs de contrôle de la navigation aérienne (ICNA) créé par le décret n° 98-1096 du 4 décembre 1998. Ce fonds sans personnalité juridique est géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), avec un comité de suivi dans lequel siège la DGAC.

Pas plus que l'an passé, l'administration n'a été en mesure de préciser à la Cour les dépenses ayant affecté le fonds en 2022 (prestations versées aux bénéficiaires et frais de gestion). Les recettes perçues s'élèvent, quant à elles, à 15,2 M€ (réparties entre 2,7 M€ de contribution de la DGAC et 12,5 M€ provenant des cotisations des ICNA).

En droit, au titre des articles L. 518-24-1, D. 518-43 et suivants du Code monétaire et financier, la CDC ne peut être habilitée à manier des fonds pour compte de tiers qu'à la condition que soit conclue une convention de mandat de gestion avec les tiers concernés. Depuis deux ans, la direction fait savoir que la convention attendue est « en préparation ». Cette année, la direction indique qu'un projet de convention serait en cours d'élaboration et pourrait être signé en début d'année, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Dans l'attente, la Cour réitère sa demande qu'une telle convention soit conclue sans délai entre la DGAC et la CDC, afin d'encadrer juridiquement le reversement des sommes concernées et leur gestion par la CDC.

## **VII - Des progrès attendus dans le rattachement des fonds de concours du programme 612**

La DGAC perçoit, dans le cadre de son intervention sur des programmes européens, des fonds de concours, principalement au titre du programme technique du Ciel unique européen, *SESAR*. Ces fonds de concours sont destinés soit à être reversés à des partenaires sur les projets, soit à financer des dépenses de fonctionnement et de personnels de la DGAC prises en charge par ces projets.

En comptabilité générale, les recettes de fonds de concours sont enregistrées, à leur encaissement, sur un compte d'imputation provisoire. Cet enregistrement n'a aucune incidence sur la comptabilité budgétaire des recettes. En effet, seule l'imputation définitive sur le compte de recette approprié (en l'espèce, le compte 74-subventions d'exploitation), qui intervient dans un second temps, permet la prise en compte de la recette dans le résultat budgétaire. Pour cela, l'ordonnateur doit émettre un titre de recette permettant au comptable de procéder à la prise en charge de la somme et à l'apurement du compte transitoire. Afin que le résultat de l'exercice soit sincère, l'imputation définitive de la recette doit être réalisée dans les meilleurs délais<sup>22</sup>.

La Cour a critiqué par le passé le fait que la DGAC n'émettait que très tardivement les titres permettant le rattachement de ces fonds. Celle-ci a mis en place une procédure conjointe avec l'agence comptable pour améliorer le traitement des fonds de concours. Cette procédure avait permis de réaliser de vrais progrès en 2018 et 2019. Toutefois, en 2021, la situation s'est de nouveau nettement dégradée puisque le solde du compte d'imputation provisoire a fortement augmenté (27,4 M€ contre 10,9 M€ en 2020, soit une hausse de 151 %).

Au 31 décembre 2022, la situation s'est légèrement améliorée par rapport à 2021 puisque le solde du compte d'imputation provisoire est passé de 27,4 M€ en 2021 à 24,3 M€, soit une baisse de 11,3 %. Toutefois, 60 % de ce solde correspond à des encaissements antérieurs à 2022. Des efforts doivent donc être réalisés notamment pour le traitement des encaissements les plus anciens.

---

<sup>22</sup> La régularité comptable impose au comptable une imputation définitive dans un délai de deux mois.

**Tableau n° 25 : mouvements du compte d'imputation provisoire Fonds de concours relevant a priori du programme 612 (en M€)**

|                                                                                           |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Solde au 31/12/2021</b>                                                                | <b>27,4</b> |
| Encaissement de fonds de concours attribués au P 612                                      | 11,0        |
| Encaissement imputés (versement au bénéficiaire ou comptabilisation en produits du BACEA) | 14,3        |
| <b>Solde au 31/12/2021</b>                                                                | <b>24,3</b> |
| <i>dont issus d'encaissements en 2022</i>                                                 | 9,7         |
| <i>dont issus d'encaissements en 2021</i>                                                 | 8,5         |
| <i>dont issus d'encaissements en 2020</i>                                                 | 2,1         |
| <i>dont issus d'encaissements en 2019</i>                                                 | 2,6         |
| <i>dont issus d'encaissements en 2018</i>                                                 | 0,5         |
| <i>dont issus d'encaissements en 2017</i>                                                 | 0,5         |
| <i>dont issus d'encaissements en 2016</i>                                                 | 0,4         |

Source : données fournies par le comptable principal du BACEA

## VIII - Une démarche de performance encore à consolider

L'exercice a vu de légères évolutions des indicateurs de la mission. L'indicateur 2.1 « Ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines » a été supprimé, à l'initiative de la direction du budget, qui abandonne cet indicateur transversal jugé trop hétérogène selon les missions. L'indicateur 1.2 « Nombre de contrôles ciblés d'aéronefs étrangers sur les aéroports français effectués annuellement, rapporté au nombre total de contrôles » du programme 614 a été modifié et s'intitule désormais « Pourcentage d'inspections au sol réalisées sur des exploitants aériens étrangers prioritaires et opérant de manière régulière sur les aéroports français », afin de tenir compte de la législation européenne qui impose à la DSAC de contrôler de façon prioritaire les aéronefs inscrits à la Liste des exploitants prioritaires (LPE) définie par l'AESA. Enfin le sous-indicateur de l'indicateur 2.2 « Respect de la réglementation environnementale » du programme 614 concernant les taux de vols réalisés avec les avions les plus performants en matière d'émissions sonores au départ des plus grandes plateformes a été corrigé quant au nombre de plateformes concernées, qui passe de 11 à 12.

La Cour a pu prendre connaissance des résultats obtenus pour les différents indicateurs de la mission. Dans un contexte de reprise du trafic aérien, beaucoup d'indicateurs retrouvent une meilleure pertinence - l'effet de la crise et de la chute de trafic devait naturellement conduire à relativiser certains résultats dans la période précédente-. L'indicateur 3.1 du programme 612, qui mesure la ponctualité des vols et s'est sensiblement dégradé cette année, en offre un exemple intéressant.

**Tableau n° 26 : indicateur « retard ATC moyen par vol contrôlé »**

| En minutes | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------|------|------|------|------|------|
| Cibles     | < 1  | < 1  | < 1  | < 1  | < 1  |
| Résultats  | 1,9  | 1,3  | 0,7  | 0,5  | 1,39 |

\* Préviation actualisée

Source : DGAC, PAP, RAP

A la faveur de la reprise de trafic, les questions de ponctualité retrouvent la même actualité qu’au moment du pic de 2019. Ainsi la reprise d’activité, générant un accroissement mécanique des risques de retards dus au contrôle, rappelle-t-elle la direction aux fondements mêmes de sa mission.

Cette année la Cour s’est penchée sur les indicateurs environnementaux de la mission. La direction a insisté, dans son projet de performance, sur son ambition environnementale. Plusieurs indicateurs de la mission traduisent cette préoccupation : outre l’indicateur d’efficacité horizontale des vols, pour le programme 612, qui mesure l’écart de route des aéronefs avec la trajectoire la plus courte et donc le surcoût environnemental des vols, le budget annexe compte plusieurs indicateurs au programme 614, mesurant notamment le respect de la réglementation environnementale. Un tableau ci-après résume les résultats obtenus en 2022 aux indicateurs précités.

**Tableau n° 27 : résultats obtenus aux principaux indicateurs environnementaux, 2022**

| Indicateur | P612 2.1<br>Efficacité<br>horizontale des vols                             | P614 2.1<br>Respect des marchés<br>carbone                                                                 |                                                                              | P614 2.2<br>Respect de la<br>réglementation<br>environnementale |                                                                                                                                              |
|------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            | Écart moyen entre la trajectoire parcourue et la trajectoire directe, en % | Proportion des émissions des compagnies françaises donnant lieu au paiement de l’externalité carbone, en % | Proportion des quotas d’émission achetés par les compagnies françaises, en % | Nombre de dossiers de manquements examinés par l’ACNU SA        | Taux de vols réalisés sur les 12 plus grandes plateformes françaises avec les avions les plus performants en termes d’émission sonores, en % |
| Cible      | 2,83                                                                       | 70                                                                                                         | >13,17                                                                       | <450                                                            | >=92,5                                                                                                                                       |
| Résultat   | 3,21                                                                       | 75                                                                                                         | 19,6                                                                         | 352                                                             | 92,11                                                                                                                                        |

\* Préviation actualisée

Source : DGAC, PAP, RAP

Ainsi qu'on peut l'observer, les résultats communiqués<sup>23</sup> sont au-delà des cibles visées, à l'exception des indicateurs d'efficacité horizontale des vols et du taux de vols réalisés par des appareils satisfaisant les meilleures normes sonores, qui doivent pouvoir progresser. La Cour, qui conduit actuellement une réflexion sur la pertinence du « budget vert », relève que de tels résultats positifs devraient pouvoir être mieux exploités et affinés dans le cadre de cet exercice, afin de mieux refléter le progrès que l'action de l'administration permet d'accomplir, fût-ce au service d'un secteur structurellement polluant comme le transport aérien.

L'an dernier, la Cour avait recommandé de réintroduire une cible à l'indicateur 3.1 du P613, mesurant le ratio d'endettement du budget annexe (ratio endettement / recettes d'exploitation). Celui-ci avait fortement progressé à compter de 2020, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 28 : ratio d'endettement du budget annexe  
(endettement/recettes d'exploitation)**

| En minutes | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------|------|------|------|------|------|------|
| Cible      | 43,8 | 41   | ND   | ND   | ND   | 117  |
| Résultat   | 36,8 | 30   | 218  | 259  | 134  |      |

\* *Prévision actualisée*

Source : DGAC, PAP, RAP

La chronique de cet indicateur permet de mesurer le niveau très important d'endettement produit par la crise sanitaire. Depuis 2020, le gestionnaire de programme ne se donnait plus de cible. Conformément à la recommandation émise par la Cour l'an passé, une cible d'endettement a été inscrite au PAP 2023.

<sup>23</sup> La Cour relève que les résultats publiés au RAP 2022 du BA CEA pour les indicateurs P. 614 2.1 (« non connus ») diffèrent cependant de ceux initialement communiqués et reviendra sur ce point l'an prochain.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

3. *(Recommandation maintenue) Affiner l'exercice de programmation des crédits en tenant davantage compte des reports et des fonds de concours (DGAC, DB ; 2023).*
  4. *(Recommandation nouvelle) Mentionner dans les documents budgétaires, selon la LOLF, la trajectoire de désendettement, en valeur, du budget annexe (DGAC, DB ; 2023).*
  5. *(Recommandation maintenue) 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 à alimenter le fonds créé par le décret n° 98-1096 du 4 décembre 1998 (DGAC, 2023).*
-

# Chapitre V

## Les recommandations de la Cour

### I - Le suivi des recommandations formulées au titre de 2021

La note d'analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2021 contenait sept recommandations.

1. *(DGAC, direction du budget, 2022) : 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*

La DGAC indique que des négociations devraient s'engager en vue d'élaborer un protocole social sur la période 2023 à 2027. Ce dernier devrait permettre de mettre en œuvre les recommandations formulées par l'IGF et le CGEDD dans leur rapport de 2021 ainsi que celles de la Cour dans son rapport de 2021 sur la politique des ressources humaines à la DGAC et plus précisément de gagner en productivité en améliorant la flexibilité de l'organisation du travail des contrôleurs aériens et de moderniser les outils de navigation aérienne, grâce au déploiement, en particulier, du système 4-Flight. Par ailleurs, la DGAC indique que ce protocole sera négocié conformément à l'ordonnance du 17 février 2021 relative à la négociation collective dans la fonction publique.

La recommandation est maintenue dans l'attente de la reprise des négociations, qui devront accompagner l'effort de modernisation et de rationalisation de la direction.

2. *(DGAC) : préciser, dans les PAP, pour les crédits de titre 5, la répartition entre ceux qui seront exécutés en titre 5 et ceux qui seront exécutés en titre 3 et, dans les RAP, le montant des crédits exécutés de titre 3 qui avaient été imputés en titre 5 dans la LFI.*

Ainsi qu'il a été relevé, la DGAC se justifie de continuer à inscrire en programmation de titre 5 des crédits qu'elle sait devoir exécuter en titre 3. Elle avance « la difficulté à prévoir en budgétisation ce qui relève précisément du titre 5 et du titre 3. A titre d'exemple, les dépenses de prestations à maîtrise d'ouvrage sont généralement intégrées en budgétisation au sein du programme technique annuel en titre 5, car ils participent directement au maintien du patrimoine immobilisé de la DGAC. En revanche, ils sont exécutés en titre 3. L'augmentation des dépenses de maintien en condition opérationnelle, qui suit les mêmes principes, a également conduit à augmenter ces mouvements de fongibilité ». Comme le montre la correspondance entre la prévision affichée au PAP, où ces « mouvements en fongibilité » sont annoncés, et l'exécution budgétaire, qui suit de près cette prévision, la direction ne peut légitimement s'abriter derrière l'argument d'une difficulté de prévision.

S'agissant de « l'application de l'instruction de la DGFIP du 12 mars 2010 modifiant les seuils d'imputation de la dépense conduisant à exécuter en titre 3 certaines dépenses qui l'étaient auparavant en titre 5 », la Cour a déjà fait valoir qu'il n'existe aucune raison valable pour laquelle la DGAC devrait s'exonérer, à la différence des autres administrations, du respect de cette règle.

Comme l'an dernier, la vraie raison avancée par la direction est une raison d'affichage : « la budgétisation en titre 5 de l'ensemble des dépenses relatives aux investissements, en particulier pour le programme 612, permet de présenter l'effort d'investissement de la DSNA « complet », dans toutes ses composantes : immobilisations corporelles (génie civil, serveurs, infrastructures de communication, etc.) et immobilisations incorporelles (logiciels, études, assistance) ». Cette raison ne paraît pas suffisante pour s'exonérer des règles de présentation applicables à toutes les administrations.

La DGAC a mis en œuvre la recommandation formulée par la Cour à compter du RAP 2020 en améliorant l'information apportée sur ce sujet dans les documents budgétaires annexés aux lois de finances, en intégrant un tableau explicatif présentant la répartition des dépenses budgétées en titre 5 et donnant lieu à exécution en titre 3. Depuis le PAP 2022, la direction présente le montant prévisionnel de fongibilité.

La Cour considère, au vu de l'étroite correspondance entre prévision et exécution, que les mouvements en fongibilité de titre 5 en titre 3 ne résultent pas de difficultés de prévision ou d'exécution particulières et que ces artifices de présentation n'ont plus lieu d'être. La Cour modifie sa recommandation et demande donc la suppression de cette « fongibilité » artificielle.

### 3. (DGAC, DB) : affiner l'exercice de programmation des crédits en tenant davantage compte des reports et des fonds de concours

La direction indique qu'elle « 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 veille à améliorer ses outils de programmation et notamment de recourir plus souvent à la budgétisation en AE≠CP de ses investissements ». La direction précise toutefois que « les taux d'exécution 2020 et 2021, identifiés par la Cour comme étant en deçà des crédits disponibles, s'expliquent (...) par le contexte induit par la crise sanitaire. En effet, la DGAC se voit contrainte depuis deux ans de procéder à d'importants exercices de reprogrammation de ses dépenses, du fait des différentes mesures de confinement (empêchant de mettre en œuvre certains projets) ou de difficultés d'approvisionnement des matières premières, notamment en Outre-Mer, qui ont été connues par l'ensemble des secteurs économiques dans le contexte de reprise de l'activité. (...) Ces sous-consommations étant majoritairement liées à des décalages dans la mise en œuvre de projets, celles-ci engendrent des reports de crédits. C'est ainsi que les montants « importants » de reports de crédits issus de l'exercice n-1 sont directement liés à la gestion heurtée décrite supra et leur prise en compte au moment de la budgétisation s'est avérée difficile lors des deux derniers exercices. La demande de reports de crédits de 2022 sur 2023 sera en diminution par rapport à l'année dernière. ».

La Cour prend acte des explications fournies par le gestionnaire mais maintient sa recommandation.

4. (DGAC, DB) : *assurer un suivi spécifique de la dette du budget annexe, incluant une trajectoire prévisionnelle de l'encours, et en rendre compte dans les documents budgétaires (recommandation nouvelle)*

La DGAC répond à la Cour que « la révision de la loi organique introduite par la loi n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 souligne l'importance du suivi de l'endettement du budget de l'Etat, avec notamment l'introduction d'un temps dédié à ce sujet dans la discussion parlementaire au début de la session ordinaire d'automne. Ainsi, l'article 18 de la LOLF prévoit désormais que, « la dette nette de chaque budget annexe [doit faire] l'objet d'un suivi spécifique ». Conformément à ces dispositions, le projet annuel de performance pour 2023 présente le plafond d'endettement du BACEA et informe sur la dette nette du budget annexe. »

La Cour prend acte des changements intervenant à compter du PAP 2023 et modifie sa recommandation, dans le sens d'une information et d'une transparence plus complètes pour le Parlement.

5. (DGAC, DB) : *lors de la contractualisation de la capacité d'emprunt de la DGAC auprès de l'Agence France Trésor, réserver le recours aux emprunts de moyen-long terme au financement des investissements nouveaux non autofinancés et financer les besoins de trésorerie par des emprunts de court terme.*

Ainsi qu'il a été indiqué, la DGAC considère que, dès lors que les niveaux empruntés couvrent « un besoin de trésorerie de long terme », découlant de la crise du secteur, soit un déficit prolongé d'exploitation et non des investissements, le recours à des prêts de durées différentes et en usant de la modulation des taux perd de sa pertinence. Elle souligne que les mécanismes de lissage du rattrapage des pertes de recettes auprès des compagnies sont eux-mêmes dimensionnés sur le long terme, « pendant 7 ans à partir de 2023 jusqu'à la fin de la décennie pour soutenir les compagnies aériennes », et que dès lors « la maturité des emprunts levés doit mécaniquement être d'une durée proche de celle du besoin en trésorerie, soit 10 ans environ jusqu'en 2029 ». La direction souligne également que « la sortie de la norme de dépenses de ces opérations devrait apporter de la souplesse en gestion ».

Du point de vue de la Cour, la sortie de la dette du budget annexe de la norme de dépense et son suivi via un compte de concours financiers géré par l'AFT redessine le périmètre des responsabilités des acteurs, celle de l'AFT relevant de la gestion de l'encours tandis que le budget annexe a pour mission, pour l'essentiel, de dynamiser ses recettes tout en maîtrisant ses charges de façon à dégager des soldes budgétaires positifs et accélérer ainsi sa trajectoire de désendettement. La recommandation est supprimée.

6. (DGAC, DB) : *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 à alimenter le fonds créé par le décret n° 98-1096 du 4 décembre 1998.*

La DGAC indique qu'un projet de convention de gestion administrative pourrait être signé début 2023, avec effet rétroactif au 1er janvier 2023. La recommandation est maintenue.

7. *(DGAC, DB): dans le cadre du suivi de la dette, rétablir une cible relative à l'indicateur mesurant le ratio d'endettement du budget annexe (recommandation nouvelle)*

La DGAC a rétabli des cibles pluriannuelles relatives à l'indicateur mentionné. La recommandation est supprimée.

## **II - Nouvelles recommandations**

1. *(DGAC, DB ; 2023) : rendre la présentation budgétaire des titres 3 et 5 du budget annexe conforme aux règles comptables (recommandation modifiée) ;*
2. *((DGAC, DB ; 2023) : mentionner dans les documents budgétaires, selon la LOLF, la trajectoire de désendettement, en valeur, du budget annexe (recommandation nouvelle).*

## **III - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2022**

1. *(DGAC, DB ; 2023) définir les modalités d'évaluation du coût et des gains de productivité attendus du prochain protocole social, et en rendre compte par la suite dans les documents budgétaires (recommandation maintenue) ;*
2. *(DGAC, DB ; 2023) : rendre la présentation budgétaire des titres 3 et 5 du budget annexe conforme aux règles comptables (recommandation modifiée) ;*
3. *(DGAC, DB ; 2023) : Affiner l'exercice de programmation des crédits en tenant davantage compte des reports et des fonds de concours (recommandation maintenue) ;*
4. *(DGAC, DB ; 2023) : mentionner dans les documents budgétaires, selon la LOLF, la trajectoire de désendettement, en valeur, du budget annexe (recommandation nouvelle) ;*
5. *(DGAC, 2023) : 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 à alimenter le fonds créé par le décret n° 98-1096 du 4 décembre 1998 (recommandation maintenue).*

## **ANNEXES**

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

**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'Etat 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>*

**L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé : insertion au rapport public annuel 2017, tome II (février 2017)**

*<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/11-action-sociale-direction-generale-aviation-civile-Tome-2.pdf>*

**Les investissements de la direction générale de l'aviation civile : référé du 20 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 : référé du 8 septembre 2014**

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

**La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse : insertion au rapport public annuel 2013 (février 2013)**

*[https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/1\\_3\\_DGAC.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/1_3_DGAC.pdf)*

**Le personnel du contrôle de la navigation aérienne : insertion au rapport public annuel 2011, tome 2 (février 2011)**

*<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RPA-2011-Tome2.pdf>*

## Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

| N° 2021 | Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021                                                                                                                                                                                                                                          | Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre* |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 1       | Définir les modalités d'évaluation du coût et des gains de productivité attendus du prochain protocole social, et en rendre compte par la suite dans les documents budgétaires                                                                                                                                  | Non mise en œuvre                                   |
| 2       | Préciser, dans les PAP, pour les crédits de titre 5, la répartition entre ceux qui seront exécutés en titre 5 et ceux qui seront exécutés en titre 3 et, dans les RAP, le montant des crédits exécutés de titre 3 qui avaient été imputés en titre 5 dans la LFI                                                | Mise en œuvre                                       |
| 3       | Affiner l'exercice de programmation des crédits en tenant davantage compte des reports et des fonds de concours                                                                                                                                                                                                 | Mise en œuvre incomplète                            |
| 4       | Assurer un suivi spécifique de la dette du budget annexe, incluant une trajectoire prévisionnelle de l'encours, et en rendre compte dans les documents budgétaires                                                                                                                                              | Mise en œuvre incomplète                            |
| 5       | Lors de la contractualisation de la capacité d'emprunt de la DGAC auprès de l'Agence France Trésor, réserver le recours aux emprunts de moyen-long terme au financement des investissements nouveaux non autofinancés et financer les besoins de trésorerie par des emprunts de court terme                     | Devenue sans objet                                  |
| 6       | 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 à alimenter le fonds créé par le décret n° 98-1096 du 4 décembre 1998 | Non mise en œuvre                                   |
| 7       | Dans le cadre du suivi de la dette, rétablir une cible relative à l'indicateur mesurant le ratio d'endettement du budget annexe                                                                                                                                                                                 | Mise en œuvre                                       |

\* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

### Annexe n° 3 : programmation et exécution des crédits en 2022

| <i>(en M€)</i>                                           | <b>P. 612 -<br/>Navigation<br/>aérienne</b> | <b>P. 613 - Soutien<br/>aux prestations<br/>de l'aviation<br/>civile</b> | <b>P. 614 - Transports<br/>aériens, surveillance<br/>et certification</b> | <b>Budget<br/>annexe</b> |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| <b>AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT</b>                        |                                             |                                                                          |                                                                           |                          |
| <b>LFI</b>                                               | 573,3                                       | 1 754,5                                                                  | 45,1                                                                      | <b>2 373,0</b>           |
| <b>LFR</b>                                               |                                             | 11,8                                                                     | 0,9                                                                       | <b>12,7</b>              |
| <b>Total des mouvements de crédits</b>                   | 116,1                                       | -22,8                                                                    | 1,7                                                                       | <b>94,9</b>              |
| <b>Dont :</b>                                            |                                             |                                                                          |                                                                           |                          |
| <i>Reports</i>                                           | 116,1                                       | 4,1                                                                      | 3,7                                                                       | <b>123,8</b>             |
| <i>Décret de virements</i>                               |                                             |                                                                          |                                                                           |                          |
| <i>Décret de transferts</i>                              |                                             |                                                                          |                                                                           |                          |
| <i>Décrets d'avances</i>                                 |                                             |                                                                          |                                                                           |                          |
| <i>Répartition dépenses accidentelles</i>                |                                             |                                                                          |                                                                           |                          |
| <i>Annulations</i>                                       |                                             | -26,9                                                                    | -2,0                                                                      | <b>-28,9</b>             |
| <b>Fonds de concours et attributions<br/>de produits</b> | 10,5                                        | 6,8                                                                      | 6,4                                                                       | <b>23,7</b>              |
| <b>Total des crédits disponibles</b>                     | 699,9                                       | 1 756,4                                                                  | 56,1                                                                      | <b>2 512,4</b>           |
| <b>Crédits consommés</b>                                 | <b>615,4</b>                                | <b>1 742,9</b>                                                           | <b>53,6</b>                                                               | <b>2 411,9</b>           |
| <b>CREDITS DE PAIEMENT</b>                               |                                             |                                                                          |                                                                           |                          |
| <b>LFI</b>                                               | 581,8                                       | 1 754,5                                                                  | 45,1                                                                      | <b>2 381,4</b>           |
| <b>LFR</b>                                               |                                             | 9,8                                                                      | 0,9                                                                       | <b>10,7</b>              |
| <b>Total des mouvements de crédits</b>                   | 38,7                                        | -18,6                                                                    | -0,5                                                                      | <b>19,6</b>              |
| <b>Dont :</b>                                            |                                             |                                                                          |                                                                           |                          |
| <i>Reports</i>                                           | 41,7                                        | 10,4                                                                     | 1,5                                                                       | <b>53,5</b>              |
| <i>Décret de virements</i>                               |                                             |                                                                          |                                                                           |                          |
| <i>Décret de transferts</i>                              |                                             |                                                                          |                                                                           |                          |
| <i>Décrets d'avances</i>                                 |                                             |                                                                          |                                                                           |                          |
| <i>Répartition dépenses accidentelles</i>                |                                             |                                                                          |                                                                           |                          |
| <i>Annulations</i>                                       | -3,0                                        | -28,9                                                                    | -2,0                                                                      | <b>-33,9</b>             |
| <b>Fonds de concours et attributions<br/>de produits</b> | 10,5                                        | 6,8                                                                      | 6,4                                                                       | <b>23,7</b>              |
| <b>Total des crédits disponibles</b>                     | 630,9                                       | 1 760,7                                                                  | 53,9                                                                      | <b>2 445,5</b>           |
| <b>Crédits consommés</b>                                 | <b>615,5</b>                                | <b>1 736,0</b>                                                           | <b>50,7</b>                                                               | <b>2 402,2</b>           |

### Annexe n° 4 : décomposition des dépenses 2022 par titre

| AE (en M€)          |         | P. 612 | P. 613  | P. 614 | Budget annexe |
|---------------------|---------|--------|---------|--------|---------------|
| Exécution 2021      | Titre 2 |        | 1 184,7 |        | 1 184,7       |
|                     | Titre 3 | 392,1  | 166,5   | 36,4   | 595,1         |
|                     | Titre 5 | 208,6  | 231,4   | 6,6    | 446,7         |
|                     | Titre 6 | 0,1    | 0,2     | 2,0    | 2,3           |
|                     | Titre 7 |        | 2,0     |        | 2,0           |
| LFI 2022            | Titre 2 |        | 1 214,1 |        | 1 214,1       |
|                     | Titre 3 | 306,7  | 157,7   | 27,1   | 491,5         |
|                     | Titre 5 | 266,7  | 379,5   | 16,0   | 662,2         |
|                     | Titre 6 | 0,03   | 0,1     | 2,0    | 2,2           |
|                     | Titre 7 |        | 3,0     |        | 3,0           |
| Exécution 2022      | Titre 2 |        | 1 220,0 |        | 1 220,0       |
|                     | Titre 3 | 406,6  | 175,3   | 41,3   | 623,2         |
|                     | Titre 5 | 208,7  | 344,4   | 7,3    | 560,3         |
|                     | Titre 6 | 0,07   | 0,3     | 5,0    | 5,4           |
|                     | Titre 7 |        | 3,0     |        | 3,0           |
| Évolution 2022/2021 | Titre 2 |        | 3,0%    |        | 3,0%          |
|                     | Titre 3 | 3,7%   | 5,2%    | 13,5%  | 4,7%          |
|                     | Titre 5 | 0,0%   | 48,8%   | 10,0%  | 25,4%         |
|                     | Titre 6 | -42,9% | 71,1%   | 151,5% | 135,2%        |
|                     | Titre 7 |        | 50,0%   |        | 50,0%         |
| CP (en M€)          |         | P. 612 | P. 613  | P. 614 | Budget annexe |
| Exécution 2021      | Titre 2 |        | 1 184,7 |        | 1 184,7       |
|                     | Titre 3 | 402,4  | 161,6   | 34,5   | 598,5         |
|                     | Titre 5 | 190,3  | 228,9   | 6,9    | 426,1         |
|                     | Titre 6 | 0,04   | 0,02    | 2,1    | 2,3           |
|                     | Titre 7 |        | 2,0     |        | 2,0           |
| LFI 2022            | Titre 2 |        | 1 214,1 |        | 1 214,1       |
|                     | Titre 3 | 306,7  | 157,7   | 27,1   | 491,5         |
|                     | Titre 5 | 275,1  | 379,5   | 16,0   | 670,6         |
|                     | Titre 6 | 0,03   | 0,1     | 2,0    | 2,2           |
|                     | Titre 7 |        | 3,0     |        | 3,0           |
| Exécution 2022      | Titre 2 |        | 1 220,0 |        | 1 220,0       |
|                     | Titre 3 | 405,9  | 166,7   | 38,2   | 610,8         |
|                     | Titre 5 | 209,6  | 346,0   | 7,3    | 562,9         |
|                     | Titre 6 | 0,07   | 0,3     | 5,1    | 5,5           |
|                     | Titre 7 |        | 3,0     |        | 3,0           |
| Évolution 2022/2021 | Titre 2 |        | 3,0%    |        | 3,0%          |
|                     | Titre 3 | 0,9%   | 3,2%    | 10,7%  | 2,1%          |
|                     | Titre 5 | 10,1%  | 51,2%   | 6,5%   | 32,1%         |
|                     | Titre 6 | 83,3%  | 73,7%   | 146,2% | 140,2%        |
|                     | Titre 7 |        | 50,0%   |        | 50,0%         |

Source : Cour des comptes à partir des données DGAC

## Annexe n° 5 : emplois et masse salariale

Tableau n° 29 : détail de la variation de la masse salariale

| en millions d'euros et hors CAS Pensions | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         |
|------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Socle exécution n-1 (périmètre n)</b> | <b>885,1</b> | <b>905,9</b> | <b>914,4</b> | <b>913,6</b> | <b>906,9</b> |
| Débasage                                 |              |              |              | -0,11        | 2,9          |
| Rebasage                                 | 11,2         | 10,2         | 2,5          | -0,94        | 1,3          |
| schéma d'emploi                          | -0,5         | 1,0          |              |              |              |
| Impact schéma d'emploi 2020              |              |              | 0,9          | 1,88         | 1,9          |
| Impact schéma d'emploi 2021              |              |              | -2,6         | -2,36        | -3,7         |
| mesures générales                        | 0,4          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 8,5          |
| mesures catégorielles                    | 13,6         | 7,0          | 2,4          | 0,5          | 1,2          |
| GVT positif (mesures individuelles)      | 18,0         | 18,3         | 19,0         | 18,22        | 19,8         |
| GVT négatif (effet noria)                | -19,2        | -20,7        | -19,7        | -14,21       | -15,9        |
| mesures diverses                         | 5,6          | 0,0          | -3,4         | -9,79        | 14,1         |
| <b>Exécution n</b>                       | <b>914,2</b> | <b>921,7</b> | <b>913,5</b> | <b>906,9</b> | <b>937,0</b> |

Source : DGAC

Tableau n° 30 : évolution et exécution du plafond d'emplois du BACEA

| en ETPT                          | 2018    | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | Évolution 2022/2021 |
|----------------------------------|---------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| Plafond d'emplois (LFI)          | 10 677* | 10 545 | 10 544 | 10 544 | 10 451 | - 0,9 %             |
| Transferts prévus en gestion     | 0       | 0      | 0      | 0      | 0      |                     |
| Exécution du plafond d'emplois   | 10 423  | 10 440 | 10 420 | 10 406 | 10 289 | -1,1 %              |
| Ecart entre plafond et exécution | -254    | -105   | -124   | -138   | -162-  | 17,4 %              |

Source : DGAC

\* Ce plafond avait été abaissé par la LFR 2018 à 10 536. L'écart entre ce plafond abaissé et l'exécution est de -113

Tableau n° 31 : schéma d'emploi

| en ETP                                            | Exécution 2018 | Exécution 2019 | Exécution 2020 | Exécution 2021 | LFI 2022 | Exécution 2022 |
|---------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------|----------------|
| Sorties totales                                   | 440            | 419            | 387            | 338            | 338      | 454            |
| Entrées                                           | 440            | 419            | 387            | 334            | 266      | 382            |
| Variation des ETP (entrées moins sorties totales) | 0              | 0              | 0              | -4             | -72      | -72            |

Source : DGAC

## Annexe n° 6 : dépenses de fonctionnement

**Tableau n° 32 : évolution des dépenses de fonctionnement  
(hors dotation aux amortissements)**

| <i>CP (en M€)</i>            | Exécution<br>2020 | LFI 2021 | Exécution<br>2021 | LFI 2022 | Exécution<br>2022 |
|------------------------------|-------------------|----------|-------------------|----------|-------------------|
| Dépenses à périmètre courant | 586,98            | 498,62   | 598,51            | 491,54   | 610,85            |

Source : DGAC

**Tableau n° 33 : répartition des crédits de titre 3 entre programmes en 2022**

| <i>CP (en M€)</i> | LFI 2022      | Crédits ouverts | Dépenses nettes | Taux de<br>consommation |
|-------------------|---------------|-----------------|-----------------|-------------------------|
| Programme 612     | 306,66        | 328,36          | 405,88          | 123,6 %                 |
| Programme 613     | 157,74        | 158,53          | 166,74          | 105,2 %                 |
| Programme 614     | 27,13         | 34,75           | 38,23           | 110,0 %                 |
| <b>TOTAL</b>      | <b>491,54</b> | <b>521,63</b>   | <b>610,85</b>   | <b>117,1 %</b>          |

Source : DGAC

## Annexe n° 7 : dépenses d'investissement

**Tableau n° 34 : évolution des dépenses d'investissement de la DGAC, 2017-2018**

| Crédits de paiement en M€               | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | 2020           | 2021           | LFI 2022       | Exécution 2022 |
|-----------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Investissement</b>                   | <b>431,5</b>   | <b>403,6</b>   | <b>332,5</b>   | <b>304,6</b>   | <b>304,6</b>   | <b>426,1</b>   | <b>670,6</b>   | <b>562,9</b>   |
| <i>dont remboursement d'emprunt</i>     | 225,6          | 172,8          | 137,7          | 106,3          | 106,3          | 221,9          | 348,0          | 332,0          |
| <i>dont investissement</i>              | 205,9          | 230,8          | 194,8          | 198,3          | 198,3          | 204,2          | 322,7          | 230,9          |
| Évolution annuelle (hors remb. emprunt) | 0,8%           | 12,1%          | -15,6 %        | 1,8 %          | 1,8 %          | 3,0 %          | 3,3 %          | 13,1 %         |
| <b>TOTAL dépenses BACEA</b>             | <b>2 166,6</b> | <b>2 174,3</b> | <b>2 125,8</b> | <b>2 088,8</b> | <b>2 088,8</b> | <b>2 213,6</b> | <b>2 381,4</b> | <b>2 402,2</b> |
| <i>Part de l'investissement</i>         | 9,5%           | 10,6%          | 9,2 %          | 9,5 %          | 9,5 %          | 9,2 %          | 13,6 %         | 9,6 %          |
| <i>Part de remboursement d'emprunt</i>  | 10,4%          | 7,9%           | 6,5 %          | 5,1 %          | 5,1 %          | 10,0 %         | 14,6 %         | 13,8 %         |

Source : DGAC

**Tableau n° 35 : dépenses d'investissement par programme, 2022**

| CP (en M€)                                          | LFI 2022     | Crédits ouverts | Dépenses nettes | Taux de consommation |
|-----------------------------------------------------|--------------|-----------------|-----------------|----------------------|
| Programme 612                                       | 275,1        | 302,5           | 209,6           | 68,6 %               |
| Programme 613                                       | 379,5        | 370,8           | 346,0           | 93,3 %               |
| <i>Programme 613 (hors remboursement d'emprunt)</i> | 31,5         | 22,8            | 14              | 61,4 %               |
| Programme 614                                       | 16,0         | 14,2            | 7,3             | 51,4 %               |
| <b>TOTAL</b>                                        | <b>670,6</b> | <b>687,5</b>    | <b>562,9</b>    | <b>81,9 %</b>        |

Source : DGAC

**Tableau n° 36 : principales dépenses d'investissement de la DSNA prévues et reportées, 2022**

| en €                                                              | LFI 2022           |                    | Réalisation 2022   |                    |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|                                                                   | AE                 | CP                 | AE                 | CP                 |
| <b>Programme 612 « Navigation aérienne »</b>                      |                    |                    |                    |                    |
| 4 FLIGHT                                                          | 55 700 000         | 60 000 000         | 95 443 013         | 84 202 898         |
| COFLIGHT                                                          | 20 420 000         | 25 900 000         | 27 921 783         | 22 896 478         |
| SYSAT Groupe 1                                                    | 12 400 000         | 20 630 000         | 22 495 912         | 26 455 349         |
| DATA LINK                                                         | 790 000            | 560 000            | 355                | 225 367            |
| SEAFLIGHT                                                         | 2 190 000          | 1 940 000          | 2 622 935          | 2 277 383          |
| NVCS                                                              | 10 230 000         | 9 130 000          | 5 420 132          | 7 746 618          |
| CATIA                                                             | 0                  | 4 900 000          | 1 545 320          | 3 410 118          |
| ATC TOOLS                                                         | 2 000 000          | 1 200 000          | 338 123            | 178 137            |
| HOLOGARDE                                                         | 2 440 000          | 1 880 000          | 295 100            | 469 713            |
| Network Collaborative Service                                     | 6 060 000          | 5 340 000          | 5 918 925          | 4 857 097          |
| AIM+SEPIA                                                         | 3 880 000          | 4 770 000          | 3 029 467          | 3 824 009          |
| Autres projets d'investissement hors Grands Projets Informatiques | 150 544 000        | 138 868 000        | 167 959 853        | 177 856 618        |
| <b>Total</b>                                                      | <b>266 654 000</b> | <b>275 118 000</b> | <b>332 990 918</b> | <b>334 399 784</b> |

Source : DGAC

## Annexe n° 8 : dépenses d'intervention

|                                                                                                                        | Montant 2020<br>en € | Montant 2021<br>en € | Montant 2022<br>en € |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Soutien à la fédération de vol à voile (FFVV)                                                                          | 520 000              |                      |                      |
| Soutien de la fédération française aéronautique pour la formation des instructeurs (*)                                 | 575 000              |                      |                      |
| Subvention aux associations locales d'action sociale                                                                   | 878 024              |                      |                      |
| Subvention à l'association nationale d'action sociale                                                                  |                      |                      |                      |
| Subvention à l'association pour la réalisation des actions et des missions sociales (ARAMIS)                           | 1 199 404            |                      |                      |
| Subvention à l'association nationales des anciens fonctionnaires de l'aviation civile et de la météorologie (ANAFACEM) | 60 500               |                      |                      |
| Subvention à la fondation des œuvres sociales de l'air (FOSA)                                                          | 50 000               |                      |                      |
| Subvention à l'Union nationale des associations sportives de la DGAC et Météo France (UNASACEM)                        | 100 670              |                      |                      |
| Soutien de la promotion des exportations de sécurité aéroportuaire (PROAVIA)                                           | 40 000               | 40 000               | 40 000               |
| Soutien à la fédération aéronautique française                                                                         |                      |                      |                      |
| Soutien aux fédérations aéronautiques, aéroclubs et associations                                                       | 878 801              | 1 802 038            | 1 987 573            |
| Soutien à la fédération nationale des radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC)                         | 36 000               | 36 000               | 36 000               |
| Fondation Mines Télécom                                                                                                |                      |                      | 30 000               |
| Soutien à la fédération professionnelle du drone civil                                                                 |                      |                      |                      |
| Subvention aux associations œuvrant dans le domaine de l'aviation civile                                               |                      |                      |                      |
| Convention de dialogue social                                                                                          |                      |                      |                      |
| Financement de la météorologie de l'espace à la navigation aérienne internationale                                     | 791 533              |                      |                      |
| Fondation pour une culture de sécurité industrielle (FONCSI)                                                           | 25 000               | 25 000               | 25 000               |
| Subvention à l'association Aéro Biodiversité                                                                           |                      | 75 000               | 75 000               |
| Subvention à l'ONG Aviation sans frontières                                                                            |                      | 20 000               |                      |
| Subvention à l'association Aéronautique et astronautique de France (AAAF)                                              |                      | 15 000               | 15 000               |
| Subvention à l'Académie de l'air et de l'espace (AAE)                                                                  |                      | 15 000               |                      |
| Subventions à divers organismes                                                                                        |                      | 75 743               | 39 358               |
| Soutien aux aéroports référents pour l'amélioration de l'assistance météorologique à la navigation aérienne            |                      | 91 590               | 131 513              |
| Subvention à la collecte localisation satellites (CNES)                                                                |                      | 91 000               |                      |
| Subvention CGEDD                                                                                                       |                      |                      | 178 000              |
| Subvention à l'association les Chevaliers du ciel                                                                      |                      |                      | 5 000                |
| Subvention à l'association française des femmes pilotes                                                                |                      |                      | 1 500                |
| Subvention au GIACRE                                                                                                   |                      |                      | 1 500                |
| Participation à l'OACI                                                                                                 |                      |                      | 2 926 554            |
| <b>TOTAL</b>                                                                                                           | <b>5 154 932</b>     | <b>2 286 371</b>     | <b>5 491 998</b>     |

(\*) La formation des instructeurs de la FFA, supportée majoritairement par l'ENAC (ex SEFA) jusqu'en 2010, a fait l'objet en 2011 d'une mesure de périmètre entre l'ENAC et la DTA. Ainsi, depuis 2011, une subvention est versée à la FFA pour la formation d'environ 75 instructeurs par an.

Source : DGAC

## Annexe n° 9 : évolution de la présentation budgétaire au projet annuel de performances du budget annexe

Tableau n° 37 : tableau de présentation budgétaire du budget annexe, PAP 2022

| Dépenses<br>(crédits de paiement prévus)           |                       | Recettes                                                                          |                      |
|----------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Section des opérations courantes                   |                       |                                                                                   |                      |
| Achats et services extérieurs                      | 139 440 205           | Ventes                                                                            | 1 334 331 475        |
| Impôts, taxes et versements assimilés hors titre 2 | 803 000               | Subventions d'exploitation                                                        |                      |
| Charges éligibles au titre 2                       | 1 214 064 670         | Autres produits de gestion courante                                               | 335 292 789          |
| Subventions, transferts et interventions           | 94 025 000            | Produits financiers                                                               | 1 594                |
| Autres charges de gestion courante                 | 236 286 216           | Produits exceptionnels hors cessions                                              | 274 247              |
| Charges financières                                | 22 274 238            |                                                                                   |                      |
| Charges exceptionnelles                            | 910 000               |                                                                                   |                      |
| <b>Total des dépenses courantes (I)</b>            | <b>1 707 803 329</b>  | <b>Total des recettes courantes (II)</b>                                          | <b>1 669 900 105</b> |
|                                                    |                       | <b>Solde des opérations courantes (III = II - I)</b>                              | <b>-37 903 224</b>   |
| Section des opérations en capital                  |                       |                                                                                   |                      |
| Amortissements des prêts et avances (IV)           | 347 978 384           | Produit de cession des immobilisations affectées à la dette (Art 61 LFI 2011) (V) | 2 000 000            |
|                                                    |                       | <b>Solde prudentiel (VI = III +V - IV)</b>                                        | <b>-383 881 608</b>  |
| Majoration de l'amortissement de la dette          |                       | Produit brut des emprunts                                                         | 709 539 051          |
| Acquisitions d'immobilisations                     | 325 657 443           | Produit de cessions des actifs                                                    |                      |
|                                                    |                       | Autres recettes en capital                                                        |                      |
| <b>Total des dépenses en capital (VII)</b>         | <b>673 635 827</b>    | <b>Total des recettes en capital (VIII)</b>                                       | <b>711 539 051</b>   |
| <b>Total des dépenses (I+VII=IX)</b>               | <b>2 381 439 156;</b> | <b>Total des recettes (II+VIII=X)</b>                                             | <b>2 381 439 156</b> |
|                                                    |                       | <b>Solde du budget annexe (X - IX)</b>                                            |                      |
| Rappel évaluation des FdC et AdP                   | 18 336 412            | Rappel évaluation des FdC et AdP                                                  | 18 336 412           |

**Tableau n° 38 : tableau de présentation budgétaire du budget annexe, PAP 2023**

(en millions d'euros)

| Activité courante                                  |                 |                                                                                                                                         |                 |
|----------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Dépenses par titre<br>(crédits de paiement prévus) |                 | Recettes                                                                                                                                |                 |
| Dépenses de personnel (T2)                         | 1 282,00        | Redevances de route                                                                                                                     | 1 481,76        |
| dont personnels en activité                        | 988,22          | Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne pour la métropole                                                         | 230,30          |
| dont pensions                                      | 293,78          | Redevance océanique et redevances pour services terminaux de la circulation aérienne en outre-mer                                       | 34,30           |
| Dépenses de fonctionnement (T3)                    | 494,14          | Redevances de surveillance et de certification                                                                                          | 25,55           |
| Charges de la dette de l'État (T4)                 | 21,75           | Tarif de l'aviation civile (part de la taxe sur le transport aérien de marchandises et de la taxe sur le transport aérien de passagers) | 444,32          |
| Dépenses d'investissement (T5)                     | 321,75          | Tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers                                                                     |                 |
| Dépenses d'intervention (T6)                       | 2,18            | Contribution Bâle-Mulhouse                                                                                                              | 5,56            |
| Dépenses d'opérations financières (T7)             |                 | Frais d'assiette et recouvrement sur taxes perçues pour le compte de tiers                                                              | 5,10            |
|                                                    |                 | Recettes diverses                                                                                                                       | 3,50            |
|                                                    |                 | Produit de cession d'actif                                                                                                              | 2,00            |
| <b>Total des dépenses (A)</b>                      | <b>2 121,82</b> | <b>Total des recettes (B)</b>                                                                                                           | <b>2 232,39</b> |
|                                                    |                 | <b>Solde budgétaire 2023 reporté au PLF (B-A)</b>                                                                                       | <b>+110,57</b>  |
| Financement de l'activité                          |                 |                                                                                                                                         |                 |
| Emplois                                            |                 | Ressources                                                                                                                              |                 |
| Remboursement d'emprunt                            | 367,19          | Nouvel emprunt                                                                                                                          | 256,62          |
|                                                    |                 | Autre ressource de financement                                                                                                          |                 |
| <b>Total des emplois (C)</b>                       | <b>367,19</b>   | <b>Total des ressources (D)</b>                                                                                                         | <b>256,62</b>   |
|                                                    |                 | <b>Solde financier (B+D-A-C)</b>                                                                                                        | <b>0,00</b>     |
| Trésorerie et dette                                |                 |                                                                                                                                         |                 |
| Trésorerie                                         |                 | Dette                                                                                                                                   |                 |
|                                                    |                 | Encours de dette au 31/12/2022 (E)                                                                                                      | 2 710,02        |
|                                                    |                 | Flux résultant du financement en 2023 (F=D-C)                                                                                           | -110,57         |
|                                                    |                 | <b>Plafond de dette autorisé au 31/12/2023 (G=E+F)</b>                                                                                  | <b>2 599,45</b> |
| Trésorerie prévue au 31/12/2023 (H)                | 250,00          | <b>Dette nette au 31/12/2023 (G-H)</b>                                                                                                  | <b>2 349,45</b> |