

4

L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile : un immobilisme persistant pour un coût élevé

PRÉSENTATION

L'action sociale dans la fonction publique vise à améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. Elle comprend des prestations interministérielles et des prestations ministérielles.

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) est l'une des huit directions du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) mais elle dispose d'un budget propre (le budget annexe Contrôle et exploitation aériens, BACEA) et donc d'une grande autonomie au sein de ce ministère.

L'action sociale constitue l'un des volets de la politique des ressources humaines de la DGAC, qui concerne 10 601 agents (en ETPT) en 2015 et que marque le souci de maintenir la paix sociale, en raison des répercussions économiques des mouvements sociaux sur l'ensemble du secteur du transport aérien. Elle fait l'objet d'un développement dans un protocole social triennal³⁰⁴ négocié entre la DGAC et l'ensemble des organisations syndicales.

Les prestations individuelles (famille, logement, handicap, accompagnement social) relèvent de la compétence de l'administration

³⁰⁴ Le protocole 2010-2012 du 22 septembre 2010 et le protocole 2013-2015 du 23 octobre 2013 accordent des revalorisations statutaires et indemnitaires aux agents de la DGAC en contrepartie de suppressions d'emplois et de mesures de modernisation et de performance. Sur ce sujet, se reporter à l'insertion au rapport public annuel de février 2010 : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Tome I. La gestion du personnel de la navigation aérienne : une organisation du travail opaque, des négociations sociales déséquilibrées, p. 75-102. La Documentation française, février 2010, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr

alors que les prestations collectives (activités culturelles et sportives, etc.) sont gérées par des associations subventionnées.

L'action sociale de la DGAC a fait l'objet d'une insertion au rapport public annuel de février 2013³⁰⁵. La Cour y relevait que ses structures étaient foisonnantes, que le montant alloué par le Parlement était inférieur aux dépenses effectives d'action sociale, que le ciblage de celle-ci ne permettait pas de satisfaire l'objectif de solidarité qu'elle était réputée poursuivre et que son organisation était trop complexe pour permettre un pilotage efficace par l'administration. Au vu de ces constats, la Cour formulait sept recommandations.

La Cour a procédé à un contrôle de suivi dont il ressort que la politique d'action sociale de la DGAC n'a pas connu de réelle évolution depuis 2013. Les constats formulés alors restent d'actualité : le coût de l'action sociale reste élevé et supérieur aux crédits affichés en loi de finances (I), la nouvelle politique n'est pas recentrée sur la solidarité (II) et le réseau associatif doit être davantage rationalisé et contrôlé (III).

I - Un coût élevé et une gestion peu rigoureuse

A - Un coût global de l'action sociale très élevé

La Cour avait déjà relevé dans son précédent rapport que certaines dépenses d'action sociale étaient prises en charge par le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), en dehors du budget d'action sociale affiché en loi de finances. En 2015, alors que les crédits votés s'élevaient à 9,14 M€, le montant consolidé des dépenses d'action sociale a atteint 12,81 M€, soit un dépassement de 40 %.

L'information du Parlement demeure incomplète car les coûts indirects de l'action sociale ne sont pas toujours valorisés. Si les pratiques en matière d'investissement ont cessé³⁰⁶, l'absence de valorisation des

³⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse. La Documentation française, p. 79-102, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁰⁶ La technique du réemploi permettait d'affecter le produit des cessions immobilières au budget de l'action sociale et la règle dite « des 2 % » consistait à ce qu'une fraction

dépenses de fonctionnement a perduré depuis le précédent contrôle et inclut notamment : le personnel de la DGAC affecté à l'action sociale (coût indirect estimé à 2,39 M€), les moyens mis à disposition des associations (1,58 M€) et les autorisations d'absence (ATAS) (0,70 M€).

Tableau n° 1 : estimation du coût complet de l'action sociale

<i>En M€</i>	2012	2013	2014	2015
<i>Crédits votés en LF</i>	9,15	8,54	8,64	9,14
<i>Loi de règlement</i>	9,43	8,82	9,00	8,14
<i>Masse salariale des agents affectés à l'action sociale</i>	2,24	2,55	2,48	2,39
<i>Masse salariale des agents mis à disposition des associations</i>	1,51	1,56	1,47	1,33
<i>Loyers budgétaires des associations nationales</i>	0,24	0,25	0,25	0,25
<i>Valorisation des ATAS</i>	0,54	0,59	0,66	0,70
Total des dépenses d'action sociale	13,96	13,77	13,86	12,81
Dépense totale par agent	1 270 €	1 268 €	1 295 €	1 208 €

Source : Cour des comptes d'après données DGAC

Ainsi, en 2015, la dépense moyenne d'action sociale représente 1 208 € par agent de la DGAC. Bien qu'elle soit en diminution sur la période, elle reste à un des niveaux les plus élevés de la fonction publique³⁰⁷. À titre de comparaison, la dépense moyenne du ministère de l'intérieur s'élève à 400 € par agent.

du montant de tout investissement immobilier soit consacrée à un équipement socio-culturel et sportif.

³⁰⁷ À titre de comparaison, le rapport du Contrôle général économique et financier et de l'Inspection générale des affaires sociales de 2011 consacré à l'action sociale dans la fonction publique de l'État chiffrait les dépenses d'action sociale du ministère de la justice à 274 €/agent, celles du ministère de l'éducation nationale à 41 €/agent, celles des services du Premier ministre à 297 €/agent. Les dépenses d'action sociale du ministère de l'économie et des finances étaient chiffrées à 954 €/agent, celles du ministère de l'intérieur à 308 €/agent. Le présent rapport public chiffre les dépenses d'action sociale du ministère de l'intérieur à 400 € par agent (cf. tome I). Inspection générale des affaires sociales et Contrôle général économique et financier, *l'action sociale dans la fonction publique de l'État*, octobre 2011, 215 p., disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

Par ailleurs, la Cour constate que la gestion de l'action sociale est elle-même onéreuse au regard des prestations versées, avec 4,7 M€ de frais de gestion pour 8,13 M€ de prestations, soit un taux de 57,8 %, ce qui est démesuré.

B - Un pilotage défaillant

Le dispositif de suivi et de pilotage des crédits d'action sociale s'appuie sur des outils budgétaires qui ne permettent pas d'obtenir des informations sur les montants par catégorie de prestation et par type de bénéficiaires. Le président et les membres du comité central d'action sociale (CCAS) ne disposent d'aucun tableau de bord de suivi de l'exécution budgétaire des crédits d'action sociale en cours d'année. Ce défaut d'information ne permet donc pas au CCAS de piloter de manière satisfaisante ou de procéder aux ajustements nécessaires en cours d'année. Cela peut s'expliquer en partie par un défaut d'outil informatique, auquel le ministère indique vouloir tenter de remédier.

1 - Une gestion des crédits locaux qui encourage la dépense

Les crédits budgétaires d'action sociale dans leur ensemble sont répartis entre le niveau central et le niveau déconcentré. Ce dernier gère 83 % des prestations individuelles, 40 % des prestations collectives et 100 % des investissements socio-culturels et sportifs.

Pour les prestations collectives, le système des budgets d'actions locales (BAL) mis en place ne permet pas une gestion économe. L'enveloppe de crédits déléguée aux directions régionales (DSAC) doit être consommée en cours d'année, ce qui conduit les comités locaux d'action sociale (CLAS) à fonctionner « à guichet ouvert » et à inciter à la dépense, tant que des crédits sont disponibles. Ce mode de délégation ne permet pas non plus l'adéquation des crédits aux besoins locaux réels, ni de prendre en considération d'éventuels besoins de péréquation entre régions dans une perspective de solidarité.

2 - Des prestations pour Météo-France remboursées sans référence aux dépenses réelles

Dans la mesure où certaines prestations d'action sociale sont versées par la DGAC à des agents de Météo-France, un rétablissement de crédit intervient entre la loi de finances (LF) et la loi de règlement (LR). Celui-ci s'est élevé à 915 000 € en 2015, sur la base d'un calcul de répartition forfaitaire historique. Ces dernières années, le montant du rétablissement de crédit a évolué au même rythme que les dépenses d'action sociale de la DGAC. Il reste déconnecté de la dépense réelle au profit des agents de Météo-France.

La Cour, ayant mis en cause la justification de ce dispositif ainsi que sa pertinence, prend acte de l'engagement du ministère « à ajuster le rétablissement de crédits de Météo-France sur la base des dépenses réelles portées par la DGAC ». Il convient de procéder à cette réactualisation dans les meilleurs délais.

3 - Un système d'autorisations temporaires d'absence insatisfaisant

L'action sociale fonctionne en grande partie grâce au bénévolat, mais souvent au cours des heures de travail. La DGAC a donc élaboré un système d'autorisations de décharges d'activités de service à l'image de celles des activités syndicales légales : les autorisations temporaires d'absence pour raisons sociales des agents (ATAS).

Un plafond annuel de jours d'absence est autorisé, qui représente environ 16 ETP (sur la base d'une semaine de 35 heures) et un coût maximal d'un peu plus de 1,7 M€. Le ministère indique qu'en 2015, le plafond n'a pas été atteint et que l'équivalent de 6,53 ETP (0,7 M€) a été utilisé.

Par ailleurs, ce dispositif ne repose sur aucune base légale. Si les autorisations accordées aux représentants du personnel siégeant dans les instances de concertation (CCAS et CLAS) peuvent se rattacher aux dispositions réglementant l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, il n'existe en revanche aucune disposition concernant les bénévoles, hormis le congé pour siéger comme représentant d'une association, prévu par la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État qui autorise neuf jours seulement par an. Il conviendrait donc de mettre un terme aux ATAS ou, à défaut, de leur donner un cadre légal.

II - Une réforme qui manque son but

A - La définition d'une nouvelle politique

Les trois objectifs de l'action sociale affichés par la DGAC sont la solidarité, assurée par les prestations individuelles, la cohésion sociale, assurée par les prestations collectives, et l'accompagnement du changement.

1 - Le protocole social 2013-2015 et les états généraux d'avril 2014

En réponse aux recommandations de la Cour, le protocole 2013-2015 prévoyait que devait être engagée en 2013 une réflexion sur l'élaboration d'une nouvelle politique d'action sociale « dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint ». Deux objectifs étaient rappelés : solidarité et accompagnement de la modernisation de l'administration.

Une enquête a été réalisée auprès des agents de la DGAC et de Météo-France pour recenser leurs besoins, des états généraux ont été organisés fin 2013, et mandat a été donné en juin 2014 au comité central d'action sociale de définir la politique à mettre en œuvre à partir de 2015. Toutefois, force est de constater que la réorientation de l'action sociale est pour le moment minime. Le protocole préserve le montant des crédits consacrés à l'action sociale, alors que la relative stabilité des ressources perçues par la DGAC (taxes aéroportuaires) aurait dû encourager à une plus grande maîtrise des dépenses.

2 - Une réforme des instances inaboutie

La DGAC a inscrit dans le protocole 2013-2015 sa volonté de clarifier le rôle des instances de l'action sociale. Toutefois, faute de réelle harmonisation des compétences des différents acteurs, CCAS et CLAS, la gouvernance n'a pas été réellement simplifiée depuis le précédent contrôle de la Cour.

Par ailleurs, les associations doivent désormais intervenir dans la mise en œuvre des projets initiés par les CLAS. Toutefois les choix effectués ont eu des effets indésirables. En effet les CLAS, auxquels a été retirée la fonction d'opérateurs, se sont heurtés à l'incompréhension des

associations qu'ils ont dû solliciter pour porter leurs anciennes actions : les activités de type collectif (par exemple arbre de Noël) ne figurent pas dans les statuts associatifs et sont destinées à des agents qui n'ont pas forcément adhéré à ces associations.

Certaines associations ont simplement refusé cette prise en charge. D'autres l'ont acceptée, ce qui a soulevé des problèmes juridiques.

Cette situation aboutit donc à ce que l'action sociale dépende *in fine* du bon vouloir des associations.

B - Un objectif de solidarité non mis en œuvre

Un certain nombre d'évolutions sont à noter dans les dépenses d'action sociale : l'importance croissante des dépenses de restauration (qui atteignent maintenant presque 50 % des dépenses d'action sociale, même si la DGAC essaie depuis 2014 d'harmoniser le subventionnement selon les sites), la diminution des montants de subventions aux associations d'environ 30 % au cours de la période, la stabilité de l'accompagnement social et des secours qui ne forment qu'une faible part des prestations, enfin la diminution nette des prestations individuelles de logement, de handicap (dans ce cas, un fonds de concours existe par ailleurs), et dans une moindre mesure des prestations « famille » même si une relance des réservations de logements et de berceaux est attendue en 2016.

En conséquence, et contrairement à la priorité donnée à la solidarité par le protocole social, la part de l'action sociale que l'on peut le plus rapprocher de l'objectif de « solidarité » baisse sur la période, passant d'un peu plus de 30 % de l'ensemble en 2012 à moins de 27 % en 2015 ; près des trois quarts des crédits sont absorbés par la restauration collective et les subventions aux associations nationales et locales (celles-ci calculées à partir d'un montant forfaitaire par agent) pour favoriser la vie associative, culturelle et sportive.

Ces évolutions ne traduisent pas un recentrage de l'action sociale sur la solidarité. La tendance à développer le consumérisme et la billetterie s'est même encore renforcée, en réponse toutefois à des besoins exprimés par les agents. L'exploitation des données afin de mieux connaître les bénéficiaires et leurs attentes reste insuffisante.

III - Un réseau associatif à rationaliser et à mieux contrôler

L'action sociale collective est gérée par des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 qui ont conclu des conventions d'objectifs et de moyens avec la DGAC lorsque leur subvention annuelle excède 23 000 €. Trois associations agissent au niveau national, respectivement dans les domaines culturel, sportif et en faveur des personnels retraités³⁰⁸, et 101 associations sont réparties sur l'ensemble du territoire national.

A - L'association ARAMIS

Les précédentes observations de la Cour n'ont été que partiellement suivies d'effet par ARAMIS.

Cette association continue de bénéficier de la mise à disposition gratuite de personnel (représentant une masse salariale de 807 163 € en 2015) et de moyens matériels importants. Ces moyens sont désormais valorisés dans les documents comptables de l'association.

Plus généralement, la place de l'administration dans les instances de gouvernance d'ARAMIS est très organisée. Elle y détient notamment un droit de veto qui, même s'il n'a pas été utilisé, est incompatible avec le principe d'autonomie associative. Il conviendrait donc d'y mettre fin. La DGAC a indiqué qu'elle saisirait sans délai les instances dirigeantes associatives aux fins de modifier les statuts dans le sens d'un retrait de l'administration des instances dirigeantes ; dans l'immédiat, elle cesse d'y participer *de facto*. En contrepartie, une évaluation des résultats obtenus sera effectuée annuellement et au terme de la convention.

³⁰⁸ Il s'agit d'ARAMIS (association pour la réalisation des actions et missions sociales), de l'UNASACEM (union nationale des associations sportives de l'aviation civile et de Météo-France) et de l'ANAFACEM (association nationale des anciens fonctionnaires de l'aviation civile et de la météorologie).

B - Le maintien d'un réseau dense d'associations locales

La Cour avait recommandé de réduire nettement le nombre (101) des associations aidées. La DGAC s'était engagée à poursuivre sa démarche débutée en 2008³⁰⁹, en développant les structures régionales³¹⁰. Cette promesse est restée sans suite.

Les associations n'ayant pas été incitées à se regrouper, la DGAC subventionne en 2015 autant d'associations qu'en 2012. Ces dernières sont en outre réparties de manière très inégale sur le territoire. À titre d'exemple, les CLAS Nord et Sud, où les agents en activité de la DGAC représentent un effectif comparable (respectivement 2 539 et 2 155 agents) comptent 26 associations pour le premier et 10 pour le second. Il existe donc des marges de manœuvre pour rationaliser ce réseau. Un groupe de travail mis en place tardivement, fin 2015, étudie des pistes de mutualisation ou de regroupement.

Par delà la reprise de l'effort de diminution du nombre d'associations, interrompu par la DGAC en 2012, la Cour recommande de dénoncer la convention conclue par la DGAC avec le comité d'entreprise d'Aéroports de Paris en raison de son coût excessif, du faible nombre de ses bénéficiaires et de la richesse de l'offre associative interne à la DGAC.

La convention avec le comité d'entreprise Aéroports de Paris

Une convention entre la DGAC et le comité d'entreprise Aéroports de Paris (CE ADP) permet aux agents de la direction des services de la navigation aérienne travaillant sur un aéroport géré par ADP de participer aux activités proposées par le comité d'entreprise d'ADP. Cette convention prévoit le versement par la DGAC d'une subvention annuelle d'un montant de 100 000 €, qui n'est pas conditionné à la disponibilité des crédits en loi de finances, contrairement à ce que prévoient les conventions conclues avec les associations. Ce montant est, en outre, déconnecté du montant réel des dépenses engagées par le comité d'entreprise d'ADP au profit des agents de la DGAC bénéficiaires de ses prestations.

³⁰⁹ Le nombre d'associations subventionnées est ainsi passé de 122 en 2008 (chiffre établi par un audit externe réalisé la même année) à 101 en 2012.

³¹⁰ Réponse commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche, page 94 dans Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I-2. La direction générale de l'aviation civile : une action sociale généreuse et coûteuse, p. 79-101. La Documentation française, janvier 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

En pratique, la Cour a constaté que la convention ne bénéficiait qu'à 200 contrôleurs aériens environ, qui ont également accès à l'offre associative propre à la DGAC. Pour chacun d'entre eux, le coût total d'action sociale s'élève à 1 738 €³¹¹ par an, ce qui semble élevé et en contradiction avec l'objectif de solidarité affiché par la DGAC en matière d'action sociale.

C - Des règles non respectées, un contrôle et une évaluation insuffisants

Les recommandations de la Cour appelant la DGAC à mettre ses relations avec les associations en accord avec le droit n'ont pas été suivies d'effet. Ainsi :

- la DGAC ne respecte toujours pas les règles applicables en matière de mise à disposition de personnel³¹², qui devraient notamment faire l'objet de remboursement ;
- le dispositif de dispenses d'activité au profit des bénévoles est illégal, sauf pour les représentants du personnel siégeant dans les instances de concertation³¹³ ;
- les conventions pluriannuelles ne sont toujours pas conformes au modèle réglementaire³¹⁴ ;
- le respect des règles de la commande publique par les associations n'est toujours pas assuré.

Des efforts ont été faits pour professionnaliser et harmoniser les méthodes de contrôle des associations, mais trop récemment pour avoir produit tous leurs effets. Le nombre élevé d'associations nuit à la qualité du contrôle. Plusieurs irrégularités ont ainsi été relevées par la Cour :

³¹¹ Soit 1 208 € au titre des dépenses liées aux prestations d'action sociale et à leur coût indirect de gestion et 530 € au titre de la subvention du CE ADP.

³¹² Article 42 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et article 2 du décret du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de mise à disposition et de cessation définitive de fonctions modifié.

³¹³ Pour ces derniers, il peut en effet se rattacher à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, tel que prévu par le décret du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, modifié par le décret du 16 février 2012.

³¹⁴ Annexé à la circulaire du 29 septembre 2015, qui s'est substituée à celle du 18 janvier 2010.

absence de présentation des comptes, factures irrecevables, erreur dans le suivi des reliquats.

S'agissant des associations nationales, les errements constatés précédemment par la Cour persistent. Elles continuent de bénéficier de procédures dérogatoires, telles que la dispense de présentation de dossiers formalisés pour obtenir des subventions ou rendre compte de leur utilisation. La DGAC ne contrôle pas la conformité de leurs dépenses à l'objet de la subvention. Enfin, faute d'indicateurs pertinents, aucune évaluation des actions réalisées par ces associations n'a été effectuée par la DGAC préalablement au renouvellement de leur convention.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard des constats et recommandations de la Cour lors de son précédent contrôle, et malgré les engagements formulés alors, la gestion de l'action sociale de la DGAC n'a que très peu progressé depuis quatre ans.

En dépit de l'affichage de quelques axes stratégiques comme par exemple la solidarité, la DGAC ne poursuit pas d'autre objectif que celui d'allouer des prestations permettant de maintenir un bon climat social au sein de la direction. Elle met en œuvre une organisation complexe, redondante et coûteuse. Pour autant, elle ne connaît pas les bénéficiaires de son action, ni leurs attentes et manque d'une information importante pour un pilotage adapté.

Comme lors du précédent contrôle, il apparaît que le coût global de l'action sociale progresse et reste très supérieur au coût affiché. Par agent, le niveau de prestation est très élevé par comparaison avec d'autres ministères.

Ni les prestations, ni l'organisation n'ont fait l'objet de rationalisation dans le sens d'une meilleure maîtrise du dispositif. Pour ce qui concerne les associations, leur nombre n'a pas diminué, la contractualisation reste imparfaite et leur contrôle reste à renforcer. De plus, le mode de gestion de certaines associations est à revoir, notamment celui d'ARAMIS.

En définitive, au regard du précédent contrôle, seule la recommandation de fermeture du centre de vacances « Le Bataillet » a été mise en œuvre.

La Cour déplore que les nombreux engagements pris par l'État lors du précédent contrôle n'aient pas été pleinement suivis d'effet, puisque quatre recommandations perdurent et trois nouvelles sont formulées :

- 1. retracer dans le budget annexe l'intégralité des crédits affectés à l'action sociale et réactualiser dans les meilleurs délais le montant du rétablissement de crédit de Météo-France sur la base des dépenses réelles portées par la DGAC (recommandation réitérée) ;*
- 2. recentrer l'action sociale sur la solidarité, conformément à la priorité affichée dans le cadre du protocole social triennal (recommandation réitérée) ;*
- 3. reprendre l'effort de réduction du nombre d'associations (recommandation réitérée) ;*
- 4. mettre fin à la gratuité des mises à disposition de personnel et valoriser les moyens matériels mis à la disposition des associations ;*
- 5. mettre un terme aux autorisations temporaires d'absence pour raisons sociales des agents (ATAS) accordées aux représentants associatifs ou à défaut leur donner une base légale ;*
- 6. dénoncer la convention conclue avec le comité d'entreprise d'Aéroports de Paris (ADP) ;*
- 7. mettre en place des tableaux de bord pour piloter l'action sociale, notamment pour permettre de suivre la consommation des prestations par catégorie et par type de bénéficiaires (recommandation réitérée).*

Réponses

Réponse commune de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat et du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche	470
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget	476
Réponse du président-directeur général de Météo-France	476
Réponse de la présidente de l'association ARAMIS	477

Destinataire n'ayant pas observations

Président-directeur général d'Aéroports de Paris
--

**RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE
L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER,
CHARGÉE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE
CLIMAT ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES
TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE**

La Cour note en premier lieu que l'action sociale de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) est marquée par « le souci de maintenir la paix sociale » et estime que son coût global se situe à un niveau considéré comme très élevé au regard des coûts constatés dans le rapport de 2011 de l'Inspection générale des affaires sociales consacré à l'action sociale dans la fonction publique de l'État. Sans méconnaître la réalité de ce constat, établi cinq années auparavant, la DGAC confirme qu'elle s'inscrit dans une trajectoire de maîtrise des coûts correspondants : ainsi que le relève la Cour, les dépenses directes d'action sociale constatées par la loi de règlement sont passées de 9,46 M€ en 2012 à 8,14 M€ en 2015. Sur la même période, la dépense totale par agent (coût complet) est passée de 1 270 € à 1 208 €. Cet effort se poursuivra en 2017. Ainsi, les crédits d'action sociale inscrits dans le projet de loi de finances 2017 s'élèvent à 8,63 M€, en baisse de 2 % par rapport à l'exercice 2016. La DGAC réaffirme ainsi son attachement à une action sociale de qualité dans un contexte budgétaire maîtrisé.

S'agissant de la gestion de l'action sociale, nous ne partageons pas la qualification par la Cour du caractère peu rigoureux de la gestion, tout en étant pleinement conscients de la nécessité de renforcer le pilotage du dispositif.

Pour y répondre de manière efficiente, il convient de distinguer le suivi des prestations individuelles d'une part et des prestations collectives d'autre part.

Les crédits destinés à l'action sociale sont aujourd'hui inscrits au sein d'un programme unique (programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile ») et d'un budget opérationnel unique (BOP 32 « Soutien et action sociale »). Ils sont répartis au sein de 13 unités opérationnelles (UO) clairement identifiées. Il est vrai que le suivi des crédits de l'action sociale pourrait être encore amélioré en identifiant les consommations par catégories et par types de bénéficiaires. Dans cette optique, la DGAC s'attachera à l'élaboration d'une nouvelle nomenclature du Système d'informations Financières (SIF), dont la granularité actuelle est insuffisante, afin d'améliorer la vision budgétaire par catégories de prestations.

Toutefois, le SIF n'est pas configuré pour appréhender le nombre et le type de bénéficiaires par types de prestations. Après étude de faisabilité, il apparaît que la consolidation du Système d'information des Ressources Humaines (SIRH) qui retrace déjà l'ensemble des données administratives et individuelles des agents est le vecteur le plus approprié pour répondre à ce besoin de suivi. Ce nouvel axe du SIRH, dédié à l'action sociale, sera développé dans les meilleurs délais pour une mise en place à partir de 2017.

En ce qui concerne les prestations collectives, hors de la restauration, des berceaux, du logement et autres postes de solidarité, qui se traduisent par des dotations par l'administration aux associations nationales et locales pour mettre en œuvre les actions collectives, l'exercice s'avère plus complexe.

Nous avons donné à la DGAC pour objectif de mettre en place un outil unique pour l'ensemble des associations leur permettant de disposer d'outils de reporting harmonisés vers l'administration afin de connaître précisément le volume et la répartition catégorielle des agents bénéficiant des activités déployées, et de distinguer agents DGAC et agents Météo-France. La construction de cet outil devrait permettre une mise en œuvre en 2018, étant précisé que la phase de diagnostic des besoins est en cours.

En ce qui concerne les prestations en faveur des agents de Météo-France, la DGAC s'attachera à ajuster le rétablissement de crédits de Météo-France sur la base des dépenses réelles portées par la DGAC. Ce mode opératoire implique une comptabilisation fine des prestations délivrées aux agents de Météo-France ainsi que de la participation de ces personnels aux activités des associations nationales et locales.

La Cour s'interroge ensuite sur le bien-fondé et les modalités des autorisations temporaires d'absence pour raison sociale (ATAS) pratiquées.

Nous confirmons que la DGAC entend rattacher le dispositif des ATAS « institutionnels » (comité central d'action sociale -CCAS- et comité local d'action sociale -CLAS-) au décret n° 82-447 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique (cf. arrêté du 7 octobre 2015 pris en application du I de l'article 15 de ce décret). Ce changement de base légale sera entériné par le CCAS.

Pour les représentants associatifs (présidents d'association ou de section, membres de bureau), il ressort de l'analyse juridique menée par la DGAC que la seule base légale existante serait le congé de représentation du bénévole d'une association, prévu par l'article 34 de la

loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, limité à neuf jours par an. La DGAC a saisi la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) de cette question afin de vérifier si, en dehors de ces dispositions législatives, il n'existait pas un autre fondement juridique autorisant des décharges spécifiques pour les représentants d'associations du secteur de l'action sociale. En fonction de la réponse apportée, la DGAC adaptera le dispositif en vigueur. Si aucun fondement juridique existant ne peut être utilisé, la DGAC procédera par voie de contractualisation en insérant une disposition dans les conventions établies entre l'administration et les associations concernées.

En second lieu, la Cour s'interroge sur la portée de l'évolution de l'action sociale entreprise par la DGAC.

Dans le droit fil des recommandations formulées par la Cour dans son rapport public annuel 2013 (« L'action sociale de la direction générale de l'aviation civile »), la DGAC a réalisé une enquête auprès de l'ensemble des agents de la DGAC et de Météo-France, a organisé des états généraux fin 2013 puis un séminaire d'action sociale en avril 2014 qui ont permis de dégager des axes prioritaires et de travailler à la simplification des structures en place. Ce nouveau cadre, initié en 2015, va être conforté.

Nous réaffirmons notre attachement à une action sociale de qualité dans un contexte budgétaire maîtrisé qui implique pleinement les personnels dans sa mise en œuvre. La DGAC privilégie, en toute connaissance de cause, le dialogue social dans la définition de la politique d'action sociale en raison de l'attachement qu'elle porte à la consultation des représentants du personnel. Ce dialogue ne doit naturellement pas s'opérer aux dépens du rôle de pilotage dévolu à l'administration qui devra être encore consolidé.

La Cour demande à la DGAC de revenir sur les engagements pris dans le protocole (2013-2015) concernant la fin du rôle d'opérateurs des CLAS. Il est vrai que la DGAC a fait le choix de donner aux CLAS un rôle unique d'instance de concertation au sein desquels se définit la politique d'action sociale au niveau local en fonction des grandes orientations du CCAS. Les CLAS confient ensuite aux associations le soin de mettre en œuvre ses projets qui viennent s'ajouter à leurs activités propres.

Cette situation pose un certain nombre de difficultés dont la DGAC tirera les conséquences. En fonction de chaque situation d'espèce, les CLAS, dénués de la personnalité juridique, auront alternativement recours, pour réaliser leurs activités (telles que notamment l'organisation des arbres de Noël), à l'administration et au tissu associatif, dans le

respect des règles de la commande publique. La DGAC redonnera ainsi aux CLAS le rôle d'opérateurs quand cela s'avérera nécessaire.

Selon la Cour, la politique d'action sociale menée par la DGAC est insuffisamment centrée sur la solidarité. En témoigne pour elle l'importance relative et croissante des dépenses de restauration qui atteignent presque 50 % des dépenses d'action sociale. La DGAC est effectivement soucieuse de la qualité de vie et des conditions de travail de ses agents. Les dispositifs de restauration sur l'ensemble du territoire y participent dans une optique de qualité harmonisée de services rendus aux agents.

Devant l'ampleur du poste restauration collective dans le budget de l'action sociale, la DGAC a mis en place un dispositif de maîtrise de ces dépenses, à travers notamment la rationalisation de la délivrance des subventions. Toutefois, l'augmentation de la valeur faciale des titres restaurant à compter du 1^{er} janvier 2015 ainsi que l'augmentation intrinsèque des coûts de restauration induisent nécessairement une part croissante du budget consacré à ce poste, dans un cadre budgétaire contraint.

La DGAC est actuellement en phase de passation d'un nouveau marché de restauration alloti géographiquement concernant six sites. Cette nouvelle mise en concurrence devrait permettre, a minima, de stabiliser les dépenses correspondantes.

La Cour pointe la stabilité de l'accompagnement social et des secours (qui ne forment à ses yeux qu'une faible part des prestations), la diminution nette des prestations individuelles de logement, de handicap, et, dans une moindre mesure, des prestations « famille ». Nous tenons à préciser que les prestations individuelles dites de secours, d'accompagnement et de solidarité ressortissent principalement du Titre 2 (masse salariale) et qu'à chaque exercice, l'enveloppe de 860 000 € est consommée dans sa quasi-intégralité. Toutefois, nous souhaitons que la DGAC soit attentive à l'amélioration de sa communication envers les agents afin de les informer de ces aides. Afin d'augmenter, hors titre 2, la part de solidarité dans la politique d'action sociale qu'elle entend poursuivre, la DGAC veillera à rééquilibrer la nature des dépenses en fonction de leurs coûts. S'agissant du logement, dans le cadre d'un budget contraint et compte tenu du caractère particulièrement onéreux de ce dispositif, de nouvelles réservations n'avaient pu être effectuées depuis 2012.

Une réservation en droit de suite s'élève en effet en région parisienne à 90 000 € et en désignation unique à 25 000 €. La DGAC a

néanmoins décidé de reprendre cette politique de réservation et trois nouvelles réservations de logement ont été décidées au cours du dernier trimestre 2016.

Enfin, la Cour s'interroge sur la rationalisation et le contrôle du réseau associatif.

Pour l'association nationale ARAMIS, la DGAC a pris acte sans attendre des dispositions qu'appelaient les premières observations de la Cour. Elle a demandé aux responsables de l'association ARAMIS de revoir la représentation de l'administration dans les instances de direction ainsi que les conditions d'exercice du droit de veto collectif, au bénéfice de l'administration, prévu par l'article 14 de ses statuts. Une solution ad hoc d'adaptation des dispositions statutaires sera mise en œuvre, ce qui nécessitera une adoption des statuts révisés en assemblée générale. Il sera ainsi procédé au retrait de l'administration des instances dirigeantes de l'association. Dans l'attente de ces modifications statutaires, l'administration a cessé de facto de participer es qualité aux instances dirigeantes.

Dans le même temps, la DGAC s'attachera à renforcer les modalités d'évaluation de la convention pluriannuelle du 2 mars 2016 au regard des objectifs assignés et des financements alloués. Dès à présent, la convention en vigueur, visée par le contrôleur budgétaire, prévoit en son article 8 que l'administration peut exercer un contrôle sur place et que l'association s'engage à justifier à tout moment l'utilisation des subventions perçues. Des évaluations annuelles et ex post au terme de la convention seront pratiquées afin de mesurer le degré d'adéquation aux objectifs initialement définis dans les différents domaines d'activités de l'association.

La Cour relève également que onze agents font l'objet d'une mise à disposition gratuite. La DGAC procédera, ainsi que le demande la Cour, à une valorisation du coût salarial correspondant. La circonstance que la carrière desdits agents soit gérée par la sous-direction des personnels et que les commissions administratives paritaires des corps concernés connaissent de la situation desdits agents correspond, au demeurant, à l'application stricte des dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires placés dans cette position.

La DGAC demandera à l'association de revoir les contenus des fonctions respectives du directeur et du secrétaire général de l'association, voire d'examiner l'opportunité du maintien de ces deux postes. Il sera procédé, plus globalement, à une évaluation des moyens humains mis à disposition.

La DGAC a suivi les recommandations de la Cour en procédant formellement à la mise à disposition des personnels, mettant un terme à la procédure de détachement pratiquée jusqu' alors et en faisant mention des moyens humains correspondants dans les annexes des conventions passées avec les associations concernées.

La valorisation des coûts salariaux, souhaitée afin de respecter le principe du remboursement du coût salarial des fonctionnaires mis à disposition prévu par l'article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, se révèle complexe à mettre en œuvre dans la mesure où la charge des coûts salariaux, qui serait désormais supportée par les associations par voie de remboursement, ne peut s'envisager ex abrupto sans ajustement des subventions allouées aux associations concernées (titre 3 du budget annexe de la DGAC), lequel serait compensé par une diminution des dépenses de personnels correspondant aux remboursements opérés (titre 2 du budget annexe). Or, le cadre contraint de la loi de finances telle qu'envisagée pour 2017 ne permet pas de prévoir une hausse du titre 3 à hauteur des 1,33 M€ de masse salariale. La DGAC envisage par conséquent de mettre en œuvre cette recommandation de manière progressive en s'efforçant dans le même temps de poursuivre l'effort de diminution du nombre d'agents mis à disposition et, par voie de conséquence, le coût salarial en résultant. Il est rappelé que les effectifs mis à disposition sont passés de 26,50 ETP en 2012 (1,521 M€) à 20,8 ETP en 2015 (1,329 M€).

La convention avec le comité d'entreprise Aéroports de Paris a retenu particulièrement l'attention de la Cour. La DGAC prend acte de la demande de dénonciation de ladite convention.

La rationalisation nécessaire du tissu associatif sur lequel s'appuie la DGAC pour mettre en œuvre l'action sociale sur l'ensemble du territoire est effectivement une préoccupation prégnante. Le protocole social 2016-2019, signé en juillet 2016 par la majorité des organisations syndicales représentatives, prévoit expressément le principe d'une démarche de mutualisation des associations existantes et le groupe de travail ad hoc débute ses travaux en novembre 2016.

Concernant le contrôle et l'évaluation des associations, la DGAC souhaite renforcer le mouvement déjà amorcé au travers des nouvelles fonctions données aux correspondants sociaux régionaux et des formations à destination des acteurs locaux de l'action sociale. A ce titre, le protocole social qui vient d'être signé précise que « la mise en conformité du fonctionnement des associations avec les dispositions réglementaires en vigueur sera poursuivie ».

La DGAC veillera à définir des indicateurs simples afin de mesurer l'efficacité des actions menées par les associations nationales. Ces indicateurs pourront également s'appliquer aux associations locales de taille significative. La mise en œuvre du dispositif de suivi de l'action sociale collective tel qu'évoqué supra permettra la constitution de ces indicateurs et leur exploitation pour améliorer encore le pilotage de l'action sociale.

Enfin, la Cour invite la DGAC à identifier de manière exhaustive les associations entrant dans le champ d'application de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et à respecter les règles de la commande publique. La DGAC procédera à l'analyse, avec le soutien de son service juridique, de la situation induite par la disparition partielle du statut d'opérateur des CLAS.

En conclusion, la DGAC a bien entrepris une évolution de sa politique d'action sociale. Elle considère que l'objectif de solidarité inhérent à l'action sociale s'inscrit dans une politique de ressources humaines qui place plus globalement ses agents dans des conditions favorisant le bien-être au travail, gage d'une efficacité de l'action administrative.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous avons pris bonne note des observations et recommandations de la Cour. Le recentrage des moyens de l'action sociale de la DGAC sur la solidarité doit en effet permettre de rationaliser le système et de dégager des économies supplémentaires sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». L'évaluation des dispositifs d'action sociale apparaît également indispensable pour s'assurer de l'efficacité de la dépense publique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE MÉTÉO-FRANCE

Chaque année, depuis 1995, Météo-France rembourse à la DGAC les dépenses d'action sociale bénéficiant aux agents de Météo-France. Initialement, le montant reversé résultait d'un calcul de répartition sur la

base des dépenses constatées et au prorata des effectifs des deux entités en 1993-1994.

Jusqu'en 2010, ces proratas sont restés inchangés, ce qui a conduit à faire évoluer le montant du reversement de Météo-France au même rythme que les dépenses de la DGAC. Depuis 2010, l'établissement a décidé, dans un contexte social difficile, de maintenir le montant du reversement à hauteur de 915 000 euros.

Il n'existe pas aujourd'hui d'outil de suivi et de restitution permettant de s'assurer que le montant du reversement correspond à celui des dépenses d'action sociale dont bénéficient effectivement les agents de Météo-France.

C'est pourquoi, Météo-France s'associe pleinement aux travaux lancés par la DGAC en vue de mettre en place un outil unique de gestion. Le futur dispositif sera mis en œuvre en 2018 et permettra de connaître précisément le volume et la répartition catégorielle des agents bénéficiant des mesures d'action sociale. La corrélation entre budget et dépenses réelles pourra alors être vérifiée, conduisant au réajustement du reversement.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION ARAMIS

Je souhaite apporter des précisions en rapport avec l'association ARAMIS à l'insertion.

Conformément à la lettre de mission du CCAS à ARAMIS stipulant que « Les séjours devront être proposés à des tarifs adaptés à toutes les catégories de personnel », l'association ARAMIS poursuit un objectif de solidarité en appliquant des modulations de tarification sous condition de ressources suivant le calcul du quotient familial défini par le service d'action sociale sur la totalité des produits achetés qu'elle propose aux agents de la DGAC et de Météo France.

Cette aide complémentaire liée au quotient familial est importante (30 à 50 % de réduction supplémentaire) et facilite l'accès aux agents ayant moins de ressources aux séjours pour leurs enfants, à des locations saisonnières pour des vacances familiales ou des voyages et séjours en groupe.

Cette démarche se matérialise également dans la sélection de séjours présentant le meilleur rapport qualité/prix.

Au titre de l'année 2015, la part de subvention liée au QF s'est montée à 191 564 euros soit 21,5 % de l'utilisation de la subvention et la part liée à la subvention « familles nombreuses » à 10 881 euros (une subvention complémentaire est également appliquée pour les séjours d'enfants lorsque plusieurs enfants d'une même famille sont inscrits), soit un total de 202 445 euros soit 22,7 % de l'utilisation de la subvention.

Concernant les moyens accordés à l'association ARAMIS, la plaquette des comptes annuels au 31 décembre de l'année clôturée établie par un cabinet d'expert-comptable permettant l'approbation des comptes par l'assemblée générale l'année suivante, trace dans le résultat de l'exercice l'évaluation des contributions volontaires en nature. Le montant indiqué pour l'année 2015 est de 935 173 euros contre 1 122 883 pour l'année 2014. Cette plaquette mentionne dans son annexe le détail des montants de ces contributions volontaires réparties en personnel, en locaux parisiens, en matériel et prestations. Depuis 2015, l'annexe inclut une partie Bénévolat en précisant que la valorisation du bénévolat n'a pas encore été mise en place en raison de la complexité du chiffrage.

D'autre part, comme indiqué dans le rapport, lors d'une réunion le 6 septembre 2016, la secrétaire générale de la DGAC nous a informé de la volonté de l'administration de ne plus participer aux instances dirigeantes de l'association. Une modification des statuts de l'association actant notamment la suppression du collège administration de l'assemblée générale est prévue lors d'une assemblée générale extraordinaire précédant l'assemblée générale ordinaire fin mai 2017.

Concernant les principes de la commande publique, ARAMIS se conforme à une charte des achats qui a été élaborée avec le contrôleur budgétaire et validée en conseil d'administration.

L'association applique également les modalités du contrôle économique et financier définies en 2013 sur la base du décret n° 2012-1413 du 18 décembre 2012 soumettant l'association ARAMIS au contrôle économique et financier de l'État et de l'arrêté du 20 décembre 2012 portant désignation de l'autorité chargée du contrôle économique et financier de l'État sur l'association ARAMIS.