



# Budget annexe Contrôle et exploitation aériens

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2018

## **Avant-propos**

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

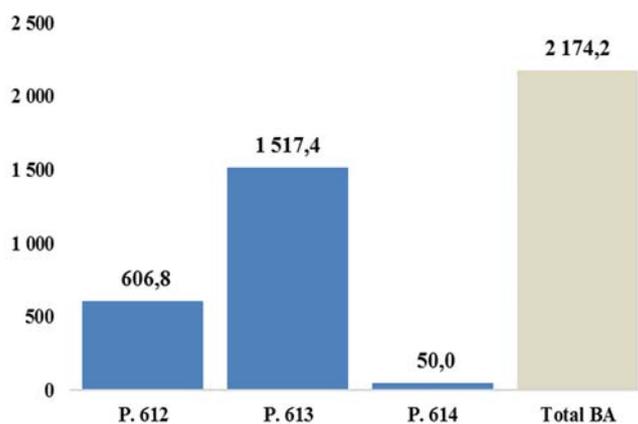
## Budget annexe Contrôle et exploitation aériens (BACEA)

**Programme 612 – Navigation aérienne**

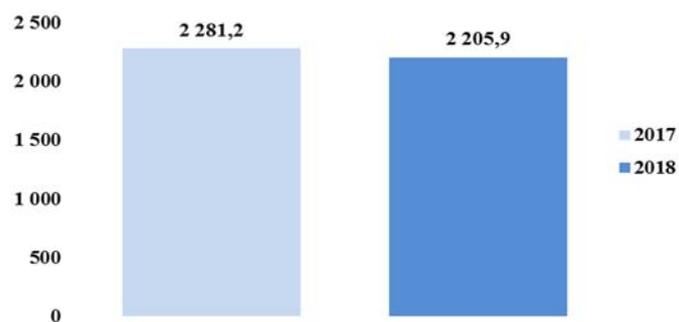
**Programme 613 – Soutien aux prestations de l’aviation civile**

**Programme 614 – Transports aériens, surveillance et certification**

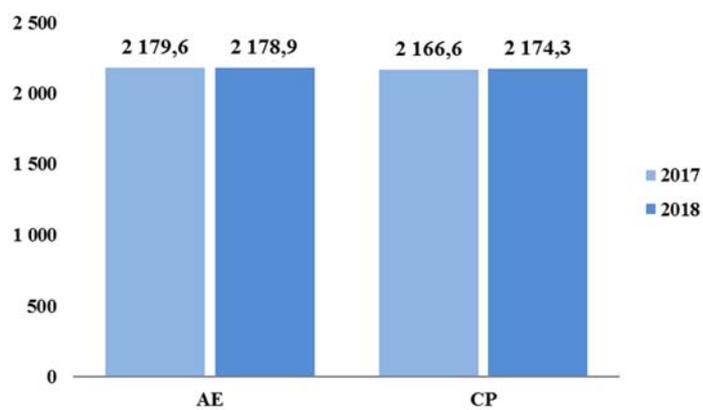
Graphique n° 1 : Dépenses 2018 (CP, en M€)



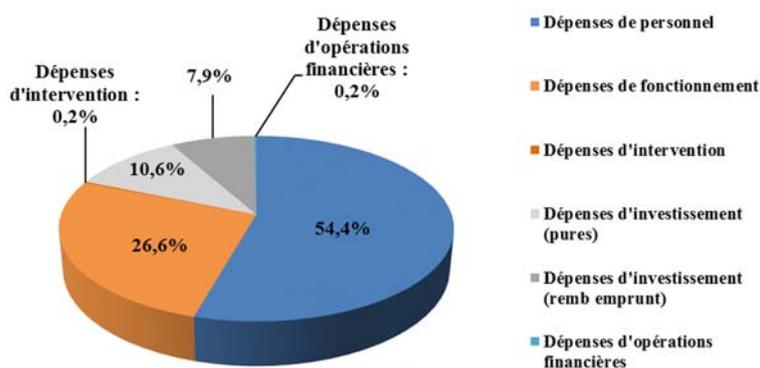
Source : DGAC

**Graphique n° 2 : Recettes (en M€)**

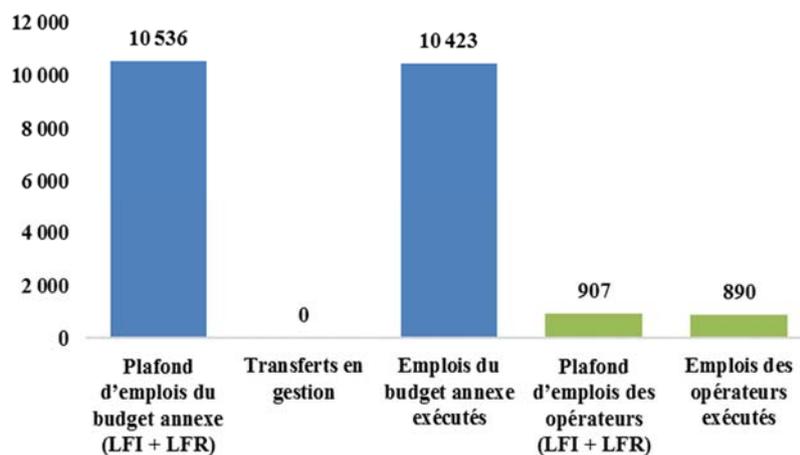
Source : DGAC

**Graphique n° 3 : Dépenses (en M€)**

Source : DGAC

**Graphique n° 4 : Répartition de la dépense (en % des CP)**

Source : DGAC

**Graphique n° 5 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT)**

Source : DGAC

## Synthèse

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 2018), des taxes d'aviation civile et de solidarité (23 %) et de subventions d'exploitation (1 %). 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 seules 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 (94,3 M€ en 2018, soit 74,1 % de ses ressources), et qui a employé 890 ETPT.

L'exécution du BACEA, en hausse régulière (en 2018, + 0,2 % de recettes d'exploitation, + 0,4 % de CP consommés), est en 2018 proche des autorisations votées en LFI, en recettes et en dépenses.

La taxe d'aviation civile, reversée en totalité au BACEA depuis 2016, continue de progresser (+ 27,7 M€ en 2018) du fait de la croissance du trafic aérien. 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€ (31,6 M€ en 2018). En revanche, malgré la hausse du trafic aérien, les redevances de navigation aérienne (1 610,9 M€) marquent une baisse de 1,5 %, du fait de la régularisation de sur-recouvrement des années antérieures.

Pour la première fois depuis sa création en 2006, le BACEA n'a pas eu à recourir aux avances de l'État. Cela a permis de réaliser un désendettement (173 M€) supérieur de 70 M€ à celui prévu en LFI et de ramener l'encours total de sa dette à 805 M€ au 31 décembre 2018. 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.

Les dépenses sont restées dans la limite du plafond autorisé malgré l'apparition en gestion d'un besoin d'investissement supplémentaire (26,5 M€) que le BACEA a pu financer par redéploiement de crédits non utilisés du titre 2 (9,3 M€) et un moindre remboursement de l'emprunt (à hauteur de 17,2 M€).

Toutefois, l'exécution des dépenses du BACEA reste fortement contrainte par des dépenses de personnel, toujours en croissance (1,8 % en 2018) qui représentent plus de la moitié (54,4 %) des dépenses. Le protocole social 2016-2019 représente un coût de 15,87 M€ en 2018 alors que des mesures dont l'application était prévue en 2018 sont reportées en 2019 pour un montant de 0,9 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 crée également des engagements budgétaires importants, qui devront être honorés sur les exercices futurs. En revanche, les mesures annoncées dans le cadre des Assises du transport aérien, closes le 8 mars 2019, n'auront pas d'impact sur les recettes du BACEA. La soutenabilité à moyen terme du BACEA nécessite donc un suivi attentif.

En matière de régularité de la gestion budgétaire et comptable, des progrès ont été réalisés : ainsi la DGAC a achevé en 2018 la mise en conformité de sa comptabilité budgétaire avec les textes en vigueur ; elle a entamé la résorption du retard pris dans le rattachement des fonds de concours : 13,8 M€ étaient au 31 décembre 2018 sur des comptes d'attente, et pas encore comptabilisés au plan budgétaire (contre 31 M€ au 31 décembre 2017), ce retard pouvant être source d'insincérité des comptabilités générale et budgétaire du BACEA. D'autres actions restent à mener. Outre des corrections d'imputation budgétaire à réaliser qui concernent la budgétisation et l'exécution de dépenses de fonctionnement, la DGAC doit veiller à mettre en conformité avec les textes qui l'ont institué et avec les règles de la comptabilité publique la gestion du fonds sans personnalité juridique qui gère l'allocation temporaire complémentaire et le complément individuel temporaire.

## Recommandations

**Recommandation n° 1 (DGAC, direction du budget) :** redéfinir le périmètre du BACEA conformément au I de l'article 18 de la LOLF.

**Recommandation n° 2 (DGAC) :** évaluer les contreparties obtenues au titre du protocole social 2016-2019, et en rendre compte précisément dans les documents budgétaires.

**Recommandation n° 3 (DGAC) :** réserver le recours aux emprunts de moyen-long terme au financement des investissements nouveaux non autofinancés et justifier, dans les documents budgétaires, le plafond d'autorisation d'emprunt demandé en fonction des programmes d'investissement prévus.

**Recommandation n° 4 (DGAC) :** mettre fin aux distorsions constatées entre la programmation et l'exécution des dépenses de titre 3 et de titre 5.

**Recommandation n° 5 (DGAC) :** inscrire l'ensemble des crédits d'action sociale en titre 3.

**Recommandation n° 6 (DGAC) :** 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. Poursuivre la résorption du retard existant.

**Recommandation n° 7 (DGAC) :** veiller à inscrire en recettes du BACEA, dès le projet de loi de finances pour 2020, 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, avant la fin de l'année 2019, une convention de mandat.

---

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>10</b>
<b>1 Les résultats de l'exercice .....</b>	<b>12</b>
1.1 Un résultat qui confirme l'amélioration de la situation financière du BACEA .....	12
1.2 Des dépenses dans la limite du plafond autorisé malgré l'apparition en gestion d'un besoin d'investissement non prévu.....	13
1.3 Un niveau de trésorerie suffisant pour l'exercice .....	14
1.4 Une soutenabilité à moyen terme à surveiller .....	15
<b>2 Les recettes.....</b>	<b>18</b>
2.1 Une absence de recours à l'emprunt en 2018 .....	19
2.2 Des redevances de navigation aérienne supérieures à la prévision mais en légère baisse par rapport à 2017 .....	20
2.3 Des redevances de surveillance et de certification supérieures à la prévision .....	22
2.4 Une taxe de l'aviation civile supérieure à la prévision.....	23
2.5 Des autres produits sous-évalués en LFI.....	24
<b>3 Les grandes composantes de la dépense .....</b>	<b>27</b>
3.1 La progression de la masse salariale fragilise toujours l'équilibre du BACEA.....	27
3.2 Des dépenses de fonctionnement en hausse et toujours marquées par une distorsion regrettable entre la prévision et l'exécution.....	29
3.3 Des dépenses d'investissement dynamiques .....	31
3.4 Des dépenses d'intervention en hausse et dont l'imputation budgétaire doit être revue.....	33
3.5 L'École nationale de l'aviation civile .....	34
3.6 Les dépenses fiscales.....	35
<b>4 La qualité de la gestion .....</b>	<b>37</b>
4.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	37
4.2 La démarche de performance .....	43
<b>5 Les recommandations de la Cour .....</b>	<b>46</b>
5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017...	46
5.2 Nouvelles recommandations .....	48
5.3 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018 .....	48

## Introduction

La mission *Contrôle et exploitation aériens*, rattachée au ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), 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 2 174,3 M€ en 2018. Les deux principales recettes sont les redevances de navigation aérienne (1 610,9 M€) et la taxe de l'aviation civile (464,3 M€) dont la totalité du produit est reversée au BACEA depuis le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 2018 du BACEA ont été clôturés et intégrés dans les comptes de l'État le 15 janvier 2019.

Par ailleurs, à compter de 2018, le BACEA est intégré dans la norme de dépense en application de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022, ce qui conduit à une vigilance renforcée de la direction du budget sur le respect de la trajectoire du budget annexe dans le cadre de la LPFP.

## 1 Les résultats de l'exercice

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

Le montant total des recettes budgétaires est de 2 205,9 M€ permettant de couvrir les dépenses qui s'élèvent à 2 174,3 M€.

Le budget annexe présente en 2018 un résultat d'exploitation budgétaire de la section de fonctionnement, une fois neutralisées les opérations de fin d'exercice (provisionnement, ...), de +445,9 M€ contre +446,9 M€ en 2017.

Le résultat comptable s'élève pour sa part à +240 M€ (contre +237 M€ en 2017). La croissance de la taxe d'aviation civile et de la taxe de solidarité liée à l'accroissement du trafic fait plus que compenser la légère diminution des redevances et explique l'accroissement des produits plus important que l'augmentation des charges. Le résultat financier de -12,4 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.

**Tableau n° 1 : Résultat comptable du BACEA**

	2016	2017	2018
<i>Produits d'exploitation</i>	2 083	2 140	<b>2 207</b>
<i>Charges d'exploitation</i>	1 876	1 888	<b>1 957</b>
<i>Résultat d'exploitation (1)</i>	+ 207	+252	<b>+250</b>
<i>Résultat financier (2)</i>	- 22	-17	<b>-12</b>
<i>Résultat courant (1+2)=(3)</i>	+ 185	+236	<b>+238</b>
<i>Résultat exceptionnel (4)</i>	+ 9	+2	<b>+2</b>
<i>Résultat net comptable (3+4)</i>	+ 194	+237	<b>+240</b>

Source : comptable BACEA

## **1.2 Des dépenses dans la limite du plafond autorisé malgré l'apparition en gestion d'un besoin d'investissement non prévu**

Le plafond de crédits disponibles en 2018 s'élève à 2,24 Md€ en AE et 2,20 Md€ en CP (cf. détail en Annexe n° 1 :). En sus du plafond de dépense adopté en LFI (2,13 Md€), ces crédits comprennent des reports d'AE pour 37,85 M€ et de CP pour 4,4 M€, ainsi que des reports de crédits issus des fonds de concours (15,68 M€ en AE et 16,58 M€ en CP). Les reports ne concernent que des crédits hors titre 2. Enfin, des crédits ont été redéployés du programme 613 vers le programme 612 à hauteur de 26,5 M€ en AE et CP (15,9 M€ en LFR et 10,6 M€ par décret de virement).

L'exécution des dépenses est de 2 178,9 M€ en AE (97,6 % des crédits disponibles) et 2 174,2 M€ en CP (98,8 % des crédits disponibles). Les dépenses sont restées dans la limite du plafond autorisé malgré l'apparition en gestion d'un besoin d'investissement supplémentaire (26,5 M€) que le BACEA a pu financer par redéploiement de crédits non utilisés du titre 2 (9,3 M€) et un moindre remboursement de l'emprunt (à hauteur de 17,2 M€).

Par rapport à l'exercice précédent, la consommation est la même qu'en 2017 en AE et quasi stable (+0,4%) en CP, grâce principalement à la maîtrise des dépenses malgré une reprise des dépenses d'investissement.

Tableau n° 2 : Crédits disponibles et consommés du BACEA

Autorisations d'engagement (AE) en M€	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
LFI	531,9	1 556,3	43,4	2 131,6
Crédits disponibles (a)	647,3	1 534,1	52,1	2 233,5
Crédits consommés	607,6	1 521,8	49,5	2 178,9

Crédits de paiement (CP) en M€	Programme 612	Programme 613	Programme 614	Mission
LFI	531,9	1 556,3	43,4	2 131,6
Crédits disponibles (a)	617,9	1 532,0	51,1	2 201,0
Crédits consommés	606,8	1 517,4	50,0	2 174,2

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

En M€		Exécution 2018	Évolution 2017-2018	
			en M€	%
Autorisations d'engagement	Titre 2	1 182,9	19,0	1,6
	Titre 3	590,9	13,6	2,4
	Titre 5	396,1	-34,7	-8,1
	Titre 6	5,0	0,9	20,6
	Titre 7	4,0	0,5	14,3
	<b>TOTAL</b>	<b>2 178,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,0</b>
Crédits de paiements	Titre 2	1 182,9	19,0	1,6
	Titre 3	578,7	15,1	2,7
	Titre 5	403,6	-27,9	-6,5
	Titre 6	5,0	0,9	22,0
	Titre 7	4,0	0,5	14,3
	<b>TOTAL</b>	<b>2 174,2</b>	<b>7,6</b>	<b>0,4</b>

Source : DGAC

### 1.3 Un niveau de trésorerie suffisant pour l'exercice

La trésorerie du BACEA en fin de mois a varié dans une fourchette allant de +179 M€ à +317 M€. La trésorerie était de 278 M€ au 31 décembre 2018, 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 2018, le budget annexe n'a pas eu à recourir à l'emprunt.

#### 1.4 Une soutenabilité à moyen terme à surveiller

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 2018.

En dépense, les charges à payer en fin d'exercice restent relativement contenues, et en diminution depuis plusieurs années ; elles s'élèvent à 1,34 M€ et représentent 0,06 % des crédits totaux consommés, contre 0,3 % en 2017.

**Tableau n° 3 : Charges à payer 2016 à 2018**

(en M€)	Charges à payer 2018	en % consommation	Charges à payer 2017	Charges à payer 2016
P 612	1,05	0,17 %	3,85	3,61
P 613	0,14	0,01 %	0,68	1,58
P 614	0,15	0,31 %	1,79	1,34
<b>BACEA</b>	<b>1,34</b>	<b>0,06 %</b>	<b>6,33</b>	<b>6,52</b>

Source : DGAC

À moyen terme, la soutenabilité du BACEA est dépendante des recettes des redevances de navigation, encadrées au niveau communautaire<sup>1</sup> 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 inscrite pour 2014 dans le plan de performance 2012-2014, contre une baisse de 15,5 % initialement demandée par la Commission européenne. Le mécanisme de restitution a posteriori des sur-recouvrements perçus sur les compagnies aériennes (*cf. infra*), qui représentera un montant de l'ordre de 100 M€ en 2019, peut être un facteur de fragilité en cas de tendance moins favorable

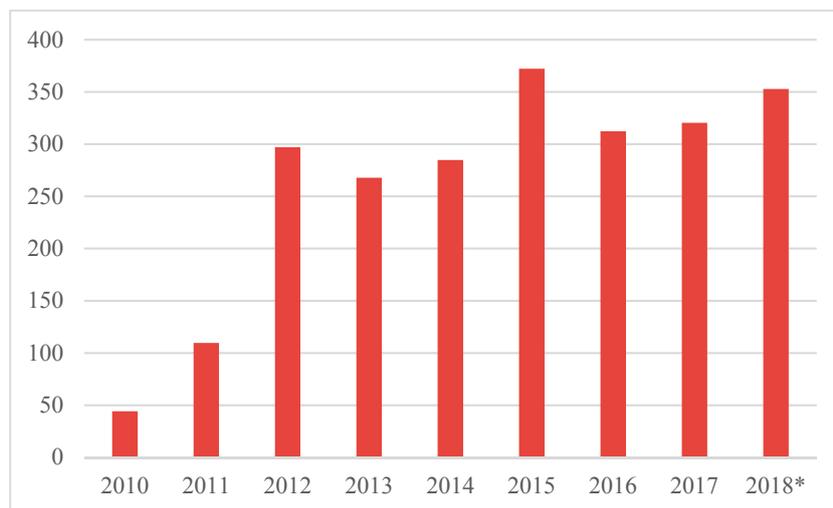
<sup>1</sup> Le règlement européen n° 1070/2009 « Ciel unique 2 » a mis en place un système européen de régulation de la performance des services de navigation aérienne. Dans ce cadre, la Commission européenne fixe à chaque État membre des objectifs en termes de sécurité, de capacité (réduction des retards),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

d'évolution du trafic aérien. Un futur plan de performance, dit RP3, portera sur la période 2020-2024.

Les mesures annoncées dans le cadre des Assises du transport aérien, closes le 8 mars 2019, n'ont pas d'impact sur les recettes du BACEA. La DGAC estime par ailleurs que le Brexit ne devrait pas avoir d'impact sur les recettes 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. L'année 2019 devrait également être celle de l'ouverture de la négociation d'un prochain protocole, qui devrait couvrir une période de cinq ans (2020-2024) ;
- 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 2018, ils s'élèvent à 352,8 M€, soit 32,5 M€ de plus qu'en 2017, et environ 140 % des investissements programmés au PLF 2018, hors remboursement d'emprunt. 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° 7 : 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 2015 de l'encours total d'emprunt (1,28 Md€ au 31/12/2014, 1,22 Md€ au 31/12/2015, 1,10 Md€ au 31/12/2016, 977,9 M€ au 31/12/2017, 805,1 M€ au 31/12/2018) 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.

## 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<sup>er</sup> janvier 2016 ainsi que, depuis le 1<sup>er</sup> 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 2018 des recettes d'exploitation (recettes nettes de fonctionnement) du BACEA s'élève à 2 184,1 M€, soit une réalisation supérieure de 7,2 % à la prévision LFI de 2 038,2 M€. Pour la sixième année consécutive, les recettes marquent une augmentation par rapport à l'année précédente (1 839,1 M€ en 2013, 1 900,4 M€ en 2014, 2 010,5 M€ en 2015, 2 084,4 M€ en 2016, 2 178,6 M€ en 2017), même si cette augmentation (+0,2 %) est plus faible que les années précédentes (elle était de 4,5 % en 2017). À la différence des années précédentes, ce sont les recettes issues des taxes qui permettent l'augmentation globale des recettes - les recettes issues de la taxe de l'aviation civile (TAC) et celles issues de la taxe de solidarité ont été supérieures à la réalisation de l'année 2017 de respectivement 6,3 % et 117,4 %, alors que, malgré l'augmentation du trafic, les redevances sont en légère diminution (-1,5 %) par rapport à l'exécution 2017 du fait des mécanismes de régularisation des surrecouvrements des années antérieures (même si elles sont supérieures de 2,6 % à la prévision).

Enfin, les autres ressources du BACEA sont, comme les années précédentes, très supérieures (+ 237,5 %) aux prévisions (39,9 M€ contre 10,7 M€). Elles comprennent notamment 16,7 M€ de subventions d'exploitation non prévues en LFI. Elles sont toutefois substantiellement inférieures à l'exécution 2017 (-35,9 %).

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

**Tableau n° 4 : Exécution des recettes du BACEA**

(en M€)	exéc. 2017	LFI 2018	exéc. 2018	LFI/exéc. 2018	évolution 2017/2018
Redevances	1 665,1	1 598,5	1 640,6	+ 2,6 %	-1,5 %
Taxes	451,16	429	503,6	+17,4 %	+11,6 %
Autres recettes (y.c FDC et ADP)	62,3	10,7	39,9	+237,5 %	-35,9 %
<b>Recettes nettes de fonctionnement</b>	<b>2 178,6</b>	<b>2 038,2</b>	<b>2 184,1</b>	<b>+7,2 %</b>	<b>+ 0,2 %</b>
Avance de l'Etat	102,6	87,24	0	-100 %	-100 %
<b>Recettes nettes</b>	<b>2 281,2</b>	<b>2 125,4</b>	<b>2 184,1</b>	<b>+2,8 %</b>	<b>-4,2 %</b>

Source : DGAC

## 2.1 Une absence de recours à l'emprunt en 2018

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 cette autorisation d'emprunt.

L'autorisation inscrite en LFI 2018 s'élevait à 87,2 M€ contre 102,6 M€ en LFI 2017. La DGAC n'étant pas autorisée à présenter un solde de trésorerie quotidien négatif, l'emprunt est utilisé habituellement en cours d'année pour maintenir un solde positif<sup>2</sup>, parfois pour des durées limitées de 24 à 48 heures. En 2016 et 2017, le recours à l'emprunt n'avait pas été requis en cours d'exercice, et l'emprunt avait été levé en fin d'année (en 2017, pour le montant autorisé en LFI soit 102,6 M€).

En 2018, le niveau de trésorerie du BACEA a permis de ne pas recourir à l'emprunt, et ce pour la première fois depuis la création du BACEA en 2006.

Le montant d'avance autorisé par la LFI 2019 s'élève à 59,7 M€.

<sup>2</sup> Alors que les dépenses du BACEA sont assez stables d'un mois sur l'autre, ses recettes, liées au trafic aérien, varient fortement selon les saisons, ce qui peut l'obliger, lorsque sa trésorerie est insuffisante, à emprunter en cours d'année (par exemple, fin avril en 2015).

L'encours total de la dette du BACEA diminue de 172,8 M€<sup>3</sup> pour s'établir à 805,1 M€ au 31/12/2018 (contre 977,9 M€ au 31/12/2017). Le montant de ce désendettement est supérieur de 70 M€ à celui prévu en LFI. L'effort de désendettement mené par la DGAC depuis plusieurs années est important : ainsi l'encours de la dette a diminué de 37 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 (où il atteignait 1 281 M€) et est revenu au niveau d'avant la crise économique de 2008.

## **2.2 Des redevances de navigation aérienne supérieures à la prévision mais en légère baisse par rapport à 2017**

### **2.2.1 Une légère diminution due à la régularisation des sur-recouvrements des années antérieures**

La DGAC perçoit quatre redevances qui rémunèrent ses prestations d'opérateur de navigation aérienne<sup>4</sup> : 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 2018, la redevance de route<sup>5</sup> constitue 61,9 % du total des recettes d'exploitation de la DGAC contre 9,8 % pour la RSTCA<sup>6</sup> métropole et 2,1 % pour les redevances outre-mer (redevance océanique<sup>7</sup> et RSTCA outre-mer). Les recettes issues des redevances de navigation aérienne proviennent donc très majoritairement des compagnies étrangères qui survolent l'espace national.

---

<sup>3</sup> En l'absence d'emprunt en 2018, ce montant correspond à celui du remboursement d'avances antérieures opéré en 2018. La DGAC avait initialement prévu de rembourser 190 M€ en 2018 pour restructurer partiellement sa dette, mais, compte tenu du besoin accru d'investissement intervenu en cours d'année (*cf. infra*) s'est limitée à rembourser les avances arrivées à échéance (pour 172,8 M€), dégageant ainsi 17,2 M€ pour ce besoin d'investissement.

<sup>4</sup> Prestations fournies par la direction des services de la navigation aérienne (DSNA).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> La redevance océanique rémunère les services « en route » en outre-mer.

L'exécution 2018 pour l'ensemble des redevances de navigation aérienne est supérieure de 2,6 % à la prévision avec une réalisation de 1 610,9 M€, pour une LFI de 1 570,0 M€. L'année 2018 marque toutefois une baisse de 1,5 % par rapport à l'exécution 2017 (1 635,1 M€), qui s'explique par la régularisation des sur-recouvrements des années antérieures (dont l'impact est de l'ordre de 60 M€).

Le système de redevances de navigation aérienne mis en place en 2010 par les règlements « Ciel unique II » prévoit en effet 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° 391/2013<sup>8</sup>, 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.

Cette évolution est portée principalement par les recettes issues de la redevance de route, mais aussi par celles de la RSTCA métropole :

- la *redevance de route* s'établit fin 2018 à 1 351,2 M€, soit un écart positif à la prévision de 33,2 M€ (+ 2,5 %), du fait d'un trafic constaté supérieur aux prévisions. Toutefois, pour la première fois depuis 2012<sup>9</sup>, ce résultat marque une baisse par rapport à l'année précédente. La redevance de route en 2018 baisse ainsi de 1,6 % par rapport à 2017 (1 373,7 M€). En effet, si le trafic concerné a augmenté de 2,9 % en 2018, cette hausse n'a pas suffi à compenser la baisse du taux unitaire de la redevance de route de 5,3 % du fait des mécanismes de régulation des sur-recouvrements ;
- les recettes perçues au titre de la *RSTCA métropole* sont elles aussi supérieures aux prévisions : 211,0 M€ en LFI, 213,9 M€ en exécution (soit + 1,4 %). Cet écart par rapport à la LFI s'explique par un trafic légèrement supérieur à la prévision. Ce résultat traduit une diminution de 1,1 % par rapport à 2017 (216,2 M€), due à une baisse de 2 % en moyenne des taux unitaires de la RSTCA ;

---

<sup>8</sup> Règlement (UE) n° 391/2013 de la Commission du 3 mai 2013 établissant un système commun de tarification des services de la navigation aérienne.

<sup>9</sup> 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, 1 324,7 M€ en 2016.

- les recettes perçues au titre de la *RSTCA outre-mer* sont supérieures à la prévision : 28 M€ en LFI, 33,1 M€ en exécution (soit + 18,2 %). Ce résultat représente une croissance de 2,8 % par rapport à 2017 (32,2 M€) ;
- enfin, le montant de la redevance océanique (12,7 M€) est inférieur de 2,3 % à la prévision de la LFI (13,0 M€) et à l'exécution de l'année précédente (13,0 M€).

### **2.2.2 L'exécution 2018 des redevances de navigation aérienne comprend des sur-recouvrements qui seront régularisés à partir de 2020**

À l'issue de l'exercice 2017, la DGAC constatait un sur-recouvrement de recettes liées aux redevances de navigation aérienne estimé globalement à 101,4 M€. Une situation similaire de sur-recouvrement est à nouveau constatée en 2018. Estimée à 63,5 M€ pour la redevance de route et à 2,9 M€ pour la RSTCA métropole, cette dette vis-à-vis des compagnies aériennes fera l'objet d'un apurement de 44,6 M€ en 2020, le solde (21,9 M€) restant à régulariser au cours de la période de référence (RP3)<sup>10</sup>, 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).

---

<sup>10</sup> 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.

Ces redevances constituent 1,8 % des recettes commerciales du BACEA en 2018. La redevance d'exploitant d'aéronefs et la redevance de sécurité et de sûreté d'exploitant d'aérodrome représentent respectivement 36,2 % et 44,0 % des redevances de surveillance et de certification en 2018.

En 2018, comme en 2016 et 2017, l'exécution constatée (29,8 M€) est supérieure, de 4,5 %, à la prévision (28,5 M€). Cet écart par rapport à la prévision est dû notamment à un trafic plus important qu'anticipé. L'exécution 2018 est toutefois en légère baisse de 0,8 % par rapport à l'exécution 2017 (30 M€).

## 2.4 Une taxe de l'aviation civile supérieure à la prévision

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été instituée par l'article 51 de la loi de finances pour 1999<sup>11</sup>. 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 successives<sup>12</sup> :

- dans un premier temps, l'article 92 de la LFR 2014<sup>13</sup> 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

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014.

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<sup>er</sup> avril 2015, puis 93,67 % au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ;

- dans un second temps, l'article 42 de la LFR 2015<sup>14</sup> a supprimé, à compter du 1<sup>er</sup> 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 les 26 M€ ont été alloués à la compétitivité du transport aérien par le biais d'une dé-péréquation de la RSTCA métropole<sup>15</sup>.

La prévision de recettes de TAC de la LFI 2018 s'élevait à 416,4 M€ (contre 410,4 M€ en LFI 2017). Comme en 2017, la réalisation 2018 (464,3 M€) est supérieure, de 47,9 M€ (+11,5 %), aux prévisions de la LFI, compte tenu de l'augmentation du trafic. Elle est en hausse de 27,7 M€ (+6,3 %) par rapport à 2017 (436,6 M€).

Pour 2019, la prévision de recettes issues de la TAC a été évaluée à 436,7 M€<sup>16</sup> (en hausse de 4,9 % par rapport à la LFI 2018), 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 3,3 % des recettes d'exploitation du BACEA en 2018. Estimées à 17,3 M€ en LFI, elles atteignent 71,6 M€ en fin d'année (soit + 314 % par rapport à la prévision).

---

<sup>14</sup> Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> La LFI 2019 mentionne un montant de 442,7 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 (dont le mode de calcul est similaire à la TAC).

L'écart considérable à la prévision de 54,3 M€ résulte en premier lieu de la sous-évaluation en LFI du reversement au BACEA du produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion excédant le plafond fixé pour cette taxe<sup>17</sup>. 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 2018 à 31,6 M€ (contre 14,6 M€ en 2017, soit une augmentation de 117 %) pour un montant à 6,6 M€ en LFI (soit un écart de 25 M€, soit 379 % par rapport à la prévision)<sup>18</sup>.

Cet écart provient ensuite des subventions d'exploitation, dont le montant, évalué à 0 en LFI, atteint 16,7 M€ en exécution (contre 46,3 M€ fin 2017). 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. Comme les années précédentes, les fonds de concours ne sont pas inscrits en LFI mais mentionnés dans le projet annuel de performances à titre indicatif<sup>19</sup>. La DGAC 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.

Par ailleurs, pour 2018 et par ordre d'importance, les autres recettes comprennent également notamment :

---

<sup>17</sup> 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€).

<sup>18</sup> La DGAC avait fait le choix de budgéter à 0 la recette de ce produit en LFI 2019 afin de permettre au Gouvernement, s'il le souhaitait, de limiter la taxe de solidarité à un niveau correspondant au plafond de 210 M€ dans le cadre des Assises du transport aérien. Cette possibilité n'a toutefois pas été utilisée.

<sup>19</sup> Le PAP 2018 fait ainsi état d'une « prévision de fonds de concours » de 51,4 M€.

- des *frais de gestion pour compte de tiers*<sup>20</sup> : le montant de 6,51 M€ constaté en 2018 est légèrement inférieur à la prévision LFI (6,54 M€). À taux de prélèvement constant, cette exécution marque une hausse de 0,6 % par rapport à 2017 (6,47 M€) ;
- des *prestations de service*<sup>21</sup> : l'exécution de 11 M€ est très supérieure à la prévision (1,2 M€). Elle est également supérieure à l'exécution 2017 (4 M€).

Par ailleurs, le BACEA a bénéficié en 2018 de *produits exceptionnels issus des cessions immobilières*, pour un montant total de 1,7 M€.

---

<sup>20</sup> 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<sup>er</sup> 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.

<sup>21</sup> Il s'agit de versements d'organismes variés, notamment ceux du ministère de la défense pour de la calibration de vol.

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

#### **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 2018 s'élève à 1 182,9 M€ (contre 1 163,9 M€ en 2017), pour des crédits prévus en LFI de 1 203,5 M€, soit 98,3 % de ces crédits. Cette sous-exécution de 20,6 M€ par rapport à la LFI, est expliquée par la DGAC par :

- un glissement-vieillesse-technicité (GVT) négatif plus fort que la prévision du fait d'un nombre de départs en retraite plus important que prévu ;
- des mesures programmées en 2018 qui n'ont pas pu être mises en œuvre dans les dates de limite de fin de gestion ;
- des dépenses liées au protocole social et d'autres dépenses, comme les indemnités de jours épargnés sur les comptes épargne temps ou les primes de redéploiement des compétences, plus faibles que celles prévues initialement ;
- 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 celles prévues ;
- des services non faits (45 journées de grève en 2018).

9,3 M€ de titre 2 ont été annulés en LFR pour permettre leur redéploiement au profit des investissements de la navigation aérienne et 1,9 M€ ont fait l'objet d'une fongibilité asymétrique. Les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des dépenses du BACEA (54,4 %). 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 914,2 M€, en hausse de 1,8 % par rapport à 2017 (897,7 M€).

Le respect du schéma d'emploi permet une économie de 0,51 M€ par rapport à 2017, mais les mesures catégorielles issues du protocole social 2016-2019 représentent une dépense de 15,87 M€ en 2018.

Parallèlement, le coût moyen par ETPT (traitement brut, primes, indemnités et cotisations sociales, hors CAS) connaît en 2018 une hausse de 2,0 %.

### 3.1.2 Le poids constant des protocoles sociaux

L'année 2018 constitue la troisième 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)<sup>22</sup>. Selon la DGAC, le protocole « *fixe les axes majeurs de réforme [...], de modernisation [...] et de performance des services de la DGAC ; lesquels seront mis en œuvre dans un contexte de recherche de productivité*<sup>23</sup> ». 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, sont évaluées à 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 2018, la mise en œuvre du protocole 2016-2019 représente un coût effectif de 15,87 M€<sup>24</sup>. En outre, des mesures dont le protocole prévoyait l'application en 2018 sont reportées en 2019 (pour un montant de 0,9 M€<sup>25</sup>). Depuis 2013, les dépenses au titre des mesures des protocoles sociaux se sont élevées à plus de 67 M€, que l'on peut rapprocher des économies, très inférieures, résultant sur la même période du schéma d'emploi, à savoir 19,1 M€.

Pour l'année 2019, le coût du protocole social est estimé à 12,7 M€ (PAP 2019), auxquels il faut ajouter les mesures reportées de 2018 (0,9 M€).

La fin du protocole en cours constitue l'occasion de s'interroger sur la pertinence de ce dispositif et d'en évaluer les contreparties obtenues.

---

<sup>22</sup> Compte tenu du décalage du calendrier de mise en œuvre du protocole PPCR, les mesures prévues à ce titre en 2018 ont fait l'objet d'un report. La seule dépense exécutée en 2018 au titre du PPCR l'est au titre de 2017 et concerne les revalorisations du corps des ingénieurs d'études et d'exploitation de l'aviation civile (0,12 M€).

<sup>23</sup> Projet annuel de performance 2018 du BACEA, programme 613 – *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, présentation stratégique.

<sup>24</sup> Dont 2,03 M€ pour la nouvelle organisation du contrôle aérien.

<sup>25</sup> Dont 0,3 M€ pour la nouvelle organisation du contrôle aérien.

**Recommandation n° 2 : Évaluer les contreparties obtenues 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 2 ETPT, à 10 677 ETPT, mais n'est pas contraignant car largement sous-exécuté (-254) à 10 423 ETPT pour l'année 2018. L'écart entre le plafond d'emplois abaissé par la LFR 2018<sup>26</sup> (10 536) et l'exécution est encore de 113.

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 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 : 440 sorties (339 en programmation initiale) et 440 entrées (339 programmées), soit un écart de 101 ETP. Ces écarts systématiques (+127 ETP par rapport à la LFI en 2013, +121 ETP en 2014, +48 en 2015, + 84 en 2016, + 161 en 2017) 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, qui conduisent à minorer chaque année le GVT négatif.

## **3.2 Des dépenses de fonctionnement en hausse et toujours marquées par une distorsion regrettable entre la prévision et l'exécution**

Au 31 décembre 2018, les charges de fonctionnement de la DGAC représentent 27 % 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 extérieurs<sup>27</sup> et la subvention à l'opérateur ENAC.

<sup>26</sup> La loi de finances rectificative pour 2018 a abaissé les plafonds d'emplois des ministères et des budgets annexes afin de ramener la vacance sous plafond à 1 %.

<sup>27</sup> Eurocontrol, Météo France, zone déléguée de Genève, Aéroports de Paris, zone déléguée de Jersey, zone déléguée de Bâle-Mulhouse notamment.

Jusqu'en 2016, les dépenses de fonctionnement inscrites en LFI présentait 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 2018, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 578,7 M€ pour une LFI de 475,8 M€, soit un écart de 21,6 % par rapport à la prévision initiale.

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 comptable<sup>28</sup> 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 n° 4 : 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 (21,3 M€) et des reports 2017 (7,1 M€), à 508,2 M€. Le taux de consommation des crédits disponibles atteint 114 %, les dépenses de fonctionnement se répartissant entre les programmes 612, 613 et 614 de la façon suivante :

- 392 M€ (soit 116,8 % des crédits ouverts) au titre du programme 612 *Navigation aérienne* ;
- 146,1 M€ (soit 107,4 % des crédits ouverts) au titre du programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* ;

---

<sup>28</sup> Instruction DGFIP n° 2010/02/11819 du 12 mars 2010 relative au changement des seuils d'imputation de la dépense.

- 40,6 M€ (113,7 % des crédits ouverts) au titre du programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*.

En 2018, les dépenses de fonctionnement augmentent de 2,7 % par rapport à l'exercice précédent : elles atteignent 578,7 M€ contre 563,6 M€ en 2017 (585,8 M€ en 2016 et 591,2 M€ en 2015).

Enfin, les dépenses de fonctionnement de la DGAC comprennent les prestations versées à des organismes extérieurs, notamment Eurocontrol ou Météo-France. Entre 2017 et 2018, les versements à ces organismes ont augmenté de 0,8 % passant (hors subvention à l'ENAC étudiée *infra*) de 217,9 M€ à 219,7 M€ mais restent inférieurs au montant prévu en LFI 2018 (220,6 M€).

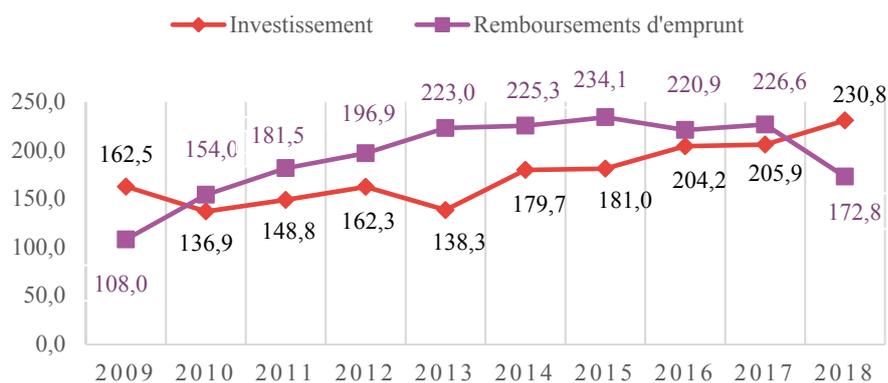
### 3.3 Des dépenses d'investissement dynamiques

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 2018, 403,6 M€ ont été consommés au titre des dépenses d'investissement (dont 172,8 M€ de remboursement d'emprunt et 230,8 M€ d'investissement) pour 442,0 M€ en LFI (dont 190 M€ de remboursement d'emprunt et 252 M€ d'investissement).

Contrairement aux deux derniers exercices, les remboursements d'emprunt effectués en 2018 ont été inférieurs à la LFI, à hauteur de 17,2 M€. Les dépenses effectives d'investissements sont supérieures aux remboursements d'emprunt en 2018, une première depuis 2009, même si leur part dans le total des dépenses du budget annexe augmente mais reste faible, à 10,6 %.

L'année 2018 est toutefois marquée par le dynamisme des dépenses d'investissement au sens strict qui passent de 205,9 M€ en 2017 à 230,8 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.

**Graphique n° 8 : Évolution des dépenses d'investissement du BACEA entre 2009 et 2018 en M€**



Source : Cour des comptes à partir des données DGAC

L'investissement reste cependant inférieur aux prévisions de la LFI (442,0 M€ en CP), avec un taux de consommation des crédits disponibles qui s'établit à 91,3 %. Hors remboursements d'emprunt, l'investissement s'élève à 230,8 M€ pour 301,2 M€ de crédits ouverts, soit un taux de consommation de 76,6 % des crédits ouverts et une sous-exécution de plus de 70,4 M€, alors même que le BACEA a dû faire face à un besoin d'investissement non prévu de 26,5 M€<sup>29</sup> lié à la passation d'un avenant sur le programme 4-flight. Le glissement d'une partie des dépenses de titre 5 vers le titre 3 (cf. supra) 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 :

- 214,8 M€ (soit 93,1 % 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 11,5 % entre 2017 et 2018 ;
- 8,6 M€ au titre du programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* ;

<sup>29</sup> Ces 26,5 M€ ont été financés par des redéploiements de crédits du BACEA par décret de virement (à hauteur de 10,6 M€) et en LFR 2018 (à hauteur de 15,9 M€).

- 7,3 M€ au titre du programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*.

### **3.4 Des dépenses d'intervention en hausse et dont l'imputation budgétaire doit être revue**

Au 31 décembre 2018, les dépenses d'intervention de la DGAC s'élèvent à 5,03 M€ pour une LFI de 4,08 M€ (soit une sur-exécution de près de 25 %). 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 2018) et se répartissent de la façon suivante :

- 2,96 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 ARAMIS<sup>30</sup> (pour 1,83 M€) ainsi qu'à diverses autres associations locales d'action sociale (pour 0,83 M€) ;
- 2,03 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 1,46 M€, ainsi que la fédération de vol à voile (FFVV) pour 520 000 € ;
- enfin, dans une bien plus faible mesure, 36 000 € au titre du programme 612. Comme les années précédentes, ce montant est principalement 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 2018, les dépenses d'intervention augmentent de 21 % par rapport à l'exercice précédent. Elles atteignent ainsi 5,03 M€ contre 4,13 M€ en 2016. L'essentiel de la hausse est dû à la très forte augmentation des subventions versées aux associations locales (montant multiplié par 4 par rapport à 2017 et qui s'établit à 828 063 €) ainsi qu'à

---

<sup>30</sup> Association pour la réalisation des actions et des missions sociales.

ARAMIS (+ 17 % par rapport à 2017). La Cour, qui avait salué la maîtrise de ces dépenses en 2017, s'étonne de l'importance de cette augmentation.

La Cour constate par ailleurs depuis 2013 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* »<sup>31</sup>. Le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'Etat 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 n° 5 : Inscrire l'ensemble des crédits d'action sociale en titre 3.***

### **3.5 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.

#### **3.5.1 La hausse 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 2018, elle s'élève à 91 M€ à laquelle s'ajoute une dotation en fonds propres pour investissements de 4 M€. Les versements de la DGAC représentent 74,1 % du budget de l'établissement. Entre 2017 et 2018, ces versements ont augmenté de 1,4 %, passant de 93 M€ à 94,3 M€, correspondant globalement aux montants des LFI.

---

<sup>31</sup> Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, Juin 2017, page 26.

Le montant versée par la DGAC à son opérateur en 2018 se compose plus particulièrement des éléments suivants :

- une *subvention d'exploitation* d'un montant de 90,3 M€, en augmentation de 0,9 % par rapport à 2017 (89,5 M€) dont :
  - o 79,3 M€ de subvention de personnel, en augmentation de 4,34 % par rapport à l'exécution 2017 (76 M€) ;
  - o 11 M€ de subvention de fonctionnement, en hausse de 10 % par rapport à l'exercice précédent (10 M€) ;
- une *subvention d'investissement* d'un montant de 4 M€, soit une hausse de 12,5 % par rapport à 2017 (3,5 M€).

Les ressources propres de l'opérateur progressent pour leur part de 5,8 % : elles s'établissent à 33 M€ en 2018 (32 M€ en LFI) contre 31,2 M€ en 2017. 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 2018 à 10,8 M€, soit 33 jours de fonctionnement, en légère hausse par rapport à 2017 (10,5 M€).

### **3.5.2 Le maintien des emplois sous plafond**

S'agissant des emplois, les 907 ETPT prévus en LFI 2018 sont répartis entre 812 ETPT sous-plafond et 95 ETPT hors-plafond. En exécution, le nombre d'emplois sous-plafond s'est élevé à 797 ETPT, comme en 2017.

Le nombre des emplois hors-plafond reste élevé, même s'il est en légère baisse par rapport à 2017 : il est en effet passé de 98 ETPT en 2017 (contre 75 prévus en LFI) à 93 en 2018, ce qui est légèrement inférieur aux prévisions de la LFI (95 ETPT).

En exécution, ce sont finalement 890 ETPT qui ont été rémunérés par l'opérateur.

## **3.6 Les dépenses fiscales**

Il n'y a pas de dépense fiscale rattachée au BACEA.

Il peut toutefois être relevé l'existence d'une ancienne dépense fiscale déclassée à l'occasion du PLF 2009 au motif qu'elle ne répondait plus à la définition des dépenses fiscales, *l'exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible à bord des aéronefs, à l'exception des aéronefs de tourisme*

*privé*. En effet, la qualification d'une mesure en tant que dépense fiscale suppose de se référer à une norme fiscale de référence à laquelle elle dérogerait.

La DGAC estime qu'eu égard au cadre international et européen, la norme de référence en la matière n'est pas la taxation. Elle fait valoir, d'une part, que la convention de Chicago du 7 décembre 1944 interdit la taxation du carburant pour les vols internationaux ; d'autre part, que si la directive européenne 2003/96/CE du 27 octobre 2003<sup>32</sup>, dite « énergie », autorise les États membres à taxer le carburant pour les vols intérieurs, « cette possibilité ne constitue pas un encouragement à la taxation d'autant moins si cette taxation serait de nature à entraîner une distorsion de concurrence entre les États membres ». Elle ajoute qu'un seul État membre a fait usage de cette possibilité, les Pays-Bas qui ne disposent, compte tenu de leur dimension, que d'une liaison aérienne intérieure aujourd'hui suspendue.

Le tome II des voies et moyens du PLF 2018 évalue le coût de cette exonération à 3,015 Mds d'euros, soit un montant supérieur de 39 % à celui des dépenses budgétaires du BACEA, pour l'ensemble des vols internationaux et intérieurs. Le fascicule voies et moyens ne donne pas la répartition entre ces deux catégories.

Le coût de l'exonération est calculé par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) à partir des quantités de carburants exonérés déclarés auprès de la douane. Les carburants exonérés sont stockés dans des dépôts autorisés par l'administration qui ne peuvent alimenter que des clients qui justifient avoir droit à l'exonération. La règle fiscale étant la même pour les vols intérieurs et les vols internationaux, la DGDDI ne fait pas, dans son évaluation, la distinction entre ces deux catégories.

---

<sup>32</sup> Directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

## 4 La qualité 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 2018.

En réponse à la Cour, la direction du budget avait fait valoir l'an dernier 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<sup>er</sup> 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.

La DGAC et la direction du budget soutiennent, dans leurs réponses à la Cour, que le Conseil d'État aurait fait, dans son rapport public 2006, une lecture de l'article 18 de la LOLF différente de celle qu'en fait la Cour des comptes. Or, le Conseil d'État, dans ce rapport public, a affirmé que la règle posée par l'article 18 de la LOLF « traduit 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 », position identique à celle prise par la Cour dans ses notes d'analyse budgétaire depuis que les activités régaliennes ont été réintroduites dans le BACEA par le PLF 2009. Si la DGAC fait valoir que le Conseil d'État admet, dans ce même rapport public, que les dépenses non régaliennes donnant lieu à paiement de redevances retracées dans un budget annexe puissent, à titre accessoire, être également financées par des taxes, dans la mesure où aucune règle de droit n'impose que le produit de la redevance soit égal au coût du service rendu, ce n'est pas ce point qui fait l'objet des observations de la Cour depuis 2009 mais bien le fait que le BACEA comporte des activités régaliennes.

La Cour prend note du refus réitéré de la DGAC de transformer le budget annexe en établissement public, sujet qu'elle examinera dans le cadre d'une enquête en 2019.

***Recommandation n° 1 : Redéfinir le périmètre du BACEA conformément au I de l'article 18 de la LOLF.***

#### **4.1.2 Une comptabilité budgétaire du BACEA enfin conforme aux dispositions du décret GBCP**

La comptabilité budgétaire du budget annexe présentait l'originalité de s'inspirer tantôt des règles de la comptabilité de caisse, tantôt des principes de la comptabilité en droits constatés. La Cour avait constaté 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 se sont achevées 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 : modification 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).

#### **4.1.3 Une amélioration du traitement des fonds de concours du programme 612 à poursuivre**

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

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

La Cour a critiqué, les années précédentes, le fait que la DGAC n'émettait que très tardivement les titres permettant le rattachement de ces fonds. Ainsi au 31 décembre 2017, le solde du compte d'imputation provisoire était de 31,5 M€, 49 % de ce solde (15,3 M€) correspondant à des encaissements datant de 2016 ou avant, alors que la régularité comptable impose au comptable une imputation définitive dans un délai de deux mois.

La DGAC a mis en place une procédure conjointe avec l'agence comptable pour améliorer le traitement des fonds de concours. Cette procédure a permis d'améliorer la situation. Ainsi, au 31 décembre 2018, le solde du compte d'imputation provisoire était de 13,8 M€ (soit une

baisse de 56 % par rapport au même solde fin 2017). Plus de la moitié de ce solde est toutefois issu d'encaissements de 2017 ou des années antérieures. Il convient de poursuivre la résorption du retard notamment pour les encaissements les plus anciens.

**Tableau n° 5 : Mouvements du compte d'imputation provisoire  
Fonds de concours relevant a priori du programme 612 (en M€)**

<b>Solde au 31/12/2017</b>	<b>31,55</b>
<i>Encaissement de fonds de concours attribués au P 612</i>	18,40
<i>Encaissement imputés (versement au bénéficiaire ou comptabilisation en produits du BACEA)</i>	36,10
<b>Solde au 31/12/2018</b>	<b>13,85</b>
<i>dont issus d'encaissements en 2018</i>	6,15
<i>dont issus d'encaissements en 2017</i>	1,52
<i>dont issus d'encaissements en 2016</i>	5,46
<i>dont issus d'encaissements en 2015</i>	0,64
<i>dont issus d'encaissements en 2014</i>	0,08

Source : comptable BACEA

**Recommandation n° 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. Poursuivre la résorption du retard existant.**

#### **4.1.4 Si le BACEA n'a pas recouru à l'avance du Trésor en 2018, la difficulté de principe posée par ce recours demeure**

En application des articles 18 et 24 de la LOLF, le budget annexe peut recevoir des « prêts et avances consentis par l'État ». Depuis 2006, l'Agence France Trésor accorde, sur le programme 824, une « avance » au budget annexe chaque année, à l'exception de l'année 2018 cette avance autorisée en LFI n'ayant finalement pas été jugée nécessaire (cf. *supra*). 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'État<sup>33</sup> indique que « les prêts sont accordés pour une durée supérieure à quatre ans, alors que les avances sont octroyées par l'État pour une durée de deux ans, renouvelable une fois sur autorisation expresse. » Si, comme l'indique la direction du budget, le recueil précise que cette norme traite uniquement des « prêts et avances accordés par l'État à d'autres entités disposant d'une personne morale distincte de celle de l'État », elle constitue toutefois la seule référence disponible, en l'absence de définition dans ce recueil des prêts et avances accordés par l'État à ses budgets annexes.

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.

***Recommandation n° 3 : Réserver le recours aux emprunts de moyen-long terme au financement des investissements nouveaux non autofinancés et justifier, dans les documents budgétaires, le plafond d'autorisation d'emprunt demandé en fonction des programmes d'investissement prévus.***

#### **4.1.5 Un fonds sans personnalité juridique toujours géré de manière non conforme aux textes l'instituant et au 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 temporaire complémentaire (ATC)<sup>34</sup> 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 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 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

---

<sup>33</sup> Dans sa dernière version, issue de l'arrêté ministériel du 24 juillet 2018.

<sup>34</sup> 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.

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 concernée<sup>35</sup>.

Aux termes de l'article 6-2 de la loi du 31 décembre 1989 : « À compter du 1<sup>er</sup> 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 instituée<sup>36</sup>.

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. Il a pour effet de permettre le placement des disponibilités du fonds en OPCVM monétaires ou en titres de créances émis par des entreprises privées via des fonds d'investissement. Enfin, le décaissement des crédits du fonds n'est pas effectué par un comptable public.

L'an dernier, la DGAC avait annoncé, dans sa réponse à la Cour, qu'un groupe de projet comprenant les différents acteurs intervenant dans

---

<sup>35</sup> En 2016 (les données 2017 et 2018 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€.

<sup>36</sup> 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.

le suivi et la gestion de ce fonds (DGAC, agence comptable du BACEA et CDC) allait 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 de projet devant aborder les conditions et modalités d'intégration des dépenses et recettes du fonds dans la comptabilité du BACEA.

Un an après cette réponse, le groupe de projet annoncé n'a toujours pas été créé. La Cour regrette le peu de diligence de la DGAC à mettre la gestion de ce fonds en conformité avec les textes qui l'instituent et avec les principes de la comptabilité publique.

La Cour prend note de la volonté exprimée, dans sa réponse, par la DGAC de parvenir à la conclusion d'une convention de mandat avec la CDC avant la fin de l'année 2019. Elle demande que les travaux relatifs à l'affectation au BACEA des prélèvements effectués sur les agents soient menés rapidement afin qu'ils puissent y être intégrés dès le projet de loi de finances pour 2020

***Recommandation n° 7 : Veiller à inscrire en recettes du BACEA, dès le projet de loi de finances pour 2020, 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, avant la fin de l'année 2019, une convention de mandat.***

## 4.2 La démarche de performance

Mise en place en 2006, la stratégie de performance de la DGAC est définie, chaque année, par le directeur général et les directeurs de la DGAC au moyen d'une « lettre d'engagement performance » déclinée en objectifs et indicateurs par direction en lien avec les moyens humains et financiers. Ces indicateurs sont examinés trois fois par an en « comité de direction performance » (CODIR Performance) sous la forme de tableaux de bord. La démarche inclut un suivi des objectifs et indicateurs inscrits dans les projets annuels de performance (PAP) et dans les budgets opérationnels de programme (BOP), ainsi que d'autres indicateurs à usage interne. Ce dispositif a pour objectif de fournir à la DGAC des informations actualisées tout au long de l'année et de mettre en œuvre des actions correctives si nécessaire.

Elle est complétée, depuis 2008, par un dispositif de dialogue de gestion entre le secrétariat général et les responsables de BOP qui vise à une meilleure allocation des moyens humains et financiers nécessaires à

l'atteinte des objectifs par des échanges structurés sur la performance, les crédits, les effectifs et les compétences de chaque BOP et unité opérationnelle (UO). Ce dispositif a été rénové, à compter de 2016, pour renforcer la mise en relation des besoins en ressources exprimés par les directions métiers avec, d'une part, le suivi des objectifs et indicateurs assignés et, d'autre part, les perspectives à court et moyen termes.

Pour ce qui est de l'information des citoyens, la DGAC met à disposition sur le site du ministère de la transition écologique et solidaire un certain nombre de publications et données statistiques. Les données des indicateurs LOLF relatives au trafic aérien (nombre de mouvements, trafic passager, chiffres du pavillon français) constituent des sources reprises par la presse.

Les indicateurs de performance contenus dans les PAP n'ont pas connu de modification en 2018. Ils correspondent, pour l'essentiel, au cœur de métier de la DGAC. Leurs résultats sont effectivement commentés dans les RAP. La DGAC évalue à environ 86 jours/hommes les moyens humains nécessaires à la réalisation d'un RAR ou d'un PAP.

L'analyse est ciblée cette année sur l'évolution sur la longue durée d'un indicateur emblématique de la mission. L'indicateur retenu est l'indicateur 1.1 du programme 612 « *Nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols* »<sup>37</sup>, qui répond à l'objectif d'assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne.

**Tableau n° 6 : Indicateur « nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols ».**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Cibles	≤ 0,3	≤ 0,3	≤ 0,3	≤ 0,3	≤ 0,2	≤ 0,2	≤ 0,2	≤ 0,2	≤ 0,2
Résultats	0,11	0,10	0,04	0,14	0,11	0,00	0,07	0,06	0,09

\* *Prévisions actualisées*

Source : DGAC, PAP, RAP

L'indicateur est stable. L'objectif est toujours atteint. Les cibles (inférieur ou égal à 0,3 jusqu'en 2013 ; inférieur ou égal à 0,2 depuis 2014) ne correspondent toutefois pas à un objectif d'amélioration du résultat (le moins bon résultat au cours de la période étant de 0,14). Elles ne constituent

<sup>37</sup> Cet indicateur correspond au nombre de croisements entre aéronefs avec une séparation inférieure à 50 % de la norme en CRNA avec une contribution de la DSN en-route, divisé par le nombre total de vols contrôlés et rapporté à 100 000 vols.

pas non plus une prévision de tendance mais sont fixées de manière à être toujours atteintes.

## 5 Les recommandations de la Cour

### 5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017

La note d'analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2017 contenait les sept recommandations suivantes :

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 ;*

La Cour prend note du refus réitéré de la DGAC de transformer le budget annexe en établissement public, sujet qui fera l'objet d'une enquête de la Cour en 2019. Dans l'attente des conclusions de cette enquête, la recommandation est ainsi reformulée :

*Redéfinir le périmètre du BACEA conformément au I de l'article 18 de la LOLF.*

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 ;*

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, de façon non expertisée par la Cour, les pertes financières qui en résulteraient. Cette évaluation ne constitue en tout état de cause pas la mise en œuvre de la recommandation de la Cour concernant les contreparties attendues au titre du protocole social 2016-2019.

Afin de pouvoir assurer un meilleur suivi de cette recommandation, elle est ciblée sur les contreparties attendues au titre du protocole social 2016-2019, dans une rédaction ainsi précisée :

*Évaluer les contreparties obtenues 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 nouveaux non autofinancés et justifier, dans les documents budgétaires, le plafond d'autorisation d'emprunt demandé en fonction des programmes d'investissement prévus ;*

Si le BACEA n'a pas recouru à l'emprunt en 2018, la DGAC se réserve la possibilité de continuer à emprunter pour financer une partie de son fonctionnement ou pour rembourser les emprunts précédents. Comme l'an passé, 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. La recommandation est maintenue.

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

La DGAC fait part de ses efforts en vue de mieux définir les 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.

5. *Inscrire les crédits d'action sociale en titre 3 ;*

Refus de mise en œuvre. La recommandation est reconduite en 2018 dans une rédaction légèrement modifiée :

*Inscrire l'ensemble des 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 ;*

Le constat du retard à émettre ces titres de recettes reste valable en 2018. Toutefois, la mise en place d'une procédure conjointe avec l'agence comptable a permis un réel progrès dans la résorption du retard. Dans l'attente que cette procédure ait produit tous ses effets, la recommandation est maintenue dans la rédaction suivante :

*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. Poursuivre la résorption du 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.*

La recommandation n'a pas été mise en œuvre. Elle est maintenue dans la rédaction suivante :

*Veiller à inscrire en recettes du BACEA, dès le projet de loi de finances pour 2020, 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, avant la fin de l'année 2019, une convention de mandat.*

## **5.2 Nouvelles recommandations**

Pas de nouvelle recommandation au titre de l'exercice 2018.

## **5.3 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018**

1. *Redéfinir le périmètre du BACEA conformément au I de l'article 18 de la LOLF ;*
2. *Évaluer les contreparties obtenues 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 nouveaux non autofinancés 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 l'ensemble des 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. Poursuivre la résorption du retard existant ;*

7. *Veiller à inscrire en recettes du BACEA, dès le projet de loi de finances pour 2020, 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, avant la fin de l'année 2019, une convention de mandat.*

**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](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 2017**

<b>N° 2017</b>	<b>Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017</b>	<b>Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*</b>
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.	<b>Refus</b>
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.	<b>Mise en œuvre incomplète</b>
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.	<b>Mise en œuvre incomplète</b>
4		<b>Mise en œuvre incomplète</b>

	Mettre fin aux distorsions constatées entre la programmation et l'exécution des dépenses de titre 3 et de titre 5.	
<b>5</b>	Inscrire les crédits d'action sociale en titre 3.	<b>Refus</b>
<b>6</b>	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.	<b>Mise en œuvre en cours</b>
<b>7</b>	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.	<b>Non mise en œuvre</b>

\* *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 2018**

<i>(en M€)</i>	<b>P. 612 - Navigation aérienne</b>	<b>P. 613 - Soutien aux prestations de l'aviation civile</b>	<b>P. 614 - Transports aériens, surveillance et certification</b>	<b>Budget annexe</b>
<b>AUTORISATIONS D'ENGAGEMENTS</b>				
<b>LFI</b>	531,85	1 556,27	43,43	<b>2 131,55</b>
<b>LFR</b>	15,93	-15,93	0,00	<b>0,00</b>
<b>Total des mouvements de crédits</b>	58,59	-8,26	3,20	<b>53,53</b>
<b>Dont :</b>				
<i>Reports</i>	47,99	2,34	3,20	<b>53,53</b>
<i>Décret de virements</i>	10,60	-10,60	0,00	<b>0,00</b>
<i>Décret de transferts</i>	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<i>Décrets d'avances</i>	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<i>Répartition dépenses accidentelles</i>	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<i>Annulations</i>	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<b>Fonds de concours</b>	36,45	1,92	0,00	<b>38,37</b>
<b>Attributions de produits</b>	4,52	0,07	5,52	<b>10,10</b>
<b>Total des crédits disponibles</b>	647,34	1 534,07	52,14	<b>2 233,55</b>
<b>Crédits consommés</b>	607,64	1 521,76	49,45	<b>2 178,85</b>
<b>CREDITS DE PAIEMENT</b>				
<b>LFI</b>	531,85	1 556,27	43,43	<b>2 131,55</b>
<b>LFR</b>	15,93	-15,93	0,00	<b>0,00</b>
<b>Total des mouvements de crédits</b>	29,21	-10,35	2,13	<b>20,99</b>
<b>Dont :</b>				
<i>Reports</i>	18,61	0,25	2,13	<b>20,99</b>
<i>Décret de virements</i>	10,60	-10,60	0,00	<b>0,00</b>
<i>Décret de transferts</i>	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<i>Décrets d'avances</i>	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<i>Répartition dépenses accidentelles</i>	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<i>Annulations</i>	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<b>Fonds de concours</b>	36,45	1,92	0,00	<b>38,37</b>
<b>Attributions de produits</b>	4,52	0,07	5,52	<b>10,10</b>
<b>Total des crédits disponibles</b>	617,96	1 531,98	51,07	<b>2 201,01</b>
<b>Crédits consommés</b>	606,83	1 517,41	50,02	<b>2 174,26</b>

**Annexe n° 4 : Décomposition des dépenses 2018 par titre**

<i>AE (en M€)</i>		<b>P. 612</b>	<b>P. 613</b>	<b>P. 614</b>	<b>Budget annexe</b>
Exécution 2017	Titre 2		1 163,9		<b>1 163,9</b>
	Titre 3	390,4	150,3	36,5	<b>577,2</b>
	Titre 5	191,0	231,7	8,1	<b>430,8</b>
	Titre 6	0,0	2,0	2,1	<b>4,1</b>
	Titre 7		3,5		<b>3,5</b>
LFI 2018	Titre 2		1 203,5		<b>1 203,5</b>
	Titre 3	306,7	139,7	29,2	<b>475,6</b>
	Titre 5	225,1	206,7	12,4	<b>444,2</b>
	Titre 6	0,0	2,3	1,8	<b>4,1</b>
	Titre 7		4,0		<b>4,0</b>
Exécution 2018	Titre 2		1 182,9		<b>1 182,9</b>
	Titre 3	402,9	147,0	41,0	<b>590,9</b>
	Titre 5	204,7	184,9	6,5	<b>396,1</b>
	Titre 6	0,0	3,0	2,0	<b>5,0</b>
	Titre 7		4,0		<b>4,0</b>
Évolution 2018/2017	Titre 2		1,6%		<b>1,6%</b>
	Titre 3	3,2%	-2,2%	12,2%	<b>2,4%</b>
	Titre 5	7,2%	-20,2%	-19,7%	<b>-8,1%</b>
	Titre 6	0,0%	46,8%	-4,4%	<b>20,6%</b>
	Titre 7		14,3%		<b>14,3%</b>
<i>CP (en M€)</i>		<b>P. 612</b>	<b>P.613</b>	<b>P. 614</b>	<b>Budget annexe</b>
Exécution 2017	Titre 2		1 163,9		<b>1 163,9</b>
	Titre 3	379,9	149,5	34,2	<b>563,6</b>
	Titre 5	192,7	232,2	6,5	<b>431,5</b>
	Titre 6	0,1	2,1	2,0	<b>4,1</b>
	Titre 7		3,5		<b>3,5</b>
LFI 2018	Titre 2		1 203,5		<b>1 203,5</b>
	Titre 3	306,9	139,7	29,2	<b>475,9</b>
	Titre 5	224,9	206,7	12,4	<b>444,1</b>
	Titre 6	0,0	2,3	1,8	<b>4,1</b>
	Titre 7		4,0		<b>4,0</b>
Exécution 2018	Titre 2		1 182,9		<b>1 182,9</b>
	Titre 3	392,0	146,1	40,6	<b>578,7</b>
	Titre 5	214,8	181,4	7,3	<b>403,6</b>
	Titre 6	0,0	3,0	2,0	<b>5,0</b>
	Titre 7		4,0		<b>4,0</b>
Évolution 2018/2017	Titre 2		1,6%		<b>1,6%</b>
	Titre 3	3,2%	-2,3%	18,8%	<b>2,7%</b>
	Titre 5	11,5%	-21,9%	12,3%	<b>-6,5%</b>
	Titre 6	-29,4%	43,3%	1,3%	<b>22,0%</b>
	Titre 7		14,3%		<b>14,3%</b>

Source : Cour des comptes à partir des données DGAC

## Annexe n° 5 : Emplois et masse salariale

### Tableau n° 7 : Détail de la variation de la masse salariale

<i>en millions d'euros et hors CAS Pensions</i>	2015	2016	2017	2018
<b>Socle exécution n-1 (périmètre n)</b>	<b>858,0</b>	<b>860,0</b>	<b>866,4</b>	<b>885,1</b>
<i>GVT négatif (effet noria)</i>	-15,4	-13,6	-16,6	-19,2
<i>schéma d'emploi</i>	-3,6	-4,8	-1,9	-0,5
<i>mesures générales</i>	0,9	2,7	3,9	0,4
<i>mesures catégorielles</i>	6,3	7,3	18,2	13,6
<i>GVT positif (mesures individuelles)</i>	15,6	16,9	17,3	18,0
<i>mesures diverses</i>	13,3	10,7	-1,8	5,6
<b>Exécution n</b>	<b>875,1</b>	<b>879,3</b>	<b>897,0</b>	<b>914,2</b>

Source : DGAC

### Tableau n° 8 : Évolution et exécution du plafond d'emplois du BACEA

<i>en ETPT</i>	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017
Plafond d'emplois (LFI)	10 827	10 726	10 679	10 677	-2
Transferts prévus en gestion	0	0	0	0	0
Exécution du plafond d'emplois	10 592	10 536	10 441	10 423	-18
Écart entre plafond et exécution	-235	-190	-238	-254	-16

Source : DGAC

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

### Tableau n° 9 : Schéma d'emploi

<i>en ETP</i>	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018
Sorties totales	371	372	447	339	440
dont sorties pour retraite	269	276	351	280	311
Entrées	271	272	447	339	440
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	-100	-100	0	0	0

Source : DGAC

**Annexe n° 6 : Dépenses de fonctionnement****Tableau n° 10 : Évolution des dépenses de fonctionnement (hors dotation aux amortissements)**

<i>en M€</i>	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018
<i>Dépenses à périmètre courant</i>	585,82	477,66	563,63	477,91	578,72

Source : DGAC

**Tableau n° 11 : Répartition des crédits de titre 3 entre programmes en 2018**

<i>CP (en M€)</i>	LFI 2018	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation
Programme 612	306,9	336,5	392,0	116,8 %
Programme 613	139,7	136,0	146,1	107,4 %
Programme 614	29,2	35,7	40,6	113,7 %
<b>TOTAL</b>	475,8	508,2	578,7	113,9 %

Source : DGAC

## Annexe n° 7 : Dépenses d'investissement

Crédits de paiement en M€	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	2018
<b>Investissement</b>	405,1	415,1	425,1	431,5	442,0	403,6
<i>dont remboursement d'emprunt</i>	225,3	234,1	220,9	225,6	190,0	172,8
<i>dont investissement</i>	179,7	181,0	204,2	205,9	252,0	230,8
Évolution annuelle	30,0%	-29,7%	12,8%	0,8%	0,8%	12,1%
<b>TOTAL dépenses BACEA</b>	<b>2 282,4</b>	<b>2 301,5</b>	<b>2 320,5</b>	<b>2 166,6</b>	<b>2 131,6</b>	<b>2 174,3</b>
<i>Part de l'investissement</i>	7,9%	7,9%	8,8%	9,5%	11,8%	10,6%
<i>Part de remboursement d'emprunt</i>	9,9%	10,2%	9,5%	10,4%	8,9%	7,9%

Source : DGAC

	LFI 2018	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation
Programme 612	225,1	281,4	214,8	76,3 %
Programme 613	206,7	196,2	181,4	92,5 %
Programme 614	12,4	13,6	7,3	53,7 %
<b>TOTAL</b>	<b>444,2</b>	<b>491,2</b>	<b>403,5</b>	<b>82,1 %</b>

Source : DGAC

**Annexe n° 8 : Dépenses d'intervention**

	<b>Montant 2017 en €</b>	<b>Montant 2018 en €</b>
Soutien à la fédération de vol à voile (FFVV)	540 000	520 000
Soutien de la fédération française aéronautique pour la formation des instructeurs (*)	543 000	650 000
Subvention aux associations locales d'action sociale	200 458	828 063
Subvention à l'association nationale d'action sociale		
Subvention à l'association pour la réalisation des actions et des missions sociales (ARAMIS)	1 558 771	1 826 796
Subvention à l'association nationales des anciens fonctionnaires de l'aviation civile et de la météorologie (ANAFACEM)	101 629	101 029
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	180 000
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	886 716	810 866
Soutien à la fédération nationale des radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC)	51 000	31 000
Soutien à la fédération professionnelle du drone civil		15 000
<b>TOTAL</b>	<b>4 126 574</b>	<b>5 032 754</b>

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

Source : DGAC