



Budget annexe Contrôle et exploitation aériens

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire
2017



**Budget annexe Contrôle et exploitation aériens
(BACEA)**

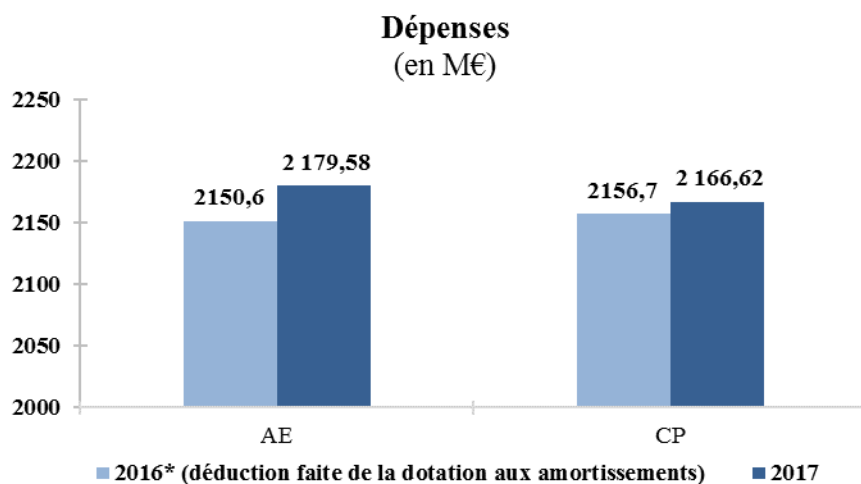
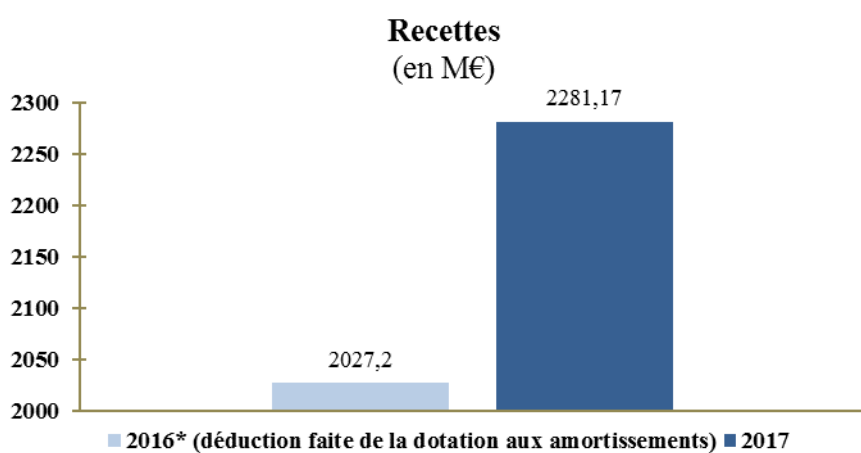
Programme 612 – Navigation aérienne

Programme 613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile

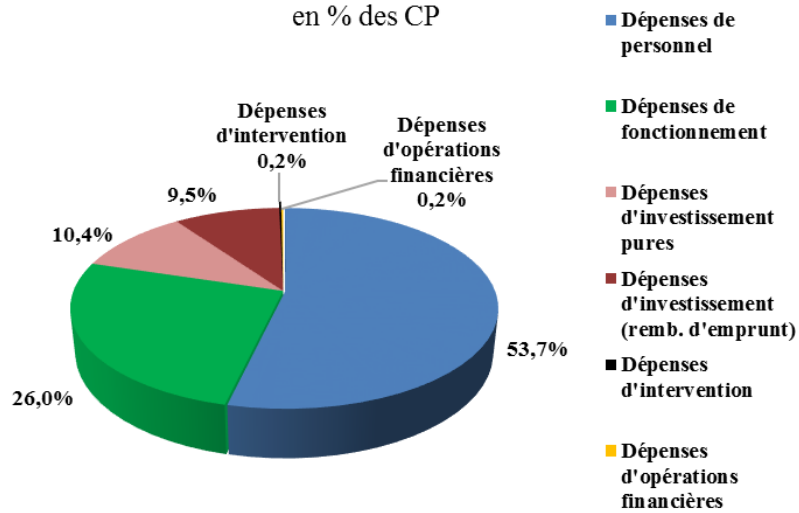
Programme 614 – Transports aériens, surveillance et certification

Synthèse

Les principales données du budget annexe

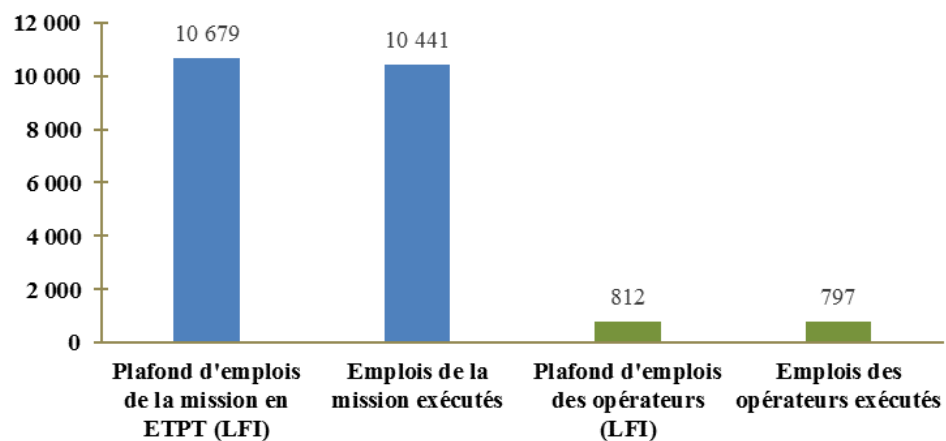


Répartition de la dépense en % des CP



Opérateur : École nationale de l'aviation civile (ENAC)

Plafonds d'emplois et exécution en ETPT pour l'Etat et ses opérateurs



Les principales observations

Le budget annexe – Contrôle et exploitation aériens comporte trois programmes : le programme 612 qui regroupe les prestations de navigation aérienne, le programme 614 consacré à la politique de sécurité, de sûreté, la régulation économique du secteur, et le programme 613 qui porte les fonctions support. Ses ressources proviennent principalement de redevances aéronautiques (75 % des ressources en 2017), des taxes d'aviation civile et de solidarité (20 %) et de subventions d'exploitation (2 %). Cette organisation, qui regroupe l'essentiel des missions de la DGAC, n'est cependant pas conforme à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui prévoit que les budgets annexes retracent les opérations de production de biens ou de services donnant lieu au paiement de redevances. À côté de ces activités, le BACEA finance des missions régaliennes de l'aviation civile.

Un seul opérateur est rattaché au BACEA, l'École nationale de l'aviation civile, fortement dépendant de la subvention du BACEA (93 M€ en 2017, soit 74,9 % de ses ressources), et qui a employé 895 ETPT.

L'exécution du BACEA, en hausse régulière (en 2017, +4,5 % de recettes, +0,5 % de CP consommés hors dotations aux amortissements) est en 2017 proche des autorisations votées en LFI, en recettes et en dépenses. Les recettes du budget annexe ont été confortées par des mesures successives en LFR 2014 puis en LFR 2015 qui ont conduit à un reversement de la totalité de la taxe d'aviation civile au BACEA à compter de 2016. Une hausse de 51,5 M€ des recettes issues de la taxe est ainsi constatée (elle est liée également à la croissance du trafic qui entraîne par ailleurs une hausse de 30 M€ des redevances de navigation aérienne). S'y ajoute depuis la LFR 2016 le versement au BACEA du produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion excédant un plafond fixé à 210 M€ (14,6 M€ en 2017).

La DGAC parvient depuis trois exercices à contenir le recours aux avances de l'État et à réduire l'encours total de sa dette (978 M€ au 31 décembre 2017). Les efforts doivent être poursuivis et le recours annuel aux avances de l'État doit être limité et justifié par le besoin de financement des investissements non autofinancés. En outre, les avances de l'Agence France Trésor ne sont pas adaptées aux emprunts souscrits par le BACEA, dont la maturité est, depuis 2017, de 10 ans.

L'exécution des dépenses du BACEA reste fortement contrainte par des dépenses de personnel, toujours en croissance (2% en 2017) qui représentent la moitié des dépenses. Le protocole social 2016-2019 représente un coût de 18 M€ en 2017 alors que des mesures dont l'application était prévue en 2017 sont reportées en 2018 pour un montant de 3,5 M€. Même si des contreparties en matière de productivité sont attendues, et nécessitent d'être évaluées a posteriori, la stabilisation du schéma d'emploi pendant trois années et les mesures prévues

au protocole réduisent les marges de manœuvre du BACEA et affectent sa soutenabilité à moyen terme. Le dynamisme des dépenses d'investissement créé également des engagements budgétaires importants, qui devront être honorés sur les exercices futurs. En outre, les Assises du transport aérien, qui se sont ouvertes en mars 2018, et qui examinent des demandes des compagnies aériennes de réduction de la fiscalité et des redevances, peuvent également affecter les recettes à moyen terme du BACEA. La soutenabilité à moyen terme du BACEA nécessite donc un suivi attentif.

En matière de régularité de la gestion budgétaire et comptable, la DGAC doit finaliser en 2018 la mise en conformité de sa comptabilité budgétaire avec les textes en vigueur. Outre des corrections d'imputation budgétaire à réaliser, qui concernent la budgétisation et l'exécution de dépenses de fonctionnement, elle doit impérativement résorber le retard pris dans le rattachement des fonds de concours : 31 M€ étaient au 31 décembre 2017 sur des comptes d'attente, et pas encore comptabilisés au plan budgétaire. Cette situation peut être source d'insincérité des comptabilités générales et budgétaires du BACEA. En outre, la DGAC doit veiller à inscrire en recettes du BACEA les prélèvements perçus au titre de l'allocation temporaire complémentaire et du complément individuel temporaire et destinés à être reversés à la CDC et conclure avec cette dernière une convention de mandat conformément au III de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Sur les sept recommandations formulées au titre de la gestion 2016 :

- une recommandation est modifiée (n° 1) ;
- deux recommandations sont fusionnées (n°3 et n° 4) ;
- quatre recommandations, non mises en œuvre, sont maintenues (n° 2,5,6 et 7).

Les recommandations n°1 et 2 ont été reprises dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

La Cour réitère ou précise six recommandations formulées précédemment :

1. *Redéfinir le périmètre du BACEA conformément au I de l'article 18 de la LOLF, puis préparer la transformation du budget annexe en établissement public ;*
2. *Évaluer les efforts de productivité réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du « Ciel unique européen », et les contreparties attendues au titre du protocole social 2016-2019, et en rendre compte précisément dans les documents budgétaires ;*
3. *Réserver le recours aux emprunts de moyen-long terme au financement des investissements et justifier, dans les documents budgétaires, le plafond d'autorisation d'emprunt demandé en fonction des programmes d'investissement prévus ;*
4. *Mettre fin aux distorsions constatées entre la programmation et l'exécution des dépenses de titre 3 et de titre 5 ;*
5. *Inscrire les crédits d'action sociale en titre 3 ;*
6. *Émettre dès l'encaissement des sommes, les titres de recettes permettant l'affectation des fonds de concours et l'apurement du compte de recettes transitoires correspondant. Résorber le retard existant.*

Par ailleurs, une nouvelle recommandation a été formulée au titre de la gestion 2017.

7. *Veiller à inscrire en recettes du BACEA les prélèvements perçus au titre de l'allocation dite temporaire complémentaire et du complément dit individuel temporaire et destinés à être reversés à la CDC et conclure avec cette dernière une convention de mandat conformément au III de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.*

Sommaire

Introduction	9
1 LES RESULTATS DE L'EXERCICE	10
1.1 Un résultat qui confirme l'amélioration de la situation financière du BACEA	10
1.2 Des dépenses dans la limite du plafond autorisé	10
1.3 Un niveau suffisant de trésorerie sur l'exercice	11
1.4 Une soutenabilité à surveiller à moyen terme	12
2 LES RECETTES	15
2.2 Un dynamisme des redevances de navigation aérienne qu'il convient de relativiser	17
2.3 Des redevances de surveillance et de certification supérieures à la prévision.....	19
2.4 Une taxe de l'aviation civile en forte augmentation.....	20
2.5 Des autres produits sous-évalués en LFI.....	21
3 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE	24
3.1 La progression de la masse salariale fragilise toujours l'équilibre du BACEA	24
3.2 Des dépenses de fonctionnement en diminution mais encore marquées par une distorsion regrettable entre la prévision et l'exécution.....	26
3.3 Des dépenses d'investissement dynamiques	28
3.4 Des dépenses d'intervention en baisse et dont l'imputation budgétaire doit être revue.....	29
3.5 L'ENAC	30
4 LA QUALITE DE LA GESTION	32
4.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire	32
4.2 La démarche de performance	37
5 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	39
5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016.....	39
5.2 Nouvelles recommandations	40
5.3 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017.....	41

Introduction

La mission *Contrôle et exploitation aériens*, rattachée au ministère de la transition écologique et solidaire, couvre l'ensemble des aspects de régulation du transport aérien en France, qu'il s'agisse de la navigation aérienne et du contrôle aérien, de la sûreté et de la sécurité du transport aérien ou encore de la formation au moyen du seul opérateur de la mission, l'École nationale de l'aviation civile (ENAC). Elle est également chargée du développement durable du transport aérien, ce qui inclut la réduction des nuisances sonores et la lutte contre la pollution. Enfin, elle comporte une activité réglementaire qui s'inscrit dans un 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).

La mission ne comprend plus que trois programmes, à la suite d'une modification en 2013. L'architecture budgétaire n'a pas connu d'évolution depuis cette date.

Les crédits consommés par le BACEA s'élèvent à 2 166,6 M€ en 2017. Les deux principales recettes sont les redevances de navigation aérienne (1 635,1 M€) et la taxe de l'aviation civile (436,6 M€) dont la totalité du produit est reversé au BACEA depuis le 1^{er} janvier 2016.

La refonte du « ciel unique européen » vise à réaliser des progrès dans la surveillance des règles, le système de performance, les blocs d'espace aérien fonctionnels (*Functional Airspace Block* – FAB), le souci de la clientèle chez les prestataires de services et les performances globales. Ce projet structure désormais les évolutions de la navigation aérienne dans l'Union européenne ; dans son volet technologique (programme SESAR), le chantier est entré dans sa phase de déploiement, ce qui oblige la DGAC à un haut niveau d'investissement.

Alors que depuis le 1^{er} janvier 2011 l'intégralité des programmes du budget général est gérée dans l'application *Chorus*, la DGAC a développé son propre système d'information financier (SIF). Les processus comptables ne sont pas instrumentés de la même façon dans ces deux applications et les données de comptabilité générale de la DGAC sont transformées à l'aide d'une table de « transcodification » pour être intégrées dans *Chorus*. Les comptes 2017 du BACEA ont été clôturés et intégrés dans les comptes de l'État le 5 janvier 2018.

Par ailleurs, à compter de 2018, le BACEA sera intégré dans la norme de dépense en application de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

1 LES RESULTATS DE L'EXERCICE

1.1 Un résultat qui confirme l'amélioration de la situation financière du BACEA

Le budget annexe présente en 2017 un résultat d'exploitation budgétaire de +446,9 M€ contre +189 M€ en 2016.

Le résultat comptable s'élève pour sa part à +237 M€ (contre +194 M€ en 2016). Les hausses des redevances et de la taxe d'aviation civile liées à l'accroissement du trafic, ainsi que les subventions européennes, comptabilisées en produits, expliquent l'accroissement des produits, plus important que l'augmentation des charges. Le résultat financier de -17 M€ provient de la charge des intérêts d'emprunt, en baisse avec la diminution de l'encours. Enfin, le budget annexe enregistre un résultat exceptionnel issu des produits de cession d'actif et d'une reprise de provision pour litige.

Tableau n° 1 : résultat comptable du BACEA

<i>En M€</i>	2015	2016	2017
<i>Produits d'exploitation</i>	2 008	2 083	2 140
<i>Charges d'exploitation</i>	1 856	1 876	1 888
<i>Résultat d'exploitation (1)</i>	+ 151	+ 207	+252
<i>Résultat financier (2)</i>	- 28	- 22	-17
<i>Résultat courant (1+2)=(3)</i>	+ 123	+ 185	+236
<i>Résultat exceptionnel (4)</i>	+ 9	+ 9	+2
<i>Résultat net comptable (3+4)</i>	+ 132	+ 194	+237

Source : comptable BACEA

1.2 Des dépenses dans la limite du plafond autorisé

Le plafond de crédits disponibles en 2017 s'élève à 2,24 Md€ en AE et 2,19 Md€ en CP (cf. détail en Annexe n° 1 :). En sus du plafond de dépense adopté en LFI (2,14 Md€), ces crédits comprennent des reports d'AE pour 57,91 M€ et de CP pour 2,76 M€, ainsi que des reports de crédits issus des fonds de concours (4,67 M€ en AE et 12,25 M€ en CP). Les reports ne concernent que des crédits hors titre 2. Enfin, la LFR annule 10 M€ d'AE et de CP.

L'exécution des dépenses est de 2 179,6 M€ en AE (97,2% des crédits disponibles) et 2 166,6 M€ en CP (98,8% des crédits disponibles).

Par rapport à l'exercice précédent, la consommation est en baisse de 6,1 % en AE et 6,6 % en CP, mais cette baisse est principalement imputable à l'arrêt en

2017 de la comptabilisation budgétaire des dotations aux amortissements (163,8 M€ en 2016) pour respecter le décret GBCP. Si on neutralise l'effet de cette dotation, les CP augmentent de 0,5 % entre 2016 et 2017.

Tableau n° 2 : crédits disponibles et consommés du BACEA

Autorisations d'engagement (AE) en M€	Programme 612		Programme 614	Mission
LFI	528,4	1 563,5	43,4	2 135,4
Crédits disponibles (a)	632,1	1 557,1	50,4	2 239,6
Crédits consommés	581,4	1 551,5	46,7	2 179,6

Crédits de paiement (CP) en M€	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
LFI	528,4	1 563,5	43,4	2 135,4
Crédits disponibles (a)	590,9	1 553,9	47,2	2 192,0
Crédits consommés	572,7	1 551,1	42,8	2 166,6

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

En M€		Exécution 2017	Évolution 2016-2017	
			M€	%
Autorisations d'engagement	Titre 2	1 163,9	22,9	2,0
	Titre 3	577,2	-173,3	-23,1
	Titre 5	430,8	6,4	1,5
	Titre 6	4,1	-0,6	-12,4
	Titre 7	3,5	3,5	
	TOTAL	2 179,58	-141,0	-6,1
Crédits de paiements	Titre 2	1 163,9	22,9	2,0
	Titre 3	563,6	-186	-24,8
	Titre 5	431,5	6,4	1,5
	Titre 6	4,1	-0,6	-13,6
	Titre 7	3,5		
	TOTAL	2 166,62	-153,8	-6,6

Source : DGAC

1.3 Un niveau suffisant de trésorerie sur l'exercice

La trésorerie du BACEA en fin de mois a varié dans une fourchette allant de +118,5 M€ à +330 M€. La trésorerie était de 291,7 M€ au 31 décembre 2017, niveau élevé qui comprend cependant un certain nombre de taxes non affectées

au BACEA, qui doivent être reversées en début d'année (taxe d'aéroport, taxe de solidarité, taxe sur les nuisances sonores aériennes).

En 2017, le budget annexe n'a pas eu à recourir à l'emprunt avant le dernier trimestre, afin de faire face à des besoins de trésorerie, généralement liés à la saisonnalité des recettes. L'emprunt n'a été appelé qu'une seule fois en novembre.

1.4 Une soutenabilité à surveiller à moyen terme

À court terme, le risque sur la soutenabilité du BACEA porte d'abord, en raison des aléas sur le trafic, sur l'exécution des recettes par rapport à la prévision en LFI, qui n'a pas posé de difficulté en 2017.

En dépense, les charges à payer en fin d'exercice restent relativement contenues, et en diminution depuis plusieurs années ; elles s'élèvent à 6,33 M€ et représentent, comme en 2015 et en 2016, environ 0,3% des crédits totaux consommés.

Tableau n° 3 : charges à payer 2015 à 2017

(en M€)	Charges à payer 2017	en % consommation	Charges à payer 2016	Charges à payer 2015
P 612	3,85	0,67%	3,61	2,81
P 613	0,68	0,04%	1,58	1,82
P 614	1,79	4,19%	1,34	1,33
BACEA	6,33	0,3%	6,52	5,96

Source : DGAC

À moyen terme, la soutenabilité du BACEA est dépendante des recettes des redevances de navigation, encadrées au niveau communautaire¹ par les « plans de performance » qui tracent la trajectoire de ressources et de dépense des prestataires de navigation aérienne. La mise en œuvre en France du plan de performance en vigueur, dit RP2, qui porte sur la période 2015-2019, a fait l'objet de négociations avec la Commission européenne. Les objectifs français d'efficacité économique pour les services en-route ont été arrêtés le 22 mars 2017 : le coût unitaire en 2019 de ces services devra être inférieur de 11,5 % à la valeur

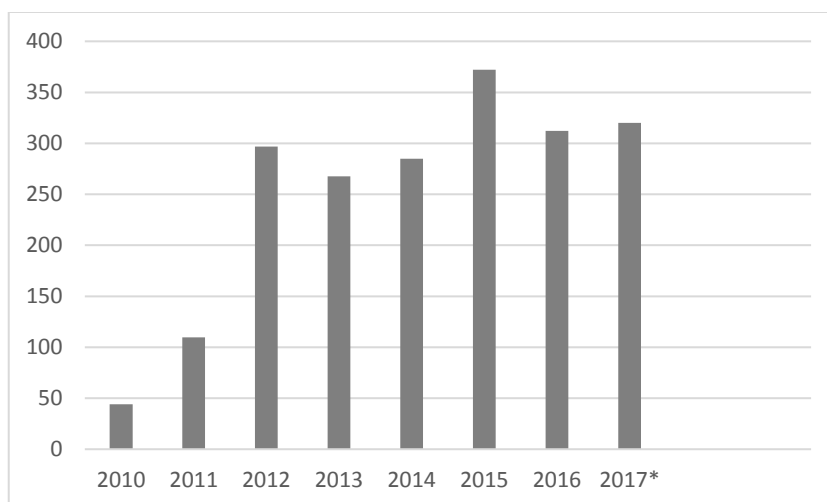
¹ Le règlement européen n°1070/2009 « Ciel unique 2 » a mis en place un système européen de régulation de la performance des services de navigation aérienne. Dans ce cadre, la Commission européenne fixe à chaque État membres des objectifs en terme de sécurité, de capacité (réduction des retards), d'efficacité économique (coût unitaire des services) et environnementale des vols. Les coûts unitaires des redevances aéronautiques sont construits sur des hypothèses pluriannuelles de coûts et de trafics.

inscrite pour 2014 dans le plan de performance 2012-2014, contre une baisse de 15,5 % initialement demandée par la Commission européenne.

Les Assises du transport aérien, qui se sont ouvertes en mars 2018, et qui examinent des demandes des compagnies aériennes de réduction de la fiscalité et des redevances, peuvent également affecter les recettes à moyen terme du BACEA.

Les dépenses de personnel et les investissements représentent un risque au regard de la soutenabilité :

- le protocole social 2016-2019 représente une dépense supplémentaire estimée par la DGAC à 55 M€ sur cette période, dont 10 M€ au titre du protocole de la fonction publique relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR). Une partie des mesures prévues au protocole est conditionnée à la mise en œuvre effective d'une organisation du travail plus productive, d'autant que ce protocole comprend une stabilisation des effectifs jusqu'en 2019 ;
- la poursuite des programmes d'investissement se traduit par des engagements pluriannuels importants. Il en résulte un volume élevé de restes à payer : au 31 décembre 2017, ils s'élèvent à 320,87 M€, soit 7,8 M€ de plus qu'en 2016, et environ 140 % des investissements programmés au PLF 2017. Compte tenu des programmes d'investissement importants menés sur plusieurs années, il est normal que le paiement des restes à payer s'étale sur plusieurs années. Cependant leur volume traduit l'augmentation des engagements budgétaires pris sur les années futures.

Graphique n° 1 : restes à payer au 31/12 (CP)

* Prévission

Source : PAP-RAP, DGAC

Un autre facteur pouvant compromettre la soutenabilité à long terme est le niveau d'endettement du BACEA. L'emprunt doit rester circonscrit aux investissements non autofinancés et doit cesser de contribuer au financement du fonctionnement du BACEA. La diminution depuis 2014 de l'encours total d'emprunt (1,28 Md€ au 31/12/2014, 1,10 Md€ au 31/12/2016, 977,9 M€ au 31/12/2017) va cependant dans le bon sens et doit être poursuivie avec détermination.

La soutenabilité du BACEA ne pose pas de difficulté majeure en programmation annuelle, mais doit faire en revanche l'objet d'une vigilance particulière sur le moyen terme.

Recommandation : Réserver le recours aux emprunts de moyen-long terme au financement des investissements et justifier, dans les documents budgétaires, le plafond d'autorisation d'emprunt demandé en fonction des programmes d'investissement prévus.

2 LES RECETTES

Outre le produit des emprunts contractés auprès de l'Agence France Trésor, le BACEA est alimenté en recettes d'exploitation par des redevances perçues sur les usagers, essentiellement les compagnies aériennes, rémunérant, d'une part, les prestations de l'opérateur de navigation aérienne et, d'autre part, les prestations de surveillance des acteurs de l'aviation civile et de délivrance de divers agréments, certificats et autorisations.

Par ailleurs, outre quelques recettes diverses, à la marge, le budget annexe reçoit la totalité de la taxe de l'aviation civile (TAC) depuis le 1^{er} janvier 2016 ainsi que, depuis le 1^{er} janvier 2017, les recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion au-delà du plafond de 210 M€ et la recette issue du dispositif de compensation à la taxe de l'aviation civile spécifique à l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

L'exécution 2017 des recettes d'exploitation (recettes nettes de fonctionnement) du BACEA s'élève à 2 178,6 M€, soit une réalisation supérieure de 7,2 % à la prévision LFI de 2 032,8 M€. Pour la cinquième année consécutive, les recettes marquent une augmentation (+4,5 %) par rapport à l'année précédente (1 839,1 M€ en 2013, 1 900,4 M€ en 2014, 2 010,5 en 2015, 2 084,4 en 2016). Comme les années précédentes, cette exécution s'explique par le dynamisme des recettes commerciales perçues au titre des activités soumises à redevance. En outre, et à la différence de 2016, les recettes issues de la taxe de l'aviation civile (TAC) ont été légèrement supérieures à la prévision initiale (6,4%) et à la réalisation de l'année 2016 (13,4%).

Enfin, les autres ressources du BACEA sont très supérieures (+ 610 %) aux prévisions (76,9 M€ contre 10,8 M€). Elles comprennent notamment 46,3 M€ de subventions d'exploitation non prévues en LFI.

Le tableau ci-après retrace les principales composantes des recettes de l'exercice.

Tableau n° 4 : Exécution des recettes du BACEA

(en M€)	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI/Exé. 2017	Evol. 2016/2017
Redevances	1 634,7	1 611,5	1 665,1	3,3%	1,9 %
Taxes	385,1	410,40	451,16	9,9%	17,1%
Autres recettes (y.c FDC et ADP)	64,6	64,00	62,3	-2,6%	-3,5%
Recettes nettes de fonctionnement	2 084,4	2 032,76	2 178,6	4,7%	4,5 %
Avance de l'État	106,6	102,6	102,6		-3,8%
Recettes nettes	2 191,0	2 188,5	2 281,2	1,9%	4,3%

Source : DGAC

2.1 Un moindre recours à l'endettement en 2017

En application des articles 18 et 24 de la LOLF, le BACEA peut recevoir des « prêts et avances consentis par l'État ». Chaque année depuis 2006, l'Agence France Trésor accorde, sur le programme 824, une « avance » au budget annexe (cf. partie 4). La loi de finances fixe chaque année le plafond de ce recours aux avances de l'État.

L'autorisation inscrite en LFI 2017 s'élevait à 102,6 M€ contre 112,6 M€ en LFI 2016. La DGAC n'étant pas autorisée à présenter un solde de trésorerie quotidien négatif, l'avance est utilisée habituellement en cours d'année pour maintenir un solde positif, parfois pour des durées limitées de 24 à 48 heures. En 2017 comme en 2016, le recours à l'avance n'a pas été requis en cours d'exercice, et l'avance a été octroyée en fin d'année.

L'avance a été octroyée en novembre pour un montant de 102,6 M€, soit le montant autorisé en LFI (alors qu'en 2016, l'avance octroyée avait été inférieure de 6 M€ au montant autorisé). Le montant d'avance prévu pour 2018 s'élève à 87,2 M€.

Le montant des intérêts de la dette s'élève à 17,02 M€ au 31/12/2017.

L'encours total de la dette du BACEA diminue de 123 M€ pour s'établir à 977,9 M€ au 31/12/2017 (contre 1 100,9 M€ au 31/12/2016). Le montant de ce désendettement est supérieur de 8,5 M€ à celui prévu en LFI.

2.2 Un dynamisme des redevances de navigation aérienne qu'il convient de relativiser

2.2.1 Une croissance portée par la vitalité de la redevance de route

La DGAC perçoit quatre redevances qui rémunèrent ses prestations d'opérateur de navigation aérienne² : la redevance de route, la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) métropole et outre-mer et, dans une moindre mesure, la redevance océanique.

En exécution 2017, la redevance de route³ constitue 63,1 % du total des recettes d'exploitation de la DGAC (78 % des seules recettes commerciales) contre 9,9 % pour la RSTCA⁴ métropole et 2,1 % pour les redevances outre-mer (redevance océanique⁵ et RSTCA outre-mer). Les recettes issues des redevances de navigation aérienne proviennent donc très majoritairement des compagnies étrangères qui survolent l'espace national.

L'exécution 2017⁶ pour l'ensemble des redevances de navigation aérienne est supérieure de 3,3 % à la prévision avec une réalisation de 1 635,1 M€, pour une LFI de 1 583,3 M€. L'année 2017 marque également une hausse de 1,9 % par rapport à l'exécution 2016 (1 605,1 M€). Cette évolution est portée principalement par les recettes issues de la redevance de route, les autres redevances de navigation aérienne ayant des évolutions plus contrastées :

- la *redevance de route* s'établit fin 2017 à 1 373,7 M€, soit un écart positif à la prévision de 63,8 M€ (+4,9 %), du fait d'un trafic constaté supérieur aux prévisions. Comme pour les exercices précédents depuis 2012⁷, ce résultat marque une hausse par rapport à l'année précédente. La redevance de route en 2017 augmente ainsi de 3,7 % par rapport à 2016 (1 324,7 M€) ;
- les recettes perçues au titre de la *RSTCA métropole* sont, quant à elles, inférieures aux prévisions : 232,4 M€ en LFI, 216,2 M€ en exécution (soit - 7,0 %). Cet écart par rapport à la LFI s'explique par la décision, prise fin 2016 et mise en œuvre début 2017, non prise en compte dans la

² Prestations fournies par la direction des services de la navigation aérienne (DSNA)

³ La redevance de route rémunère l'usage des installations et des services mis en œuvre par la DSNA pour le survol du territoire national en métropole.

⁴ Les RSTCA métropole et outre-mer rémunèrent les services fournis par la DSNA au départ et à l'arrivée des vols, dans un périmètre de 20 km, avant l'atterrissage et après le décollage.

⁵ La redevance océanique rémunère les services « en route » en outre-mer.

⁶ Conformément au décret GBCP, les données qui suivent correspondent aux encaissements.

⁷ Produits de la redevance de route (Autorité de surveillance incluse) : 1 129,6 M€ en 2012, 1 146,14 M€ en 2013, 1 200,5 M€ en 2014, 1 312,6 M€ en 2015.

préparation de la LFI 2017, de « déperéquatation »⁸ de cette redevance, dont le coût (26 M€) n'a été que partiellement compensé par la hausse du trafic. Ce résultat traduit une diminution de 9,1 % par rapport à 2016 (237,8 M€) ;

- les recettes perçues au titre de la *RSTCA outre-mer* sont supérieures à la prévision : 28 M€ en LFI, 32,2 M€ en exécution (soit +15,0 %). Ce résultat représente une croissance de 12,2 % par rapport à 2016 (28,7 M€) ;
- enfin, le montant de la redevance océanique (13,0 M€) correspond à la prévision de la LFI. Cette exécution est en retrait de 6,4 % par rapport à l'année précédente (13,9 M€).

2.2.2 L'exécution 2017 des redevances de navigation aérienne comprend des sur-recouvrements qui seront régularisés à partir de 2019

Le système de redevances de navigation aérienne mis en place en 2010 par les règlements « Ciel unique II » prévoit la possibilité de diverses clauses d'ajustement de l'assiette des coûts des services de navigation aérienne. En application du système de tarification défini par le règlement (UE) n° 391/2013⁹, les ajustements d'assiette résultant des écarts constatés (en termes d'inflation, de trafic et de coûts) entre les hypothèses inscrites dans le plan de performance et les données réelles, peuvent donner lieu à l'activation de clauses dites de « partage des risques ».

Ces ajustements entraînent une augmentation ou une réduction des coûts fixés soit à l'année $n+2$ soit, selon les cas, à la période de référence suivante.

⁸ La mesure vise, dans une logique de compétitivité du transport aérien, à redonner aux transporteurs aériens l'équivalent de la recette supplémentaire résultant de l'affectation au BACEA de 100 % de la TAC, soit 26 M€. Alors que la RSTCA avait un tarif unique dans toute la métropole, alors même que le coût unitaire est beaucoup plus faible sur les aéroports à très fort trafic que sur les petits aéroports, il a été décidé de créer deux zones tarifaires : une pour les aéroports de Roissy et d'Orly (où la RSTCA est réduite à hauteur des 26 M€ disponibles) ; la seconde, pour les autres aéroports.

⁹ Règlement (UE) n° 391/2013 de la Commission du 3 mai 2013 établissant un système commun de tarification des services de la navigation aérienne.

À l'issue de l'exercice 2016, la DGAC constatait un sur-recouvrement de recettes liées aux redevances de navigation aérienne estimé globalement à 44,8 M€. Une situation similaire de sur-recouvrement est à nouveau constatée en 2017. Estimée à 95,6 M€ pour la redevance de route et à 5,8 M€ pour la RSTCA métropole, cette dette vis-à-vis des compagnies aériennes fera l'objet d'un apurement de 76,9 M€ en 2019, le solde (24,4 M€) restant à régulariser lors de la prochaine période de référence (RP3)¹⁰, soit à partir de 2020, selon un calendrier encore à définir.

2.3 Des redevances de surveillance et de certification supérieures à la prévision

Pour financer ses activités de surveillance et de certification dans les domaines de la sûreté et de la sécurité, la DGAC perçoit une douzaine de redevances qui couvrent les coûts liés aux prestations de contrôle technique et d'octroi de titres effectuées par la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC).

Ces redevances constituent 1,8 % des recettes commerciales du BACEA en 2017. La redevance d'exploitant d'aéronefs et la redevance de sécurité et de sûreté d'exploitant d'aérodrome représentent respectivement 36 % et 45,4 % des redevances de surveillance et de certification en 2017.

De 2011 à 2015, la Cour avait noté que le résultat de ces redevances s'inscrivait systématiquement en-deçà des prévisions initiales. En 2017, comme en 2016, l'exécution constatée (30 M€) est supérieure, de 6,2 %, à la prévision (28,2 M€). Cet écart par rapport à la prévision est dû notamment à un trafic plus important qu'anticipé. L'exécution 2017 est en légère hausse de 1,3 % par rapport à l'exécution 2016 (29,6 M€).

¹⁰ Une « période de référence » (ou RP pour *Reference Period*) correspond au découpage temporel des plans de performance de la navigation aérienne, RP1 couvre 2012-2014, RP2 2015-2019, RP3 2020-2024.

2.4 Une taxe de l'aviation civile en forte augmentation

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été instituée par l'article 51 de la loi de finances pour 1999¹¹. Elle est due pour chaque vol commercial par toute entreprise de transport aérien public, quelle que soit sa nationalité ou son statut juridique. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France. Le produit de cette taxe est destiné à financer les activités du BACEA qui ne peuvent donner lieu à redevances.

Jusqu'à fin 2015, le produit de la TAC était partagé entre le budget général et le budget annexe, le BACEA bénéficiant toutefois d'une fraction croissante de la taxe. En LFI 2015, la quotité affectée au BACEA avait ainsi été fixée à 80,91 % (19,09 % au budget général).

En 2016, le produit et la quotité de TAC avaient subi deux variations successives¹² :

- dans un premier temps, l'article 92 de la LFR 2014¹³ exonère les passagers en correspondance du paiement de la TAC, à hauteur de 50 % en 2015 puis de 100 % en 2016. Similaire à celle pratiquée sur les plateformes concurrentes (Amsterdam, Francfort et Londres), cette exonération a pour objectif de relancer l'attractivité des plateformes aéroportuaires parisiennes. Afin de compenser la perte de recette subie par le BACEA, la LFR pour 2014 prévoit que la mesure s'accompagne d'une augmentation de la quotité de taxe affectée au budget annexe : 85,92 % au 1^{er} avril 2015, puis 93,67 % au 1^{er} janvier 2016 ;
- dans un second temps, l'article 42 de la LFR 2015¹⁴ est venu à nouveau rehausser la quotité affectée au BACEA en supprimant, à compter du 1^{er} janvier 2016, la part reversée au budget général. Depuis cette date, le produit de la TAC est affecté à 100 % au budget annexe. L'objectif de cette modification est d'améliorer la compétitivité du transport aérien, en donnant au BACEA les moyens de mettre en place des mesures adéquates. La recette supplémentaire résultant de cette modification avait alors été évaluée à 26 M€. En 2017, il a été décidé que la valorisation initiale du gain découlant de cette disposition serait sanctuarisée. Ainsi

¹¹ Elle est codifiée à l'article 302 bis K du code général des impôts.

¹² En novembre 2014, un groupe de travail présidé par le député Bruno LE ROUX a dressé un constat préoccupant sur « *la compétitivité du transport aérien français* », dans le contexte d'une concurrence mondialisée. Les modifications du régime de la TAC font suite aux préconisations de ce rapport.

¹³ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014

¹⁴ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015

les 26 M€ ont été alloués à la compétitivité du transport aérien par le biais d'une dé-péréquation de la RSTCA métropole (cf. supra).

La prévision de recettes de TAC de la LFI 2017 s'élevait à 410,4 M€ (contre 420,6 M€ en LFI 2016). Contrairement à 2016 où les recettes encaissées avaient été inférieures aux prévisions de 35,4 M€, du fait, selon la DGAC, d'une sous-estimation du nombre de passagers en correspondance exonérés à 100 % et d'une moindre croissance du trafic international hors Union européenne dont les recettes de TAC sont fortement dépendantes¹⁵, la réalisation 2017 (436,6 M€) est supérieure de 26,2 M€ (+ 6,4 %) aux prévisions de la LFI. Elle est en hausse de 51,5 M€ (+ 13,4 %) par rapport à 2016 (385,1 M€).

Pour 2018, la prévision de recettes issues de la TAC a été évaluée à 416,4 M€¹⁶ (en hausse de 1,4 % par rapport à la LFI 2017), du fait des prévisions de croissance du trafic aérien.

2.5 Des autres produits sous-évalués en LFI

Outre les recettes précédemment décrites, le BACEA bénéficie, plus à la marge, d'autres ressources qui constituent 3,5 % des recettes d'exploitation du BACEA en 2017. Estimées à 10,8 M€ en LFI, elles atteignent 76,9 M€ en fin d'année (soit + 610 % par rapport à la prévision).

L'écart considérable à la prévision de 66,0 M€ résulte essentiellement de subventions d'exploitation dont le montant, évalué à 0 en LFI, atteint 46,3 M€ en exécution (contre 40,5 M€ fin 2016). Cette recette correspond aux participations par voie de fonds de concours de tiers à des études et projets aéronautiques dans le domaine de la navigation aérienne. La DGAC indique que les fonds de concours ne sont pas inscrits en LFI mais mentionnés dans le projet annuel de performances à titre indicatif. Elle explique cette situation par la difficulté d'obtenir des informations fiables de la Commission européenne suffisamment à l'avance, du fait que les appels à projets de l'Union européenne sont connus avec un faible préavis et que leur issue est incertaine. La Cour considère toutefois que cet écart important entre prévision et exécution doit être réduit.

¹⁵ Le tarif de TAC est plus élevé sur le trafic international hors Union européenne.

¹⁶ La LFI 2018 mentionne un montant de 422,4 M€, qui comporte, en plus de la TAC proprement dite, 6 M€ correspondant à la contribution spécifique appliquée à l'aéroport franco-suisse de Bâle-Mulhouse.

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

Par ailleurs, pour 2017 et par ordre d'importance, les autres recettes comprennent également notamment :

- un produit exceptionnel, issu du reversement au BACEA du produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion excédant le plafond fixé pour cette taxe¹⁷. Cette disposition a été adoptée par la LFR 2016 et constitue, à l'image de l'augmentation de quotité de la taxe d'aviation civile, une recette annuelle supplémentaire transférée du budget général au BACEA. Le produit correspondant s'élève en 2017 à 14,6 M€ (contre 2,0 M€ en 2016) pour un montant à 0 en LFI¹⁸ ;
- des *frais de gestion pour compte de tiers*¹⁹ : le montant de 6,47 M€ constaté en 2017 est légèrement inférieur à la prévision LFI (6,54 M€). À taux de prélèvement constant, cette exécution marque une hausse de 4,4 % par rapport à 2016 (6,2 M€) ;

¹⁷ Cf. VI de l'article 302 bis K du code général des impôts, modifié par l'article 65 de la LFR 2016, qui affecte à compter de 2016 au BACEA le produit excédant le plafond de la taxe de solidarité (le plafond est fixé à 210 M€).

¹⁸ La DGAC explique que lors de l'élaboration de la LFI 2017, cette disposition introduite par la LFR 2016 n'existait pas encore.

¹⁹ La DGAC est chargée de l'établissement de l'assiette, du recouvrement et du contrôle de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, de la taxe d'aéroport et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes. Le produit de ces taxes est ensuite reversé à des tiers (l'Agence française de développement reçoit le produit de la taxe de solidarité, les exploitants d'aéroports reçoivent le produit de la taxe d'aéroport affecté au financement des dépenses de sûreté et de sécurité et celui de la taxe sur les nuisances sonores aériennes affecté au financement de travaux ou d'aides aux riverains). Les coûts liés à l'exercice de cette mission fiscale sont supportés par le BACEA. À ce titre, depuis 1^{er} janvier 2013, la DGAC perçoit des frais de gestion pour compte de tiers dont le taux est fixé à 0,5 % des sommes recouvrées. Le prélèvement est opéré sur le produit des taxes concernées. Ce taux vise à couvrir l'ensemble des frais liés à la gestion des taxes : coûts de personnel, de fonctionnement, d'investissement.

- des *prestations de service*²⁰ : l'exécution de 4,0 M€ est supérieure à la prévision de 1,2 M€.

Par ailleurs, le BACEA n'a pas bénéficié en 2017 de *produits exceptionnels issus des cessions immobilières* (7,3 M€ en 2016)²¹.

²⁰ Il s'agit de versements d'organismes variés, notamment ceux du ministère de la défense pour de la calibration de vol.

²¹ Il n'en a pas bénéficié en comptabilité budgétaire. En comptabilité générale, en revanche figure une recette de 1,7 M€ correspondant à des cessions immobilières DGAC, que le CAS immobilier de l'État n'a pas encore reversée à la DGAC. La charte de gestion du CAS immobilier prévoit en effet le reversement au BACEA des recettes issues des cessions immobilières de la DGAC.

3 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

3.1 La progression de la masse salariale fragilise toujours l'équilibre du BACEA

3.1.1 Des dépenses de personnel toujours en hausse

Les dépenses de personnel sont regroupées dans le programme 613 - *Soutien aux prestations de l'aviation civile*. L'exécution 2017 s'élève à 1 163,9 M€ (contre 1 140,96 M€ en 2016), pour des crédits prévus en LFI de 1 183,2 M€, soit 98,4 % de ces crédits. Cette sous-exécution de 19,3 M€ par rapport à la LFI, est expliquée par la DGAC par :

- le décalage du calendrier de mise en œuvre des mesures prévues au titre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) ;
- des mesures programmées en 2017 qui n'ont pas pu être mises en œuvre dans les dates de limite de fin de gestion, par exemple la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) ou la prime d'intéressement à la performance collective (PIPC) ;
- des dépenses plus faibles que prévues comme les indemnités de jours épargnés sur les comptes épargne temps ou les primes de redéploiement des compétences ;
- des économies provenant du schéma d'emploi et de la suppression progressive de l'indemnité de compensation exceptionnelle de la contribution sociale généralisée un peu plus fortes que prévu.

7,5 M€ de titre 2 ont fait l'objet d'une fongibilité en vue d'augmenter le désendettement de la DGAC et 10 M€ ont fait l'objet d'une annulation en LFR. Les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des dépenses du BACEA (53,7 %). Hors CAS pensions, elles s'élèvent à 897,01 M€, en hausse de 2,0 % par rapport à 2016 (879,28 M€).

Le respect du schéma d'emploi permet une économie de 1,9 M€ par rapport à 2016, mais les mesures catégorielles issues des différents protocoles sociaux représentent une dépense de 18,23 M€ en 2017.

Parallèlement, le coût moyen par ETPT (traitement brut, primes, indemnités et cotisations sociales, hors CAS) connaît en 2017 une hausse de 2,6 %.

3.1.2 Le poids constant des protocoles sociaux

L'année 2017 constitue la deuxième année de mise en œuvre du protocole social 2016-2019, signé le 19 juillet 2016. Ce protocole inclut également la mise en œuvre des mesures prévues par le protocole interministériel « parcours professionnel, carrières et rémunérations » (PPCR). Selon la DGAC, le protocole « fixe les axes majeurs de réforme, de performance, de modernisation ; lesquels seront mis en œuvre dans un contexte de recherche de productivité²² ». L'enveloppe financière de ce protocole social a été fixée en réunion interministérielle à 55 M€, PPCR inclus (10 M€), pour la période.

Pour ce qui concerne le contrôle aérien, le protocole s'appuie notamment sur une nouvelle organisation du temps de travail qui doit permettre ces gains de productivité, et doit être déclinée et acceptée dans les centres de contrôle. Les mesures catégorielles accordées, en partie en contrepartie de ces gains de productivité, représentent un coût total de 45 M€ sur la durée du protocole. La mise en œuvre de ces dispositions et les gains de productivité nécessiteront d'être évalués et portés à la connaissance du législateur dans les documents budgétaires.

En 2017, la mise en œuvre du protocole 2016-2019 représente un coût effectif de 18,02 M€, auquel s'ajoute la mise en œuvre d'une mesure issue d'un protocole antérieur pour un coût de 0,21 M€, soit un total de 18,23 M€ en 2017. En outre, des mesures dont le protocole prévoyait l'application en 2017 sont reportées en 2018 (pour un montant de 3,45 M€), les textes réglementaires n'ayant pas été pris. Depuis 2013, les dépenses au titre des mesures des protocoles sociaux se sont élevées à plus de 51 M€, que l'on peut rapprocher des économies, très inférieures, résultant du schéma d'emploi, à savoir 18,6 M€.

Pour l'année 2018, le coût du protocole social est estimé à 17,6 M€.

Recommandation : Évaluer les efforts de productivité réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du « Ciel unique européen », et les contreparties attendues au titre du protocole social 2016-2019, et en rendre compte précisément dans les documents budgétaires.

3.1.3 Une programmation du schéma d'emploi à revoir

Le plafond d'emplois du BACEA a été fixé en LFI en baisse de 47 ETPT, à 10 679 ETPT, mais n'est pas contraignant car largement sous-exécuté (-238) à 10 441 ETPT pour l'année 2017.

Le schéma d'emploi est pour sa part fixé à 0 ETP comme prévu par le protocole social sur la période 2016-2019 (contre -100 ETP par an dans le protocole social 2013-2016). Il est depuis 2013 strictement exécuté au niveau

²² Projet annuel de performance 2017 du BACEA, programme 613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile, présentation stratégique.

prévu par la LFI. Si le solde est conforme à la prévision, les niveaux d'entrées et de sorties sont, comme chaque année, très supérieurs, aux prévisions en programmation : 447 sorties (286 en programmation initiale) et 447 entrées (286 programmées), soit un écart de 161 ETP. Ces écarts systématiques (+127 ETP par rapport à la LFI en 2013, +121 ETP en 2014, +48 en 2015, + 84 en 2016) montrent qu'il existe des marges d'amélioration quant à la qualité et la sincérité de la programmation du schéma d'emploi, même si le solde est *in fine* respecté. La valorisation des facteurs d'évolution de la masse salariale est inévitablement faussée par ces écarts importants sur les niveaux d'entrées et de sorties.

3.2 Des dépenses de fonctionnement en diminution mais encore marquées par une distorsion regrettable entre la prévision et l'exécution

Au 31 décembre 2017, les charges de fonctionnement de la DGAC représentent 26 % des crédits consommés par le BACEA. Elles comprennent les dépenses courantes (fonctionnement des services centraux et déconcentrés, action sociale, informatique, formation), les prestations versées aux organismes extérieurs²³ et la subvention à l'opérateur ENAC.

Jusqu'en 2016, les dépenses de fonctionnement inscrites en LFI présentaient la particularité de comprendre la dotation aux amortissements. Depuis la LFI 2017, dans le cadre des travaux de mise en conformité avec le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, la dotation aux amortissements n'est plus prise en compte.

À l'issue de la gestion 2017, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 563,6 M€ pour une LFI de 477,7 M€, soit un écart de 18 % par rapport à la prévision initiale.

²³ Eurocontrol, Météo France, zone déléguée de Genève, Aéroports de Paris, zone déléguée de Jersey, zone déléguée de Bâle-Mulhouse notamment.

Cette sur-exécution des dépenses de titre 3 est significative et récurrente. Depuis 2010, la DGAC l'explique essentiellement par le glissement en exécution d'une partie des dépenses de titre 5 vers le titre 3 en application d'une instruction comptable²⁴ qui la conduit à comptabiliser en charges des immobilisations corporelles dont le seuil individuel est inférieur à 10 000 €. La non prise en compte de cette norme comptable en prévision impose en exécution un retraitement partiel des dépenses de titre 5 vers les dépenses de titre 3. Cela induit une distorsion entre la logique de la préparation budgétaire et celle de l'exécution qui nuit à la sincérité de la prévision en gonflant des dépenses d'investissement qui sont ensuite en exécution requalifiées en dépenses de fonctionnement. En réponse à la Cour, la DGAC précise qu'un des objectifs fixés pour le triennal 2017-2019 dans le cadre du contrôle interne comptable est d'optimiser la construction et la gestion budgétaire des enveloppes de titre 3 et de titre 5.

Recommandation : Mettre fin aux distorsions constatées entre la programmation et l'exécution des dépenses de titre 3 et de titre 5.

Les crédits de fonctionnement finalement ouverts en cours de gestion s'élèvent, après prise en compte des fonds de concours (22,9 M€) et des reports 2016 (11,4 M€), à 512 M€. Le taux de consommation des crédits disponibles atteint 118 %, les dépenses de fonctionnement se répartissant entre les programmes 612, 613 et 614 de la façon suivante :

- 379,9 M€ (soit 112,5 % des crédits ouverts) au titre du programme 612 *Navigation aérienne* ;
- 149,5 M€ (soit 105,6 % des crédits ouverts) au titre du programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* ;
- 34,2 M€ (104,5 % des crédits ouverts) au titre du programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*.

Si on neutralise les effets de la dotation d'amortissement comptabilisée en charge de fonctionnement jusqu'en 2016 dans la comptabilité budgétaire du BACEA, les dépenses de fonctionnement diminuent de 3,8 % en 2017 par rapport à l'exercice précédent : elles atteignent 563,6 M€ contre 585,8 M€ en 2016 (591,2 M€ en 2015 et 596,9 M€ en 2014).

Enfin, les dépenses de fonctionnement de la DGAC comprennent les prestations versées à des organismes extérieurs, notamment Eurocontrol ou Météo-France. Entre 2016 et 2017, les versements à ces organismes ont diminué de 1,7% passant (hors subvention à l'ENAC étudiée infra) de 221,7 M€ à 220,6 M€. Ce montant est supérieur à la LFI (219,2 M€) mais reste en-deçà des sommes versées en 2013 (226,7 M€) et 2014 (223,6 M€).

²⁴ Instruction DGFIP n° 2010/02/11819 du 12 mars 2010 relative au changement des seuils d'imputation de la dépense.

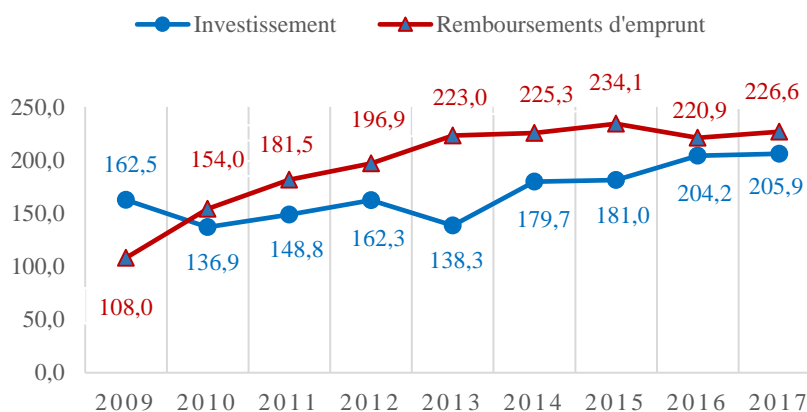
3.3 Des dépenses d'investissement dynamiques

Le BACEA impute sur le titre 5 les dépenses d'investissement au sens strict (acquisitions d'immobilisations) ainsi que plus largement les remboursements d'emprunt. Fin 2017, 431,5 M€ ont été consommés au titre des dépenses d'investissement (dont 225,6 M€ de remboursement d'emprunt et 209,9 M€ d'investissement) pour 467,1 M€ en LFI (dont 217,1 M€ de remboursement d'emprunt et 250 M€ d'investissement).

Comme pour les deux derniers exercices, les remboursements d'emprunt effectués en 2017 ont été supérieurs à la LFI, à hauteur de 8,5 M€ (contre 1,3 M€ en 2016). Les remboursements restent en 2017 supérieurs aux dépenses effectives d'investissements, dont la part dans le total des dépenses du budget annexe augmente mais reste faible, à 9,5 %.

L'année 2017 est toutefois marquée par le dynamisme des dépenses d'investissement au sens strict qui passent de 204,2 M€ en 2016 à 205,9 M€ et s'établissent à leur niveau le plus haut depuis 2009. Cette progression s'explique principalement par les dépenses réalisées dans le cadre de la construction du Ciel unique européen.

Tableau n° 5 : Évolution des dépenses d'investissement du BACEA entre 2009 et 2017 en M€



Source : Cour des comptes à partir des données DGAC

L'investissement reste cependant inférieur aux prévisions de la LFI (467,1 M€), avec un taux de consommation des crédits disponibles qui s'établit à 92,4 %. Hors remboursements d'emprunt, l'investissement s'élève à 205,9 M€

pour 282,3 M€ de crédits ouverts, soit un taux de consommation de 86,4% des crédits ouverts (82,4 % des crédits disponibles) et une sous-exécution de plus de 76 M€. Le glissement d'une partie des dépenses de titre 5 vers le titre 3 (cf. §3.2) explique une partie de cette sous-exécution.

Hors remboursement d'emprunt, les dépenses d'investissement se répartissent entre les programmes 612, 613 et 614 comme suit :

- 192,7 M€ (soit 93,6 % de ces dépenses) au titre du programme 612 *Navigation aérienne* qui concentre l'essentiel des investissements de la DGAC. La progression des dépenses d'investissement du budget annexe est essentiellement portée par ce programme avec une augmentation de 1,7 % entre 2016 et 2017 ;
- 6,6 M€ au titre du programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* ;
- 6,5 M€ au titre du programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*.

3.4 Des dépenses d'intervention en baisse et dont l'imputation budgétaire doit être revue

Au 31 décembre 2017, les dépenses d'intervention de la DGAC s'élèvent à 4,1 M€ pour une LFI de 3,9 M€ (soit une sur-exécution de 5,2 %). Pour l'essentiel portées par les programmes 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* et 614 *Transports aériens, surveillance et certification*, elles représentent une part marginale des dépenses du budget annexe (0,2 % fin 2017) et se répartissent de la façon suivante :

- 2,1 M€ au titre du programme 613. Ces dépenses recouvrent une partie de la politique d'action sociale (restauration, famille, vie associative, etc...) menée par la DGAC. Elles comprennent les subventions versées à ARAMIS²⁵ (pour 1,56 M€) ainsi qu'à diverses autres associations locales d'action sociale (pour 0,41 M€) ;
- 2 M€ au titre du programme 614. La DGAC soutient par ces crédits le monde de l'aviation légère, générale et des hélicoptères. Les subventions allouées concernent principalement diverses fédérations aéronautiques françaises, pour un montant global de 1,5 M€, ainsi que la fédération de vol à voile (FFVV) pour 500 000 € ;
- enfin, dans une bien plus faible mesure, 51 000 € au titre du programme 612. Comme les années précédentes, ce montant est

²⁵ Association pour la réalisation des actions et des missions sociales

destiné à la fédération nationale des radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC), organisme privé qui a pour mission la recherche et le sauvetage d'aéronefs en détresse en temps de paix. Les crédits alloués servent essentiellement à l'achat du matériel technique nécessaire à ces missions.

En 2017, les dépenses d'intervention marquent un net recul de 13,6 % par rapport à l'exercice précédent. Elles atteignent ainsi 4,1 M€ contre 4,77 M€ en 2016. La Cour enregistre la maîtrise de ses dépenses présentant un caractère discrétionnaire de faible rigidité.

La Cour s'interroge par ailleurs depuis 2013 sur l'imputation en titre 6, et non en titre 3, des dépenses d'action sociale portées notamment par le programme 613. La DGAC justifie l'inscription de ces crédits en dépenses d'intervention considérant qu'ils font l'objet de subventions versées à des associations. La Cour maintient la contestation de cette analyse dans la mesure où les dépenses d'intervention représentent une spécificité budgétaire et comptable qui est motivée par « *la mission de régulateur économique et social de l'État* »²⁶. Le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État précise qu'il s'agit de transferts effectués au profit des ménages, des entreprises, des collectivités territoriales et des autres collectivités. Tel ne semble pas être le cas des subventions versées par la DGAC aux différentes associations bénéficiaires.

Recommandation : Inscrire les crédits d'action sociale en titre 3.

3.5 L'ENAC

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.

3.5.1 La baisse 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*. Fin 2017, elle s'élève à 89,5 M€ à laquelle s'ajoute une dotation en fonds propres pour investissements de 3,5 M€. Les versements DGAC représentent 74,9 % du budget de l'établissement. Entre 2016 et 2017, ces versements ont

²⁶ Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, Juin 2017, page 26.

diminué de 1,9 %, passant de 94,9 M€ à 93 M€, correspondant globalement aux montants des LFI.

Le montant versée par la DGAC à son opérateur en 2017 se compose plus particulièrement des éléments suivants :

- une *subvention d'exploitation* d'un montant de 89,5 M€, en augmentation de 1,4 % par rapport à 2016 (88,3 M€) dont :
 - o 78,4 M€ de subvention de personnel, en augmentation de 1,75 % par rapport à l'exécution 2016 (77,1 M€) ;
 - o 11,1 M€ de subvention de fonctionnement, stable par rapport à l'exercice précédent (11,2 M€) ;
- une *subvention d'investissement* d'un montant de 3,5 M€, soit une baisse de 46,8% par rapport à 2016 (6,6 M€).

Les ressources propres de l'opérateur progressent pour leur part de 6,8 % : elles s'établissent à 31,2 M€ en 2017 (30,3 M€ en LFI) contre 29,2 M€ en 2016. Cependant, malgré cette augmentation des ressources propres, le budget de l'ENAC reste dépendant, pour près des trois quarts, des versements opérés par la DGAC.

La trésorerie de l'établissement s'élève fin 2017 à 10,5 M€, en diminution par rapport aux années précédentes. Cette baisse s'explique notamment par la réalisation d'investissements importants en 2016 ayant fait l'objet d'une avance de trésorerie précédemment.

3.5.2 La baisse des emplois sous-plafond

S'agissant des emplois, les 887 ETPT prévus en LFI 2017 sont répartis entre 812 ETPT sous-plafond et 75 ETPT hors-plafond. En exécution, le nombre d'emplois sous-plafond s'est élevé à 797 ETPT contre 809 en 2016, soit une baisse de 1,5 %.

La réduction constatée des emplois sous-plafond reste en partie compensée par une hausse des emplois hors-plafond, passés de 75 ETPT en 2016 (contre 65 prévus en LFI) à 98 en 2017, ce qui est bien supérieur aux prévisions de la LFI (de 75 ETPT).

En exécution, ce sont finalement 895 ETPT qui ont été rémunérés par l'opérateur.

4 LA QUALITE DE LA GESTION

4.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

4.1.1 Le BACEA continue de retracer des activités régaliennes en contradiction avec la LOLF

En application du I 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 prestations de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ». Or, en méconnaissance de cette disposition, les activités régaliennes et de contrôle de l'aviation civile figurent depuis 2009 au sein du budget annexe. Les éléments d'information sur la ventilation des charges du budget annexe entre missions régaliennes et missions de prestations de service ne sont plus fournis aux parlementaires.

La Cour a pris position sur le sujet dès la NEB 2008, et a considéré que le PLF 2009 méconnaissait la LOLF. Ce constat demeure d'actualité en 2017.

En réponse à la Cour, la direction du budget fait valoir la décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 du Conseil constitutionnel. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a notamment vérifié la conformité de l'article 41 de la loi de finances pour 1998 aux articles 20 et 21 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui régissaient à l'époque les budgets annexes. Le législateur organique ayant dans le cadre des dispositions de l'article 18 de la LOLF, entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2006, durci les conditions dans lesquelles il pouvait être recouru à des budgets annexes, la direction du budget ne saurait utilement invoquer cette décision du Conseil constitutionnel de 1997 qui faisait application de dispositions organiques qui ne sont plus celles qui régissent aujourd'hui les budgets annexes.

Recommandation : Redéfinir le périmètre du BACEA conformément au 1 de l'article 18 de la LOLF, puis préparer la transformation du budget annexe en établissement public.

4.1.2 La comptabilité budgétaire du BACEA devrait être conforme aux dispositions du décret GBCP à compter de 2018

La comptabilité budgétaire du budget annexe présente l'originalité de s'inspirer tantôt des règles de la comptabilité de caisse, tantôt des principes de la comptabilité en droits constatés. La Cour constatait depuis plusieurs années que le budget annexe appliquait des règles budgétaires et comptables non compatibles avec le cadre de gestion fixé par les dispositions conjointes de la loi organique de 2001 et du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, ce dernier ne comportant aucune dérogation pour le BACEA. Ces pratiques, non-conformes à la législation et à la réglementation, posaient un problème de cohérence et de lisibilité au regard de l'intégration des données du budget annexe dans les comptes généraux de l'État.

Des actions de mise en conformité ont été engagées depuis 2014, et devraient s'achever en 2018 :

- 2014 : arrêt de la comptabilisation budgétaire des régularisations relatives aux charges et produits exceptionnels de navigation aérienne ;
- 2016 : arrêt de la comptabilisation budgétaire des dotations et reprises sur provision, arrêt de la comptabilisation budgétaire des produits à recevoir et charges à payer ;
- 2017 : arrêt de la comptabilisation budgétaire des dotations aux amortissements ;
- 2018 : déplacement du fait générateur des écritures budgétaires (décaissement pour la consommation de crédits de paiement, rapprochement du titre de recette et de l'encaissement pour les recettes). La mise en œuvre de cette dernière étape, qui a nécessité des modifications importantes du système d'information et un accompagnement renforcé des services au cours de l'année 2017, devrait finir d'assurer la conformité de la comptabilité budgétaire du BACEA avec la LOLF et le décret GBCP.

4.1.3 Les fonds de concours du programme 612 toujours utilisés en gestion comme une réserve de crédits

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. Les fonds sont, à leur encaissement, crédités par le comptable sur un compte d'attente, et sont ensuite définitivement imputés à la demande de l'ordonnateur.

En pratique, la DGAC n'émet que très tardivement les titres permettant le rattachement de ces fonds. Au 31 décembre 2017, le solde du compte d'imputation provisoire était de 31,5 M€ (contre 26,7 M€ fin 2016). Cette somme, qui figure au bilan du BACEA, n'apparaît pas en comptabilité budgétaire tant que les encaissements n'ont pas été définitivement imputés. 49 % de ce solde (15,3 M€) correspond à des encaissements qui datent de 2016 ou avant, et n'ont toujours pas été régularisés par la DGAC, alors que la régularité comptable impose au comptable une imputation définitive dans un délai de deux mois. La DGAC fait part des difficultés qu'elle rencontre dans l'analyse et le traitement des montants perçus au titre des fonds de concours. Ces dernières peuvent expliquer en partie le dépassement du délai de deux mois, elles ne justifient cependant pas un retard de plusieurs années en la matière.

La DGAC doit prendre les dispositions afin de régulariser cette situation.

Tableau n° 6 : Mouvements du compte d'imputation provisoire – Fonds de concours relevant a priori du programme 612 (en M€)

Solde au 31/12/2016	26,7
<i>Encaissement de fonds de concours attribués au P 612</i>	51,2
<i>Encaissement imputés (versement au bénéficiaire ou comptabilisation en produits du BACEA)</i>	-46,3
Solde au 31/12/2017	31,5
<i>dont issus d'encaissements en 2017</i>	16,2
<i>dont issus d'encaissements en 2016</i>	6,7
<i>dont issus d'encaissements en 2015</i>	4,9
<i>dont issus d'encaissements en 2014</i>	3,6
<i>dont issus d'encaissements en 2012 et 2013</i>	0,05

Source : comptable BACEA

Recommandation : Émettre dès l'encaissement des sommes, les titres de recettes permettant l'affectation des fonds de concours et l'apurement du compte de recettes transitoires correspondant. Résorber le retard existant.

4.1.4 Le recours toujours non conforme à des avances du Trésor pour les prêts accordés au BACEA

En application des articles 18 et 24 de la LOLF, le budget annexe peut recevoir des « *prêts et avances consentis par l'État* ». Chaque année depuis 2006, l'Agence France Trésor accorde, sur le programme 824, une « avance » au budget annexe. L'objet de ces avances n'est pas précisé par les conventions qui les encadrent. Il s'agit en définitive de concours non affectés qui servent au financement d'investissements nouveaux et au remboursement des échéances des emprunts précédents, mais aussi à la couverture de frais financiers et de besoins de trésorerie.

Ces avances, dont la durée était de 12 ans (depuis 2017 elles sont plafonnées à 10 ans), ont en réalité le caractère de prêts et ne couvrent pas un besoin imprévu ou accidentel. Elles ne sont pas ponctuelles mais pérennes. Elles constituent en fait une ouverture de crédits libres contribuant au dégagement d'une ressource en fonds de roulement.

Le recueil des normes comptables de l'État²⁷ indique que « les prêts sont accordés pour une durée supérieure à quatre ans ; les avances sont octroyées par l'État pour une durée de deux ans, renouvelable une fois sur autorisation expresse. »

Aussi la Cour souligne-t-elle, depuis plusieurs années, que ce financement contrevient à la définition des avances. De plus, son caractère récurrent et sans objet précis destiné à couvrir des besoins structurels revient de fait à une facilité financière sans durée réellement déterminée.

4.1.5 Un fonds sans personnalité juridique géré de manière non conforme aux textes l'instituant et aux principes de la comptabilité publique

Le fonds de gestion de l'allocation temporaire complémentaire a été créé par décret n°98-1096 du 4 décembre 1998 pour assurer la gestion de l'allocation dite temporaire complémentaire (ATC)²⁸ servie aux ICNA à leur cessation d'activité afin d'accroître leur niveau de pension. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), assistée par un comité de suivi auquel participe la

²⁷ Dans sa dernière version, issue de l'arrêté ministériel du 28 novembre 2016.

²⁸ L'ATC a été créée par la LFR pour 1997 dans le cadre de l'application du protocole de 1997 pour améliorer le taux de remplacement pendant les 8 puis les 13 années suivant la cessation d'activité des ICNA, le niveau du taux de remplacement, dans le cas particulier des ICNA, se situant alors en-deçà du niveau moyen de la fonction publique, compte tenu du niveau de leur régime indemnitaire.

DGAC. Ce décret a été modifié par décret n° 2016-1892 du 27 décembre 2016 afin d'intégrer, au sein du fonds, le complément individuel dit temporaire (CIT) créé par l'article 6-1 de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ICNA tel que modifié par la LFI n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 (article 124). Les modalités de fonctionnement du fonds n'ont pas fait l'objet d'évolution.

Le financement de l'ATC repose sur les cotisations des ICNA en activité, un prélèvement « à la source » étant effectué chaque mois sur le montant de l'indemnité spéciale de qualification (ISQ) perçue par les ICNA au taux de 24,6%. Les sommes prélevées sont versées mensuellement à la CDC, gestionnaire du fonds, via l'agence comptable du BACEA. Toutefois, comptablement, cette opération ne vient pas abonder les crédits du BACEA. La DGAC apporte en outre une contribution afin de permettre le maintien à l'équilibre du fonds à l'horizon de 15 ans. Cette contribution est inscrite au PLF de l'année concernée²⁹.

Aux termes de l'article 6-2 de la loi du 31 décembre 1989 : « À compter du 1er janvier 2004, un prélèvement est effectué sur le montant de l'indemnité spéciale de qualification versée aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, dont le taux est de 24,6 %, et affecté au budget de l'aviation civile. » La loi prévoit donc bien l'affectation au BACEA des prélèvements effectués sur les agents. Or la comptabilité du BACEA ne comporte que les subventions du BACEA à ce fonds. La gestion de ce prélèvement n'est donc pas conforme à la disposition législative qui l'a instituée³⁰.

En outre, ce mode de gestion conduit à ce que les recettes et les dépenses du fonds ne sont plus retracées entièrement ou fidèlement dans la comptabilité budgétaire ; il déroge donc aux principes d'unité et d'universalité du budget de l'État. Il a également pour effet de faire échapper leurs moyens à la plupart des règles et contraintes de la gestion des crédits budgétaires, par exemple lorsque leurs soldes non consommés peuvent être employés les années suivantes sans qu'il soit besoin d'une décision de report de crédits. Enfin, le décaissement des crédits du fonds n'est pas effectué par un comptable public.

La Cour prend note de l'annonce par la DGAC, dans sa réponse, qu'un groupe de projet comprenant les différents acteurs intervenant dans le suivi et la gestion de ce fonds (DGAC, agence comptable du BACEA et CDC) va être créé prochainement afin de prendre en compte l'intervention du décret du 22 mars 2017, décret d'application du III de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises, ce groupe

²⁹ En 2016 (les données 2017 ne sont pas encore disponibles), le fonds a bénéficié, pour l'ATC, de 20,1 M€ de recettes (11,8 M€ de cotisations des ICNA et 8,2 M€ de contribution de la DGAC) ; il a versé 18,7 M€ de prestations aux bénéficiaires. Les frais de gestion de la CDC se sont élevés à 0,43 M€.

³⁰ On peut d'ailleurs noter que le décret créant le fonds ne mentionne pas dans les recettes du fonds le prélèvement effectué sur l'ISQ.

de projet devant aborder les conditions et modalités d'intégration des dépenses et recettes du fonds dans la comptabilité du BACEA.

Recommandation : Veiller à inscrire en recettes du BACEA les prélèvements perçus au titre de l'allocation dite temporaire complémentaire et du complément individuel dit temporaire et destinés à être reversés à la CDC et conclure avec cette dernière une convention de mandat conformément au III de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.

4.2 La démarche de performance

Les indicateurs de performance n'ont pas connu de modification en 2017. L'analyse est ciblée cette année sur un indicateur emblématique de la mission dont la valorisation est effective ou peut être encouragée. L'indicateur retenu est l'indicateur 4.2 du programme 612 « *Évolution du coût unitaire des unités de service* ».

Cet indicateur est calculé à partir des coûts totaux des services de navigation aérienne après déduction du coût des VFR (Visual flight rules - vols à vue), qui sont divisés par le nombre d'unités de services. Il a pour objectif de piloter et de rendre compte de la maîtrise des coûts des services de navigation aérienne. Cet indicateur est également utilisé dans le cadre de la stratégie du Ciel unique européen. Le plan de performance 2015-2019 du bloc d'espace fonctionnel d'Europe centrale - FABEC - auquel appartiennent les services français de navigation aérienne, comporte un objectif de baisse des coûts unitaires du service en-route de 0,7 % par an en euros constants. Dans ce cadre, la DSNA prévoit des cibles 2018 et 2019 inférieures à 0 %.

Le coût du service est l'indicateur financier majeur pour apprécier la performance économique de la DSNA. Il est utilisé dans les discussions tant avec la direction du budget, qu'avec les compagnies aériennes, les personnels ou les instances internationales au sein d'Eurocontrol et de la Commission européenne.

Tableau n° 7 : Indicateurs de l'efficacité économique des services de la navigation aérienne

Objectif 4	Indicateur	Résultats				
		2014	2015	2016	2017*	
Améliorer l'efficacité économique des services de navigation aérienne	P 612 4.1.	Niveau du taux unitaire des redevances métropolitaines de navigation aérienne (en-route) en €	65,92	70,11	67,63	67,07
	P 612 4.2.	Évolution du coût unitaire des unités de service de navigation aérienne (en-route) en %	-0,5	1,1	-3,8	-3,0

* *Prévisions actualisées*

Source : DGAC, PAP, RAP

L'indicateur est stable, et les résultats sont commentés dans les RAP. Il souffre cependant de certaines limites : comme il repose sur la comptabilité analytique, le chiffre figurant dans le RAP ne correspond pas au chiffre définitif : par exemple, le chiffre figurant dans le RAP 2016 est de - 2,2 % alors que le chiffre définitif est de -3,8 %. De plus, le PAP ne fait apparaître que l'évolution du coût unitaire et non le coût unitaire lui-même. Ce souci de discrétion sur les coûts étant partagé par les homologues de la DGAC, cet indicateur ne permet pas de comparaison européenne, à la différence de l'indicateur sur le taux unitaire des redevances qui permet, lui, une comparaison (les RAP font ainsi apparaître le taux moyen de redevance des États limitrophes et l'écart du taux unitaire de route français par rapport au taux unitaire moyen des sept États dont l'espace aérien est limitrophe de la France : en 2016, le taux français était ainsi inférieur de 15,08 € au taux moyen des États limitrophes).

5 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

La note d'analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2016 contenait les sept recommandations suivantes³¹ :

1. *Redéfinir le périmètre du BACEA conformément à l'article 18-1 de la LOLF, puis préparer la transformation du budget annexe en établissement public relevant d'une catégorie juridique déjà existante ;*

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Compte tenu de la persistance des observations relatives au périmètre du budget annexe (cf. Partie 4.1.1), elle est maintenue, dans une rédaction ne spécifiant plus que l'établissement public doit relever d'une catégorie juridique déjà existante :

Redéfinir le périmètre du BACEA conformément au I de l'article 18 de la LOLF, puis préparer la transformation du budget annexe en établissement public.

2. *Évaluer les efforts de productivité réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du « Ciel unique européen », et les contreparties attendues au titre du protocole social 2016-2019, et en rendre compte précisément dans les documents budgétaires ;*

Si la DGAC fait valoir qu'en l'absence d'évolution sensible de l'organisation du travail des contrôleurs aériens, elle ne pourrait plus absorber du trafic supplémentaire et évalue les pertes financières qui en résulteraient, cette argumentation ne retire rien à l'intérêt de la recommandation, qui est maintenue.

3. *Justifier, dans les documents budgétaires, le plafond d'autorisation d'emprunt demandé en fonction des programmes d'investissement prévus ;*

Refus de mise en œuvre. La DGAC ne peut continuer à emprunter pour financer une partie de son fonctionnement ou pour rembourser les emprunts précédents.

4. *Réserver le recours aux emprunts de moyen-long terme au financement des investissements ;*

³¹ Les recommandation n°1 et 2 ont été reprises dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics

La DGAC indique qu'elle est favorable à la mise en place d'un outil de gestion de trésorerie à court terme, mobilisable en dehors du plafond de dépenses, qui lui permettrait de n'avoir recours aux avances de l'agence France Trésor que pour préfinancer les investissements nouveaux, mais que la mise en place d'un tel dispositif nécessite un accord des services compétents du ministère des finances.

Compte tenu de la proximité de leur objet, les recommandations 3 et 4 sont fusionnées.

5. *Mettre fin aux distorsions constatées entre la programmation et l'exécution des dépenses de titre 3 et de titre 5 ;*

La DGAC se dit ouverte à une réflexion pour une redéfinition des enveloppes de titre 3 et de titre 5 dès la programmation budgétaire. La recommandation est maintenue dans l'attente de la redéfinition de ces enveloppes en PLF.

6. *Régulariser l'imputation budgétaire des crédits d'action sociale actuellement enregistrés en titre 6 ;*

La recommandation n'a pas été mise en œuvre. Elle est ainsi réitérée en 2017 :

Inscrire les crédits d'action sociale en titre 3.

7. *Émettre dès l'encaissement des sommes, les titres de recettes permettant l'affectation des fonds de concours et l'apurement du compte de recettes transitoires correspondant. Résorber le retard existant ;*

Le constat du retard à émettre ces titres de recettes reste valable en 2017. La DGAC annonce qu'une procédure conjointe avec l'agence comptable va être mise en place pour résorber le retard. Dans l'attente des effets de cette nouvelle procédure, la recommandation est maintenue.

5.2 Nouvelles recommandations

Au titre de l'exercice 2017, la Cour formule la recommandation suivante :

1. *Veiller à inscrire en recettes du BACEA les prélèvements perçus au titre de l'allocation dite temporaire complémentaire et du complément dit individuel temporaire et destinés à être reversés à la CDC et conclure avec cette dernière une convention de mandat conformément au III de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.*

5.3 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

1. *Redéfinir le périmètre du BACEA conformément au I de l'article 18 de la LOLF, puis préparer la transformation du budget annexe en établissement public ;*
2. *Évaluer les efforts de productivité réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du « Ciel unique européen », et les contreparties attendues au titre du protocole social 2016-2019, et en rendre compte précisément dans les documents budgétaires ;*
3. *Réserver le recours aux emprunts de moyen-long terme au financement des investissements et justifier, dans les documents budgétaires, le plafond d'autorisation d'emprunt demandé en fonction des programmes d'investissement prévus ;*
4. *Mettre fin aux distorsions constatées entre la programmation et l'exécution des dépenses de titre 3 et de titre 5 ;*
5. *Inscrire les crédits d'action sociale en titre 3 ;*
6. *Émettre dès l'encaissement des sommes, les titres de recettes permettant l'affectation des fonds de concours et l'apurement du compte de recettes transitoires correspondant. Résorber le retard existant ;*
7. *Veiller à inscrire en recettes du BACEA les prélèvements perçus au titre de l'allocation dite temporaire complémentaire et du complément dit individuel temporaire et destinés à être reversés à la CDC et conclure avec cette dernière une convention de mandat conformément au III de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.*

Annexe n° 1 : Programmation et exécution des crédits en 2017

<i>(en M€)</i>	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	528,44	1 563,49	43,43	2 135,36
LFR	0,00	-10,00	0,00	0,00
Total des mouvements de crédits	54,80	-6,47	4,25	52,58
Dont :				
<i>Reports</i>	54,80	3,53	4,25	62,58
<i>Décret de virements</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Décret de transferts</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Décrets d'avances</i>	0,00	0,00	0,00	-10,00
<i>Répartition dépenses accidentelles</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Annulations</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonds de concours	48,83	0,10	2,72	51,66
Attributions de produits	0,00	0,00	0,00	0,00
Total des crédits disponibles	632,07	1 557,13	50,39	2 239,59
Crédits consommés	581,41	1 551,48	46,69	2 179,58
CREDITS DE PAIEMENT				
LFI	528,44	1 563,49	43,43	2 135,36
LFR	0,00	-10,00	0,00	0,00
Total des mouvements de crédits	13,67	-9,66	1,01	5,01
Dont :				
<i>Reports</i>	13,67	0,34	1,01	15,01
<i>Décret de virements</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Décret de transferts</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Décrets d'avances</i>	0,00	-0,00	0,00	-10,00
<i>Répartition dépenses accidentelles</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Annulations</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonds de concours	48,83	0,10	2,72	51,66
Attributions de produits	0,00	0,00	0,00	0,00
Total des crédits disponibles	590,94	1 553,93	47,15	2 192,03
Crédits consommés	572,72	1 551,14	42,76	2 166,62

Source : Cour des Comptes

Annexe n° 2 : Décomposition des dépenses 2017 par titre

<i>AE (en M€)</i>		P. 612	P. 613	P. 614	Budget annexe
Exécution 2016	Titre 2		1 141,0		1 141,0
	Titre 3	387,5	327,1	35,9	750,5
	Titre 5	189,5	227,8	7,1	424,4
	Titre 6	0,0	2,7	2,0	4,7
LFI 2017	Titre 2		1 183,2		1 183,2
	Titre 3	307,3	141,2	29,2	477,7
	Titre 5	221,1	233,7	12,3	467,1
	Titre 6	0,0	2,0	1,9	3,9
	Titre 7		3,5		3,5
Exécution 2017	Titre 2		1 163,9		1 163,9
	Titre 3	390,4	150,3	36,5	577,2
	Titre 5	191,0	231,7	8,1	430,8
	Titre 6	0,0	2,0	2,1	4,1
	Titre 7		3,5		3,5
Évolution 2017/2016	Titre 2		2,0%		2,0%
	Titre 3	0,7%	-54,0%	1,6%	-23,1%
	Titre 5	0,8%	1,7%	13,8%	1,5%
	Titre 6	4,0%	-24,8%	4,0%	-12,4%
<i>CP (en M€)</i>		P. 612	P.613	P. 614	Budget annexe
Exécution 2016	Titre 2		1 141,0		1 141,0
	Titre 3	387,5	327,1	35,0	749,6
	Titre 5	189,5	227,8	7,8	425,1
	Titre 6	0,0	2,7	2,0	4,8
LFI 2017	Titre 2		1 183,2		1 183,2
	Titre 3	307,3	141,2	29,2	477,7
	Titre 5	221,1	233,7	12,3	467,1
	Titre 6	0,0	2,0	1,9	3,9
	Titre 7		3,5		3,5
Exécution 2017	Titre 2		1 163,9		1 163,9
	Titre 3	379,9	149,5	34,2	563,6
	Titre 5	192,7	232,2	6,5	431,5
	Titre 6	0,1	2,1	2,0	4,1
	Titre 7		3,5		3,5
Évolution 2017/2016	Titre 2		2,0%		2,0%
	Titre 3	-2,0%	-54,3%	-2,3%	-24,8%
	Titre 5	1,7%	1,9%	-16,6%	1,5%
	Titre 6	47,4%	-23,2%	-1,9%	-13,6%

Source : Cour des comptes à partir des données DGAC

Annexe n° 3 : Emplois et masse salariale

Tableau n° 8 : Détail de la variation de la masse salariale

<i>en millions d'euros et hors CAS Pensions</i>	2014	2015	2016	2017
Socle exécution n-1 (périmètre n)	840,5	858,0	860,0	866,4
<i>GVT négatif (effet noria)</i>	-14,8	-15,4	-13,6	-16,6
<i>schéma d'emploi</i>	-3,5	-3,6	-4,8	-1,9
<i>mesures générales</i>	1,0	0,9	2,7	3,9
<i>mesures catégorielles</i>	8,6	6,3	7,3	18,2
<i>GVT positif (mesures individuelles)</i>	10,7	15,6	16,9	17,3
<i>mesures diverses</i>	19,2	13,3	10,7	-1,8
Exécution n	861,7	875,1	879,3	897,0

Source : DGAC

Tableau n° 9 : Évolution et exécution du plafond d'emplois du BACEA

<i>en ETPT</i>	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016
Plafond d'emplois (LFI)	10 925	10 827	10 726	10 679	-47
Transferts prévus en gestion	0	0	0	0	0
Exécution du plafond d'emplois	10 701	10 592	10 536	10 441	-57
Ecart entre plafond et exécution	-224	-235	-190	-238	

Source : DGAC

Tableau n° 10 : Schéma d'emploi

<i>en ETP</i>	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017
Sorties totales	392	371	372	286	447
dont sorties pour retraite	294	269	276	268	351
Entrées	292	271	272	286	447
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	-100	-100	-100	0	0

Source : DGAC

Annexe n° 4 : Dépenses de fonctionnement

1. . Évolution des dépenses de fonctionnement (hors dotation aux amortissements)

<i>en M€</i>	Exécutio n 2015	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017
<i>Dépenses à périmètre courant</i>	591,22	500,51	585,82	477,66	563,63

Source : DGAC

2. Répartition des crédits de titre 3 entre programmes en 2017

<i>CP (en M€)</i>	LFI 2017	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation
Programme 612	307,3	337,7	379,9	112,5%
Programme 613	141,2	141,5	149,5	105,6%
Programme 614	29,2	32,7	34,2	104,5%
TOTAL	477,7	512,0	563,6	110,1%

Source : DGAC

Annexe n° 5 : Dépenses d'investissement

Crédits de paiement en M€	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	2017
Investissement	361,3	405,1	415,1	425,1	467,1	431,5
<i>dont remboursement d'emprunt</i>	223,0	225,3	234,1	220,9	217,1	225,6
<i>dont investissement</i>	138,3	179,7	181,0	204,2	250,0	205,9
Évolution annuelle	-14,8%	30,0%	-29,7%	12,8%	22,5%	0,8%
TOTAL dépenses BACEA	2 189,3	2 282,4	2 301,5	2 320,5	2 135,4	2 166,6
<i>Part de l'investissement</i>	6,3%	7,9%	7,9%	8,8%	11,7%	9,5%
<i>Part de remboursement d'emprunt</i>	10,2%	9,9%	10,2%	9,5%	10,2%	10,4%

	LFI 2017	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation
Programme 612	221,1	253,2	192,7	76,1%
Programme 613	233,7	233,7	232,2	99,3%
Programme 614	12,3	12,5	6,5	52,4%
TOTAL	467,1	499,4	431,5	86,4%

Source : DGAC

Annexe n° 6 : Dépenses d'intervention

	Montant 2016 en €	Montant 2017 en €
Soutien à la fédération de vol à voile (FFVV)	500 000	540 000
Soutien de la fédération française aéronautique pour la formation des instructeurs (*)	645 000	543 000
Subvention aux associations locales d'action sociale	1 253 014	200 458
Subvention à l'association nationale d'action sociale		
Subvention à l'association pour la réalisation des actions et des missions sociales (ARAMIS)	817 894	1 558 771
Subvention à l'association nationales des anciens fonctionnaires de l'aviation civile et de la météorologie (ANAFACEM)	89 976	101 629
Subvention à la fondation des œuvres sociales de l'air (FOSA)	30 000	30 000
Subvention à l'Union nationale des associations sportives de la DGAC et Météo France (UNASACEM)	175 000	175 000
Soutien de la promotion des exportations de sécurité aéroportuaire (Proavia)	40 000	40 000
Soutien à la fédération aéronautique française		
Soutien aux fédérations aéronautiques, aéroclubs et associations	864 418	886 716
Soutien à la fédération nationale des radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC)	34 600	51 000
TOTAL	4 449 902	4 126 574

(*) 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