



Budget annexe Contrôle et exploitation aériens

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2021

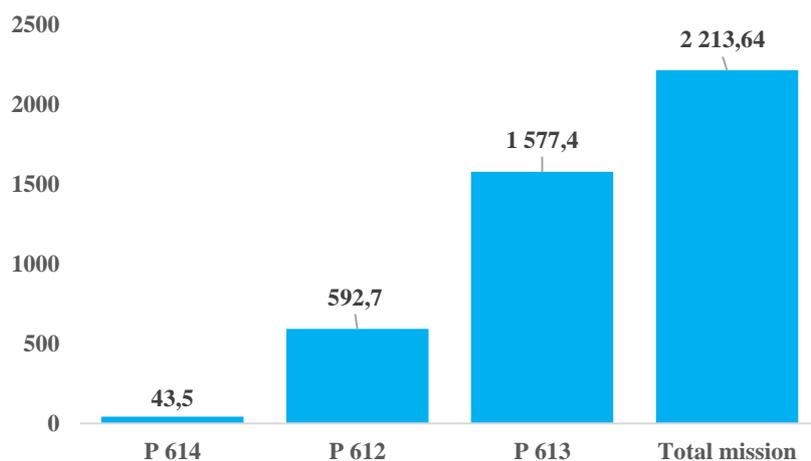
Budget annexe Contrôle et exploitation aériens

Programme 612 – Navigation aérienne

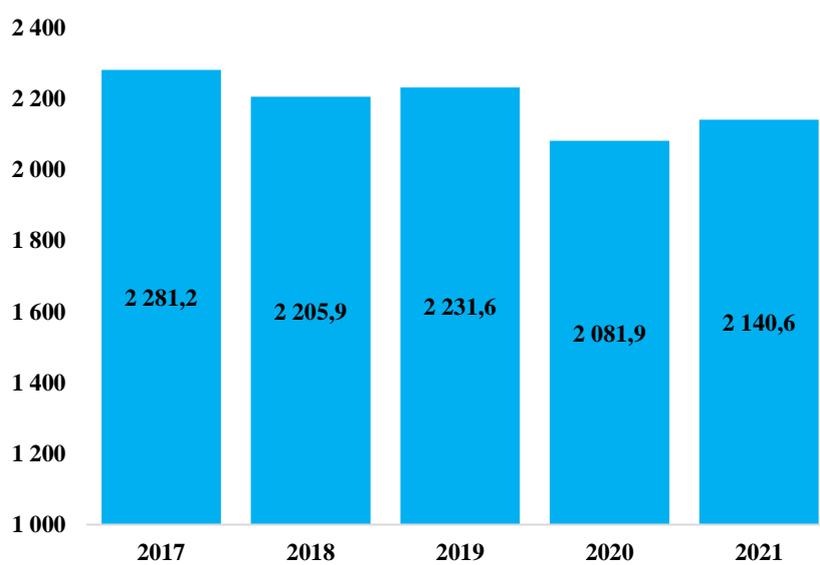
Programme 613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile

Programme 614 – Transports aériens, surveillance et certification

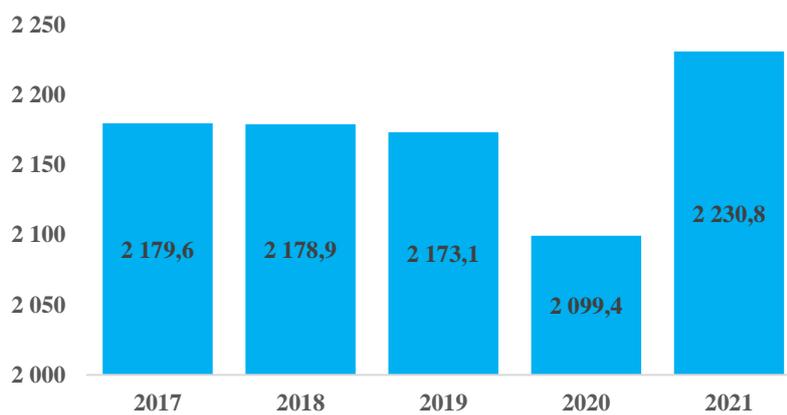
Graphique n° 1 : dépenses 2021 (CP, en M€)



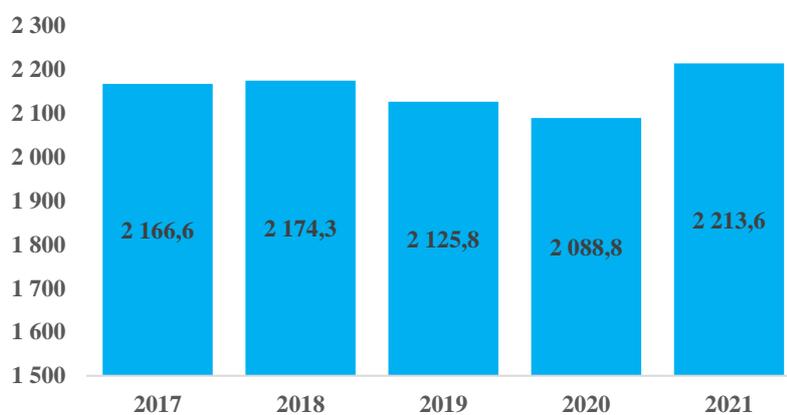
Source : Cour des comptes d'après DGAC

Graphique n° 2 : recettes (en M€)

Source : Cour des comptes d'après DGAC

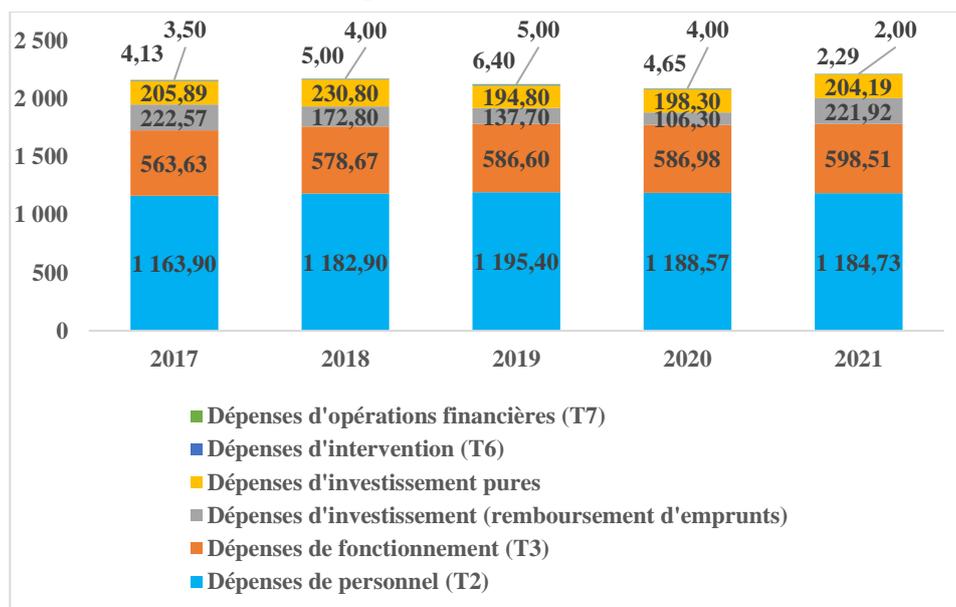
Graphique n° 3 : dépenses (AE, en M€)

Source : Cour des comptes d'après DGAC

Graphique n° 4 : dépenses (CP, en M€)

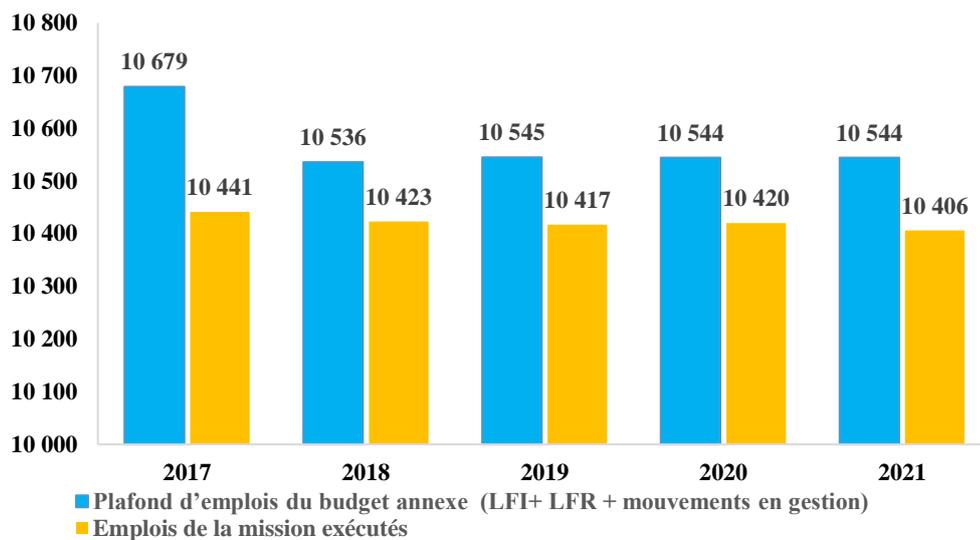
Source : Cour des comptes d'après DGAC

Graphique n° 5 : répartition des dépenses 2017-2021 du budget annexe par titre (CP, en M€)



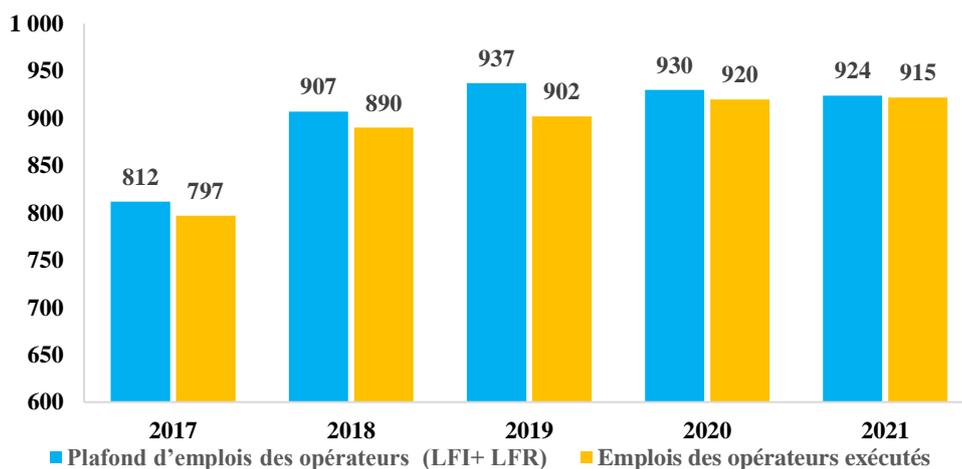
Source : Cour des comptes d'après DGAC

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



Source : Cour des comptes d'après DGAC

Graphique n° 7 : plafond d'emplois et exécution de l'ENAC (en ETPT)



Source : Cour des comptes d'après DGAC

Synthèse

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* retrace les moyens mis à la disposition de la direction générale de l'aviation civile pour mener à bien les missions de navigation, de contrôle, de réglementation, de délivrance d'autorisations et d'agrément qui lui incombent dans le domaine du transport aérien civil. Ces missions sont portées par le programme 612 qui regroupe les moyens consacrés à la navigation aérienne, le programme 613 qui est le programme support de la direction, et le programme 614 qui reçoit, les moyens consacrés à la politique de sécurité et sûreté.

Depuis 2009, constatant que le budget annexe retrace de fait l'exécution de missions relevant des fonctions régaliennes de l'Etat, la Cour dénonçait le défaut de conformité du budget annexe avec l'article 18 de la LOLF, qui réservait cette forme juridique aux seules activités de prestation de biens ou de services donnant lieu au paiement de redevances. Cette recommandation ne sera désormais plus d'actualité, puisque le législateur a, par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, révisé le dispositif de la LOLF, élargissant de fait le périmètre des opérations retraçables au sein des budgets annexes.

L'exercice 2021 se caractérise, comme l'exercice 2020, par la forte attrition des recettes du budget annexe, directement affectées par la crise sanitaire qui a provoqué un effondrement du trafic aérien. Malgré un début de reprise des vols, les recettes restent largement en recul par rapport à 2019, exercice de référence d'avant-crise. Alors que celles-ci étaient effectivement de 2 194,6 M€ en 2019, elles restent encore inférieures de plus de moitié en 2021, à 1 034,8 M€. Même si 2021 marque donc un début de reprise par rapport à 2020, celui-ci reste bien fragile.

Compte tenu de cette situation, **le recours à un endettement massif, pour la deuxième année consécutive, est apparu inévitable** pour la DGAC. Initialement envisagée en PAP à hauteur de 711 M€, l'autorisation demandée a fait l'objet d'ajustements en cours de discussion du PLF au Parlement, au vu de la dégradation de la conjoncture. L'autorisation accordée en LFI s'est ainsi élevée à 1060 M€, avant d'être encore rehaussée par loi de finances rectificative à 1 260 M€. Au terme de l'exercice, le recours effectif à l'emprunt a été exécuté à hauteur de 1 100,60 M€.

Les dépenses exécutées sur le budget annexe en 2021 s'élèvent au total à 2 230,8 M€ en AE et 2 213,6 M€ en CP, un niveau d'exécution qui,

quoique supérieur de 131,4 M€ en AE et 124,8 M€ en CP par rapport à l'exécution 2020, reste cependant inférieur à l'autorisation initiale et a fortiori au niveau total des crédits disponibles, une fois les reports et mouvements en gestion pris en compte. Outre la non-levée de la réserve constituée par le budget annexe, qui s'élevait à 36,4 M€ en AE/CP, l'exécution a ainsi vu l'annulation, en loi de finances rectificative, de 61,4M€ d'AE et 62,3 M€ de CP. Ceci porte le niveau de crédits non consommés, réserve non levée et après annulation, à 131,1 M€ en AE et 66,3 M€ en CP. Ces décalages entre programmation et exécution démontrent un besoin de resserrer l'exercice de programmation initiale afin de mieux ajuster la demande de crédits au besoin réel.

Ces données traduisent par ailleurs la difficulté compréhensible que rencontre la direction à traverser une conjoncture fortement défavorable. Elles ne font que souligner l'urgence pour la DGAC de mener à bien les réformes dans lesquelles elle est engagée. Il faut se féliciter que 2021 ait enfin marqué la mise en œuvre d'une gestion en AE≠CP. Une nouvelle UO « Opérations pionnières » est mise en place au sein du programme 612, destinée à suivre l'investissement dédié aux projets les plus emblématiques de la direction. Cette innovation, qui permet à la DGAC de se conformer enfin véritablement aux règles du décret GBCP pour son investissement, ne peut qu'être encouragée. Elle devrait permettre d'améliorer le suivi des projets lourds qui sont conduits par la direction. Cette dernière doit encore s'accoutumer à ce nouveau mode de gestion de ses investissements, qui limitera à terme le volume de reports et l'exécution en titre 3 de crédits de titre 5, et permettra d'affiner la programmation et le pilotage budgétaires. Là comme ailleurs, des marges de progrès existent. La Cour relève aussi des efforts à fournir quant à l'apurement des restes à payer ou le suivi comptable des rattachements de fonds de concours.

Avec un volume de dépenses exécutées supérieur, en valeur absolue, à 2020, l'objectif affiché en PAP de maîtrise des dépenses « aussi bien sur la masse salariale que sur les dépenses de fonctionnement courant » n'est que partiellement atteint, notamment en titre 3, où les dépenses atteignent 598,5 M€ contre 587 M€ en 2020. Les dépenses de titre 5 connaissent une hausse très sensible, passant de 304,6 M€ en 2020 à 426,1 M€. Cette hausse est essentiellement due à la charge de la dette, qui représente en 2021 une dépense de 221,9 M€, contre 106,3 M€ en 2020.

Les dépenses de personnel constituent toujours la masse la plus importante supportée par le budget annexe. Elles représentent en 2021 encore 53,5 % de la dépense, un pourcentage cependant en baisse par rapport à 2020 (56,9 %), compte tenu de la hausse des dépenses de titre 5. Comme à l'occasion des exercices passés, le plafond d'emplois, qui n'avait

pas évolué, à 10 544 ETPT, reste nettement sous-exécuté (10 406). Le schéma d'emploi quant à lui a été exécuté de façon sensiblement différente de la prévision initiale pour ce qui est des volumes d'entrées et de sorties, mais ressort au final avec une légère baisse (-4 ETPT), proche de la prévision initiale à l'équilibre. Consciente des enjeux qui pèsent sur elle, la direction a délibérément limité cette année les recrutements par la voie du concours d'entrée à l'ENAC, avec l'intégration de deux promotions seulement de nouveaux élèves, contre quatre en 2020. Elle est par ailleurs engagée dans une réforme de son organisation interne avec la création de secrétariats interrégionaux et vise la suppression de 200 ETPT à travers la mutualisation et la rationalisation de ses fonctions support.

L'encours de dette atteint 2,7 Md€ à fin 2021. Selon la prévision élaborée en PLF 2022 et au regard des nouvelles autorisations de recours à l'emprunt demandées, il pourrait s'élever à la fin de l'exercice 2022 à 3,3 Md€. Le niveau d'endettement du budget annexe a plus que quadruplé depuis 2019 ; il atteint d'ores et déjà, en trois exercices, un niveau équivalant à 1,5 fois la dépense totale du budget annexe lui-même.

Malgré une capacité au désendettement démontrée dans la période récente, la DGAC se trouve aujourd'hui dans une situation susceptible, à terme plus ou moins rapproché, de mettre en défaut cette capacité. Le retour à un niveau de trafic aérien comparable aux niveaux observés avant crise n'est pas attendu avant 2024, dans les projections les plus optimistes. Encore cet espoir est-il soumis à de réels aléas (rebond de la crise sanitaire, contrainte écologique, etc.) qui maintiennent une forme d'hypothèque sur un véritable retour à la situation de 2019. Le législateur a inscrit dans la loi organique que « *la dette nette de chaque budget annexe fait l'objet d'un suivi spécifique* ». Dans ce contexte, outre l'accélération des réformes entreprises pour gagner en productivité et alléger ses structures de coût, **la direction doit développer une capacité à piloter sa trajectoire de dette et à en rendre mieux compte.**

Recommandations

1. Définir les modalités d'évaluation du coût et des gains de productivité attendus du prochain protocole social, et en rendre compte par la suite dans les documents budgétaires (recommandation modifiée), (*DGAC, direction du budget ; 2022*).
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 (recommandation renouvelée), (*DGAC ; 2022*).
3. Affiner l'exercice de programmation des crédits en tenant davantage compte des reports et des fonds de concours (recommandation nouvelle), (*DGAC, DB ; 2022*).
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 (recommandation nouvelle), (*DGAC, DB ; 2022*).
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 (recommandation renouvelée), (*DGAC, DB ; 2022*).
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 (recommandation renouvelée), (*DGAC ; 2022*).
7. 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), (*DGAC, DB, 2022*).

Sommaire

Synthèse	7
Recommandations.....	10
Introduction.....	13
Chapitre I Analyse de l'exécution budgétaire	16
I - La programmation initiale : des crédits et un droit de tirage en hausse malgré la volonté affichée de maîtriser la dépense.....	16
II - La gestion des crédits et sa régularité.....	18
III - Un résultat fortement déficitaire lié à l'impact de la crise sanitaire sur le trafic aérien.....	21
IV - Une dépense affectée par la charge de la dette.....	22
V - Un niveau de trésorerie plutôt confortable.....	23
VI - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement.....	24
Chapitre II Les recettes	26
I - Les redevances : un rétablissement moindre qu'espéré.....	27
II - Taxe de l'aviation civile : une légère embellie.....	29
III - La taxe de solidarité : une taxation pour tiers.....	30
IV - Les autres produits	31
V - Un recours à l'emprunt supérieur à la prévision initiale.....	31
Chapitre III Les grandes composantes de la dépense	33
I - Une masse salariale impactée à nouveau par la crise sanitaire.....	33
II - Des dépenses de fonctionnement en hausse et qui restent peu lisibles.....	37
III - Des dépenses d'investissement en hausse du fait des remboursements d'emprunt.....	39
IV - Un rebasage important des dépenses d'intervention	41
V - L'École nationale de l'aviation civile	42
Chapitre IV Le cadre budgétaire et la qualité de la gestion.....	44
I - Une programmation des crédits à affiner	44
II - La trajectoire d'endettement du budget annexe et sa soutenabilité à moyen terme.....	47
IV.1 Le recours du budget annexe à l'avance du Trésor.....	49
III - La question du rattachement des activités régaliennes au budget annexe et la révision de la LOLF.....	50
IV - Les moyens consacrés à la politique de transport aérien et la politique de relance du secteur aérien.....	52
V - Un fonds sans personnalité juridique toujours géré de manière irrégulière	55

VI - Des progrès attendus dans le rattachement des fonds de concours du programme 612	56
VII - Une démarche de performance affectée par la crise du secteur	57
Chapitre V Les recommandations de la Cour	61
I - Le suivi des recommandations formulées au titre de 2020.....	61
II - Nouvelles recommandations	63
III - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2021.....	63
Annexes	65

Introduction

Au sein du ministère de la transition écologique (MTE), la direction générale de l'aviation civile a la responsabilité de la mission *Contrôle et exploitation aériens*. La mission rassemble trois programmes et couvre ainsi l'ensemble des aspects de régulation du transport aérien civil en France : le programme 612 *Navigation aérienne* rassemble les moyens consacrés à la navigation aérienne, sous l'autorité de la direction des services de la navigation aérienne. Le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* est le programme support de la DGAC, porteur des crédits de personnels et d'importants crédits de fonctionnement. Enfin le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification* reçoit notamment 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).

S'ajoutent aux missions décrites l'accompagnement et le développement d'une démarche de développement durable du transport aérien, de la politique de réduction des nuisances sonores conduite par l'Agence contre les nuisances sonores aériennes (ACNUSA) et la lutte contre la pollution. Enfin, la DGAC est naturellement partie prenante de l'activité réglementaire conduite dans le cadre européen et international caractérisé notamment par les règlements dits « ciel unique » adoptés en 2004 et 2009, les travaux de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne (AESA) ou encore les prescriptions de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

L'année 2021 a été marquée par la poursuite des travaux de mutualisation des fonctions support visant à la mise en place, en 2022, de huit secrétariats généraux inter-régionaux. A terme, c'est l'organisation et le fonctionnement de la DGAC et de ses directions métiers qui devraient se trouver rationalisés et améliorés.

L'architecture budgétaire de la mission, qui n'avait pas connu d'évolution depuis 2013, est marquée par une innovation en 2021. La direction, en accord avec les autorités budgétaires, lance une expérimentation destinée à améliorer son pilotage budgétaire. Une nouvelle UO dite « Grandes Opérations Pionnières » (UO 48A GOP), positionnée au sein du BOP 1 du programme P612, est ainsi créée. Pour la DSNA, il s'agit d'expérimenter pour son programme technique annuel une gestion budgétaire en AE ≠ CP. Le principe retenu pour cette UO est de disposer de la totalité des AE en début d'opération afin de permettre à

plusieurs services d'effectuer les dépenses s'y rattachant. Les enveloppes AE ≠ CP concernent quatre opérations pionnières qui se dérouleront entre les exercices 2021 et 2024 : CATIA - Tranche 1 - SYSAT G2 - Vigie de Saint-Denis de la Réunion - RTC Remote Tower Center. La prévision budgétaire pour ces quatre opérations se porte à 101,24 M€ en AE (dont 11,7 M€ de report 2020) et 8,35 M€ en CP pour l'exercice 2021.

Les dépenses exécutées sur le budget annexe en 2021 s'élèvent à 2 230,8 M€ en AE et 2 213,6 M€ en CP. Ces dépenses sont en hausse par rapport à 2020. Malgré un début de reprise des vols, les recettes tirées des taxes affectées, principalement les redevances de navigation aérienne et la taxe de l'aviation civile, sont restées plus de deux fois inférieures à l'exercice 2019, avec une collecte se limitant à 1 034,8 M€. Même si 2021 marque donc un début de reprise par rapport à 2020, celui-ci reste bien fragile et le secteur reste durement affecté. A nouveau, la DGAC s'est donc trouvée dans la situation de devoir emprunter massivement pour pouvoir équilibrer le budget annexe. Le recours à l'emprunt en 2021 s'élève ainsi à 1 100,6 M€, ce qui conduit la direction à afficher, en fin d'exercice, un niveau d'endettement sans précédent de 2,7 Md€. Le « suivi de la dette », désormais demandé par le législateur qui est venu réviser l'article 18 de la LOLF définissant les budgets annexes, constitue un enjeu majeur pour les exercices à venir, auquel la DGAC devra répondre en mettant en place les outils de pilotage appropriés.

En application de l'article 9-1 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPPF), le budget annexe est intégré dans la norme de dépenses pilotables de l'Etat. Plus que jamais, les autorités budgétaires sont donc conduites à renforcer leur vigilance quant à l'évolution des dépenses du budget annexe. Celui-ci a continué en 2021 d'exécuter ses dépenses au sein de son propre système d'information financière (SIF), comme par le passé. Une évolution paraît souhaitable et la réflexion est engagée afin que le budget annexe puisse être interfacé avec l'infocentre Chorus, offrant ainsi une meilleure visibilité sur le pilotage de ces crédits, au sein du MTE.

En termes de performance, la DGAC est contrainte, au niveau européen, par l'obligation de se conformer aux standards élaborés par la Commission européenne, à travers la refonte du « ciel unique européen ». Ce projet structure les évolutions de la navigation aérienne dans l'Union. Pour la période 2021-2027, le projet de règlement unique (Single Basic Act), relatif aux entreprises communes du nouveau Programme-cadre pour la recherche et l'innovation (Horizon Europe), prévoit le lancement de

« SESAR¹ 3 », marquant l'entrée dans la 3^e phase de ce programme. Ce nouveau jalon renforce la contrainte d'investissement pour la DGAC, afin de mener à bien ses projets. Au plan écologique, « Clean Aviation » succède à « Clean Sky 2 », s'intégrant au paquet « Fit for 55 » adopté par la Commission européenne le 14 juillet 2021. Celui-ci comporte une proposition de règlement garantissant un système équitable pour le transport aérien durable (carburants alternatifs), une proposition de modification de la directive ETS (marché de droits d'émissions) visant notamment à la mise en œuvre du CORSIA² et à la réduction des quotas ETS gratuits accordés aux compagnies aériennes. Ces contraintes déterminent le pilotage des crédits accordés au secteur dans le cadre du plan de relance.

¹ « Single European Sky Air Traffic Management Research », programme de recherche sur les systèmes de navigation aérienne du ciel unique.

² *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* : programme de compensation carbone pour l'aviation internationale

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale : des crédits et un droit de tirage en hausse malgré la volonté affichée de maîtriser la dépense

La DGAC a présenté sa programmation à l'occasion du PLF 2021 en rappelant que la crise sanitaire, « *épreuve majeure pour le transport aérien* », devait être aussi « *une opportunité pour lui permettre de se moderniser, d'innover et de participer à une relance du secteur aéronautique davantage orientée vers des technologies plus durables en termes de transition écologique* ». Prévoyant une reprise réelle du trafic aérien au niveau constaté avant crise seulement en 2024, la direction anticipait une baisse de recettes de 20 % en 2021 (contre 80 % en 2020), portant l'encours de dette à 2,6 Md€ à la fin de l'exercice.

Compte tenu de cette situation, la DGAC affirmait bâtir sa programmation dans un souci de maîtrise de la dépense (personnels et fonctionnement)³, tout en conservant l'objectif de préparer l'administration à la reprise de l'activité à l'horizon de la fin 2023. La prévision retenue pour 2021 était une baisse de plus de 30 % du trafic par rapport au niveau d'avant crise, soit une reprise partielle du trafic par rapport à 2020, où la chute constatée de celui-ci s'était élevée à 70 %. Le total attendu des recettes de redevances de navigation aérienne était établi à 890,1 M€, en recul de 43 % par rapport à la LFI 2020 (1551 M€). Le recours à l'emprunt destiné à compenser le déficit de recettes était initialement demandé à hauteur de 711 M€ (soit une diminution de 43 % par rapport au recours à l'emprunt effectivement exécuté en 2020, à hauteur de 1250 M€). Cependant, en cours de discussion du projet de loi de finances, la dégradation de la situation sanitaire à l'automne a conduit la DGAC à

³ « *Le PLF 2021 vise ainsi une maîtrise de la dépense aussi bien sur la masse salariale que sur les dépenses de fonctionnement courant* ».

revoir sa prévision de trafic pour 2021, la rabaisant de 70 à 50 % du niveau de 2019. En conséquence un droit de tirage supplémentaire de 300 M€ d'emprunt a été demandé par amendement au PLF déposé par le gouvernement le 12 décembre 2020. Cet amendement a été adopté, ce qui portait le droit de tirage à l'emprunt à 1 060 M€, un niveau assez comparable à celui de 2020⁴.

Le volume de crédits demandés, au niveau de la mission, s'élevait ainsi à 2 342 M€ en AE et 2 272 M€ en CP. Les crédits effectivement accordés en LFI s'élèvent à 2 336 M€ en AE et 2 266 M€ en CP.

Tableau n° 1 : évolution des crédits votés en LFI

Autorisations d'engagement (AE) en M€	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
2021_LFI	647,4	1 644,5	44,2	2 336,1
2020_LFI	595,4	1 501,1	44,5	2 141,0
Crédits de paiement (CP) en M€	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
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

Ce volume de crédits, malgré le contexte tendu et la volonté affichée de garder la maîtrise de sa dépense par la DGAC, reste supérieur de 9,1 % en AE et de 5,8 % en CP aux crédits accordés en LFI 2020. A la différence de la LFI, les montants de crédits votés en AE et en CP diffèrent - sur le seul programme 612 -, ce qui correspond à la volonté de mise en place d'une gestion véritablement pluriannuelle de ses investissements par la direction (cf. infra).

⁴ La motivation de l'amendement indique que « le projet de loi de finances pour 2021 a été construit sur la base d'une hypothèse de trafic aérien en hausse par rapport à 2020, mais inférieur de 30 % à son niveau 2019. Néanmoins, compte tenu de la seconde vague d'épidémie de la Covid-19 à l'automne 2020 et des perspectives dégradées sur 2021, les prévisions de trafic pour 2021 ont été revues à la baisse, pour atteindre un niveau en baisse par rapport à 2019 de l'ordre de 50 %. Il en résulte une dégradation des recettes prévisionnelles du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) pour 2021 rendant nécessaire une capacité d'emprunt additionnelle de 300 M€ qui pourra être mobilisée en cas de besoin. Aussi, cet amendement a pour objet d'augmenter de 300 M€ les crédits du programme « Avances à des services de l'Etat », afin de mettre en place, si nécessaire, des avances complémentaires au profit du BACEA en 2021 en visant une trésorerie nette du budget annexe de 250 M€ à fin 2021 ». L'amendement a été adopté sans susciter de débat le 15 décembre 2020 par l'Assemblée nationale.

II - La gestion des crédits et sa régularité

Postérieurement au vote des crédits, la mise en place de la programmation, selon le DRICE visé par le CBCM, tablait sur un volume de 27,7 M€ (AE=CP) d'attributions de produits et de fonds de concours, répartis à 11 M€ sur le programme 612, 6,3 M€ sur le programme 613, et 10,4 M€ sur le programme 614. Ce volume de mouvements attendus portait le niveau de crédits disponibles à 2 363,8 M€ en AE et 2 293,8 M€ en CP, au niveau du budget annexe. Cette prévision de fonds de concours et d'attributions de produit pour 2021 apparaissait en retrait par rapport à la prévision 2020, de fait sous-exécutée au cours de l'exercice.

Par ailleurs, quoiqu'elle n'y soit pas réglementairement tenue, la DGAC a proposé au contrôleur budgétaire une mise en réserve sur ses crédits disponibles, à l'instar des années passées. Cette mise en réserve, pour un total de 36,4 M€, était répartie à hauteur de 5,2 M€ sur le P612, 28,3 M€ sur le P613, et 2,9 M€ sur le P614. Les taux différents appliqués sur chaque programme s'expliquent par l'exclusion des crédits de personnels et des dépenses obligatoires de cette mise en réserve. Le taux global de la réserve, à l'échelle du budget annexe, s'élevait à 1,6 % des crédits LFI (AE/CP). Les documents prévisionnels de gestion des trois programmes ont reçu un avis favorable du contrôleur budgétaire.

Tableau n° 2 : mise en réserve de crédits

AE (M€)	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
LFI	647,4	1 644,50	44,2	2 336,10
Mouvements attendus	6,3	11,00	10,4	27,70
Total	653,7	1655,5	54,6	2363,8
Mise en réserve	5,2	28,30	2,9	36,40
CP (M€)	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
2021 LFI	577,4	1 644,50	44,2	2 266,10
Mouvements attendus	6,3	11,00	10,4	27,70
Total	583,7	1655,5	54,6	2293,8
Mise en réserve	5,2	28,30	2,9	36,40

Source : DGAC

En entrée de gestion, le budget annexe a bénéficié de reports de crédits importants : hors fonds de concours, ceux-ci se sont en effet élevés à 69,8 M€ en AE et 46,3 M€ en CP, principalement sur le P612 (63,1 M€ AE et 42,8 M€ CP)⁵. En reports de fonds de concours, la mission a encore bénéficié de 0,3 M€ d'AE et surtout 12,6 M€ de CP (dont 12 M€ sur le P612). Ceci porte le total des reports à 70,1 M€ en AE et 58,9 M€ en CP.

Comme en 2020, la prévision de mouvements attendus au titre des fonds de concours et attributions de produits a été sous-exécutée, puisqu'au final seuls 17,0 M€ de crédits (AE/CP) ont été ouverts à ce titre, soit 61 % des crédits attendus. Le total des crédits ouverts, en intégrant la LFI, les reports d'années antérieures et les ouvertures de FDC et ADP en 2021, s'élève à 2 423,2 M€ en AE et 2 342,0 M€ en CP.

Le niveau de recettes exécuté, à 1 034,8 M€, est resté inférieur à la programmation initiale (1 209,7 M€). Les encaissements ont néanmoins été plus soutenus qu'en 2020, où les recettes ne s'étaient élevées qu'à 853 M€.

Ce niveau de recettes, qui reste très inférieur au niveau constaté en 2019 (2 195 M€), a conduit comme prévu en LFI à recourir à l'emprunt de façon massive, pour la deuxième année consécutive. L'autorisation votée en LFI s'élevant à 1 060 M€, un premier tirage d'emprunt de 400 M€ a été réalisé en avril, puis un deuxième en juillet, de 400 M€ également. La loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a augmenté de 200 M€ supplémentaires les droits de tirage du budget annexe, portant ceux-ci à 1 260 M€ sur l'exercice. Ce droit supplémentaire répondait à une actualisation de la prévision des recettes issues des redevances et taxes perçues par la DGAC. Au total, l'autorisation d'emprunt s'élevait donc désormais au même niveau que le tirage effectué en 2020.

La tension sur la trésorerie du budget annexe a conduit à un troisième recours à l'emprunt en septembre (260,6 M€), puis enfin en décembre (40 M€). Le recours total à l'emprunt s'élève, pour l'exercice, à 1 100,6 M€.

En fin de gestion, la loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 a conduit à l'annulation de 61,4 M€ d'AE et de 62,3 M€ de CP sur la mission, soit au-delà de la mise en réserve. Ceci

⁵ Les AE reportées concernent pour l'essentiel des crédits positionnés sur tranches fonctionnelles pour les projets d'investissements portés par la DSNA (P612, pour 63 M€). Pareillement les CP reportés concernent pour l'essentiel (42,8 M€) les projets techniques de la DSNA : 4-Flight, CAUTRA, SYSAT, Communications Vocales, COFLIGHT, NCS, Surveillance Radars, Opérations Outre-mer, SESAR.

portait à 2 361,9 M€ en AE et 2 279,9 M€ en CP les crédits effectivement disponibles pour l'exercice.

Sur ce total de crédits, les consommations observées s'élèvent 2 230,8 M€ en AE et 2 213,6 M€ en CP.

Tableau n° 3 : crédits disponibles et consommés du BACEA

Autorisations d'engagement (AE) en M€	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
2021 LFI	647,4	1 644,50	44,2	2 336,10
Reports, FDC, ADP	74,7	4,9	7,6	87,20
Total crédits ouverts	722,1	1649,4	51,8	2423,3
Crédits annulés	9,4	49,1	2,9	61,4
2021 Crédits disponibles	712,7	1 600,30	49	2 361,90
2021 Crédits consommés	600,9	1 584,90	45	2 230,76
Taux d'exécution	84,3%	99,0%	91,8%	94,4%

Crédits de paiement (CP) en M€	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
2021 LFI	577,4	1 644,50	44,2	2 266,10
Reports, FCD, ADP	66,4	3,7	5,9	76
Total crédits ouverts	643,8	1648,2	50,1	2342,1
Crédits annulés	9,4	50	2,9	62,3
2021 Crédits disponibles	634,4	1 598,20	47,3	2 279,90
2021 Crédits consommés	592,7	1 577,40	43,5	2 213,64
Taux d'exécution	93,4%	98,7%	92,0%	97,1%

Source : DGAC

Après annulations de crédits, les taux d'exécution pour la mission s'élèvent à 94,4 % en AE et 97,1 % en CP. Ces taux masquent d'assez fortes disparités entre programmes, le taux d'exécution du P613, de près de 99 % tant en AE qu'en CP, se démarquant nettement des taux observables sur les deux autres programmes où l'on constate une sous-exécution plus marquée. A cet égard, il convient d'observer que les volumes de crédits effectivement exécutés sont sensiblement inférieurs, au niveau de la mission, aux crédits accordés en LFI (avant reports venant

abonder la ressource), et ce, même en soustrayant de la ressource la mise en réserve pour aléas que le gestionnaire a choisi d'appliquer à ses programmes. En valeur absolue, l'exécution 2021 sur le budget annexe est supérieure de 131,4 M€ en AE et 124,8 M€ en CP à l'exécution 2020. L'objectif de maîtrise de la dépense affiché en PAP n'est pas atteint.

III - Un résultat fortement déficitaire lié à l'impact de la crise sanitaire sur le trafic aérien

En 2021, le montant total des recettes budgétaires, qui s'élève à 2 140,6 M€, ne permet pas de couvrir les dépenses qui s'élèvent à 2 213,6 M€. Par ailleurs, le solde budgétaire de fonctionnement lié à l'activité⁶ s'élève à -748 M€ (contre -948,9 M€ en 2020), soit un moindre déficit de 200,9 M€, ce qui traduit une forme d'amélioration mais reste néanmoins très fragile.

Tableau n° 4 : . Résultat comptable du BACEA (en M€)

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

Source : comptable BACEA

Le résultat comptable s'élève pour sa part à -912 M€ (contre -1 123 M€). On constate, en 2021, une progression des produits d'exploitation de 26 % par rapport à 2020, du fait de la reprise du trafic aérien à l'été 2021. Toutefois, leur réduction de moitié environ par rapport à la situation avant la crise sanitaire et le maintien à un niveau quasi équivalent des charges expliquent le niveau dégradé du résultat comptable

⁶ Ce solde correspond à la différence entre le total des produits liés à l'exploitation, y compris les fonds de concours et attributions de produits (1 037,5 M€), et le total des dépenses d'exploitation hors investissement (1 785,5 M€).

2021. Le résultat financier de -14 M€ provient de la charge des intérêts d'emprunt⁷.

IV - Une dépense affectée par la charge de la dette

Le tableau ci-après reprend, au niveau de la mission, l'ensemble des dépenses exécutées par titre.

Tableau n° 5 : évolution des dépenses par titre du budget annexe en AE et CP, exercices 2020-2021 (en M€)

		Exécution 2020	Exécution 2021	Évolution 2021/2020, %	Part 2021 %
AE	Titre 2	1 188,6	1 184,7	- 0,3 %	53,1%
	Titre 3	607,6	595,1	-2,1 %	26,7%
	Titre 5	293,6	446,7	52,1 %	20,0%
	Titre 6	5,6	2,3	-58,9 %	0,1%
	Titre 7	4,0	2,0	-50,0 %	0,1%
	Total	2 099,4	2 230,8	6,3 %	100,0%
CP	Titre 2	1 188,6	1 184,7	-0,3 %	53,5%
	Titre 3	587,0	598,5	2,0 %	27,0%
	Titre 5	304,6	426,1	39,9 %	19,2%
	Titre 6	4,7	2,3	-50,9 %	0,1%
	Titre 7	4,0	2,0	-50,0 %	0,1%
	Total	2 088,8	2 213,6	6,0 %	100,0%

Source : DGAC

En dépit de la volonté affichée en projet annuel de performance de comprimer les dépenses de personnel, celles-ci n'ont que très peu baissé et s'élèvent en 2021 à un niveau quasi-identique à celui de 2020. Les dépenses de fonctionnement, quant à elles, sont en augmentation de 2 % (en CP). L'exercice est surtout marqué par la nette hausse des dépenses d'investissement qui croissent de 153,1 M€ en AE et 121,5 M€ en CP. Les dépenses d'intervention et les dépenses d'opérations financières, quant à elles, sont en recul, pour un volume qui reste très limité.

Alourdis par la charge de la dette (cf. infra), les dépenses d'investissement redistribuent partiellement les équilibres de la dépense au sein de la mission : ainsi les dépenses de titre 5, qui représentaient 14 % de

⁷ La charge des intérêts d'emprunt est de 14,82 M€ en 2021 (contre 10,68 M€ en 2020, 10,36 M€ en 2019 et 12,96 M€ en 2018).

la dépense en 2020, représentent environ 20 % en 2021, tandis que les dépenses de personnel voient leur part respective diminuer de 58 à 53 % de la dépense totale. Ces dernières dépenses constituent toujours plus de la moitié des dépenses.

V - Un niveau de trésorerie plutôt confortable

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 2020 (en M€)

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
Trésorerie nette	346,8	313,3	602,0	475,5	349,0	247,1
En M€						
	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
Trésorerie nette	486,5	438,7	385,7	517,4	477,6	395,0

Source : DGAC

Conformément aux recommandations de la Cour, la DGAC veille à maintenir un solde plancher de trésorerie prudentiel de 250 M€, équivalent à environ trois mois de dépenses de personnel. Sur l'exercice, le solde de trésorerie consolidé des agences comptables du budget annexe s'est toujours maintenu à ce niveau ou au-dessus.

Les augmentations constatables en mars, juillet, octobre et décembre correspondent aux abondements issus des tirages d'emprunt (soit respectivement 400 M€, 400 M€, 260,6 M€ et 40 M€).

Pour rappel, l'amendement déposé le 12 décembre 2020 pour augmenter à 1 060 M€ les droits de tirage du budget annexe à l'emprunt visait effectivement « une trésorerie nette du budget annexe de 250 M€ à fin 2021 ». Ce droit a été rehaussé à 1 260 M€ par la loi de finances rectificative de juillet. En fin d'exercice, les droits exercés s'élèvent à 1 100,6 Md€ alors que le solde de trésorerie s'élève à 395 M€, soit 145 M€ au-dessus de la cible initiale. Le contrôleur budgétaire observe avec raison que « le dernier tirage des 40 M€ sur décembre aurait pu être évité puisque

la trésorerie nette termine à 395 M€ (442 M€ en 2020), au-dessus du seuil prudentiel fixé à 250 M€ ». En dépit de la situation d'incertitude en cours d'exercice que traduisent ces différents chiffres, il apparaît que l'ultime emprunt de décembre aurait effectivement pu être évité, ce qui aurait ramené les tirages exercés par le budget annexe au niveau exact de l'autorisation initiale et l'aurait de fait rapproché du seuil de trésorerie nette visée, avec une marge de plus de 100 M€ encore confortable.

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

L'accompagnement de la transition écologique, la recherche d'un transport aérien plus respectueux de l'environnement sont des objectifs naturellement affichés par la DGAC, intégrés à la politique gouvernementale d'ensemble en ce domaine. Les objectifs du secteur sont déclinés notamment à travers le CORSIA⁸ porté par l'OACI, des projets d'innovation au niveau européen tels que « Clean Sky » ou le projet de règlement « Refuel Europe-Aviation » inclus dans le paquet *Fit for 55* de la Commission, en vue du développement de biocarburants. Au plan national, la DGAC prélève la taxe sur les nuisances sonores aériennes, reversée à l'ACNUSA pour des actions de lutte contre ces nuisances, qui s'intègrent également dans ces problématiques. Certaines des actions conduites sont mesurées par des indicateurs du projet de performance de la direction⁹.

Considéré comme particulièrement polluant au regard de ses émissions de CO₂ par kilomètre/passager, le transport aérien ne représentait cependant, en volume, que 3,7 % des émissions totales de CO₂ émises par le secteur des transports en France, et 1,4 % des émissions totales en 2017. Il présente la particularité, à ce jour, de n'avoir pas encore de véritable alternative à l'utilisation des énergies fossiles ; c'est pourquoi la recherche et l'innovation sont des enjeux importants pour le secteur.

Par construction, le jaune budgétaire sur « l'impact environnemental du budget de l'Etat » a classé les dépenses d'investissement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* parmi les dépenses défavorables à

⁸ *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* : programme de compensation carbone pour l'aviation internationale.

⁹ Notamment : indicateur 2.1 P613 : « Maîtriser l'impact environnemental du trafic aérien », qui mesure l'efficacité horizontale des vols et donc les consommations inutiles ; indicateur 3.1 du P614 « Respect de la réglementation environnementale », qui mesure les manquements en matière de nuisances sonores.

l'environnement, « *en ce qu'elles favorisent le développement du transport aérien* ». Les dépenses de fonctionnement, qui sont vouées à garantir les capacités actuelles, sont cotées comme étant neutres. Seules ont été cotées positivement les dépenses engagées dans le cadre du plan de soutien au secteur de l'aéronautique civile (630 M€ sur le CAS « participations financières de l'Etat ») et le plan de soutien à Air-France-KLM (7 Md€), qui étaient assortis de contraintes environnementales¹⁰ –ces dépenses ne sont pas portées par le budget annexe lui-même.

La crise sanitaire a démontré par l'absurde que la réduction de la pollution aérienne la plus directe consiste à supprimer les vols. Cependant l'aviation civile demeure un mode de transport irremplaçable et le secteur ne saurait être amené à s'engager dans une telle voie. Afin de mieux refléter les efforts déployés par la DGAC pour concilier la politique de transport aérien et les objectifs de développement durable qu'elle s'assigne, il semblerait souhaitable de réaménager la classification retenue par le jaune budgétaire, qui neutralise ou cote négativement les dépenses associées au budget annexe. À ce titre, il conviendrait de développer une méthodologie idoïne, en intégrant éventuellement une évolution des indicateurs de la mission.

¹⁰ Air France s'engage à réduire de 50 % ses émissions de CO2 sur ses vols domestiques d'ici 2024.

Chapitre II

Les recettes

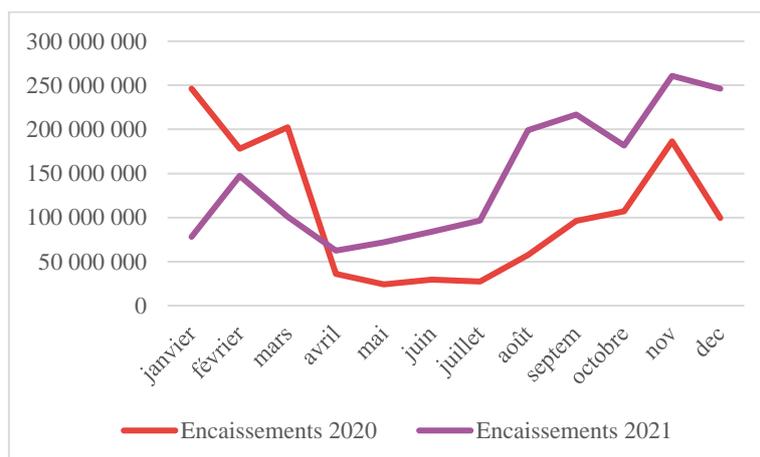
L'activité de la DGAC est intégralement portée par le budget annexe, qui, conformément à l'article 18 de la LOLF, n'intègre que le produit de taxes et de redevances, à l'exclusion de tout crédit en provenance du budget général. Ces recettes sont totalement dépendantes du trafic aérien. Pour faire face aux aléas conjoncturels, le budget annexe a la possibilité de recourir à l'emprunt.

Les recettes sont constituées des redevances de navigation aérienne rémunérant l'activité de navigation opérée par l'administration, des redevances de surveillance et de certification, du produit de la taxe de l'aviation civile, du produit des emprunts et de recettes diverses.

Les encaissements ont été plus soutenus qu'en 2020, où les recettes ne s'étaient élevées qu'à 853 M€. Le niveau de recettes exécuté, à 1 034,8 M€, est cependant resté inférieur à la programmation initiale.

Le tableau ci-après représente la comparaison des rythmes d'encaissement des recettes du budget annexe en 2020 et 2021.

Graphique n° 8 : rythmes d'encaissement des recettes du budget annexe, 2020 et 2021



Source : contrôleur budgétaire

On relève la chute brutale des encaissements au cours de l'exercice 2020, très marquée en mars au moment du premier confinement. Les encaissements sont ensuite restés très atones, avant un début de reprise en juillet-août et une hausse brutalement cassée en décembre à l'occasion de la deuxième crise COVID. L'exercice 2021 démarre à un niveau d'encaissement sensiblement comparable à la fin de l'exercice précédent, suivi d'une hausse à nouveau brutalement cassée entre mars et juin (3^e confinement) avant une reprise assez soutenue à l'été.

Le tableau ci-après présente la décomposition des différentes recettes du budget annexe en 2020 et 2021.

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

	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021	Exécution 2021/LFI
Redevances	1620,76	669,67	908,17	808,49	-11,0 %
Taxe de l'aviation civile	544,86	124,18	288,84	204,57	-29,2 %
Autres recettes	28,94	27,51	12,65	21,74	71,9 %
Recettes nettes de fonctionnement	2194,56	821,37	1 209,66	1 034,81	-14,5 %
Avance de l'État	0	1 250,00	1 060,58	1 100,58	3,8 %
Autres recettes en capital	37,01	10,56		5,18	
Recettes nettes après avance de l'État et cessions d'actifs	2231,57	2 081,93	2 272,24	2 140,57	-5,8 %

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

Les recettes nettes de fonctionnement sont en hausse par rapport à 2020, malgré une réalisation inférieure de 174,9 M€ à la prévision. L'équilibre du budget impose le recours à l'avance de l'Etat. On relève que la prévision initiale, intégrant l'avance demandée en LFI, plaçait le budget annexe à un niveau de recettes supérieur au niveau de 2019, avant la crise.

I - Les redevances : un rétablissement moindre qu'espéré

A - Des produits de redevances de navigation aérienne en demi-teinte

La DGAC perçoit, pour le financement des services de navigation aérienne fournis par la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), quatre redevances : la redevance de route (RR) ; la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne métropole (RSTCA-M) ;

la redevance océanique (ROC) ; la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer (RSTCA-OM).

Le tableau ci-dessous présente les recettes tirées des redevances de navigation aérienne en 2020 et 2021, ainsi que la prévision sous-jacente au PLF 2022.

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

	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021	Exécution 2021/2020	Exécution 2021/LFI	LFI 2022
Redevance de route (RR)	539,1	723,3	635,5	17,9 %	-12,1 %	1 087
RSTCA métropole (RSTCA-M)	92,7	132,4	118,6	27,9 %	-10,4 %	190
Redevance océanique (ROC) + RSTCA outre-mer (RSTCA-OM)	14,1	34,5	25,8	83,0 %	-25,2 %	30
Total	645,9	890,1	779,8	20,7 %	-12,4 %	

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

Il ressort, avec une hausse globale des produits perçus de 20,7 %, que l'exécution 2021 est en progression sensible par rapport à l'exercice 2020. La réalisation reste inférieure de 12,4 % à la prévision, ce qui reste un écart modéré au regard des conditions d'incertitude lourdes dans lesquelles la DGAC était contrainte d'anticiper l'évolution du trafic. L'écart le plus important, en pourcentage, concerne la redevance océanique et la redevance pour services terminaux de sécurité aérienne outre-mer, ce qui correspond à la physionomie observée quant à l'évolution du trafic, où les vols internationaux ont été les plus fortement touchés par la conjoncture sanitaire. Le manque à gagner par rapport à la prévision, 110,4 M€, reste élevé en valeur absolue.

B - Les redevances de surveillance et de certification : un produit supérieur 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. 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. Ce dispositif détermine les tarifs applicables pour chacune d'entre elles¹¹. 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.

Au 31 décembre 2021, les redevances de surveillance et de certification perçues s'élevaient à un total de 28,7 M€, ce qui représente un produit très sensiblement supérieur à la prévision de LFI qui ne s'élevait qu'à 18,02 M€. Les redevances de surveillance et de certification n'étaient pas concernées par le moratoire consenti pour le recouvrement des taxes et redevances de l'aviation civile, mais des échéanciers de paiement ont cependant pu être mis en place dans certains cas. Une part importante du produit de 2021 (6,15 M€) provient précisément du paiement différé par Air France de droits au titre de 2020.

II - Taxe de l'aviation civile : une légère embellie

La taxe de l'aviation civile a été créée par l'article 51 de la loi de finances pour 1999. Ces dispositions sont codifiées à l'article 302 bis K du code général des impôts. Elle 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. Elle est exigible pour tout vol commercial assuré par une entreprise de transport aérien

¹¹ Les redevances de surveillance et de certification incluent douze redevances différentes : redevance d'exploitant d'aéronefs ; redevance de sécurité et de sûreté d'exploitant d'aérodrome ; redevance de sûreté aérienne de transporteur ; redevance d'organisme de formation de personnel navigant ; redevance d'examen ; redevance de titre personnel de l'aviation civile ; redevance de programme de formation ; redevance de qualification d'entraîneur synthétique de vol ; redevance de matériels de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs ; redevance de dispositif de sûreté ; redevance d'aptitude au vol ; redevance d'expertise. Les principaux produits proviennent des deux premières de ces redevances.

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

Le tarif de la TAC, revalorisé chaque année à concurrence du taux prévisionnel de croissance de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, est modulé selon la destination finale du passager. Depuis le 1er janvier 2016, la DGAC est l'unique affectataire du produit de la taxe.

Après l'effondrement du produit de la taxe en 2020 (118,6 M€ perçus pour une prévision initiale de 466 M€, soit 25,5 % de la prévision), 2021 marque une légère embellie avec un taux de recouvrement de 70,6 %, pour une prévision revue à la baisse : 204,6 M€ ont ainsi été perçus, pour une prévision initiale de 288,8 M€. La situation est donc loin de retrouver les niveaux d'avant la crise, même si un début de reprise est perceptible. Il convient de noter que les exercices 2021 et 2022 sont abondés par le produit de la TAC due pour 2020, pour lequel un moratoire destiné à soutenir les entreprises de transport aérien avait été accordé par le gouvernement. Les sommes ainsi dues au titre de 2020 sont perçues par mensualités lissées sur 2021 et 2022, sans intérêts ni pénalités. Pour 2022, la DGAC a anticipé une poursuite de la reprise, toujours en-deçà des niveaux d'avant crise.

III - La taxe de solidarité : une taxation pour tiers

La contribution additionnelle à la TAC dénommée taxe de solidarité (TS) a été créée par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005. Elle est codifiée à l'article 302 bis K du code général des impôts. Elle est perçue au profit du fond de solidarité pour le développement (FSD), en vue de contribuer au financement des pays en voie de développement. Elle est calculée et recouvrée selon des modalités similaires à la TAC. Depuis 2016, le budget annexe est affectataire de l'éventuelle partie du produit de la taxe excédant un plafond, qui est aujourd'hui fixé à 440 M€¹².

¹² 210 M€ étant affectés au fonds de solidarité pour le développement géré par l'AFD, et, depuis 2020, 230 M€ à l'AFITF.

Compte tenu du niveau de ce double plafonnement, la DGAC n'inscrit plus le produit de la taxe en recette du budget annuel depuis 2019. En 2020 le produit de la taxe était de 95 M€. Il s'élève à 172,8 M€ en 2021, soit une progression de 55,8 M€ qui a entièrement bénéficié au FSD. Comme la taxe de l'aviation civile, la taxe de solidarité est l'objet du moratoire accordé par le gouvernement en 2020 aux compagnies aériennes. Les sommes dues au titre de 2020 sont payées par mensualités égales lissées sur 2021 et 2022.

IV - Les autres produits

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

- Frais de gestion de taxes reversées : la DGAC perçoit des frais de recouvrement pour le recouvrement et le reversement de la taxe d'aéroport (TAP), de la taxe de solidarité (TS) et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA). Depuis le 1^{er} janvier 2013, la DGAC perçoit 0,5 % des sommes recouvrées et reversées, au titre des frais de gestion ;
- Cessions d'actifs immobiliers : la charte de gestion du compte d'affectation spéciale « gestion et patrimoine immobilier de l'Etat » a confirmé le principe d'un retour en intégralité au BACEA des produits de cessions des biens immobiliers occupés par la DGAC ;
- Autres produits : il s'agit de 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 exécutées s'élèvent à 20,02 M€, ce qui est sensiblement supérieur à la prévision (7,39 M€) mais reste en-deçà de l'exécution 2020 (27,51 M€).

V - Un recours à l'emprunt supérieur à la prévision initiale

Ainsi qu'il a été dit, le recours à l'emprunt destiné à compenser le déficit de recettes avait été programmé en projet annuel de performance à hauteur de 711 M€. En cours de discussion du projet de loi de finances, la dégradation de la situation sanitaire a conduit la DGAC à revoir sa prévision de trafic pour 2021 et à demander un droit de tirage supplémentaire de 300 M€. Le droit de tirage à l'emprunt en LFI s'élevait à 1 060 M€.

En cours d'exécution, le rythme d'encaissement a conduit à une révision de 200 M€ des prévisions de recettes : portées en loi de finances rectificative, ces nouvelles prévisions ont conduit à accorder à la direction un droit de tirage supplémentaire sur l'emprunt équivalent. Les principales révisions à la baisse concernaient les redevances de route (-119,4 M€), la taxe de l'aviation civile (-48,5 M€), la RTSCA-Métropole (-21,9 M€) et la RTSCA-Outre-Mer (-4,0 M€), environ 5 M€ de baisse supplémentaires se répartissant entre redevance océanique et redevances de surveillance et de certification. Les droits à l'emprunt accordés se sont donc élevés à 1 260 M€ sur l'exercice.

L'emprunt effectif exécuté en cours d'exercice s'élève à 1 100,6 M€. Si l'on compare aux données exécutées en 2020 (1 250 M€ d'emprunt exécuté pour 853 M€ de recettes), on constate que, malgré des recettes en hausse de 181 M€ par rapport à 2020, la DGAC n'emprunte que 149,4 M€ de moins, soit un différentiel de 31 M€ qui confirme que l'emprunt de 40 M€ réalisé en décembre aurait pu être évité, en se tenant ainsi à l'autorisation initiale de LFI.

Pour le deuxième exercice consécutif, le recours à l'emprunt apparaît massif et conduit à un niveau d'endettement record pour la direction. Après retrait des 221,9 M€ de remboursement d'emprunt réalisés en 2021, l'encours de la dette s'élève à la somme de 2,7 Md€.

Tableau n° 9 : évolution de l'endettement du BACEA (en M€)

Endettement fin 2019	Prévision LFI 2020	Exécution 2020	Endettement fin 2020	Prévision LFI 2021	Exécution 2021	Endettement fin 2021
667,40	-72,00	1 143,71	1 811,10	1 060,58	1 100,58	2 689,76

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

Chapitre III

Les grandes composantes de la dépense

I - Une masse salariale impactée à nouveau par la crise sanitaire

La DGAC a poursuivi, en 2021, ses travaux de mutualisation et de professionnalisation de ses fonctions support qui doivent conduire à la mise en place, dès 2022, de huit secrétariats inter-régionaux dépendant du secrétariat général ainsi que de centres de services partagés. Cette réforme qui prévoit la réduction de 200 postes sur les fonctions support entre 2020 et 2024, sans pour autant supprimer des emplois, devrait permettre, à terme, d'améliorer la qualité du service rendu et son efficacité. Par ailleurs, le nombre de promotions d'ICNA a été revu à la baisse (deux en 2021 contre quatre en 2020 et une prévue en 2022). 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.

La DGAC indique que l'objectif de la modernisation des fonctions support n'est pas de procéder à des suppressions d'emplois mais de rationaliser ses fonctions et de permettre en parallèle les recrutements nécessaires sur les fonctions hors support. Les effets sur l'évolution des effectifs se poursuivront en 2022 et les années suivantes.

A - Une quasi-stabilité des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont regroupées dans le programme 613 - *Soutien aux prestations de l'aviation civile*. L'exécution 2021 s'élève à 1 184,7 M€ (contre 1 188,6 M€ en 2020), pour des crédits prévus en LFI de 1 213,9 M€, soit 97,6 % de ces crédits. Cette sous-exécution de 29,2 M€ par rapport à la LFI est liée, selon la DGAC, aux conséquences de la crise sanitaire sur le transport aérien, qui a notamment conduit à :

- suspendre les expérimentations du contrôle de la navigation aérienne, générant une économie de 12 M€ (dont 10 M€ au titre de 2021 et 2 M€ au titre des reprises sur salaires liées à la suspension des expérimentations en 2020) ;
- décaler certains recrutements et départs en cours d'année, impactant ainsi le schéma d'emploi de la direction ;
- réviser à la baisse la valorisation du glissement vieillesse technicité (GVT) solde (+3,9 M€ en exécution contre +6,7 M€ en prévision), en raison notamment d'un volume d'entrées et de sorties supérieur à la prévision.

Par ailleurs, 18 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 de dépense et 0,68 M€ ont fait l'objet d'une fongibilité asymétrique « technique ». En conséquence, avec des crédits disponibles s'établissant à 1 195,9 M€, le solde de fin de gestion s'élève à 11,2 M€ (contre 7,1 M€ en 2020), soit 0,9 % des crédits disponibles.

Les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des dépenses du BACEA (53,5 %). 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 906,9 M€, en baisse de 0,7 % par rapport à 2020 (913,5 M€), ce qui confirme l'inversion de la tendance à la hausse constatée avant la crise sanitaire.

La sous-exécution du plafond d'emplois 2021 ne permet de dégager qu'une économie de 0,5 M€ par rapport à 2020 (contre une économie de 1,73 M€ en 2020 par rapport à 2019). En outre, l'impact du protocole social sur les dépenses s'élève, en 2021, à 0,1 M€ compte tenu des mesures statutaires liées à la poursuite de la mise en œuvre du schéma de « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) pour les agents de catégorie C et de la mesure « nouvelle organisation du contrôle de la navigation aérienne ». Aucune nouvelle mesure catégorielle n'a été mise en œuvre en 2021 compte tenu de la suspension du protocole 2020-2024.

Globalement, le coût moyen par ETPT (traitement brut, primes, indemnités et cotisations sociales, hors CAS) connaît, en 2021, une évolution de - 0,7 % qui varie, selon les catégories, entre - 2,6 % et + 1,6 %. La baisse du coût moyen des ICNA est, selon la DGAC, la conséquence de la suspension de la prime dédiée aux expérimentations du contrôle de la navigation aérienne en fin 2020.

Tableau n° 10 : coût moyen par ETPT (en euros)

	2020	2021	Évolution 2021/2020
Catégorie 1 : Administratifs, cadres et autres	70 803	71 908	+1,6 %
Catégorie 2 : ICNA	107 368	105 424	-1,8 %
Catégorie 3 : IESSA et TSEEAC	77 584	77 805	+0,3
Catégorie 4 : Ouvriers et PN	60 980	59 411	-2,6 %
TOTAL	316 735	314 548	-0,7 %

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

Source : DGAC.

B - La suspension prolongée du protocole social 2020-2024

L'année 2021 aurait dû constituer la deuxième 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 et celles-ci n'ont, à ce jour, pas repris.

Comme la Cour le mentionnait dans la NEB 2020, la DGAC n'a toujours pas réalisé une évaluation exhaustive du protocole 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.

Recommandation n° 1 (DGAC, DB - 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 (recommandation modifiée).

C - Une programmation du schéma d'emploi à améliorer

Le plafond d'emplois 2021 du BACEA, fixé à 10 544 ETPT en LFI, était stable par rapport à 2020. Comme au titre des années précédentes, il demeurait non contraignant car encore largement sous-exécuté à 10 406 ETPT (soit -138 en 2021 contre -124 en 2020). Afin de lui donner un caractère plus contraignant, le plafond d'emplois 2022 a été ramené à 10 451 ETPT (soit -93 par rapport à 2021).

La directrice du budget indique que la baisse du plafond d'emplois s'explique, d'une part, par l'effet des schémas d'emploi 2021 et 2022 et du transfert d'emplois à destination du service national des données du voyage (42 ETPT) et, d'autre part, par deux corrections techniques : le retrait des apprentis du décompte des emplois sous plafond pour 32 ETPT conformément à la nouvelle doctrine retenue et l'abattement du plafond d'emplois au titre de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 pour 19 ETPT.

Le tableau ci-après détaille, par catégorie de personnel, la variation des ETP de 2021.

Tableau n° 11 : Exécution 2021 du schéma d'emploi

	Entrées prévues	Entrées réalisées	Ecart	Sorties prévues	Sorties réalisées	Ecart
Catégorie 1 : Administratifs, cadres et autres	62	172	110	77	179	102
Catégorie 2 : ICNA	64	68	4	23	35	12
Catégorie 3 : IESSA et TSEEAC	101	88	-13	116	103	-13
Catégorie 4 : Ouvriers et PN	2	6	4	13	21	8
Variation des ETP	229	334	105	229	338	109

Source : PAP 2021 et DGAC.

Le schéma d'emploi prévisionnel était, pour sa part, encore fixé à 0 ETP net en 2021, comme c'est le cas depuis 2017 dans le cadre du protocole social 2016-2019. À la différence des années précédentes, le schéma d'emploi (différence entre les entrées et les sorties) a été exécuté en-dessous du niveau prévu par la LFI (-4 ETP). Si le solde est relativement conforme à la prévision, les niveaux de sorties et d'entrées sont, toutes catégories de personnel confondues, très supérieurs aux prévisions : 338 sorties contre 229 programmées et 334 entrées contre 229 prévues. Ces écarts entre l'exécution et la prévision portent principalement sur les personnels administratifs et cadres et, dans une moindre mesure, sur les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) compte tenu d'un nombre de départs supérieur à la prévision ainsi qu'un décalage de certains recrutements, en lien avec la crise sanitaire en 2021. Concernant les ICNA, le réalisé 2021 est inférieur à la prévision (3 951 ETPT pour une prévision 2021 de 3 982) du fait de la réduction du nombre de promotions. À l'inverse, les effectifs d'administratifs et de cadres sont supérieurs aux prévisions (2 818 ETPT pour une prévision 2021 de 2 789). La valorisation des facteurs d'évolution de la masse salariale est inévitablement faussée par ces écarts sur les niveaux d'entrées et de sorties, qui conduisent à minorer chaque année le GVT négatif.

La DGAC souligne que le schéma d'emploi a été fortement impacté par la crise sanitaire, expliquant ainsi les décalages entre la prévision et l'exécution des flux d'entrée et de sortie.

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

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° 12 : exécution des crédits de titre 3 en AE et CP du budget annexe, exercice 2021

en €	LFI 2021		Exécution 2021	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses à périmètre constant	499 829 476	499 829 476	595 061 371	598 513 307

Source : CC d'après DGAC

Avec un volume total de crédits exécutés de 598,5 M€ (CP), les dépenses de fonctionnement de titre 3 de la mission sont en hausse de 2 % par rapport à 2020, où elles s'élevaient à 587,0 M€.

À l'instar des exercices précédents, on relève une sur-exécution de ces dépenses, qui s'élève en volume à 98,7 M€ en CP (périmètre constant). En 2020, ce même différentiel s'élevait à 109,2 M€. Les écarts de consommation entre programmes indiquent que l'essentiel de cette surconsommation se situe comme par le passé sur le programme 612.

Tableau n° 13 : exécution des crédits de titre 3 en AE et CP du budget annexe par programme, exercice 2021 (en euros)

CP	Crédit ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation
P 612	311 865 319	402 392 164	129,0%
P 613	145 729 550	161 572 774	110,9%
P 614	31 391 205	34 548 368	110,1%
Total	488 986 074	598 513 307	122,4%

Source : CC d'après DGAC

La DGAC explique cet écart par la sous-exécution, concomitante, des crédits de titre 5 programmés (cf. infra), et le report, en exécution, de crédits d'investissement en fonctionnement. La Cour a alerté de façon récurrente sur ces écarts qui altèrent la lisibilité de l'exécution du budget annexe au regard de sa programmation initiale. La DGAC invoque les règles comptables (instruction DGFIP de 2010) qui l'astreignent à comptabiliser en titre 3 des dépenses inférieures à 10 000€ initialement programmées en titre 5. Jusqu'en 2020, la direction justifiait ces écarts de programmation par la volonté de présenter aux parlementaires et aux

acteurs du secteur concernés l'intégralité des crédits relevant selon elle de l'investissement, l'application de la norme comptable invoquée aboutissant selon elle à minorer de facto l'appréciation de l'effort financier porté sur l'investissement. Par ailleurs, la direction indique que des dépenses telles que les prestations à maîtrise d'ouvrage ou le maintien en condition opérationnelle sont généralement inscrits en titre 5 et exécutés en titre 3.

La Cour réitère depuis plusieurs années sa recommandation de mieux préciser, dans les documents budgétaires (PAP et RAP), la répartition des crédits ainsi programmés initialement en titre 5 appelés à être exécutés en titre 3. La DGAC indique, au titre du suivi des recommandations, qu'elle considère avoir mis en œuvre la recommandation de la Cour avec l'intégration, à compter du RAP 2020, de tableaux explicatifs retraçant les dépenses de titre 5 exécutées en titre 3.

À la lecture des documents budgétaires, il apparaît que le RAP 2020 retrace effectivement des reports du titre 5 vers le titre 3 pour l'exercice 2020, de 5,1 M€ d'AE et 4,1 M€ CP pour le programme 613 et surtout de 101,3 M€ d'AE et 101,9 M€ de CP pour l'action n°2 du programme 612. Le détail de ces reports n'est cependant donné que de façon synthétique dans un tableau à trois rubriques et sans mention des opérations concernées¹³. Dans le PAP 2021, la DGAC n'indique pas sa prévision de reports pour la même action, alors même que 340,7 M€ d'AE et 270,7 M€ de CP sont demandés, et apparaissent de fait largement sous-exécutés en fin d'exercice. Il appert donc que la recommandation de la Cour doit demeurer : en l'état, les reports du titre 5 vers le titre 3, qui subsistent et semblent largement prévisibles, ne sont pas portés *ex ante* à la connaissance du Parlement. Il en découle un manque de lisibilité de l'effort d'investissement de la direction, alors même que celui-ci s'accroît et que la charge d'emprunt vient s'agréger à la dépense de titre 5 (cf. infra).

Comme en 2020, la crise sanitaire a engendré des dépenses supplémentaires en matière, notamment, d'informatique de gestion, financées par la DGAC à partir de ses crédits budgétaires de 2021. Par ailleurs, la direction a réalisé des économies sur certains postes de dépenses (frais de déplacement et formation notamment).

Recommandation n° 2 (DGAC, 2022): 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 (recommandation renouvelée).

¹³ RAP 2020, action n°2 du programme 612 : les trois rubriques sont : dépenses inférieures à 10 000 €, MCO/entretien, AMO/Etudes, qui représentent respectivement 12 %, 45 % et 43 % des reports du P612.

III - Des dépenses d'investissement en hausse du fait des remboursements d'emprunt

Le tableau ci-après présente l'exécution des crédits de titre 5 par programme au titre de l'exercice 2021.

**Tableau n° 14 : exécution des crédits de titre 5 en AE et CP
du budget annexe par programme, exercice 2021 (en euros)**

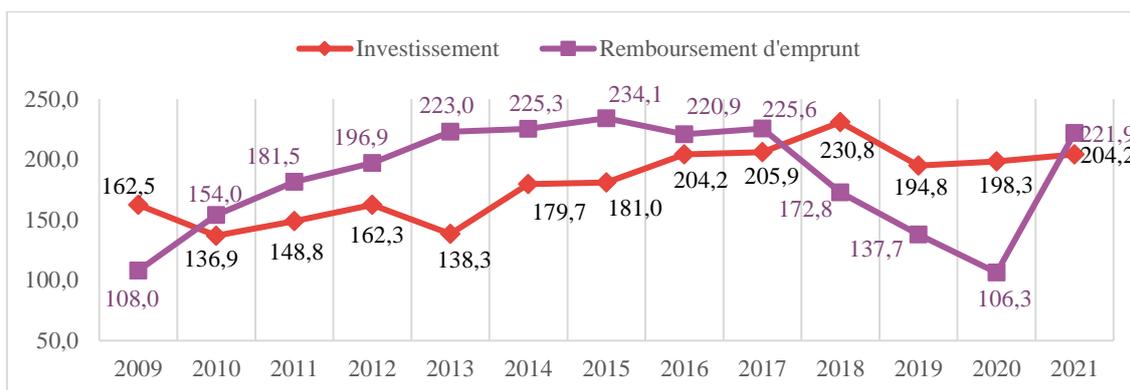
	Crédit ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation
P 612	322 496 913	190 314 060	59,0%
P 613	255 120 488	228 906 480	89,7%
P 614	14 092 240	6 888 026	48,9%
Total	591 709 642	426 108 567	72,0%

Source : CC d'après DGAC

Avec un total de 426,1 M€ (CP) dépensés en titre 5, la mission connaît une hausse très conséquente (40 %) par rapport à 2020 (304,6 M€ CP). Cette hausse correspond à la brusque envolée des charges de remboursement d'emprunt, qui augmentent de 115,6 M€ suite au recours massif à l'emprunt en 2020.

De fait, les crédits de titre 5 du budget annexe portent à la fois les projets d'investissement des différents programmes et les remboursements d'emprunt. Le tableau ci-après présente la part respective de ces dépenses sur la période 2009-2021.

**Graphique n° 9 : évolution des dépenses d'investissement du BACEA
entre 2009 et 2021 en M€**



Source : Cour des comptes, d'après données DGAC.

Le total de dépenses de titre 5 atteint le niveau le plus élevé de la période à l'exclusion de 2017, où l'on atteignait un total de dépenses de 432,5 M€. Mais, alors que les remboursements d'emprunt avaient atteint un plancher historique en 2020 suite à la trajectoire de désendettement du budget annexe, retrouvant l'étiage de 2009, on assiste donc à une hausse brutale de ce poste de dépenses, qui est appelée à se maintenir dans les prochains exercices compte tenu des volumes empruntés : ce poste représente désormais plus de la moitié de la dépense totale (52 %). La part d'investissement reste sur sa trajectoire de hausse de long terme, avec un niveau de 204,2 M€ qui confirme la hausse observée depuis 2016. Cependant le croisement de courbes en 2021 pourrait induire à terme, une compression de l'investissement, comme pendant la période de désendettement 2010-2015.

Le tableau ci-après donne la répartition de la dépense d'investissement par programme, hors dépense d'emprunt, ainsi que les taux d'exécution par rapport à la prévision.

Tableau n° 15 : exécution des dépenses d'investissement par programme, exercice 2021 (en M€)

	LFI		Exécution		Taux d'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P612	337,66	267,66	208,64	190,31	61,8%	71,1%
P613	29,96	29,96	9,52	6,99	31,8%	23,3%
P614	14,84	14,84	6,59	6,89	44,4%	46,4%
Total	382,46	312,46	224,75	204,19	58,8%	65,3%

Source : Cour des comptes d'après DGAC

S'il s'est un peu amélioré par rapport à 2020, où il n'atteignait que 55,9 % en CP, le taux d'exécution de la mission sur ses crédits d'investissement reste limité (65,3 %), ce qui soulève la question de la programmation initiale. L'exécution est notoirement basse sur les programmes 613 et 614, qui portent des dépenses limitées de travaux et d'équipement.

Le taux d'exécution le plus élevé est relevé sur le programme 612, qui porte de fait l'essentiel des crédits de titre 5. Sur ses projets phares (4 Flight, Coflight, Sysat), la DGAC atteint des niveaux d'exécution satisfaisants. On relève cependant une sous exécution massive sur la ligne de dépense « Autres projets d'investissement hors Grands projets informatiques » : pour une programmation initiale de 167,11 M€ en AE et 116,97 M€ en CP, la direction n'exécute que 79,46 M€ d'AE et 49,14 M€ de CP soit respectivement 47,5 % et 42 % de la prévision.

Au 1^{er} janvier 2021, ainsi qu'il a été dit, l'architecture budgétaire du programme 612 a été modifiée, avec l'intégration d'une UO 48A « Grandes opérations pionnières » destinée à porter les projets du Programme technique pluriannuel (PTP) de la DGAC. Un référentiel relatif aux opérations d'investissement a été partagé avec le contrôleur budgétaire, afin d'entrer dans une véritable culture de gestion pluriannuelle en AE=CP des grands projets d'investissement, notamment à travers la mise en place de tranches fonctionnelles. Quatre opérations ont été retenues pour cette expérimentation¹⁴. Jusqu'à présent la DGAC a pratiqué une gestion en AE=CP de ses opérations d'investissement, ce qui peut expliquer divers écarts constatés entre exécution et prévision. En DPG, le contrôleur relevait que l'intégralité des AE disponibles en investissement pour l'UO48 n'avaient pas été programmées. Par ailleurs, les périodes de confinement et les difficultés d'approvisionnement en matières premières ont conduit la DGAC à décaler dans le temps la mise en service de certains projets d'investissement et notamment ceux qui relèvent du programme 612 (4-Flight, SYSAT). Compte tenu de l'ampleur des projets portés par la DGAC, cette évolution devrait permettre, à terme, de limiter les problématiques de reports de crédits ainsi que les dérives temporelles et budgétaires des projets.

IV - Un rebasage important des dépenses d'intervention

L'administration s'était engagée en 2020 à inscrire en titre 3, et non plus en titre 6, les dépenses d'action sociale portées par le programme 613. Ce changement d'imputation répondait à une recommandation de la Cour, levée de ce fait à l'occasion de la note d'exécution budgétaire de l'exercice 2020.

Plus de 2 M€ de subventions d'action sociale auparavant exécutées en titre 6 sont reportées en titre 3¹⁵. Le programme 613, qui portait 2,29 M€ de dépenses de titre 6 en 2020, n'en porte plus que 0,16 M€ en 2021.

En 2021, à la suite de ce rebasage opéré en LFI, les crédits d'intervention sont donc en baisse sensible. L'exercice 2020 avait déjà consacré une baisse importante des dépenses d'intervention au niveau de la mission, puisqu'elles s'étaient élevées à 5,16 M€, contre 6,41 M€ en

¹⁴ CATIA, Sysat groupe 2, Nouvelle vigie de St Denis, Remote Tower Center de Tours Val de Loire)

¹⁵ Subvention à l'association pour la réalisation des actions et des missions sociales (ARAMIS), subventions aux associations locales d'action sociale.

2019. Quoique les crédits d'intervention aient toujours constitué une part marginale des crédits de la mission, leur baisse est amplifiée en 2021, puisque les crédits exécutés se limitent à un total de 2,29 M€, soit une nouvelle baisse de 55,6 %. Les programmes 612 et 613 portent moins de 0,2 M€, à eux deux, de cette dépense. L'essentiel des crédits sont portés par le P614, notamment à travers le « soutien aux fédérations aéronautiques françaises et aux aéroclubs » qui, avec un total de 1,8 M€ exécutés, porte 79 % de la dépense. Avec tout juste 0,1 % des dépenses totales de la mission, la part des crédits d'intervention est plus que jamais résiduelle.

V - 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 2021, elle s'élevait à 95 M€ en subvention d'exploitation (contre 103 M€ en 2020), à laquelle s'ajoutait une subvention d'investissement de 2 M€ (4 M€ en 2020) destinée, dans le cadre du plan de relance, à la rénovation des bâtiments de l'école, soit un total de 97 M€.

Au cours de l'exercice 2021, les versements effectivement exécutés ont atteint le total de 98 M€ : en effet, l'ENAC a bénéficié d'une subvention exceptionnelle de 1 M€ au titre de la reprise de certaines formations au pilotage, à la suite de la faillite d'Airways College. En effet, consécutivement à la liquidation judiciaire de cette entreprise, l'Etat et les collectivités locales ont apporté leur soutien financier au repreneur (Paris Flight Training-PFT) afin d'achever les formations interrompues du fait de la faillite.

Entre 2020 et 2021, les versements de la DGAC à l'opérateur diminuent donc de 8,4 %, passant de 107 M€ à 98 M€. Cette diminution résulte à la fois de la diminution des dépenses de l'école, notamment de fonctionnement, et d'un niveau de recettes meilleur qu'anticipé. Les

versements de la DGAC représentent ainsi 76,7 % du budget de l'établissement, contre 83,8 % en 2020

Les ressources propres de l'école ont progressé de 40,4 %, passant de 20,9 M€ en 2020 à 29,7 M€ en 2021. Elles restent toutefois inférieures à leur niveau d'avant crise (-23,8 %). Cette tendance qui semble se confirmer conduit à la stabilisation de la subvention versée à l'ENAC à hauteur de 97 M€ en LFI 2022, 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 2021 à 18,4 M€, soit 53 jours de fonctionnement, un niveau équivalent à celui de fin 2020.

B - Une progression des emplois hors plafond

S'agissant des emplois, les 924 ETPT prévus en LFI 2021, contre 930 en 2020, étaient répartis entre 799 ETPT sous plafond et 125 ETPT hors plafond. En exécution, le nombre d'emplois sous plafond s'est élevé à 794 ETPT, à un niveau légèrement inférieur à 2020 (797). Le nombre des emplois hors plafond est en légère hausse, passant de 118 ETPT en 2020 à 121 ETPT en 2021 tout en restant légèrement inférieur aux prévisions de la LFI (125 ETPT). 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, 915 ETPT ont été rémunérés par l'opérateur en 2021, soit un niveau identique à 2020.

Chapitre IV

Le cadre budgétaire et la qualité de la gestion

I - Une programmation des crédits à affiner

Hors recours exceptionnel à l'emprunt rendu nécessaire depuis 2020 par le contexte particulier que traverse le secteur aérien, les équilibres fondamentaux du budget annexe ne connaissent pas de grands changements dans la durée. Le tableau ci-après présente les charges à payer constatées au titre des exercices 2019 à 2021.

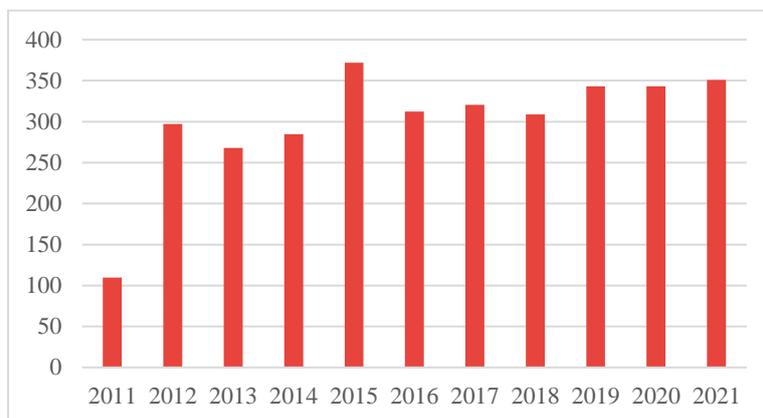
Tableau n° 16 : charges à payer 2019 à 2021 (en M€)

	Charges à payer 2021	en % consommation	Charges à payer 2020	Charges à payer 2019
<i>P 612</i>	3,02	0,51 %	3,94	4,91
<i>P 613</i>	1,94	0,12 %	1,40	2,28
<i>P 614</i>	1,55	3,57 %	1,30	1,34
BACEA	6,51	0,29 %	6,64	8,53

Source : DGAC.

Ainsi qu'on peut le constater, les charges à payer restent à un niveau sensiblement comparable et, par leur faible poids relatif, ne soulèvent pas de question quant à la soutenabilité de la mission.

Le graphique ci-après illustre quant à lui l'évolution des restes à payer depuis 2011.

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

* *Prévision*

Source : PAP-RAP, DGAC.

Après avoir connu un pic en 2015, les restes à payer de la mission avaient amorcé une décrue. Depuis 2019, une tendance à la hausse est réapparue, qui se confirme en 2021, avec un niveau élevé de restes à payer (351 M€ au 31/12/2021). Interrogée sur l'origine de ces restes à payer, la DGAC a précisé que ceux-ci concernaient pour 204,4 M€ des dépenses de titre 5 et 146 M€ des dépenses de titre 3. Un tel volume de restes à payer en titre 3 appelle des éclaircissements. La Cour a interrogé la direction qui indique que ces 146 M€ portent notamment sur des restes à facturer en matière de prestations de services (46 M€, 31% du total) et d'informatique (33 M€, 23% du total). Les volumes indiqués paraissent importants pour de telles dépenses. Par ailleurs les explications fournies ne concernent qu'un peu plus de la moitié des restes à payer de titre 3. La Cour a donc demandé de plus amples explications à la DGAC. Les réponses apportées restent lacunaires. En l'état, la Cour estime donc nécessaire d'apporter une vigilance accrue au suivi des restes à payer du budget annexe.

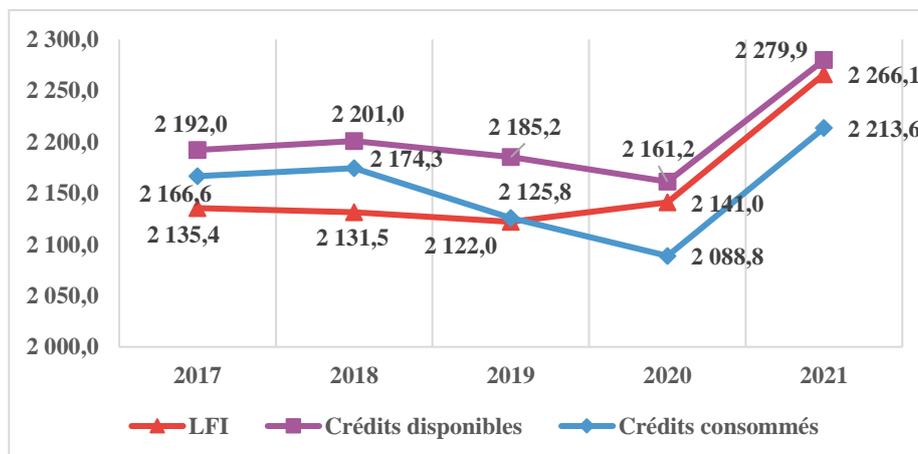
Par ailleurs, l'attention peut être appelée par le comparatif, sur moyenne période, entre crédits votés en LFI, crédits disponibles et crédits exécutés au sein du budget annexe. Ces données sont présentées dans le tableau et le graphique ci-dessous.

Tableau n° 17 : crédits votés, disponibles et exécutés au sein du budget annexe, 2017-2021, en AE et CP (en M€)

	2017		2018		2019		2020		2021	
	AE	CP								
LFI	2 135	2 135	2 114	2 132	2 122	2 122	2 141	2 141	2 336	2 266
Crédits disponibles	2 240	2 192	2 234	2 201	2 219	2 185	2 171	2 161	2 362	2 280
Crédits consommés	2 180	2 167	2 179	2 174	2 173	2 126	2 099	2 089	2 231	2 213
Taux consommation % (conso/LFI)	102,1	101,5	103,1	102,0	102,4	100,2	98,1	97,6	95,5	97,7
Taux consommation % (conso/dispo)	97,3	98,8	97,6	98,8	98,0	97,3	96,7	96,7	94,4	97,1

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

Graphique n° 11 : crédits votés, disponibles et exécutés au sein du budget annexe, 2017-2021, en CP et en M€



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

La lecture des taux de consommation suggère plusieurs constats. On relève que la consommation des crédits en AE et CP par la DGAC reste toujours en-deçà des crédits disponibles. Les taux d'exécution tendent à se réduire en fin de période. Pareillement, on observe que la consommation des crédits par rapport à l'enveloppe initiale de LFI est en baisse : alors que, jusqu'en 2019, la DGAC consommait au-delà de son enveloppe de LFI, sollicitant ainsi les réserves de crédits constituées par les mouvements

hors LFI (reports, fonds de concours, attributions de produits, etc.), ce n'est plus le cas depuis 2020.

Ces constats appellent plusieurs remarques. Chaque année sur la période considérée, les reports et mouvements divers génèrent, au regard de l'autorisation votée en LFI, un apport moyen de 72,1 M€ d'AE et 44,7 M€ de CP. Rapportés au volume global d'investissement de la DGAC, ces apports apparaissent importants. Ils sont liés à la pratique de la direction de gérer l'ensemble de sa dépense en AE=CP (ainsi qu'en témoignent les autorisations accordées en LFI, hors 2018), induisant une demande budgétaire décalée des besoins réels et générant d'importants reports au fil des exercices.

À la lecture des sous-consommations constatées sur les derniers exercices, notamment au cours de l'exercice 2021, où l'on constate à la fois une annulation de crédits de 62,3 M€ (CP) en loi de finances rectificative et un ultime recours à l'emprunt en décembre, pour 40 M€ (AE=CP), il apparaît que la DGAC doit, à la faveur de la mise en place d'une véritable programmation en AE≠CP de ses investissements, resserrer son exercice de programmation initiale et mieux ajuster sa demande de crédits à l'aulne des reports et mouvements attendus en gestion.

Recommandation n°3 (DGAC, DB, 2022) : affiner l'exercice de programmation des crédits en tenant davantage compte des reports et des fonds de concours (recommandation nouvelle).

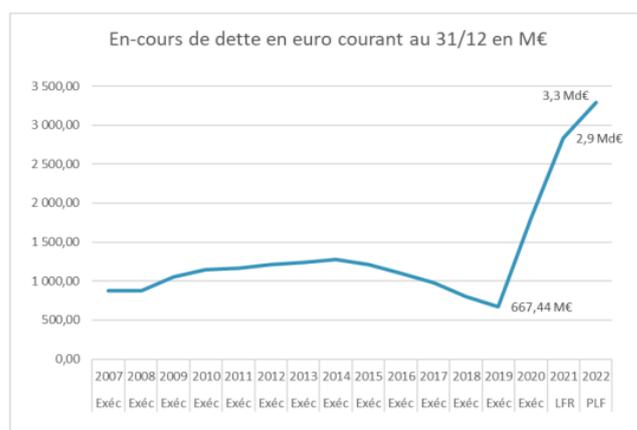
II - La trajectoire d'endettement du budget annexe et sa soutenabilité à moyen terme

Par le passé la direction a démontré sa capacité à se désendetter de façon accélérée. De 2011 à 2018, elle a ainsi remboursé près de 1,7 Md€ avec un niveau de remboursement moyen de 210 M€ par an. En 2018 et 2019, le budget annexe n'a pas recouru à l'emprunt. L'encours de dette du budget annexe était de 667 M€ en 2019.

Confronté en 2020 à une crise qu'il ne pouvait anticiper, le budget annexe a dû emprunter 1 250 M€ pour une prévision initiale de 50 M€. En 2021, la prolongation de la crise a conduit à un nouvel emprunt de 1 100,6 M€, supérieur à la prévision initiale élaborée en PAP (711 M€) et à l'autorisation initiale de loi de finances (1060 M€). En PAP 2022, la DGAC a demandé un droit de tirage de 709,5 M€. 707 M€ ont été accordés en LFI. L'encours de dette s'élève à 2,7 Md€ en fin d'exercice 2021 et pourrait atteindre 3,3 Md€ à fin 2022. Le niveau d'endettement aura ainsi quintuplé en l'espace de trois exercices.

Le graphique ci-après illustre cette évolution sur la période 2007-2022.

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



Source : contrôleur budgétaire

Le poids de la dette a progressé de façon très importante pour la direction, faisant plus que doubler entre 2020 et 2021 en passant de 106,3 M€ à 221,9 M€). Cette tendance va évidemment se poursuivre.

Le retour à un fonctionnement équilibré pour le budget annexe est directement dépendant de la reprise du trafic aérien. Les prévisions font état d'un trafic encore inférieur de 33 % en 2022 au trafic constaté avant-crise. Le retour à ce niveau d'avant-crise n'est pas espéré avant 2024 dans les hypothèses hautes, voire 2027 pour les scénarios médians. Encore ces prévisions sont-elles entachées de fortes incertitudes. La crise sanitaire qui a durablement marqué le secteur a induit des changements de comportement. Si elle a le plus fortement affecté les vols internationaux, elle a aussi induit une baisse du trafic aérien domestique, à la faveur du développement de nouveaux modes de travail. Par ailleurs, si la crise COVID devait être surmontée, même prochainement, aucune garantie n'est donnée qu'un événement de type similaire ne serait pas appelé à se reproduire. Parallèlement, la pression exercée sur le secteur du transport aérien en matière écologique et de développement durable crée des contraintes fortes, nouvelles, qui sont un autre facteur qui conduit à s'interroger sur la possibilité pour le secteur de revenir à un modèle identique en tous points à celui d'avant-crise.

Dans ce contexte, un recours récurrent à l'emprunt, aux niveaux actuellement constatés, sans qu'une réflexion réelle soit menée et présentée sur les scénarios de maîtrise de l'endettement et la trajectoire de retour à l'équilibre présente un risque majeur. Dans le scénario le plus pessimiste, la direction pourrait se trouver assez rapidement face à un « mur de dette » qu'elle se verrait dans l'incapacité de rembourser, un recours ultime à un abondement budgétaire et une reprise de dette de la part de l'État ne pouvant être exclu : une telle éventualité ne pourrait manquer alors de poser la question de la pérennité du budget annexe sous sa forme actuelle.

Face à l'ampleur du défi posé par la crise et à la rapidité de la hausse de la dette, la DGAC doit œuvrer dès à présent pour élaborer les prévisions les plus fiables possibles quant à sa trajectoire d'endettement et se donner les outils d'un véritable pilotage. Il convient de signaler, à cet égard, que le législateur a d'ores et déjà anticipé ce besoin, puisqu'à l'occasion de la révision de la loi organique introduite par la loi n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 (cf. infra), il a explicitement introduit dans le dispositif de l'article 18 de la LOLF la mention que « *la dette nette de chaque budget annexe fait l'objet d'un suivi spécifique* ». La direction, qui se doit de répondre à cette demande, s'est engagée à faire figurer une présentation de l'évolution de la dette dans les projets et rapports annuels de performance, avec un tableau de financement retraçant la dette nette et les ressources et charges de la trésorerie concourant à l'équilibre financier.

Cette réflexion doit accompagner la démarche que la DGAC a déjà entreprise pour repenser son fonctionnement et ses missions à l'aulne des évolutions du secteur et de la réglementation. Rénovation des missions, adaptations structurelles, gains de productivité doivent ainsi être systématiquement recherchés et utilisés en leviers pour concourir à la maîtrise de la trajectoire d'endettement.

Recommandation n°4 (DGAC, DB, 2022) : 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).

III - Le recours du budget annexe à l'avance du Trésor

Techniquement, le budget annexe recourt à l'avance du Trésor qui lui est offerte via les ouvertures soumises au Parlement par la direction du Budget, au sein du programme 824 *Avances à des services de l'État*. Le

recours à de tels prêts consentis par l'État découle des dispositions des articles 18 et 24 de la LOLF.

Les concours consentis ne sont pas affectés et ces emprunts sont calibrés pour une durée de dix ans, afin de permettre à la DGAC de s'adapter au contexte changeant du secteur aérien. Cependant, comme l'a déjà relevé la Cour, et ainsi que l'exécution 2021 le confirme, leur nature même fait de ces « avances » de véritables prêts, puisqu'il s'agit de sommes destinées à couvrir un besoin qui n'apparaît pas imprévu ou accidentel, et qu'elles ne sont pas ponctuelles mais pérennes. Le recueil des normes comptables de l'État limite l'octroi d'avances de l'État à des durées de deux ans renouvelables une fois, soit quatre ans, les prêts étant quant à eux octroyés pour des durées supérieures. Partant de ce constat, la Cour a renouvelé l'an dernier sa recommandation de « *réserver le recours aux emprunts de moyen-long terme au financement des investissements nouveaux non auto-financés et financer les besoins de trésorerie par des emprunts de court terme* ».

La DGAC répond que « *la possibilité de recourir à un emprunt de court terme existe dans les conventions passées depuis 2016 entre l'AFT et la DGAC. Compte tenu des incertitudes entourant le niveau de recettes, la possibilité de recourir à un emprunt de court terme n'apparaît pas adaptée dans le contexte actuel* ». La direction refuse donc de mettre en œuvre la recommandation de la Cour.

Ainsi qu'il a été relevé (cf. supra), la DGAC est confrontée à un problème d'endettement massif lié à la baisse drastique de ses recettes. Dans ce contexte, la capacité à piloter la dette et le niveau d'endettement est un enjeu crucial. La réponse de la direction renvoie à cette nécessité qu'a soulignée la Cour et ne peut donc apparaître satisfaisante. La recommandation de la Cour doit donc être maintenue.

Recommandation n° 5 (DGAC, DB, 2022) : 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 (recommandation renouvelée)

IV - La question du rattachement des activités régaliennes au budget annexe et la révision de la LOLF

Depuis plusieurs exercices, la Cour a été amenée à alerter sur la question de la conformité des dépenses retracées dans le budget annexe

avec l'article 18 de la LOLF. En vertu de la rédaction initiale de la loi organique, seules les prestations de services, à l'exclusion d'autres activités, avaient vocation à être retracées dans les budgets annexes¹⁶. Par suite, les activités régaliennes et de contrôle aérien figurant depuis 2009 au budget annexe n'avaient pas vocation, selon la Cour, à y être retracées. La Cour avait ainsi émis un référé en 2010, demandant la transformation en établissement public de la partie du budget annexe correspondant aux activités de production de biens et de services, afin de se mettre en conformité avec le droit existant. La position tenue par la Cour était confortée par l'analyse du Conseil d'État, qui avait lui-même jugé que les dispositions de l'article 18 traduisaient « *clairement la volonté du législateur organique de limiter le recours à la procédure du budget annexe à des activités non régaliennes, assurées par un service dont c'est la mission principale et financée par des redevances* »¹⁷.

La MILOLF, constatant en 2019 cette difficulté, joint au faible recours à la forme juridique des budgets annexes, qui de fait ne concerne plus que deux entités¹⁸, s'est interrogée sur la pérennité de cette exception au droit commun budgétaire. Elle a repris à son compte l'idée initiale d'une transformation des services concernés en établissements publics, permettant de réintégrer au budget général l'ensemble des crédits.

Entretemps, la Cour avait pu elle-même éprouver les oppositions exprimées à une telle solution, à la suite de son référé de 2010. Outre qu'une telle solution soulèverait plusieurs difficultés au niveau de la réglementation européenne, qui impose que les prestataires de navigation aérienne disposent de comptes certifiés et d'une comptabilité analytique conforme aux règlements d'Eurocontrol, toutes choses qu'il serait difficile de produire dans le cadre d'une réintégration de l'activité dans le cadre du budget général, la Cour avait pu constater l'opposition de la DGAFP et de la direction du budget à la création d'un établissement public, assimilable à un démembrement de l'État. À cette opposition s'ajoutait celle des syndicats de personnels. Par ailleurs, la convergence observée en termes de comptabilité et de référentiels comptables du BACEA avec les normes du décret GBCP, réelle, rendait l'intérêt de la recommandation moins

¹⁶ Rédaction initiale de l'article 18 de la LOLF : « *Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.* »

¹⁷ Rapport public 2006.

¹⁸ Outre le BA CEA, est concerné le BA *Publications officielles et informations administratives* dépendant des services du Premier ministre.

prégnant. Tous ces points ont été rappelés par la Cour à l'occasion de sa note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2020

La révision de la LOLF par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 vient trancher définitivement cette question. Dans sa nouvelle rédaction, entrant en vigueur le 22 février 2022 et donc applicable dès l'élaboration du PLF 2023, le I de l'article 18 de la LOLF dispose désormais que « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services. Les opérations associées à celles mentionnées à la première phrase du présent alinéa peuvent également être retracées sur les budgets annexes* ». La nouvelle rédaction ainsi introduite par le législateur lève les difficultés qui résultaient de l'état du droit antérieur, dans la mesure où elle élargit le champ des budgets annexes. Rien ne s'oppose désormais à ce qu'un budget annexe retrace des activités régaliennes qui ne soient pas directement financées par des redevances. Partant, la recommandation que la Cour était amenée à formuler à nouveau l'an dernier peut être levée.

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

Le budget annexe ne retrace pas l'intégralité des moyens consacrés par l'État au transport civil. Le tableau ci-dessous décrit les autres moyens affectés à cette politique, en plus du budget annexe lui-même.

Tableau n° 18 : Moyens consacrés à la politique du transport aérien de 2019 à 2021 (CP, en M€)

	2019	2020	2021
BACEA	2 125,8	2 088,8	2 213,6
Budget général	119,0	225,6	380
Taxe d'aéroport	1 015,15	307,6	441,5
Taxe sur les nuisances sonores aériennes	51,08	24,66	22,0
Exonération TICPE	3 673,0	1 058	1 897*
Total hors BACEA	4 834,5	1 615,8	2 740,5
Total général	6 960,3	3 704,6	4 954,1

* Estimation préliminaire.

Source : Cour des comptes d'après données DGAC

Le total des moyens consacrés par l'État au secteur aérien civil est de 4,95 Md€ soit nettement plus du double du seul montant des dépenses du budget annexe.

La taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), qui est perçue par la DGAC, est reversée à l'ACNUSA, qui met en place des dispositifs de prévention et de correction de ces nuisances avec les riverains. Pareillement, la taxe d'aéroport (TAP) est collectée par la direction et fournit des moyens reversés aux aéroports afin de financer des équipements de sécurité et de sûreté. Ces deux taxes voient leur produit fortement régresser depuis 2019 du fait de la crise sanitaire, même si une reprise peut être constatée par rapport à 2020.

L'exonération de TICPE sur les carburants des aéronefs, quoiqu'elle ne soit pas considérée comme une dépense fiscale au sens strict, représente une dépense importante pour l'Etat, destinée à soutenir le secteur du transport aérien. Sans atteindre les niveaux observés en 2019, la somme représentée par cette exonération en 2021 atteint des niveaux très significatifs à la faveur de la reprise partielle du trafic aérien, puisqu'elle atteint un niveau estimé à 1,9 Md€.

Outre les moyens décrits ci-dessus, le secteur du transport aérien civil bénéficie en outre directement de crédits budgétaires, pour un montant total de 380 M€, depuis les programmes P190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable* de la mission interministérielle Recherche et Enseignement supérieur (MIREs) et P203 *Infrastructures et services de transports* de la mission Ecologie, Développement et Mobilité durables. La ventilation des crédits programmés et exécutés est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 19 : moyens consacrés à la politique du transport aérien sur le budget général (en M€)

	Exécution 2019		Exécution 2020		LFI 2021		Exécution 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P190	135,0	92,7	300	195	270	111,4	1 003,2	340
P203	53,1	26,4	30,3	30,55	62,7	39,9	86,3	40
Total	188,1	119,0	330,3	225,55	332,7	151,3	1 089,5	380

Source : DGAC

En 2021, l'écart entre programmation et exécution, pour le programme 190, résulte du transfert en gestion vers ce programme de 744 M€ d'AE et 233 M€ de CP en provenance du programme 362

Ecologie, au titre du plan de relance. Le transfert de ces crédits, positionnés initialement au sein de l'action 8 « Energies et technologies vertes » du P362, vers le P190, a été demandé par la DGAC afin d'unifier la mise en œuvre contractuelle et financière du plan de relance de la filière aéronautique. Du fait de ce transfert, les crédits disponibles s'élevaient en gestion à 1 014€ en AE et 344,4 M€ en CP, qui ont donc été intégralement consommés, déduction faite de la réserve de précaution (10,8 M€ AE et 4,5 M€ CP). La DGAC joue un rôle central dans le pilotage de ces crédits qui, hors budget annexe, viennent soutenir la filière aéronautique. La présentation des projets à financer fait intervenir le CORAC où sont représentés les principaux acteurs de la filière¹⁹ ; la DGAC a cependant entrepris depuis 2020, à son niveau, un recueil systématique des besoins de l'ensemble des entreprises du secteur, y compris celles qui ne seraient pas représentée directement au CORAC. Les dossiers de demandes sont déposés via un point d'entrée unique élaboré en commun par la DGE et la DGAC. La sélection opérée obéit ensuite à un tri qui permet d'attribuer chacune des demandes, selon sa nature, à la DGE ou à la DGAC –les deux tiers des dossiers étant de fait attribués à la DGAC. Chacun des dossiers est ensuite instruit pour vérifier son éligibilité. Celle-ci est mesurée notamment au regard de la feuille de route technologique du CORAC, qui inclut les priorités suivantes : développement du futur avion de ligne « vert », ultra-sobre et compatible avec des carburants plus durables ; développement du futur avion d'affaires, compatible avec des carburants plus durables et, partiellement au moins à terme, avec l'hydrogène ; verdissement des opérations aériennes ; préparation de l'hélicoptère successeur de l'Ecureuil, ultra sobre. En 2021, les aides accordées ont bénéficié pour 55 % à des entreprises hors géants du secteur (Airbus, Safran, Thalès, Dassault, Daher et ATR). Le premier bénéficiaire est le groupe Airbus qui, à travers ses différentes filiales (Airbus Opérations, Hélicoptères, Défense and Espace, Stélia), est partie prenante de 33 % des financements.

Les crédits de l'action 5 du P203 Infrastructures de transport consacrés au transport aérien étaient demandés en hausse, pour financer, comme les années passées, le développement des infrastructures aéroportuaires, notamment outre-mer, et le soutien des liaisons aériennes aux fins d'aménagement du territoire (LAT). Ces crédits ont été intégralement exécutés. Leur exécution est retracée dans la NEB de la mission Ecologie, Développement et Mobilité durables.

¹⁹ Le Conseil pour la recherche aéronautique civile, instance publique-privée de concertation, inclut, outre la DGAC, les grands intégrateurs de la filière, le GIFAS, les groupements d'équipementiers, le monde académique, les opérateurs du secteur aérien. C'est une instance de concertation qui n'a cependant pas de rôle décisionnaire.

VI - Un fonds sans personnalité juridique toujours géré de manière irrégulière

La Cour revient de façon récurrente sur le fonctionnement du fonds de gestion de l'allocation temporaire complémentaire (ATC) créé par le décret n° 98-1096 du 4 décembre 1998²⁰. 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.

La question de l'inscription budgétaire des sommes perçues par le comptable de la DGAC, directement reversées à la CDC, a été tranchée par la nouvelle rédaction issue de l'article 89 la loi de finances initiale pour 2021, qui dispose que le prélèvement au titre de l'ATC « *est recouvré par l'agent comptable du BACEA et reversé au fonds mentionné à l'article 1^{er} du décret n° 98-1096 du 4 décembre 1998* ». La rédaction antérieure, qui mentionnait une affectation et donc une inscription au budget de l'aviation civile, n'étant plus d'actualité, la Cour a levé l'an dernier la recommandation récurrente qu'elle était amenée à formuler en ce sens.

Par ailleurs, la CDC n'est 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 considérés selon les conditions énoncées au titre des articles L. 518-24-1, D. 518-43 et suivants du Code monétaire et financier. Ces conditions n'étant pas satisfaites, la Cour réitère chaque année sa demande qu'une telle convention soit conclue entre la DGAC et la CDC, afin d'encadrer juridiquement le reversement des sommes concernées et leur gestion par la CDC. La recommandation a été maintenue l'an dernier, la DGAC ayant indiqué qu'une telle convention était en préparation. Au titre de l'exercice 2021, la DGAC indique qu'« *un nouveau projet de convention de gestion administrative est en cours d'élaboration* ». La recommandation de la Cour doit donc être maintenue. Il convient de relever qu'à la date de rédaction du présent rapport, la direction n'était pas en mesure de communiquer les données de dépenses relatives à la gestion du fonds²¹.

²⁰ Ce fonds a été créé en 1997 pour améliorer le taux de remplacement des ICNA pendant les 8 années –étendues depuis à 13- suivant leur départ en retraite. A l'époque, les retraites des ICNA étaient affectées d'un taux de remplacement inférieur au reste de la fonction publique, compte tenu du niveau indemnitaire des intéressés. Le fonds est abondé par un prélèvement direct de 24,6 % effectué par la DGAC sur les indemnités spéciales de qualification (ISQ) versées aux ICNA en activité. A l'ATC a été ajouté le complément individuel temporaire (CIT), par la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ICNA.

²¹ En 2020, le fonds a perçu un reversement de 17,2 M€ du comptable de la DGAC, dont 12,4 M€ de cotisations issues de la taxation des indemnités ICNA et 4,8 M€ sous

Recommandation n°6 (DGAC, 2022) : 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 renouvelée).

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 délais²².

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. Ainsi, au 31 décembre 2018, le solde du compte d'imputation provisoire était de 13,8 M€ (-56 % par

la forme d'une contribution de la DGAC. Les dépenses, excédant les recettes, se sont élevées à 21,2 M€, dont 0,4 M€ de frais de gestion. Pour 2021, les recettes s'élèvent à 15,2 M€, dont 12,5 M€ issues de la taxation des indemnités ICNA et 2,7 M€ de contribution de la DGAC. Les dépenses ne sont pas connues.

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

rapport à fin 2017) : cependant, plus de la moitié de ce solde était issue d'encaissements de 2017 ou des années antérieures. Au 31 décembre 2019, le solde du compte d'imputation provisoire n'était plus que de 12,4 M€ (- 10 % par rapport à fin 2018) : surtout, ce solde était désormais composé à 82 % par des encaissements de l'exercice en cours. En revanche, au 31 décembre 2020, si le solde du compte d'imputation provisoire n'était plus que de 10,9 M€ (-13 % par rapport à 2019), les encaissements de 2020 n'ont représenté que 62 % du solde de ce compte.

Au 31 décembre 2021, la situation s'est nettement dégradée par rapport à 2020 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 %). Par ailleurs, 22 % de ce solde correspond à des encaissements antérieurs à 2021. Des efforts doivent donc être réalisés notamment pour le traitement des encaissements les plus anciens.

**Tableau n° 20 : mouvements du compte d'imputation provisoire
Fonds de concours relevant a priori du programme 612 (en M€)**

Solde au 31/12/2020	10,9
<i>Encaissement de fonds de concours attribués au P 612</i>	22,2
<i>Encaissement imputés (versement au bénéficiaire ou comptabilisation en produits du BACEA)</i>	5,7
Solde au 31/12/2021	27,4
<i>dont issus d'encaissements en 2021</i>	21,4
<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>	0,4
<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 affectée par la crise du secteur

La démarche de pilotage de la performance par objectifs mise en place par la DGAC depuis 2016 intègre des lettres d'engagement de performance (LEP), personnellement signées par le directeur général ainsi que par le directeur du transport aérien, le directeur de la sécurité de l'aviation civile, le directeur des services de la navigation aérienne, la secrétaire générale, le chef de la mission de l'aviation légère, générale et des hélicoptères et le général de la gendarmerie des transports aériens dans

le cadre de la doctrine d'emploi de la GTA. Les objectifs et indicateurs contenus dans les LEP, incluant ceux des PAP et des RAP, sont examinés tous les quatre mois à l'occasion de comités de direction Performance. Outre ces CODIR Performance, la démarche de performance fait également l'objet d'un suivi dans le cadre des dialogues de gestion internes entre RPROG, RBOP et RUO.

Pour 2021, la maquette des indicateurs et objectifs de la mission n'a pas connu d'évolution. D'un point de vue organisationnel, la DGAC a prolongé sa démarche de performance en entreprenant une rationalisation de ses fonctions support, via la mutualisation de ces fonctions (ressources et activités) au sein de secrétariats interrégionaux (SIR). Les compétences et engagements de services entre les SIR et les services bénéficiaires seront contractualisés dans des contrats de service, avec suivi quadrimestriel et désignation, dans chaque SIR, d'un responsable performance.

Le tableau de bord performance de la DGAC ainsi que les résultats relevés pour les indicateurs et objectifs du PAP 2021, tels qu'ils devraient être reportés au RAP après consolidation, ont été transmis à la Cour. Sur les 22 indicateurs et sous-indicateurs mesurant la performance des trois programmes, la mission enregistre des résultats conformes à la cible, ou supérieurs, pour 17 d'entre eux, soit 77 %. Les résultats concernant la sécurité, la ponctualité des vols ou l'efficacité économique sont ainsi satisfaisants, de même que des indicateurs d'efficacité administrative tels que le ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines. Il convient cependant de relever l'impact évident de la situation atypique du trafic aérien sur les résultats obtenus à plusieurs indicateurs. Ainsi, le bon résultat obtenu sur un indicateur d'activité tel que la ponctualité des vols (niveau moyen de retard par vol pour cause de « *Air Traffic Management* ») doit s'entendre pour un niveau d'activité fortement réduit, qui ne présage pas de l'efficacité du service en cas de retour à la normale. On pourrait commenter de façon identique les résultats obtenus pour l'indicateur de sécurité concernant le respect des normes maximales de rapprochement entre aéronefs, dont le résultat est lui aussi facilité par un niveau d'activité réduit. En sens inverse, il faut déplorer un résultat inférieur à la cible pour l'indicateur concernant l'efficacité horizontale des vols, qui mesure la maîtrise de l'impact environnemental du trafic aérien²³.

²³ Ecart en pourcentage entre la trajectoire de vol directe et la trajectoire réellement parcourue.

Tableau n° 21 : indicateur « efficacité horizontale des vols ».

En %	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Cibles	≤ 3,22	≤ 3,14	≤ 3,05	≤ 2,96	≤ 3,33	≤ 2,92
Résultats	3,32	3,25	3,26	3,24	3,01	3,02

* *Prévision actualisée*

Source : DGAC, PAP, RAP.

La Cour s'était attachée à l'étude de l'évolution de cet indicateur sur cinq ans à l'occasion de la NEB pour l'exercice 2020 et avait déjà relevé l'impact de la crise dans l'amélioration sur la période des résultats observés. Malgré la prolongation de la crise, la cible reste non atteinte, en dépit des progrès continus enregistrés par la DGAC.

La situation particulière découlant de la crise que traverse le secteur aérien incite naturellement à se pencher sur l'indicateur financier inscrit au programme 613, qui mesure le ratio d'endettement du budget annexe au regard de ses recettes d'exploitation²⁴. Le tableau ci-après reproduit les résultats enregistrés sur cet indicateur depuis 2016.

Tableau n° 22 : indicateur « endettement/recettes d'exploitation ».

En %	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022
Cibles	55,8	48,9	43,4	41	N.D	N.D	N.D
Résultats	52,8	44,9	36,8	30	218	259	

* *Prévision actualisée*

Source : DGAC, PAP, RAP.

Jusqu'en 2020, la DGAC, qui s'inscrivait dans une démarche active de désendettement, dans un contexte de croissance continue de ses recettes, élaborait une prévision de ratio d'endettement dans le cadre de ses projets annuels de performance. Sur la période 2016-2020, les résultats relevés sont systématiquement au-delà de la cible.

À compter de 2020, les projets annuels de performance ne fixent plus de cible. Bien qu'antérieur à la crise, le PAP 2020 renonçait explicitement à donner une prévision, au motif que « pour 2020 et 2021, la cible dépendra de la mise en œuvre du RP3, qui prévoira notamment les taux de redevances ». Cette justification conjoncturelle est devenue secondaire au regard de la crise sanitaire qui a provoqué l'effondrement

²⁴ L'endettement est la somme des emprunts annuels du budget annexe déduction faite des remboursements d'emprunts annuels (capital restant dû). Les recettes d'exploitation correspondent au total brut des recettes de la première section.

des recettes du budget annexe durant l'exercice. Le ratio d'endettement relevé en 2020 marque une hausse spectaculaire, atteignant désormais 258 %. L'absence de cible, depuis 2020, n'en apparaît pas moins problématique : compte tenu de la situation sans précédent que traverse la direction, le PAP 2021 de la mission a explicitement renoncé à en fixer une. Il en va de même pour le PAP 2022.

Un indicateur dépourvu de cible relève moins d'une démarche de performance que d'une simple mesure d'activité. La question de la suppression d'un indicateur aussi essentiel que le ratio d'endettement, qui fournit une mesure directement lisible et précise de la situation financière du budget annexe et donc de sa soutenabilité à terme, ne saurait cependant être envisagée. Son existence est un garant de transparence démocratique pour les débats entourant le vote des autorisations de crédits. L'absence de cibles fixées témoigne cependant d'un défaut de pilotage et de visibilité sur sa propre situation de la part de la DGAC. Il convient donc dès à présent à la direction de se donner une meilleure visibilité sur sa trajectoire d'endettement et, dans une véritable démarche de performance, de s'assigner des cibles en ce sens.

Recommandation n°7 (DGAC, DB, 2022) : 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).

Chapitre V

Les recommandations de la Cour

I - Le suivi des recommandations formulées au titre de 2020

La note d'analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2020 contenait cinq recommandations.

1. (DGAC): *définir les modalités d'évaluation du coût et des gains de productivité attendus du protocole social 2020-2024, et en rendre compte par la suite dans les documents budgétaires (recommandation réitérée).*

S'agissant de la première recommandation, la DGAC indique que « *les négociations liées au protocole social 2020-2024 ont été suspendues durant l'année 2020 compte-tenu de la crise sanitaire. Elles n'ont pas repris en 2021* ». Directement affectées par la crise que traverse le secteur, les négociations sur le protocole apparaissent donc au point mort. La recommandation est cependant maintenue dans l'attente de la reprise de ces négociations, qui devront accompagner l'effort de modernisation 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 (recommandation réitérée).*

Comme il a été vu, la difficulté pour la DGAC à se conformer à cette recommandation résulte selon elle de la difficulté à prévoir en budgétisation ce qui relève précisément du titre 5 et du titre 3, notamment pour des dépenses de prestations à maîtrise d'ouvrage ; de l'augmentation des dépenses de maintien en condition opérationnelle, et 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 direction soutient par ailleurs l'intérêt, pour une bonne visibilité de l'effort d'investissement consenti, de maintenir sa présentation habituelle.

La DGAC considère avoir « 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. Dans le sens de la mise en œuvre de cette recommandation, un tableau explicatif a été intégré présentant la répartition des dépenses budgétées en titre 5 et donnant lieu à exécution en titre 3. Ces travaux ont aussi conduit à renforcer l'information du CBCM dans le cadre des différents exercices relatifs à la gestion annuelle (DPG notamment) ». Ainsi qu'il a été dit, la présentation avancée en RAP par la DGAC ne présente pas, aux yeux de la Cour, le niveau de précision souhaitable. Par ailleurs le PAP 2022 ne présente pas d'information de ce type. Sur le principe, le fait de devoir déroger aux règles de droit commun dans la présentation des crédits de titre 5 et de titre 3 n'est pas établi. La recommandation est donc maintenue.

3. (DGAC) : dans le respect de l'article 18 de la LOLF, retracer dans le budget annexe les dépenses afférentes aux prestations de services de la direction générale de l'aviation civile et dans un programme du budget général celles résultant de ses missions d'intérêt général (recommandation modifiée).

Ainsi qu'il a été établi, la révision de la loi organique portée par la loi n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 vient trancher définitivement cette question. La recommandation peut donc être levée.

4. (DGAC, direction du budget) : 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 (recommandation réitérée).

La DGAC répond à la Cour que « la possibilité de recourir à un emprunt de court terme existe dans les conventions passées depuis 2016 entre l'AFT et la DGAC (article 2). Compte tenu des incertitudes entourant le niveau de recettes, la possibilité de recourir à un emprunt de court terme n'apparaît pas adaptée dans le contexte actuel ». Du point de vue de la Cour, la problématique de la dette du budget annexe, qui va atteindre des niveaux sans précédent en l'espace de quelques exercices seulement, rend au contraire plus que jamais d'actualité la question d'une gestion active du portefeuille de dette, afin d'en limiter, autant que possible, la charge. La recommandation est donc maintenue.

5. *(DGAC) : 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 modifiée).*

La DGAC a indiqué que le nouveau projet de convention était toujours en cours d'élaboration. La recommandation doit donc être maintenue.

II - Nouvelles recommandations

1. *(DGAC, DB) : affiner l'exercice de programmation des crédits en tenant davantage compte des reports et des fonds de concours (recommandation nouvelle).*
2. *(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).*
3. *(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).*

III - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2021

1. *(DGAC, DB) : 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 modifiée).*
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 (recommandation renouvelée).*

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

Annexes

Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB	66
Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020	68
Annexe n° 3 : Programmation et exécution des crédits en 2021 ...	70
Annexe n° 4 : Décomposition des dépenses 2021 par titre.....	71
Annexe n° 5 : Emplois et masse salariale	72
Annexe n° 6 : Dépenses de fonctionnement	73
Annexe n° 7 : Dépenses d'investissement	74
Annexe n° 8 : Dépenses d'intervention	75

**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-laviation-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

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 2020

N° 2020	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2020	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 protocole social 2020-2024, 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 incomplète
3	dans le respect de l'article 18 de la LOLF, retracer dans le budget annexe les dépenses afférentes aux prestations de services de la direction générale de l'aviation civile et dans un programme du budget général celles résultant de ses missions d'intérêt général	Devenue sans objet

4	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	Refus de mise en œuvre
5	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	Mise en œuvre en cours

* *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 2021**

(en M€)	P. 612 - Navigation aérienne	P. 613 - Soutien aux prestations de l'aviation civile	P. 614 - Transports aériens, surveillance et certification	Budget annexe
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENTS				
LFI	647,4	1 644,5	44,2	2 336,1
LFR	-9,4	-49,1	-2,9	-61,4
Total des mouvements de crédits	53,7	-45,2	0,4	8,8
Dont :				
<i>Reports</i>	63,1	3,4	3,2	70,2
<i>Décret de virements</i>				
<i>Décret de transferts</i>				
<i>Décrets d'avances</i>				
<i>Répartition dépenses accidentelles</i>				
<i>Annulations</i>	-9,4	-49,1	-2,9	-61,4
Fonds de concours et attributions de produits	11,6	1,0	4,4	17,0
Total des crédits disponibles	712,7	1 600,3	49,0	2 361,9
Crédits consommés	600,9	1 584,9	45,0	2 230,8
CREDITS DE PAIEMENT				
LFI	577,4	1 644,5	44,2	2 266,1
LFR	-9,4	-50,0	-2,9	-62,3
Total des mouvements de crédits	45,4	-47,3	-1,3	-3,3
Dont :				
<i>Reports</i>	54,8	2,7	1,5	59,0
<i>Décret de virements</i>				
<i>Décret de transferts</i>				
<i>Décrets d'avances</i>				
<i>Répartition dépenses accidentelles</i>				
<i>Annulations</i>	-9,4	-50,0	-2,9	-62,3
Fonds de concours et attributions de produits	11,6	1,0	4,4	17,0
Total des crédits disponibles	634,4	1 598,2	47,3	2 279,9
Crédits consommés	592,7	1 577,4	43,5	2 213,6

Annexe n° 4 : décomposition des dépenses 2021 par titre

<i>AE (en M€)</i>		P. 612	P. 613	P. 614	Budget annexe
Exécution 2020	Titre 2		1 188,6		1 188,6
	Titre 3	407,8	165,6	34,2	607,6
	Titre 5	172,5	114,0	7,1	293,6
	Titre 6	0,04	2,4	3,2	5,6
	Titre 7		4,0		4,0
LFI 2021	Titre 2		1 213,9		1 213,9
	Titre 3	309,7	162,5	27,6	499,8
	Titre 5	337,7	266,0	14,8	618,5
	Titre 6	0,03	0,1	1,8	2,0
	Titre 7		2,0		2,0
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
Évolution 2021/2020	Titre 2		-0,3 %		-0,3 %
	Titre 3	-3,9 %	0,6 %	6,3 %	-2,1 %
	Titre 5	21,0 %	103,0 %	-7,7 %	52,1 %
	Titre 6	250,0 %	-93,2 %	-36,9 %	-58,9 %
	Titre 7		-50,0 %		-50,0 %
<i>CP (en M€)</i>		P. 612	P.613	P. 614	Budget annexe
Exécution 2020	Titre 2		1 188,6		1 188,6
	Titre 3	390,9	164,1	32,0	587,0
	Titre 5	184,7	115,2	4,6	304,6
	Titre 6	0,04	1,8	2,8	4,7
	Titre 7		4,0		4,0
LFI 2021	Titre 2		1 213,9		1 213,9
	Titre 3	309,7	162,5	27,6	499,8
	Titre 5	267,7	266,0	14,8	548,5
	Titre 6	0,03	0,1	1,8	2,0
	Titre 7		2,0		2,0
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	0,2	2,1	2,3
	Titre 7		2,0		2,0
Évolution 2021/2020	Titre 2		-0,3 %		-0,3 %
	Titre 3	2,9 %	-1,5 %	8,0 %	2,0 %
	Titre 5	3,0 %	98,6 %	49,2 %	39,9 %
	Titre 6	0,0 %	-91,1 %	-26,1 %	-50,9 %
	Titre 7		-50,0 %		-50,0 %

Source : Cour des comptes à partir des données DGAC

Annexe n° 5 : emplois et masse salariale

Tableau n° 23 : détail de la variation de la masse salariale

<i>en millions d'euros et hors CAS Pensions</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Socle exécution n-1 (périmètre n)	866,4	885,1	905,9	914,4	913,6
<i>Débasage</i>					-0,11
<i>Rebasage</i>	11,5	11,2	10,2	2,5	-0,94
<i>GVT négatif (effet noria)</i>	-16,6	-19,2	-20,7	-19,7	-14,21
<i>schéma d'emploi</i>	-1,9	-0,5	1,0		
<i>Impact schéma d'emploi 2020</i>				0,9	1,88
<i>Impact schéma d'emploi 2021</i>				-2,6	-2,36
<i>mesures générales</i>	3,9	0,4	0,0	0,0	0,0
<i>mesures catégorielles</i>	18,2	13,6	7,0	2,4	0,5
<i>GVT positif (mesures individuelles)</i>	17,3	18,0	18,3	19,0	18,22
<i>mesures diverses</i>	-1,8	5,6	0,0	-3,4	-9,79
Exécution n	897,0	914,2	921,7	913,5	906,9

Source : DGAC

Tableau n° 24 : Évolution et exécution du plafond d'emplois du BACEA

<i>en ETPT</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2021/2020
Plafond d'emplois (LFI)	10 679	10 677*	10 545	10 544	10 544	0 %
Transferts prévus en gestion	0	0	0	0	0	
Exécution du plafond d'emplois	10 441	10 423	10 440	10 420	10 406	-0,1 %
Ecart entre plafond et exécution	-238	-254	-105	-124	-138	11,3 %

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° 25 : schéma d'emploi

<i>en ETP</i>	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021
Sorties totales	447	440	419	387	345	338
dont sorties pour retraite	351	311	280	276	299	229
Entrées	447	440	419	387	345	334
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	0	0	0	0	0	-4

Source : DGAC

Annexe n° 6 : dépenses de fonctionnement**Tableau n° 26 : évolution des dépenses de fonctionnement
(hors dotation aux amortissements)**

<i>CP (en M€)</i>	Exécution 2019	LFI 2020	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021
<i>Dépenses à périmètre courant</i>	586,60	477,72	586,98	498,62	598,51

Source : DGAC

**Tableau n° 27 : répartition des crédits de titre 3 entre programmes
en 2021**

<i>CP (en M€)</i>	LFI 2021	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation
Programme 612	309,72	311,87	402,39	129,0 %
Programme 613	162,53	145,73	161,57	110,9 %
Programme 614	27,57	31,39	34,55	110,1 %
TOTAL	499,83	488,99	598,51	122,4 %

Source : DGAC

Annexe n° 7 : dépenses d'investissement

Crédits de paiement en M€	2016	2017	2018	2019	2020	LFI 2021	Exécution 2021
Investissement	425,1	431,5	403,6	332,5	304,6	548,5	426,1
<i>dont remboursement d'emprunt</i>	220,9	225,6	172,8	137,7	106,3	236,0	221,9
<i>dont investissement</i>	204,2	205,9	230,8	194,8	198,3	312,5	204,2
Évolution annuelle investissement (hors remb. emprunt)	12,8%	0,8%	12,1%	-15,6 %	1,8 %	57,6 %	-34,6 %
TOTAL dépenses BACEA	2 320,5	2 166,6	2 174,3	2 125,8	2 088,8	2 266,1	2 213,6
<i>Part de l'investissement</i>	8,8%	9,5%	10,6%	9,2 %	9,5 %	13,8 %	9,2 %
<i>Part de remboursement d'emprunt</i>	9,5%	10,4%	7,9%	6,5 %	5,1 %	10,4 %	10,0 %

Source : DGAC

CP (en M€)	LFI 2021	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation
Programme 612	267,7	322,5	190,3	59,0 %
Programme 613	266,0	255,1	228,9	89,7 %
<i>Programme 613 (hors remboursement d'emprunt)</i>	29,9	19,1	7,0	36,6 %
Programme 614	14,8	14,1	6,9	48,9 %
TOTAL	548,5	591,7	426,1	72,0 %

Source : DGAC

Annexe n° 8 : dépenses d'intervention

	Montant 2019 en €	Montant 2020 en €	Montant 2021 en €
Soutien à la fédération de vol à voile (FFVV)	520 000	520 000	
Soutien de la fédération française aéronautique pour la formation des instructeurs (*)	650 000	575 000	
Subvention aux associations locales d'action sociale	1 159 467	878 024	
Subvention à l'association nationale d'action sociale			
Subvention à l'association pour la réalisation des actions et des missions sociales (ARAMIS)	1 787 108	1 199 404	
Subvention à l'association nationales des anciens fonctionnaires de l'aviation civile et de la météorologie (ANAFACEM)	104 213	60 500	
Subvention à la fondation des œuvres sociales de l'air (FOSA)	50 000	50 000	
Subvention à l'Union nationale des associations sportives de la DGAC et Météo France (UNASACEM)	175 000	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	921 235	878 801	1 802 038
Soutien à la fédération nationale des radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC)	31 000	36 000	36 000
Soutien à la fédération professionnelle du drone civil	41 128		
Subvention aux associations œuvrant dans le domaine de l'aviation civile	152 573		
Convention de dialogue social	190 000		
Financement de la météorologie de l'espace à la navigation aérienne internationale	563 198	791 533	
Fondation pour une culture de sécurité industrielle (FONCSI)	25 000	25 000	25 000
Subvention à l'association Aéro Biodiversité			75 000
Subvention à l'ONG Aviation sans frontières			20 000
Subvention à l'association Aéronautique et astronautique de France (AAAF)			15 000
Subvention à l'Académie de l'air et de l'espace (AAE)			15 000
Subventions à divers organismes			75 743
Soutien aux aérodromes référents pour l'amélioration de l'assistance météorologique à la navigation aérienne			91 590
Subvention à la collecte localisation satellites (CNES)			91 000
TOTAL	6 409 922	5 154 932	2 286 371

(*) 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