



**ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET DE
L'ETAT PAR MISSION ET PROGRAMME**

EXERCICE 2012

**BUDGET ANNEXE
CONTROLE ET EXPLOITATION
AERIENS**

MAI 2013

Budget annexe

Contrôle et exploitation aériens

Programme 611 – Formation aéronautique

Programme 612 – Navigation aérienne

Programme 613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile

Programme 614 – Transports aériens, surveillance et certification

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 8 |
| I - UNE STRUCTURE BUDGETAIRE QUI CONTINUE A S'ECARTER DES PRINCIPES DE LA LOLF..... | 8 |
| A - Le budget annexe retrace des activités régaliennes en contradiction avec l'article 18 de la LOLF | 8 |
| B - Le BACEA tient une large partie de sa comptabilité en droits constatés..... | 9 |
| C - Le recours aux avances de l'Agence France Trésor | 9 |
| II - UNE EXECUTION BUDGETAIRE DE NOUVEAU DEFICITAIRE..... | 10 |
| A - Aperçu général de l'exécution des crédits du BACEA en 2012 | 10 |
| B - Un résultat global préoccupant | 11 |
| C - Des recettes conformes à la prévision qui ne doivent pas masquer une baisse des recettes commerciales | 11 |
| D - Des dépenses en hausse | 17 |
| E - La gestion des crédits en cours d'exercice..... | 18 |
| F - Une justification des principaux éléments de dépenses à enrichir..... | 20 |
| III - DES DEPENSES EN AUGMENTATION | 22 |
| A - Une augmentation modérée de la masse salariale en partie grâce au report de l'enveloppe catégorielle | 22 |
| B - Des dépenses de fonctionnement supérieures à la prévision mais qui se stabilisent | 25 |
| C - Les dépenses d'investissement | 27 |
| D - Des dépenses d'intervention de nature discrétionnaire | 28 |
| E - La situation de l'opérateur ENAC | 29 |
| F - Le triennal 2013-2015 apparaît ambitieux | 30 |
| IV - REGULARITE, PERFORMANCE, SOUTENABILITE | 31 |
| A - La régularité de l'exécution budgétaire..... | 31 |
| B - La démarche de performance : l'évolution des indicateurs de performance | 32 |
| C - La soutenabilité budgétaire..... | 33 |
| V - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR | 34 |

| | |
|---|-----------|
| A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2011 | 34 |
| B - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de l'exercice 2012 | 35 |
| ANNEXES | 37 |

Synthèse

| |
|--|
| (M€) LFI : AE : 2 212,9 CP : 2 200,8 ; Recettes brutes : 2 204,8 |
| Crédits ouverts AE : 2 347,6 CP : 2 256,5 |
| Exécution (en brut) : AE : 2 169,8 CP : 2 197,2 ; Recettes : 2 218,5 ; |
| Augmentation du fonds de roulement : 21,3 |
| Plafond d'emplois en ETPT (y compris opérateurs) : 12 029 ; |
| Exécution 2012 : 11 861 |

APPRECIATION DE LA COUR SUR LA GESTION DE LA MISSION EN 2012

Les comptes de la DGAC demeurent soumis à un déséquilibre structurel. Le budget annexe, affecté par la crise économique et financière et par les incertitudes relatives à l'évolution du trafic de passagers, connaît un aggravement de son endettement qui atteint en 2012 plus de 1,2 Md€.

Cette situation dégradée rend d'autant plus nécessaire un pilotage financier efficace. Le compte financier, dont la qualité s'est améliorée, conduit à des constats plus préoccupants que les documents budgétaires fournis aux parlementaires.

Le régime des budgets annexes complique l'articulation des référentiels budgétaires et comptables du BACEA et contribue à la faiblesse des contrôles. D'un point de vue budgétaire et comptable, la transformation en un établissement public apparaît souhaitable. La DGAC, qui revendique une affectation de 100 % du produit de la taxe d'aviation civile, y trouverait avantage, tout comme les compagnies aériennes qui souhaitent exercer une forme de contrôle sur le financement des actions utiles à tous.

PRINCIPALE RECOMMANDATION

Préparer la transformation, à l'horizon 2015, du budget annexe en établissement public, dont la DGAC reconnaît l'intérêt, en poursuivant le dialogue social dans la perspective du « Ciel unique européen »

Introduction

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens (BACEA)* comprend des activités de production de biens et de services assurées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), notamment les prestations de navigation aérienne, de certification et de formation aéronautique.

La mission comporte en 2012 quatre programmes, à l'image des exercices précédents. La fusion de l'ENAC et du SEFA depuis le 1^{er} janvier 2011 a conduit la DGAC à fusionner, à compter de 2013, le programme 611 *Formation aéronautique* au sein du programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, suivant la recommandation du comité interministériel d'audit des programmes.

Les crédits du *BACEA* s'élèvent à 2,2 Md€ en 2012. Les deux principales recettes sont, d'une part, les redevances de navigation aériennes (1,3 Md€ en 2012) et, d'autre part, la taxe de l'aviation civile dont 80,90 % du produit sont reversés au budget annexe, le reste demeurant affecté au budget général¹.

I - UNE STRUCTURE BUDGETAIRE QUI CONTINUE A S'ECARTER DES PRINCIPES DE LA LOLF

A - Le budget annexe retrace des activités régaliennes en contradiction avec l'article 18 de la LOLF

L'année 2012 se caractérise par le maintien d'une architecture budgétaire non conforme à la LOLF. Il est rappelé qu'en effet depuis 2009, le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* retrace la quasi-totalité des activités de la direction générale de l'aviation civile, qu'il s'agisse des prestations de services donnant lieu à redevance ou d'autres activités, notamment régaliennes. Cette organisation, plus simple en gestion pour la DGAC, n'est pas conforme à l'article 18 de la loi relative aux lois de finances qui limite le périmètre des budgets annexes aux

¹ La LFI 2012 a porté de 80,32 % à 80,92 % la quotité du produit de la TAC reversée au budget annexe, pour compenser le transfert au budget annexe de la prise en charge de 40 équivalent-temps plein, dans le cadre de la construction du réseau d'ingénierie aéroportuaire.

« seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances ».

B - Le BACEA tient une large partie de sa comptabilité en droits constatés

La situation rappelée ci-dessus s'est aggravée avec le passage à une comptabilité d'engagements, motivé également par le pragmatisme des gestionnaires. Depuis 2010, le budget annexe exécute ses opérations comptables selon la règle des droits constatés. En pratique, le **BACEA** obéit à des référentiels budgétaires (LOLF) et comptable (M 9-1) distincts et à certains égards incompatibles. Or, l'article 18 précité dispose que *« les opérations des budgets annexes sont (...) exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général »*. Il importe donc, à droit constant, que le **BACEA** ne s'écarte pas significativement des règles prévues pour le budget général. En tout état de cause, il est clair que le régime des budgets annexes contraint aujourd'hui des aspects importants de la gestion et que cette inadaptation appelle la transformation de la DGAC en établissement public.

La LOLF et le nouveau règlement relatif à la gestion budgétaire et comptable publique reposent sur l'idée que la vision budgétaire et la vision patrimoniale (issue de la comptabilité en droits constatés) se complètent et s'enrichissent mutuellement pour peu que les différentes comptabilités (budgétaire, générale, analytique) soient cohérentes entre elles. Tel n'est pas actuellement le cas pour le budget annexe.

C - Le recours aux avances de l'Agence France Trésor

Depuis 2005, le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* bénéficie d'avances du Trésor (250,2 M€ en LFI 2012 contre 194,3 M€ ouverts en LFI 2011)². Les difficultés de trésorerie du budget annexe, que laissent apparaître les comptes rendus des comités de trésorerie, perdurent eu égard à l'évolution du trafic aérien, tandis que les recettes du **BACEA** sont marquées par une très forte saisonnalité.

Une partie des avances nouvellement accordées chaque année permet de rembourser le capital et les intérêts des avances précédemment accordées. Les avances ont pour finalité de se substituer à un financement bancaire, afin de réduire la fragmentation de la dette des administrations

² Programme 824 *Avances à des services de l'Etat*.

publiques et de diminuer leur charge d'intérêt³. En revanche, un tel mode de financement n'a pas vocation à être pérenne, conformément à la loi organique relative aux lois de finances, dont l'article 24 dispose que « les avances sont accordées pour une durée déterminée ». La Cour rappelle qu'un financement par avances ne peut par conséquent constituer qu'un relais financier.

II - UNE EXECUTION BUDGETAIRE DE NOUVEAU DEFICITAIRE

A - Aperçu général de l'exécution des crédits du BACEA en 2012

| Autorisations d'engagement (AE) en M€ | Programmes | | | | Mission |
|---------------------------------------|------------|--------|---------|--------|---------|
| | n° 611 | n° 612 | n° 613 | n° 614 | |
| LFI | 98,8 | 514,3 | 1 550,1 | 49,8 | 2 212,9 |
| Crédits disponibles (a) | 98,8 | 619,9 | 1 552,1 | 76,7 | 2 347,6 |
| Crédits consommés | 95,0 | 483,2 | 1 530,8 | 60,7 | 2 169,8 |

| Crédits de paiement (CP) en M€ | Programmes | | | | Mission |
|--------------------------------|------------|--------|---------|--------|---------|
| | n° 611 | n° 612 | n° 613 | n° 614 | |
| LFI | 98,8 | 509,9 | 1 544,3 | 47,8 | 2 200,8 |
| Crédits disponibles (a) | 98,8 | 543,1 | 1 546,9 | 67,8 | 2 256,5 |
| Crédits consommés | 95,0 | 510,8 | 1 530,6 | 60,7 | 2 197,2 |

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

| Total BACEA (en M€) | | Exécution 2012 | Evolution 2011-2012 | |
|----------------------------|---------|----------------|---------------------|-------|
| Autorisations d'engagement | Titre 2 | 1 091,3 | 19,6 | 1,8% |
| | Titre 3 | 698,1 | -58,3 | -7,7% |
| | Titre 5 | 376,0 | -6,0 | -1,6% |
| | Titre 6 | 4,3 | 0,2 | 4,7% |
| Crédits de paiement | Titre 2 | 1 091,3 | 19,6 | 1,8% |
| | Titre 3 | 742,4 | -0,2 | 0,0% |
| | Titre 5 | 359,2 | 28,8 | 8,7% |
| | Titre 6 | 4,3 | 0,1 | 2,3% |

³ Rapport d'information n° 476 du Sénat, session extraordinaire de 2004-2005.

Le montant des crédits ouverts par rapport à la loi de finances initiale (2 200,8 M€) s'élève à 2 256,5 M€, soit un écart de 55,7 M€ qui se répartit entre 32,9 M€ de reports de crédits (dont 14 M€ sur le titre 3 et 18,9 M€ sur le titre 5) et 22,8 M€ d'ouverture de fonds de concours et attribution de produit (dont 18,1 M€ sur le titre 3 et 4,7 M€ sur le titre 5).

B - Un résultat global préoccupant

Dans le cadre de ses précédentes notes d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour a déjà eu l'occasion de souligner que le **BACEA** était en situation de déficit structurel.

La section d'exploitation du budget annexe présentait ainsi un solde négatif de 12,2 M€ en 2011. En exécution, l'année 2012 s'inscrit à nouveau dans la continuité d'exercices déficitaires, le résultat se soldant par un déficit d'exploitation qui continue de se creuser. Alors que le projet de loi de finances pour 2012 prévoyait un résultat d'exploitation déficitaire à hauteur de -16,4 M€, il s'est finalement élevé à -30,1 M€⁴, soit un écart de -13,7 M€. Cette tendance se maintient pour 2013, avec 21,5 M€ de déficit prévisionnel (cf. tableau d'équilibre du **BACEA** affiché en PLF 2013). Le **BACEA** s'inscrit ainsi inexorablement dans une situation financière problématique.

Au final, l'exécution budgétaire de l'année 2012 ne s'est pas traduite par un redressement de la situation du **BACEA** qui demeure en déséquilibre.

C - Des recettes conformes à la prévision qui ne doivent pas masquer une baisse des recettes commerciales

Outre le produit des emprunts qui sera détaillé *infra*, le **BACEA** est alimenté en recettes d'exploitation par des redevances 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. Le budget annexe reçoit également une quotité importante de la taxe de l'aviation civile (TAC) ainsi que, plus à la marge, d'autres recettes diverses.

⁴ Le résultat comptable du **BACEA**, qui était évalué à la clôture de l'exercice 2012 à -104 M€, est affecté par des erreurs d'enregistrement pour les exercices 2010, 2011 et 2012 relatives d'une part, à une mauvaise comptabilisation des produits à recevoir sur restes à recouvrer et, d'autre part, à l'absence de comptabilisation de produits liés aux créances douteuses.

Les recettes de l'année 2012 se situent à un niveau très proche de la prévision : 1 794,5 M€ en LFI, 1 807,9 M€ en exécution, soit un écart d'à peine + 0,7 %. Les recettes d'exploitation 2012 du BACEA se stabilisent en très légère hausse (+ 0,1 %) par rapport à l'année 2011.

S'agissant du seul résultat des recettes commerciales perçues au titre des activités dites « redevançables », il s'établit en 2012 à 1 437,9 M€ en retrait de 1,2 % par rapport à la prévision (1 455 M€). Il marque également une dégradation de 1,8 % par rapport à l'exécution 2011 (1 464,9 M€). A cet égard, le contrôleur financier avait fait part dès le début de l'année 2012 de certaines réserves quant à l'encaissement des recettes en assortissant son visa de la programmation budgétaire initiale (PBI) d'une observation soulignant, au regard des « *incertitudes fortes pesant sur l'évolution du trafic aérien* », la nécessité de suivre « *avec un soin particulier* » l'encaissement des recettes.

Cette baisse des recettes commerciales est compensée par une TAC plus importante que prévu (339,5 M€ contre 321,8 M€ prévus) et des recettes « autres » également plus élevées (30,5 M€ contre 17,7 M€ en LFI).

1 - Les résultats des redevances de la navigation aérienne marqués par une conjoncture dégradée

a) Les pertes de recettes constatées sur les redevances de la navigation aérienne

La DGAC perçoit trois redevances fondées sur les articles R.134-1 à R.134-8 du code de l'aviation civile, qui rémunèrent ses prestations d'opérateur de navigation aérienne : la redevance de route, la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) métropole et outre-mer et, depuis 2010, la redevance océanique. En LFI 2012, la redevance de route constitue 63,5 % du total des recettes commerciales de la DGAC contre 13 % pour la RSTCA métropole et 2,8 % pour les redevances outre-mer (redevance océanique et RSTCA outre-mer). L'exécution 2012 pour l'ensemble des redevances de la navigation aérienne s'établit à 1 408,5 M€ en retrait de 1,1 % par rapport à la LFI (1 424,0 M€).

Le montant des titres réellement émis pour la redevance de route s'élève à 1 118,7 M€ alors que la recette prévue en LFI était estimée à 1 129,1 M€. Le résultat est ainsi inférieur de 10,4 M€ (soit - 0,9 %) à la prévision. Il est également en retrait de - 2,7 % par rapport à l'exécution 2011. Cette sous-exécution de la recette de la redevance de route

s'explique notamment par le trafic réel en 2012, sensiblement inférieur aux hypothèses initiales.

Les recettes perçues au titre de la RSTCA métropole ont été plus importantes que prévues (231,7 M€ en LFI, 235,1 M€ en exécution). En revanche, le résultat des redevances outre-mer est largement en retrait par rapport à la prévision : -6,6 M€ pour la RSTCA outre-mer (soit -18,3 %) et -1,9 M€ pour la redevance océanique (soit -13,5 %).

b) L'application du mécanisme dit « de performance » répercuté sur les compagnies aériennes une partie des pertes

Jusqu'au 31 décembre 2009, la DGAC mettait en œuvre un mécanisme de recouvrement qui garantissait un équilibre entre les coûts et les recettes de navigation aérienne. Le taux des redevances était calculé sur la base d'une estimation des coûts. Au terme de l'exercice, l'écart qui pouvait exister entre les réalisations et les prévisions des recettes et des coûts était corrigé par le mécanisme correcteur. Si les produits constatés étaient supérieurs aux coûts réels, il y avait sur-recouvrement qui s'analysait comme une dette du BACEA à l'égard des compagnies aériennes ; si, à l'inverse, les coûts réels n'étaient pas entièrement couverts par les produits constatés, il y avait sous-recouvrement.

Le solde effectif du mécanisme correcteur n'était connu qu'à la fin de l'année n+1 et ne pouvait donc être intégré dans la loi de règlement que sous la forme d'une estimation. En cas de sur-recouvrements massifs, le résultat budgétaire du BACEA se trouvait donc artificiellement amélioré, puisque les recettes affichées étaient supérieures aux recettes finalement recouvrées au titre de l'exercice.

Le décret n° 2009-1609 du 18 décembre 2009 relatif aux redevances de navigation aérienne a supprimé ce mécanisme correcteur et adopté, à compter du 1^{er} janvier 2010, un système conforme aux règles européennes⁵ dans lequel les modalités de fixation des redevances font désormais l'objet « d'un mécanisme d'incitation » à la performance.

Ce système prévoit l'établissement d'un plan de performances, signé conjointement par le DGAC et le directeur de la DSNA après avis

⁵ Règlement (UE) n° 691/2010 de la Commission du 29 juillet 2010 établissant un système de performance pour les services de navigation aérienne et les fonctions de réseau et modifiant le règlement (CE) n° 2096/2005 établissant les exigences communes pour la fourniture de services de navigation aérienne ;
Règlement (UE) n° 1191/2010 de la Commission du 16 décembre 2010 modifiant le règlement (CE) n° 1794/2006 établissant un système commun de tarification des services de navigation aérienne.

du directeur du budget, pour une période de trois à cinq ans, après consultation des usagers de l'espace aérien. Il fixe des objectifs de performances assignés à la DSNA, définit les ressources et moyens à mettre en œuvre ainsi que l'évolution du trafic prévue. Pour chacune des redevances, il détermine pour chaque année de la période considérée un taux unitaire maximal de référence. Ce taux maximal fait l'objet de modulations, consistant en des incitations financières en fonction des objectifs de performances et des réalisations constatées en matière de qualité de service, d'efficacité de la gestion du trafic aérien et de réalisation de projets, ainsi qu'en des ajustements en fonction du niveau de trafic, de l'inflation ou des coûts effectivement réalisés.

Au total, le nouveau système issu du décret de 2009 apporte des améliorations significatives par rapport au mécanisme antérieur qui se caractérisait par une absence d'incitation à la performance et une certaine opacité liée au système du mécanisme correcteur. Il n'écarte toutefois pas tout mécanisme d'ajustement dès lors que le trafic divergerait de plus de 2 % par rapport à la prévision.

Le plan de performance triennal 2012-2014 est ainsi construit sur certaines hypothèses dont les variations peuvent donner lieu à l'activation de clauses dites de « partage des risques », qui se traduiront par des ajustements des assiettes de coûts fixés. Les pertes de recettes sont ainsi partiellement compensées par des ajustements futurs des assiettes de redevance. Pour l'année 2012, en application de ce mécanisme de partage de risque sur le trafic, la DSNA estime à 11,5 M€ (dont 9 M€ relèvent du seul mécanisme de partage du risque sur le trafic pour la redevance de route) le montant qu'elle répercutera, à compter de 2014, sur les compagnies aériennes.

2 - Des redevances de surveillance et de certification en berne

Pour financer ses activités de surveillance et de certification dans les domaines de la sûreté et de la sécurité, la DGAC perçoit une quinzaine de redevances qui couvrent les coûts liés aux prestations de contrôle technique et d'octroi de titres effectués par la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC). Créées en 2004, ces redevances représentent 1,7 % des recettes commerciales du **BACEA**.

La Cour avait noté, à l'occasion des précédents rapports d'exécution budgétaire, que ce dispositif de redevances était stabilisé

depuis 2008⁶. En l'absence de nouvelles redevances, les recettes à attendre au titre des activités de surveillance et de certification sont elles-mêmes stabilisées. Pour autant, le montant de 31 M€ envisagé en LFI 2012 (hors autorité de surveillance) marquait une augmentation de 10 % par rapport à la LFI 2011 (de 29,7 M€) alors même que l'exécution 2011 (28,2 M€) s'inscrivait en retrait de 5,1 % par rapport à la prévision initiale.

Le résultat de l'exécution 2012 confirme le tassement des recettes de redevances de surveillance et de certification avec un résultat de 29,4 M€, en baisse de 5,1 % par rapport à la LFI.

3 - Le produit de la taxe d'aviation civile est conforme aux prévisions mais la volonté de la DGAC d'augmenter la quotité affectée au BACEA pose des questions de principe

Depuis le 1^{er} janvier 1999, la TAC s'est substituée à la taxe de sécurité et de sûreté et à la taxe de péréquation des transports aériens. Elle est assise sur le nombre de passagers et de tonnes de fret ou de courrier embarqués de France sur un vol commercial et son produit est partagé entre le budget général et le budget annexe.

Au 31 décembre 2012, le produit de la TAC affecté au budget annexe est supérieur aux prévisions : estimé à 321,8 M€ en LFI 2012, il s'établit en définitive à 339,5 M€. Il est fixé à 338,7 M€ en LFI 2013.

La quotité de la TAC affectée au **BACEA** connaît une progression continue, assez nette entre 2010 et 2011 où elle passe de 79,77 % à 80,32 %, pour s'établir à 80,91 % pour 2012 et 2013. En cohérence avec cette évolution, la part de la TAC dans les recettes du BACEA progresse également. Cette trajectoire se confirme à l'issue de l'exécution 2012 et au regard des prévisions 2013 : la TAC représente ainsi respectivement 16,5 % et 17,3 % des recettes d'exploitation en 2010 et 2011 pour atteindre 18,8 % en exécution 2012 (17,9 % en LFI 2012) et 18,3 % en LFI 2013.

La question de la part de TAC affectée au budget annexe est depuis plusieurs exercices l'objet d'une revendication de la DGAC dont l'objectif est d'en obtenir l'intégralité. Elle met en avant deux éléments : la couverture des coûts régaliens transférés depuis 2009 au **BACEA** et l'insuffisante couverture des coûts par les redevances, notamment en matière de surveillance et de certification, nécessitant un abondement par

⁶ Arrêté du 20 décembre 2007 pris en application du décret n° 2006-1810 du 23 décembre 2006 instituant des redevances pour services rendus par la DGAC, modifié par un arrêté du 25 février 2013.

la taxe. La DGAC souligne que l'équilibre du **BACEA** passe par l'affectation de l'intégralité de la TAC au budget annexe.

Comme l'a déjà constaté la Cour à l'occasion des précédentes notes d'exécution budgétaire, cet accroissement de la quotité de TAC affectée au budget annexe méconnaîtrait l'article 18 de la LOLF. Elle s'effectuerait, en outre, sans qu'une réflexion ne ait été menée sur les coûts à couvrir.

Il n'est pas possible, en l'état, de vérifier que le sous-financement par la TAC des coûts à caractère régaliens est bien à l'origine du déséquilibre du budget annexe.

D'autre part, les évolutions importantes de la quotité de TAC affectée au budget annexe sur la période récente restent insuffisantes pour couvrir l'écart existant entre le produit des redevances et les activités assujetties : moins de la moitié des coûts liés aux activités de surveillance et de certification est couverte par les redevances en la matière⁷. Dans ces conditions, la TAC continue durablement de compenser l'insuffisance du produit des redevances alors que l'affectation d'une part de taxe à un budget annexe n'est justifiée que pour autant qu'elle compense une insuffisance consécutive à des décisions tarifaires prises par l'Etat⁸ ou qu'elle couvre des coûts exclus de la prestation de service mais inclus dans le budget annexe. Au-delà de ce seuil, elle ouvre la possibilité d'une sous-tarification des redevances et d'une subvention indirecte de la prestation de service ; en-deçà, elle ferait peser sur le budget annexe des dépenses indues de nature à déséquilibrer son exécution.

Contestable dans son principe, cette affectation l'est également dans ses modalités, car la quotité affectée au **BACEA** n'est pas arrêtée au vu d'une détermination précise et objective des coûts qu'elle est supposée couvrir, identifiés en comptabilité analytique, mais au terme du processus de négociation budgétaire. Par ailleurs, en faisant porter le débat sur les coûts non couverts et sur la question d'une affectation de l'intégralité du produit de la TAC au **BACEA**, la DGAC occulte la question de l'évolution des coûts à couvrir. Faute de pouvoir augmenter substantiellement et rapidement les redevances, ce sont en effet des efforts de productivité qui paraissent les plus susceptibles de contenir

⁷ D'après le PAP 2013, le total des recettes à attendre en 2013 au titre des redevances de surveillance et de certification s'élève à 45,6 M€ (Autorité de surveillance et Agence européenne de la sécurité aérienne incluses) pour un coût total de l'ensemble des activités de surveillance et de certification estimé à 143,5 M€ (soit un taux de couverture de 31,8 %) dont 97,1 M€ d'activités « redevançables » (soit un taux de couverture de 47 %).

⁸ Par exemple, décision souveraine d'exonérer certains vols de redevances, comme les vols militaires.

voire de diminuer le coût de ses prestations ce qui supposerait que la DGAC s'engage dans des efforts de maîtrise des coûts.

La Cour recommande la mise en œuvre d'un plan d'économies structurantes en calibrant les efforts de productivité que cela nécessite.

4 - Les autres ressources du BACEA

Outre les recettes commerciales, la TAC et l'emprunt (*infra*), le **BACEA** bénéficie, plus à la marge, d'autres ressources principalement constituées de produits exceptionnels hors cessions immobilières, de produits exceptionnels issus des cessions immobilières et de reprises sur amortissements et provisions.

Pour l'année 2012, le retour prévu sur les cessions immobilières était fixé à 7 M€, il s'établit à 2,1 M€ en baisse de 70,1 %. Cette déception est compensée par des résultats de produits exceptionnels hors cessions immobilières plus élevés que ceux initialement prévus (6,4 M€ contre 2,5 M€ prévus). En définitive, l'exercice s'achève sur un résultat supérieur de 72,9 % par rapport à la LFI (30,5 M€ contre 17,7 M€) et de 4,5 % par rapport à l'année 2011 (29,2 M€). Pour 2013, le produit attendu (50,2 M€) apparaît ambitieux.

D - Des dépenses en hausse

| en M€ (CP) | Exécution 2011 | LFI 2012 | Crédits ouverts | Exécution 2012 |
|-------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
| Fonctionnement | 742,6 | 699,7 | 732,9 | 742,4 |
| Investissement | 330,3 | 391,9 | 415,6 | 359,2 |
| Intervention | 4,2 | 4,5 | 4,5 | 4,3 |
| Sous-total | 1 077,1 | 1 096,1 | 1 153,0 | 1 105,9 |
| Personnel | 1 071,7 | 1 104,7 | 1 103,5 | 1 091,3 |
| Total | 2 148,8 | 2 200,8 | 2 256,5 | 2 197,2 |

Comme en 2011, l'exécution 2012 fait apparaître une sous-exécution des crédits du budget annexe avec un taux de consommation total des crédits ouverts de 92,4 % en AE et à 97,4 % en CP (97,5 % en 2011). Cette sous-exécution est principalement liée à une diminution des crédits d'investissements (pour 56,4 M€ sur 59,4 M€ de sous-exécution).

Par rapport à la dotation prévue en LFI, les dépenses effectives ont été très légèrement inférieures. La loi de finances rectificative du 16 août 2012 et les mouvements réglementaires ont peu modifié la

structure du budget annexe en 2012 par rapport à la LFI. Ces mouvements ont conduit à une augmentation des crédits du **BACEA** de 2,5 % en 2012.

Les dépenses effectives augmentent au total de 2,2 % (2,7 % hors prise en compte des dépenses de personnel) en 2012 par rapport à l'exercice précédent, passant de 2 148,8 M€ en 2011 à 2 197,2 M€ en CP.

L'exécution budgétaire 2012 se caractérise notamment par :

- une augmentation modérée des charges de personnel (titre 2) en partie par le report de certaines dépenses catégorielles. Ces dépenses représentent toujours une part importante des dépenses du budget annexe qui se trouvent de ce fait rigidifiées ;
- des dépenses d'investissement qui progressent entre 2011 et 2012 mais qui restent caractérisées par une importante sous-exécution au profit de dépenses de fonctionnement qui se maintiennent en 2012 à un niveau similaire à celui constaté en 2011. L'augmentation de la charge d'emprunt, imputée sur le titre 5, est réalisée au détriment de l'investissement dont la part dans les dépenses totales du budget annexe reste extrêmement faible (7,4 %).

E - La gestion des crédits en cours d'exercice

1 - La régulation budgétaire et la mise en réserve de crédits

Une réserve de précaution a été mise en place au sein du **BACEA** en 2012 sur décision du directeur général de l'aviation civile, selon une norme propre à la DGAC. Elle a fait l'objet d'une répartition équilibrée entre programmes à l'exception des dépenses de personnel, des prestations relatives aux conventions avec les organismes extérieurs et des charges financières et fiscales qui ont été exonérées de toutes mesures de régulation.

Une réfaction de 1,3 % (soit 15 M€) a d'abord été appliquée sur les dotations LFI hors dépenses de personnel, puis portée en juillet 2012 à 3,5 % des dotations en AE et 3,7 % des dotations en CP compte tenu de l'aggravation de la baisse des recettes engendrée par l'évolution du trafic aérien au cours du premier semestre. Cette réserve ne représente ainsi en début d'exercice que 0,8 % des recettes d'exploitation attendues, ce qui constitue une marge de sécurité faible compte tenu des incertitudes fortes pesant sur l'évolution du trafic aérien. Le montant de cette réserve a d'ailleurs dû être ajusté en cours de gestion pour tenir compte de

l'évolution défavorable des perspectives de trafic et de son impact sur le niveau des recettes et des besoins en trésorerie.

En fin d'exercice, les crédits du budget annexe mis en réserve s'élèvent à 39 M€ en AE et 41 M€ en CP. Les crédits finalement restitués aux services s'élèvent à 10 M€ en AE et en CP (25,6 % des AE et 24,4 % des CP mis en réserve). Le solde de la réserve de précaution représente, en fin d'exercice, 2,6 % des dotations LFI hors dépenses de personnel en AE et 2,8 % en CP et 1,7 % des recettes d'exploitation encaissées.

La Cour considère qu'une hausse de la réserve de précaution en début d'exercice serait souhaitable afin de préserver l'équilibre financier du budget annexe fragile face aux aléas du trafic aérien et afin d'assurer sa trésorerie sans recours supplémentaire à l'emprunt autorisé.

S'agissant du cas particulier de l'opérateur ENAC, une mise en réserve a été opérée sur sa dotation initiale de respectivement 5,5 % pour les dépenses hors titre 2 et 0,8 % pour les dépenses de personnel.

Outre les gels de crédits appliqués sur les programmes du *BACEA*, les AE et les CP ont été ouverts dans chaque BOP de manière fractionnée selon l'échelonnement suivant : pour les AE, 60 % du montant prévu en LFI ont d'abord été mis à disposition, suivis des 40 % restants après le dialogue de gestion de mi-année (contre 80-20 % en 2011) ; pour les CP, 50 % des crédits ont d'abord été mis à disposition, puis 35 % après le dialogue de gestion (contre 60-30 % en 2011). La délégation du solde disponible de CP est intervenue début décembre.

2 - La modernisation de la fonction « finance » repose sur un système d'information financier spécifique à la DGAC qui nécessite encore des ajustements

Alors que depuis le 1^{er} janvier 2011 l'intégralité des programmes du budget général est gérée dans *Chorus*, la DGAC a développé son propre système d'information financier. La direction dispose, en matière de gestion budgétaire et financière, du « SIF » qui lui est spécifique bien que ce système ait été développé à partir du même progiciel de gestion intégrée que *Chorus*. Il s'en rapproche notamment par son vocabulaire. Cependant, le paramétrage initial de l'outil repose sur des choix de conception structurants qui divergent des principes retenus pour *Chorus*. Principalement, le fait générateur de la dépense diffère entre les deux applications, le système SIF étant basé, contrairement à *Chorus* et en contradiction avec l'article 18 de la LOLF, sur une comptabilité en droits constatés.

Le SIF remplace le système SIGEF, dont les fonctionnalités et l'ergonomie ne répondaient plus aux besoins actuels. Il intègre une dizaine d'applications financières préexistantes. Le nouvel outil, qui s'intègre dans le chantier plus global de modernisation des fonctions transverses de la DGAC, a été déployé en 2011 et le pilotage financier du BACEA s'est intégralement appuyé en 2012 sur le SIF.

Certains dysfonctionnements, relevés au cours de cette gestion, ont affecté la procédure de contrôle budgétaire exercée par les services du contrôle financier. Ainsi, en raison de difficultés informatiques, la DGAC a produit avec un retard important le compte rendu d'exécution du mois d'avril. La direction des services de la navigation aérienne (DSNA) a également pu, dans le cadre de marchés d'investissement relatifs au programme *4-Flight*, affecter ou engager des crédits en dépassement du budget disponible sans que cela ne constitue un critère bloquant dans le système, l'information du dépassement n'ayant été communiquée au service du contrôle budgétaire qu'en toute fin de processus. Au-delà de cet incident qui illustre que la maîtrise approfondie de l'outil n'est pas encore achevée, c'est la procédure de contrôle budgétaire opérée par le SIF qui semble comporter des lacunes susceptibles de créer des risques budgétaires.

Des difficultés sont également apparues début 2013 dans le cadre de la réalisation des travaux de bascule de la gestion 2012 qui ont conduit à des retards affectant la clôture budgétaire, notamment la production des chiffres d'exécution du budget 2012. Ces difficultés, qui appellent des travaux supplémentaires en matière de restitutions et d'interface avec Chorus, ne paraissent pas être de nature à aider les divers acteurs financiers (40 services de la DGAC, 8 agences comptables, plusieurs centaines d'utilisateurs) dans la gestion du budget annexe.

A contrario, la DGAC s'inscrit dans le projet interministériel Chorus DT, progiciel de gestion des déplacements temporaires pour l'administration d'Etat. Elle privilégie également la modernisation de son système d'information des ressources humaines (SIRH) dans la perspective du raccordement à l'opérateur national de paye (ONP).

F - Une justification des principaux éléments de dépenses à enrichir

La justification au premier euro (JPE) doit permettre d'appréhender le contenu physique et financier des programmes et d'expliquer les déterminants de la dépense. Si la DGAC a amélioré les informations qui figurent dans ses documents budgétaires, les éléments

contenus dans les PAP et dans les RAP pourraient encore être enrichis, en particulier pour les dépenses suivantes :

- les grands projets d'investissement portés par le programme 612 *Navigation aérienne* font l'objet d'une présentation qui pourrait être utilement enrichie d'un échéancier pluriannuel récapitulatif des AE et CP budgétés, engagés et consommés ;
- la JPE des *dépenses de personnel* de la DGAC devrait être développée afin d'explicitier plus clairement les différents déterminants de cette charge qui représente la moitié des dépenses du budget annexe. En particulier, le coût moyen par catégorie d'emplois, qui constitue un élément important pour le suivi et l'analyse de l'évolution de la masse salariale, devrait venir compléter les coûts d'entrée et de sortie qui figurent dans les documents budgétaires. Surtout, compte tenu des montants en jeu, la Cour recommande à nouveau de décrire davantage les principales mesures catégorielles en précisant notamment les mesures prévues et leur réalisation effective ou leur report éventuel ainsi que les catégories d'emplois concernés. A cet égard, un montant très faible de 1,3 M€ est indiqué en PAP 2013 au titre de l'enveloppe catégorielle 2013-2015 alors même que le coût des mesures restant à mettre en œuvre fin 2012 au titre du protocole 2010-2012 s'élève à 5,9 M€ et qu'un reliquat d'environ 1 M€ au titre du protocole 2007-2009 devrait encore être payé en 2013. Afin de donner au Parlement une vision claire de l'emploi, il conviendrait de préciser l'impact sur les exercices ultérieurs de mesures initialement définies pour une période spécifique en application d'un protocole et qui font l'objet de report de mises en œuvre.

Enfin, l'information communiquée dans les PAP et dans les RAP sur l'endettement est extrêmement réduite alors même qu'il s'agit d'un sujet d'intérêt majeur pour la DGAC qui justifie des mesures dérogatoires comme la récupération du produit des cessions immobilières des biens occupés par la DGAC afin qu'il soit affecté intégralement au désendettement du budget annexe.

III - DES DEPENSES EN AUGMENTATION

A - Une augmentation modérée de la masse salariale en partie grâce au report de l'enveloppe catégorielle

Les dépenses de personnel de la DGAC représentent environ 50 % des dépenses du budget annexe. Elles sont regroupées sur le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*. En 2012, elles ont été exécutées légèrement en dessous de la prévision grâce essentiellement à la mise en œuvre partielle de l'enveloppe prévue au titre du protocole social 2010-2012.

Cependant, la masse salariale augmente de 1,8 % en 2012 par rapport à l'exercice précédent. En neutralisant l'effet des cotisations au CAS Pensions (en hausse de 4,2 %), l'année 2012 se caractérise par une augmentation des dépenses de personnel de 1,2 % par rapport à 2011. Cette hausse relativement modérée doit être nuancée par le report de plus de la moitié des dépenses prévues au titre des mesures définies dans le protocole social 2010-2012 et non encore mises en œuvre fin 2012.

A l'issue de la gestion 2012, 1 091,3 M€ ont ainsi été consommés pour une LFI de 1 104,7 M€. Le solde positif de 13,4 M€ a permis de réaliser un mouvement de fongibilité asymétrique à hauteur de 1,2 M€⁹ au sein du programme 613 et de contribuer à hauteur de 4,8 M€ à l'équilibre du fonds de gestion de l'allocation temporaire complémentaire des ingénieurs de contrôle de la navigation aérienne¹⁰ qui connaît une situation extrêmement préoccupante.

S'agissant de la mise en œuvre du schéma d'emplois, la DGAC se situe en-deçà de la règle de non-remplacement d'un départ en retraite sur deux. La maîtrise de la masse salariale apparaît d'autant plus relative que la mise en œuvre des mesures catégorielles qui auraient dû entrer en

⁹ Cette mesure a financé des travaux d'aménagement de bâtiment pour l'accès des personnels handicapés et des dépenses informatiques pour le système d'information financier (SIF) et le système d'information des ressources humaines (SIRH).

¹⁰ Les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) radiés des cadres par limite d'âge ou sur leur demande à compter de leur cinquantième anniversaire bénéficient, pendant huit ans dès leur cessation d'activité, de cette allocation temporaire complémentaire payée par la Caisse des dépôts et consignations. Suite à la loi de finances rectificative de décembre 2006, les ICNA radiés des cadres à compter du 1^{er} janvier 2004 bénéficient de cette allocation calculée sur la base de l'indemnité spéciale de qualification versée à un premier contrôleur pendant une durée totale de 13 ans dont 118 % les huit premières années et 64 % les cinq années suivantes.

vigueur en 2012 au titre du protocole 2010-2012 a été différée pour un peu plus de la moitié d'entre elles.

1 - Le plafond d'emplois et l'évolution de la masse salariale

Le plafond d'emplois du BACEA intègre en 2012 deux mesures de périmètre. Une première qui correspond au transfert en provenance du budget général des effectifs¹¹ relevant du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*. Cette mesure, dont l'impact sur la masse salariale est moindre (2,25 M€), permet à la DGAC de regrouper l'essentiel de ses activités sur le périmètre du budget annexe qui recouvre désormais l'ensemble des crédits et des emplois qu'elle gère. La seconde mesure de périmètre se traduit par un transfert d'emplois et de crédits¹² de la DGAC vers son opérateur, l'ENAC.

Le plafond d'emplois du BACEA a été fixé pour 2012 à 11 151 ETPT (hors opérateur), ce qui traduit une baisse de 117 ETPT par rapport à la LFI 2011 (11 268 ETPT). Il se situe cependant à un niveau supérieur au plafond d'emplois exécuté l'année précédente (11 094 ETPT). Le plafond autorisé pour 2012 tient compte d'un schéma d'emplois de -145 ETPT dont -64 au titre de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2011.

L'impact du schéma d'emploi sur la masse salariale s'élève à -6,9 M€, inférieur à la prévision (-7,9 M€). Par ailleurs, les personnels de la DGAC ont connu en 2012 une évolution de leur rémunération liée au GVT positif qui s'élève à 9,9 M€, soit un montant inférieur à la prévision de 10,3 M€. Dans le même temps, le GVT négatif a été plus élevé que prévu (-14,4 M€ pour une prévision de -9,4 M€). Au total, l'impact du GVT (positif et négatif) est de -4,5 M€ en 2012.

S'agissant plus particulièrement des mesures catégorielles accordées aux personnels de la DGAC et définies dans le cadre des protocoles sociaux, le montant total des dépenses prévues pour les années 2010 à 2012 en application du protocole portant sur la même période s'élevait à 11,6 M€, dont initialement 3,8 M€ pour l'année 2012. Aucune dépense n'étant intervenue en 2010 et en 2011, c'est la totalité du coût du protocole 2010-2012 qui devait peser sur l'exécution 2012. Le montant

¹¹ Transfert de 40 ETPT du programme 217 vers le **BACEA**.

¹² Transfert de 12 ETPT du programme 613 vers le programme 611 (ENAC) représentant une masse salariale de 1,3 M€. Dans le même temps, ce transfert est accompagné d'une correction technique d'un montant de 3,3 € du programme 611 vers le programme 613. Le solde de l'opération est donc de 2 M€ vers le programme 613.

consommé en 2012 s'est finalement élevé à 5,7 M€ et c'est donc un peu plus de la moitié de l'enveloppe catégorielle prévue pour la période 2010-2012 qui pèsera sur les charges de personnel de l'année 2013. S'ajoute encore à ce reliquat un montant de 1 M€ au titre du protocole 2007-2009 qui devrait également être payé en 2013. Or, l'enveloppe de mesures catégorielles prévues en LFI 2013 s'élève à seulement 1,3 M€, montant qui se rattache au protocole encore à signer avec les organisations syndicales pour la période 2013-2015, qui en outre ne comprend pas l'enveloppe affectée aux restructurations. Les personnels de la DGAC percevront ainsi au cours du prochain triennal 2013-2015 des primes substantielles au titre des protocoles antérieurs (1 M€ au titre de 2007-2009 et 5,9 M€ au titre de 2010-2012) avant même toute mise en œuvre du nouveau protocole en négociation et dont le coût reste encore inconnu.

Il conviendrait donc d'améliorer la présentation, dans les documents budgétaires, de l'emploi des sommes consacrées aux mesures catégorielles et notamment de développer le coût des reports envisagés au titre des exercices suivants.

2 - Une application partielle de la règle du « un sur deux »

Alors que pour la première fois en 2010 la DGAC avait respecté globalement la règle du « un sur deux », ce principe n'est plus que partiellement mis en œuvre en 2011 et 2012 où l'écart avec le « un sur deux » théorique en ETP est de 15 en 2012 contre 14 en 2011.

Au total, le schéma d'emploi réalisé en gestion conduit à une suppression de 132 ETP (soit 145 ETPT) conforme à la prévision. Le taux de non-remplacement (suppression d'emplois / départs en retraite) se situe à 46,4 % en 2011 et 44,9 % en 2012. La DGAC justifie cet assouplissement de la règle du « un sur deux » par un pilotage de ses effectifs nécessitant, au regard de ses besoins essentiels et opérationnels, une adaptation des suppressions d'emplois.

En gestion, le nombre de départs en retraite s'est révélé conforme à la prévision : 294 ETP pour 296 ETP prévus. Parallèlement, le nombre d'entrée a été plus élevé que prévu (339 ETP pour 302 ETP). Cet écart a été compensé par des sorties hors départ en retraites (congé longue durée, départs en détachement ou disponibilité, congé formation,...) plus nombreuses qu'escomptées (177 ETP pour 138 ETP) de sorte que globalement la variation effective des ETP est identique à la prévision (- 132 ETP).

D'un point de vue financier, la règle du « un sur deux » a permis au cours du triennal 2010-2012 une économie sur les crédits du titre 2 de 23 M€¹³, dont la moitié est théoriquement destinée à être redistribuée sous forme de mesures catégorielles au titre du « retour catégoriel ». Le report subi du protocole social 2010-2012 conduit à reporter en partie après 2012 les dépenses prévues à ce titre ce qui rend difficile l'évaluation du gain net sur la période. Néanmoins, en considérant que le coût du protocole 2010-2012 doit être rapporté aux économies générées sur la même période par les suppressions d'emplois (soit une économie de 23 M€), le total des dépenses catégorielles s'élèverait à 11,6 M€, soit la moitié des économies réalisées en application du schéma d'emplois entre 2010 et 2012.

3 - Des coûts moyens caractérisés par un taux de prime important

La rémunération globale moyenne (traitement brut, primes et indemnités et cotisations sociales mais hors CAS Pensions) est stable en 2012 par rapport à 2011.

Comme le soulignait déjà la précédente NEB, le problème réside plutôt dans le taux de primes qui excède largement la moitié du salaire des agents de la DGAC pour représenter 81,1 % du salaire des administratifs et cadres. Il excède même les 100 % pour les IESEA/TSEEAC et ICNA pour lesquels le taux de prime atteint respectivement 112,8 % et 163,1 %.

Il serait souhaitable de maîtriser les dépenses de personnel, non pas à la faveur de la non mise en œuvre subie du dernier protocole social, mais en respectant les prescriptions de non-remplacement des agents partant à la retraite et de plafonnement du retour catégoriel. S'agissant de la structure des rémunérations, il conviendrait d'éviter que la part des primes soit supérieure à celle du traitement.

B - Des dépenses de fonctionnement supérieures à la prévision mais qui se stabilisent

Les charges de fonctionnement représentent environ un tiers des dépenses du *BACEA* et comprennent les dépenses courantes (fonctionnement des services centraux et déconcentrés, action sociale, informatique, formation) ainsi que les dépenses relatives aux organismes extérieurs (*Eurocontrol*, *Météo-France*, etc.) et la subvention à

¹³ 7,9 M€ au titre de 2010, 8,2 M€ en titre de 2011 et de 6,9 M€ au titre de 2012.

l'opérateur ENAC. La dotation aux amortissements constitue une dépense d'ordre qui fait partie, du point de vue budgétaire, de ces dépenses.

En 2012, les dépenses de fonctionnement sont restées supérieures aux prévisions initiales : alors que les crédits ouverts en LFI étaient de 699,7 M€ (dont 160 M€ de dotation aux amortissements), l'exécution s'est établie à 742,4 M€ (dont 155,2 M€ de dotation aux amortissements), soit un écart de + 6,1 % (+ 8,8 % hors prise en compte de la dotation aux amortissements). Cette surconsommation est surtout le fait du programme 612 - *Navigation aérienne* (avec un dépassement de 25,7 M€ par rapport à la LFI 2012) et du programme 614 - *Transports aériens, surveillance et certification* (+17 M€). Le taux d'exécution global des dépenses de fonctionnement s'établit entre 95,1 % et 104,6 % selon les programmes, le programme 612 *Navigation aérienne* se caractérisant par le taux d'exécution des dépenses le plus élevé.

En 2012, les dépenses effectives de fonctionnement se stabilisent par rapport à l'exercice précédent (742,4 M€ en 2012 contre 742,6 M€) et atteignent 33,8 % des dépenses du budget annexe contre 34,6 %.

Comme pour les exercices précédents, la dotation aux amortissements a été exécutée en-deçà de la prévision à 155,2 M€ pour une estimation de 160 M€ en LFI (153,3 M€ exécutés en 2011 contre 160 M€ prévus). Cette disparité entre prévision LFI et exécution, déjà soulignée dans la précédente NEB, est problématique en ce qu'elle témoigne, soit d'un suivi imprécis de l'évolution de ses immobilisations par la DGAC, soit d'un pilotage de la dépense par le poste des dotations aux amortissements : en diminuant les dotations, le BACEA dégage de la marge pour des dépenses effectives de fonctionnement.

Outre le niveau de la dotation aux amortissements, les dépenses de fonctionnement de la DGAC sont impactées par les prestations versées à des organismes extérieurs, notamment *Eurocontrol* ou *Météo-France*. En 2012, les versements aux organismes extérieurs ont augmenté de 2 % passant (hors subvention à l'ENAC) de 219,8 M€ à 224,3 M€.

Enfin, dans le cadre de la mesure de fongibilité asymétrique mise en œuvre au sein du programme 613 - *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, les dépenses de fonctionnement ont été abondées en fin d'exercice (pour un montant de 1,2 M€). Les économies constatées sur les dépenses de personnel ont ainsi été immédiatement recyclées sur d'autres dépenses courantes du programme, ce qui est certes conforme à la LOLF, mais néanmoins critiquable alors que les dépenses de fonctionnement étaient déjà supérieures aux prévisions.

C - Les dépenses d'investissement

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 2012, 359,2 M€ ont été consommés au titre des dépenses d'investissement (dont 196,9 M€ de remboursement d'emprunt et 162,3 M€ d'investissement) pour une LFI de 391,9 M€ (dont 196,9 M€ de remboursement d'emprunt et 195,1 M€ d'investissement).

Comme lors des précédents exercices, les remboursements d'emprunt restent supérieurs aux investissements dont la part dans le total des dépenses du budget annexe est toujours faible aux alentours de 7 %. Si l'année 2012 confirme le redressement des investissements amorcé en 2011, ces dépenses s'étant accrues de 9,1 % passant de 148,8 M€ en 2011 (136,9 M€ en 2010) à 162,3 M€ en 2012, cette hausse fait suite à la persistance, plusieurs années de suite, d'un niveau d'investissement très faible.

Par rapport aux prévisions LFI, l'investissement reste, en outre, significativement inférieur avec un taux de consommation des crédits disponibles (415,6 M€) qui s'établit à 86,4 %, 74,2 % après déduction des remboursements d'emprunt. L'analyse par programme révèle néanmoins une situation contrastée : le programme 613 qui porte les remboursements d'emprunt atteint 98 % (59,9 % hors emprunt) contre respectivement 75,8 % et 54,1 % pour les programmes 612 et 614.

S'agissant du niveau d'investissement hors remboursement d'emprunt, il s'élève à 162,3 M€ pour 218,7 M€ de crédits ouverts, soit une sous-exécution de 56,4 M€ qui s'explique en partie par les mesures de régulation budgétaire (fin 2012, le solde de la réserve de précaution affectant les crédits de titre 5 s'élève à 9,8 M€), une fongibilité au profit des dépenses de fonctionnement et des reports de programmation. La sous-consommation des crédits d'investissement s'est, en outre, traduite par une augmentation du fonds de roulement de 21,3 M€.

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

- 151,3 M€ (soit 93,2 %) au titre du programme 612 - *Navigation aérienne* qui concentre l'essentiel des investissements de la DGAC. Les principales dépenses réalisées s'inscrivent dans le

cadre de la construction du « Ciel unique européen »¹⁴. L'effort d'investissement est ainsi essentiellement consacré au programme de recherche et de développement SESAR¹⁵, volet technologique du « Ciel unique européen » avec la poursuite du programme *4-Flight*¹⁶ de modernisation du système informatique de contrôle aérien. A terme, le « Ciel unique européen » devrait permettre de dégager des économies ;

- 6,2 M€ (soit 3,8 %) au titre du programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* : hors remboursement d'emprunt, ce programme ne porte que très peu de crédits d'investissement qui sont en priorité consacrés aux projets de modernisation de l'informatique de gestion à la DGAC, notamment le développement du système d'information financier et du système d'information des ressources humaines ;
- 4,8 M€ (3 %) au titre du programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification* essentiellement au bénéfice d'opérations immobilières pour la gendarmerie du transport aérien.

D - Des dépenses d'intervention de nature discrétionnaire

Les dépenses d'intervention de la DGAC sont portées par le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* et le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*. Représentant une part marginale des dépenses du budget annexe (0,2 % fin 2012), elles sont passées d'un montant de 3,9 M€ de CP exécutés en 2010 à un montant de 4,3 M€ en 2012, soit une hausse de 7,2 % sur la période.

Les subventions versées par la DGAC au titre des dépenses d'intervention recouvrent principalement des dispositifs de soutien à diverses associations ou fédérations du domaine de l'aviation civile.

¹⁴ Initiative de la Commission européenne visant à réformer et moderniser en profondeur la gestion de l'espace aérien européen afin de faire face aux futurs besoins en matière de capacité et de sécurité du trafic aérien.

¹⁵ *Single European Sky ATM (Air Traffic Management) Research*.

¹⁶ Lancé en 2008, le programme *4-Flight* vise à acquérir la nouvelle génération de système ATM pour remplacer le système actuel installé dans les centres de contrôle, les centres d'approche et les aéroports. Le système intégrera le nouveau composant de traitement des plans de vols, baptisé *Co-flight*, qui devrait permettre aux contrôleurs aériens d'autoriser les vols à suivre des trajectoires plus directes, réduisant ainsi les délais et la consommation de carburant.

L'examen de ces dispositifs fait apparaître qu'il ne s'agit pas de « droits à prestations » mais presque exclusivement de dépenses discrétionnaires donnant lieu à des décisions attributives de subventions présentant une faible rigidité : ces dépenses recouvrent des dispositifs de soutien à diverses fédérations¹⁷.

E - La situation de l'opérateur ENAC

L'Ecole Nationale de l'Aviation Civile est un établissement public à caractère administratif, unique opérateur de la DGAC. Son poids au sein du budget annexe est relativement faible, aussi bien en termes budgétaires (5,7 % en exécution 2012) qu'en termes d'emplois (7,3 %)¹⁸.

La subvention pour charges de service public versée par la DGAC à l'ENAC est rattachée au programme 611 *Formation aéronautique*. Sur la période 2011-2013, la subvention, qui représente 80 % du budget de l'ENAC, a diminué, passant de 99,2 M€ en 2011 à 96,9 M€ en 2012 (pour des montants respectifs prévus en LFI de 102,1 M€ et 100,6 M€). Le montant prévu en LFI 2013 s'élève à 99 M€.

Cette stabilité traduit entre 2011 et 2012 une augmentation de 1,5 % de la part de la subvention consacrée aux dépenses de personnel (74,5 M€ en 2012, 73,4 M€ en 2011), largement compensée par une baisse de 9,9 % des dépenses de fonctionnement (12,8 M€ en 2012, 14,2 M€ en 2011) et de 12,9 % des dépenses d'investissement (9,6 M€ en 2012, 11,1 M€ en 2011).

La baisse des dépenses de fonctionnement s'explique par une politique de rationalisation des besoins et par certaines mesures de gestion interne encadrées par la direction du budget (régime de déplacements plus contraignant) ou préconisées par la Cour (remise en cause du dispositif dérogatoire de liaisons aériennes ministérielles¹⁹ : l'ENAC, devenue fin 2012 propriétaire de l'avion en levant l'option d'achat pour 2,9 M€, l'a revendu au distributeur exclusif du constructeur pour 2,1 M€, soit une différence de 0,8 M€ qui, selon un protocole, devrait être supportée à parts égales par la DGAC et l'ENAC²⁰).

¹⁷ Dont le soutien financier de la DGAC à l'action des fédérations aéronautiques françaises et de l'aéroclub de France (0,8 M€) ou encore la subvention versée à la fédération française aéronautique pour la formation des instructeurs avion du secteur aviation légère au profit des stagiaires jugés les plus méritants (0,7 M€).

¹⁸ Sont pris en compte les seuls emplois sous plafond rémunérés par l'ENAC et, concernant les crédits, la subvention versée par la DGAC hors ressources propres.

¹⁹ Cour des comptes, référés du 28 juillet 2009 et 22 mars 2012.

²⁰ Le dénouement de l'opération se fera à travers le versement de la subvention DGAC pour charges de service public (variation de + 0,4 M€, avenant n° 2).

La baisse des dépenses de fonctionnement est surtout compensée dans les faits par une augmentation de 5,7 % des ressources propres de l'ENAC entre 2011 et 2012 (27,4 M€ en 2012, 25,4 M€ en 2011). La prise en compte des ressources propres conduit à nuancer la diminution des dépenses de fonctionnement dont la baisse globale entre 2011 et 2012 s'établit à 4,2 %. De même, les dépenses d'investissements connaissent alors une hausse de 7,3 % entre 2011 et 2012.

La baisse de la part « investissement » de la subvention versée par la DGAC à l'ENAC est quant à elle liée à l'application de deux gels budgétaires en cours d'exercice (d'un montant respectif de 0,9 M€ et 0,3 M€) qui ont conduit l'ENAC à reporter des dépenses d'investissements, notamment en matière immobilière. Un montant de 3,4 M€ a par ailleurs été prélevé en 2012 sur le fonds de roulement de l'ENAC pour couvrir les reports d'investissement 2011.

S'agissant des emplois rémunérés par l'opérateur (sous plafond et hors plafond), les effectifs autorisés par la loi de finances pour l'année 2012 (918 ETP) sont respectés en gestion (915 ETP). Le plafond d'emplois de l'ENAC est passé de 897 ETP en 2011 à 878 en 2012, soit une baisse de 2,1 % entre 2011 et 2013.

Cette réduction des emplois sous-plafond, affichée en LFI, est toutefois à nuancer : à l'aune, tout d'abord, de la gestion car le nombre d'ETP sous-plafond rémunéré en 2012 par l'ENAC est supérieur à celui de l'exécution 2011 (869 ETP en 2012 contre 866 ETP en 2011) ; au regard, ensuite, de la progression des emplois hors plafond, financés par les ressources propres de l'établissement, qui passent de 39 ETP en 2011 à 46 en 2012, dépassant également les prévisions LFI de 30 ETP en 2011 et 40 ETP en 2012.

Dans ces conditions, un plafond d'emplois plus exigeant pourrait être fixé pour l'ENAC. Le nombre d'emplois hors plafond devrait d'autant plus faire l'objet d'une vigilance accrue qu'une grande partie des ressources propres de l'établissement lui permet de compenser la baisse de la part de la subvention pour charges de service public consacrée à ses dépenses de fonctionnement.

F - Le triennal 2013-2015 apparaît ambitieux

Le triennal 2013-2015 envisage une amélioration significative du résultat d'exploitation du *BACEA*. Si le solde affiché en LFI 2013 s'améliore par rapport au résultat 2012, il est encore négatif (-30,1 M€ en 2012 contre -21,5 M€ en PAP 2013), devient positif dès 2014 (10 M€) et plus largement encore en 2015 (42,2 M€). Cette amélioration du résultat

d'exploitation résulte de la combinaison de mesures de maîtrise des dépenses et d'amélioration des recettes basée sur une hypothèse d'augmentation du trafic aérien, en nombre de passagers, située autour de + 2,5 % par an.

Selon la direction du budget, « *compte tenu des gisements de productivité existants au sein de la DGAC, la trajectoire de redressement du BACEA, certes ambitieuse, semble parfaitement atteignable* ».

Cette dynamique du résultat d'exploitation contrasterait avec la séquence passée au cours de laquelle il s'est au contraire creusé de manière sensible. Ces prévisions paraissent, pour la Cour, pour le moins optimistes et ce d'autant plus qu'elles s'inscrivent, contrairement aux prévisions, dans un contexte de ralentissement de l'activité du transport aérien. *In fine*, si ces hypothèses ne se vérifiaient pas, le plan de redressement de la DGAC resterait illusoire et son endettement continuerait de s'accroître de manière déraisonnable.

La DGAC a été conduite au cours du premier trimestre 2013 à rehausser la réserve de précaution, ce qui confirme que la réalité peut s'écarter des hypothèses de travail. Selon la direction, « *l'hypothèse d'un refinancement ou d'un rééchelonnement de la dette est à l'étude* ».

IV - REGULARITE, PERFORMANCE, SOUTENABILITE

A - La régularité de l'exécution budgétaire

Le contrôle de la régularité budgétaire participe de la vérification du respect de l'autorisation parlementaire. En matière budgétaire, les règles sont fixées par la Constitution et la LOLF, et précisées par le référentiel de comptabilité budgétaire. A cet égard, le lecteur pourra utilement se rapporter aux développements consacrés, comme les années précédentes, au périmètre du budget annexe et au passage à une comptabilité d'engagement.

Quoi qu'il en soit, il y a lieu de noter que les opérations de l'exercice 2012 ont donné lieu à 712 actes de visa par le contrôleur budgétaire de la DGAC, dont 673 au titre du seul budget annexe. 8 visas ont été accordés avec observations (dont le visa du 9 janvier 2012 relatif à la programmation budgétaire initiale, en raison du faible niveau de la réserve de précaution) et seulement 6 refus de visas (4 en matière de personnel, 2 dans le domaine des marchés et conventions). Aucun passer-outre n'est intervenu.

En termes d'activité, le contrôle financier déconcentré a porté sur 49 dossiers en 2011 et 42 en 2012. L'organisation de ce contrôle reposait jusqu'en 2012 sur les dispositions du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005. L'article 4-II du texte prévoyait, à titre dérogatoire, que le contrôle financier pouvait être confié « *par décision du ministre chargé du budget, à un contrôleur financier ou à un agent comptable principal, notamment pour les dépenses des budgets annexes et des services à compétence nationale* ». En application de ce décret, une note aux ordonnateurs avait défini, au sein de la DGAC, la répartition des rôles entre le contrôleur budgétaire central et l'agent comptable principal dans l'exercice du contrôle financier déconcentré. Il y a lieu de signaler que l'abrogation du décret précité par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 – et notamment celle de l'article 4 précité – a pour conséquence de ne plus autoriser l'agent comptable principal du **BACEA** à exercer le contrôle financier dans les conditions qui avaient été définies par un arrêté du 1^{er} décembre 2009. En effet, les paragraphes II et III de l'article 88 du décret du 7 novembre 2012 ne prévoient plus, comme par le passé, de dérogations en faveur des agents comptables principaux. Faute de texte, le contrôle financier déconcentré est susceptible d'être exercé dans des conditions irrégulières, de sorte que l'obligation faite aux comptables de contrôler l'intervention préalable des contrôles réglementaires (art. 20-3°, décret du 7 novembre 2012) pourrait être considérée à l'avenir comme non satisfaite. Il importe, en conséquence, que soit clarifiée, dans les meilleurs délais, la conduite à tenir par les services dans la gestion de ces dossiers.

L'arrêté du 11 décembre 2012 relatif au cadre de la gestion budgétaire définit pour les programmes du budget de l'Etat et pour l'année 2013, le contenu et les délais de transmission du document de répartition initiale des crédits et des emplois, du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel, des budgets opérationnels de programme et des comptes rendus de gestion transmis au contrôleur budgétaire, ainsi que le contenu et les modalités d'élaboration de la programmation.

B - La démarche de performance : l'évolution des indicateurs de performance

La NEB 2011 comportait une recommandation visant à améliorer le pilotage de la gestion du budget annexe, notamment par une redéfinition des indicateurs afin qu'ils représentent effectivement l'activité de la DGAC. A été ajouté dans le PAP 2012, l'indicateur 2.1 « Endettement/capacité d'autofinancement » du programme 613, ce qui

souligne l'importance de l'équilibre recettes/dépenses et l'acuité du problème de l'endettement du budget annexe.

Le CIAP, dans son rapport en date du 17 janvier 2011, recommandait de faire évoluer cet indicateur par « Endettement/recettes d'exploitation », ce qui a été pris en compte dans le PAP 2013. L'indicateur « Endettement/capacité d'autofinancement » n'est plus suivi. Le nouvel indicateur rapporte la somme des emprunts annuels du budget annexe (déduction faite des remboursements d'emprunts chaque année) aux recettes d'exploitation qui représentent le total brut de la première section.

L'analyse des résultats des indicateurs n'a pu être réalisée par la Cour car ceux-ci, appelés à figurer dans le rapport annuel de performance pour l'année 2012, étaient début avril 2013 indisponibles pour le programme 611 ou encore provisoires²¹ pour d'autres programmes.

S'agissant de l'articulation entre la gestion budgétaire (c'est-à-dire la programmation initiale et les mouvements de crédits) et la démarche de performance incarnée par les objectifs, les indicateurs et les résultats produits par les services, il est à noter un relatif découplage avec les très nombreux indicateurs établis et suivis par les directions de la DGAC, examinés périodiquement en « comité de direction Performance » sous la forme de tableau de bord.

C - La soutenabilité budgétaire

La soutenabilité budgétaire recouvre trois dimensions : la soutenabilité de la PBI par rapport aux objectifs annuels, celle en gestion infra-annuelle et, enfin, celle du budget triennal. Sur ce dernier point, comme indiqué *supra*, le triennal 2013-2015 envisage une amélioration significative du résultat d'exploitation du **BACEA**. Si ces hypothèses très volontaristes ne se vérifiaient pas, le plan de redressement de la DGAC resterait illusoire et son endettement continuerait de s'accroître.

²¹ Valeurs provisoires au 25 janvier 2013 ou au 27 février 2013.

V - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de 2011

La note d'analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2011 contenait les cinq recommandations suivantes :

1. **Mettre le fonctionnement budgétaire du BACEA en conformité avec la LOLF** : le budget annexe ne devrait retracer que des activités de prestations de services couvertes par les redevances ; ses opérations de dépenses/recettes devraient être retracées selon les règles applicables au budget général (comptabilité de caisse).

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

2. **Améliorer le pilotage de la gestion du budget annexe** : accentuer la mutualisation des moyens, notamment pour les voyages et les dépenses courantes ; améliorer significativement la justification au premier euro pour les dépenses de personnel et d'informatique et les programmes d'investissements ; redéfinir les indicateurs afin qu'ils représentent effectivement l'activité de la DGAC ; poursuivre le regroupement des crédits de formation et évaluer les formations données sur les lieux de travail ; augmenter en 2012 le gel des crédits en le faisant prioritairement porter sur les dépenses de fonctionnement.

Cette recommandation a été partiellement suivie d'effet.

3. **Interrompre la spirale de l'endettement en menant une politique chiffrée de maîtrise de la dépense, notamment des dépenses de fonctionnement et de personnel** ; pour cela, respecter strictement les prescriptions de non remplacement des agents partant à la retraite et de plafonnement du retour catégoriel.

Cette recommandation a été partiellement suivie d'effet.

4. **Evaluer les recettes en loi de finances avec davantage de prudence** ; viser une baisse des redevances en vue de se rapprocher des objectifs de taux moyen fixé au niveau européen, pour les services en route et terminaux, ce qui passe par une réduction de l'assiette des coûts.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

5. **Recalibrer, le cas échéant, les crédits d'investissement demandés en loi de finances**, à la lumière de projets à l'utilité rigoureusement démontrée.

Cette recommandation a reçu un début de mise en œuvre en 2012 dans le cadre des réflexions relatives à une trajectoire financière à l'horizon 2020.

B - Récapitulatif des recommandations formulées au titre de l'exercice 2012

En continuité avec ses précédentes analyses, la Cour réitère son observation concernant le fonctionnement budgétaire du **BACEA** qui demeure non conforme à la LOLF. Elle formule, en outre, les recommandations suivantes :

- **Recommandation n°1** : *préparer la transformation, à l'horizon 2015, du budget annexe en établissement public, dont la DGAC reconnaît l'intérêt, en poursuivant le dialogue social dans la perspective du « Ciel unique européen ».*
- **Recommandation n°2** : *rétablir, dans le cadre de l'exercice du budget triennal, les conditions d'un équilibre budgétaire durable, en évitant d'anticiper comme précédemment sur une évolution favorable du trafic aérien et une augmentation des recettes affectées au budget annexe.*
- **Recommandation n°3** : *mettre en œuvre un plan d'économies structurantes en calibrant les efforts de productivité que cela nécessite ; veiller à l'équilibre économique d'un nouveau protocole social en associant à chaque nouvel avantage une contrepartie sous forme de gain de productivité.*
- **Recommandation n°4** : *augmenter la réserve de précaution en début d'exercice.*
- **Recommandation n°5** : *achever en 2013 la remise en cause du dispositif de liaisons ministérielles pour le ministère chargé des transports, engagée en 2012, en en tirant les conséquences en termes de ressources humaines.*
- **Recommandation n°6** : *améliorer le fonctionnement du Système d'information financier (SIF) et en maîtriser l'exploitation.*
- **Recommandation n°7** : *décrire davantage dans les PAP et les RAP, au titre de la justification au premier euro, les*

principales mesures catégorielles, en précisant notamment les mesures prévues et leur réalisation effective ou leur report éventuel ainsi que les catégories d'emplois concernés.

ANNEXES

Tableau n° 1 : Programmation et exécution des crédits en 2012

| <i>Autorisations d'engagements (en M€)</i> | Programme 611 | Programme 612 | Programme 613 | Programme 614 | Mission |
|--|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
| LFI | 98,8 | 514,3 | 1 550,1 | 49,8 | 2 212,9 |
| LFR | | | -4,0 | 4,0 | |
| Total des mouvements de crédits | 0,0 | 91,8 | 5,4 | 14,7 | 111,8 |
| dont : | | | | | |
| <i>reports</i> | | 91,8 | 5,4 | 14,7 | 111,8 |
| <i>virements</i> | | | | | |
| <i>transferts</i> | | | | | |
| <i>décrets d'avances</i> | | | | | |
| <i>répartition dépenses accidentelles</i> | | | | | |
| <i>annulations</i> | | | | | |
| Fonds de concours et attributions de produits | | 13,9 | 0,6 | 8,3 | 22,8 |
| Total des crédits disponibles | 98,8 | 619,9 | 1 552,1 | 76,7 | 2 347,6 |
| Crédits consommés | 95,0 | 483,2 | 1 530,8 | 60,7 | 2 169,8 |

| <i>Crédits de paiement (en M€)</i> | Programme 611 | Programme 612 | Programme 613 | Programme 614 | Mission |
|--|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
| LFI | 98,8 | 509,9 | 1 544,3 | 47,8 | 2 200,8 |
| LFR | | -5,8 | 1,8 | 4,0 | |
| Total des mouvements de crédits | 0,0 | 25,2 | 0,1 | 7,7 | 32,9 |
| dont : | | | | | |
| <i>reports</i> | | 25,2 | 0,1 | 7,7 | 32,9 |
| <i>virements</i> | | | | | |
| <i>transferts</i> | | | | | |
| <i>décrets d'avances</i> | | | | | |
| <i>répartition dépenses accidentelles</i> | | | | | |
| <i>annulations</i> | | | | | |
| Fonds de concours et attributions de produits | | 13,9 | 0,6 | 8,3 | 22,8 |
| Total des crédits disponibles | 98,8 | 543,1 | 1 546,9 | 67,8 | 2 256,5 |
| Crédits consommés | 95,0 | 510,8 | 1 530,6 | 60,7 | 2 197,2 |

Tableau n° 2 : Décomposition des dépenses par titre

| <i>Autorisations d'engagements (en M€)</i> | | Programme 611 | Programme 612 | Programme 613 | Programme 614 | Mission |
|--|---------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Exécution 2011 | Titre 2 | | | 1 071,7 | | 1 071,7 |
| | Titre 3 | 97,3 | 371,0 | 231,6 | 56,5 | 756,4 |
| | Titre 5 | | 192,4 | 186,5 | 3,1 | 382,0 |
| | Titre 6 | | 0,0 | 2,2 | 1,8 | 4,1 |
| LFI 2012 | Titre 2 | | | 1 104,7 | | 1 104,7 |
| | Titre 3 | 98,8 | 336,7 | 237,0 | 38,3 | 710,8 |
| | Titre 5 | | 177,6 | 206,0 | 9,3 | 392,9 |
| | Titre 6 | | 0,0 | 2,3 | 2,1 | 4,5 |
| Exécution 2012 | Titre 2 | | | 1 091,3 | | 1 091,3 |
| | Titre 3 | 95,0 | 317,7 | 234,5 | 51,0 | 698,1 |
| | Titre 5 | | 165,5 | 202,8 | 7,7 | 376,0 |
| | Titre 6 | | 0,0 | 2,3 | 2,0 | 4,3 |
| Evolution 2012/2011 | Titre 2 | | | 1,8% | | 1,8% |
| | Titre 3 | -2,3% | -14,4% | 1,2% | -9,7% | -7,7% |
| | Titre 5 | | -14,0% | 8,7% | 152,8% | -1,6% |
| | Titre 6 | | 0,0% | 1,8% | 8,2% | 4,7% |

| <i>Crédits de paiement (en M€)</i> | | Programme 611 | Programme 612 | Programme 613 | Programme 614 | Mission |
|------------------------------------|---------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Exécution 2011 | Titre 2 | | | 1 071,7 | | 1 071,7 |
| | Titre 3 | 97,3 | 357,4 | 232,6 | 55,3 | 742,6 |
| | Titre 5 | | 132,9 | 186,7 | 10,8 | 330,3 |
| | Titre 6 | | 0,0 | 2,3 | 1,8 | 4,2 |
| LFI 2012 | Titre 2 | | | 1 104,7 | | 1 104,7 |
| | Titre 3 | 98,8 | 333,8 | 230,2 | 36,9 | 699,7 |
| | Titre 5 | | 176,0 | 207,1 | 8,8 | 391,9 |
| | Titre 6 | | 0,0 | 2,3 | 2,1 | 4,5 |
| Exécution 2012 | Titre 2 | | | 1 091,3 | | 1 091,3 |
| | Titre 3 | 95,0 | 359,5 | 234,0 | 53,9 | 742,4 |
| | Titre 5 | | 151,3 | 203,1 | 4,8 | 359,2 |
| | Titre 6 | | 0,0 | 2,3 | 2,0 | 4,3 |
| Evolution 2012/2011 | Titre 2 | | | 1,8% | | 1,8% |
| | Titre 3 | -2,3% | 0,6% | 0,6% | -2,5% | 0,0% |
| | Titre 5 | | 13,8% | 8,8% | -55,0% | 8,7% |
| | Titre 6 | | 0,0% | -2,6% | 8,5% | 2,3% |

**Tableau n° 3 : Evolution et exécution du plafond d'emplois 2010-2012
(hors opérateur ENAC)**

| <i>en ETPT</i> | 2010 | 2011 | 2012 | Evolution 2012/2011 |
|---|-------------|-------------|-------------|---------------------|
| Plafond d'emplois (LFI) | 11 609 | 11 268 | 11 151 | -117 |
| Transferts prévus en gestion | | | | 0 |
| Exécution du plafond d'emplois | 11 467 | 11 094 | 10 992 | -102 |
| <i>Ecart entre plafond et exécution</i> | <i>-142</i> | <i>-174</i> | <i>-159</i> | |

Tableau n° 4 : Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC)

Evolution et exécution du plafond d'emplois de l'ENAC 2010-2012

| <i>en ETP</i> | 2010 | 2011 | 2012 | Evolution 2012/2011 |
|---|------------|------------|-----------|---------------------|
| Plafond d'emplois opérateurs (LFI) | 911 | 897 | 878 | -19 |
| Exécution du plafond d'emplois | 885 | 866 | 869 | 3 |
| <i>Ecart</i> | <i>-26</i> | <i>-31</i> | <i>-9</i> | |
| | | | | |
| <i>Emplois hors plafond (LFI)</i> | <i>10</i> | <i>30</i> | <i>40</i> | <i>10</i> |
| <i>Exécution hors plafond d'emplois</i> | <i>26</i> | <i>39</i> | <i>46</i> | <i>7</i> |

Subventions pour charges de service public

| <i>en €</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------|------------|-------------|-------------|------------|
| LFI | 65 515 000 | 102 077 000 | 100 634 000 | 99 000 000 |
| Exécution | 63 380 000 | 99 156 800 | 96 948 000 | |

Tableau n° 5 : Impact de la règle du « un sur deux »

Impact sur les effectifs

| Exécution du schéma d'emplois en ETP | 2010 | 2011 | 2012 | Total 2010-2012 |
|--|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Sorties totales | 454 | 488 | 471 | 1 413 |
| Sorties pour retraite | 352 | 373 | 294 | 1 019 |
| Entrées | 266 | 315 | 339 | 920 |
| <i>Taux de non-remplacement des sorties pour retraite</i> | <i>53,4%</i> | <i>46,4%</i> | <i>44,9%</i> | 48,4% |
| Variation des ETP (entrées moins sorties totales) | -188 | -173 | -132 | -493 |
| "1 sur 2" théorique (la moitié des sorties pour retraite) | -176 | -187 | -147 | -510 |
| Ecart entre la variation réalisée et le "1 sur 2" théorique en ETP | -12 | 14 | 15 | 17 |

Impact sur la masse salariale

| <i>en M€</i> | 2010 | 2011 | 2012 | Total 2010-2012 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|
| Valorisation du "1 sur 2" "exécuté" | -7,9 | -8,2 | -6,9 | -23,0 |
| Retour catégoriel "exécuté" | 1,6 | 0,0 | 5,7 | 7,3 |
| Economie nette | -6,3 | -8,2 | -1,2 | -15,7 |
| Economie nette en % | 80% | 100% | 17% | 68% |
| Retour catégoriel prévisionnel | 3,4 | 4,4 | 3,8 | 11,6 |
| Economie nette | -4,5 | -3,8 | -3,1 | -11,4 |
| Economie nette en % | 57% | 46% | 45% | 49,6% |

Tableau n° 6 : Dépenses de fonctionnement

Evolution des dépenses de fonctionnement depuis la LFI 2010 (hors dotation aux amortissements)

| <i>en M€</i> | LFI 2010 | Exécution 2010 | LFI 2011 | Exécution 2011 | LFI 2012 | Exécution 2012 | LFI 2013 |
|------------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|
| Dépenses à périmètre courant | 517,4 | 550,5 | 538,9 | 589,3 | 539,7 | 587,2 | 535,1 |

Répartition des crédits de titre 3 entre programmes en 2012 (y compris FDC/ADP et dotations aux amortissements)

| <i>Crédits de paiement (en M€)</i> | LFI 2012 | Crédits ouverts | Dépenses nettes | Taux de consommation |
|------------------------------------|-----------------|------------------------|------------------------|-----------------------------|
| Programme 611 | 98,8 | 98,8 | 95,0 | 96,2% |
| Programme 612 | 333,8 | 343,7 | 359,5 | 104,6% |
| Programme 613 | 230,2 | 233,8 | 234,0 | 100,1% |
| Programme 614 | 36,9 | 56,7 | 53,9 | 95,1% |
| TOTAL | 699,7 | 732,9 | 742,4 | 101,3% |

Détail des dépenses de fonctionnement entre 2010 et 2012

| <i>Crédits de paiement (en M€)</i> | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| (1) Subvention ENAC | 63,4 | 99,2 | 96,9 |
| (2) Dotations aux amortissements | 158,3 | 153,3 | 155,2 |
| (3) Prestations versées à des organismes extérieurs | 229,4 | 219,8 | 224,3 |
| (4) Sous-total (1+2+3) | | | |
| (5) Total Dépenses de fonctionnement | 708,8 | 742,6 | 742,4 |
| (6) Dépenses de fonctionnement retraitées (5-4) | 257,7 | 270,4 | 266,0 |

Tableau n° 7 : Dépenses d'investissement

| | 2009 | 2010 | 2011 | LFI 2012 | Exécution 2012 | Prévision 2013 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Investissement | 270,5 | 290,9 | 330,3 | 391,9 | 359,2 | 418,5 |
| <i>dont remboursement d'emprunt</i> | <i>108,0</i> | <i>154,0</i> | <i>181,5</i> | <i>196,9</i> | <i>196,9</i> | <i>223,0</i> |
| <i>dont investissement</i> | <i>162,5</i> | <i>136,9</i> | <i>148,8</i> | <i>195,1</i> | <i>162,3</i> | <i>195,5</i> |
| Evolution annuelle | 3,1% | -15,8% | 8,7% | 31,1% | 9,1% | 20,5% |
| TOTAL dépenses BACEA | 1 963,4 | 2 097,9 | 2 004,6 | 2 044,8 | 2 197,2 | 2 094,9 |
| <i>Part de l'investissement</i> | <i>8,3%</i> | <i>6,5%</i> | <i>7,4%</i> | <i>9,5%</i> | <i>7,4%</i> | <i>9,3%</i> |
| <i>Part de remboursement d'emprunt</i> | <i>5,5%</i> | <i>7,3%</i> | <i>9,1%</i> | <i>9,6%</i> | <i>9,0%</i> | <i>10,6%</i> |

| <i>Crédits de paiement (en M€)</i> | LFI 2012 | Crédits ouverts | Dépenses nettes | Taux de consommation |
|------------------------------------|--------------|-----------------|-----------------|----------------------|
| Programme 612 | 176,0 | 199,5 | 151,3 | 75,8% |
| Programme 613 | 207,1 | 207,2 | 203,1 | 98,0% |
| Programme 614 | 8,8 | 8,9 | 4,8 | 54,1% |
| TOTAL | 391,9 | 415,6 | 359,2 | 86,4% |

Tableau n° 8 : Dépenses d'intervention

Evolution des dépenses d'intervention depuis 2010

| Catégorie | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------------------|------------------|------------------|
| Dépenses de guichet | 1 095 000 | 1 822 000 | 1 878 195 |
| Dépenses discrétionnaires | 2 891 142 | 2 355 610 | 2 394 218 |
| Dotations réglementées | 0 | 0 | 0 |
| Total des dépenses d'intervention | 3 986 142 | 4 177 610 | 4 272 413 |

Répartition des crédits de titre 6 entre programmes en 2012

| <i>Crédits de paiement (en M€)</i> | LFI 2012 | Crédits ouverts | Dépenses nettes | Taux de consommation |
|------------------------------------|------------|-----------------|-----------------|----------------------|
| Programme 612 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 103,6% |
| Programme 613 | 2,34 | 2,34 | 2,25 | 96,2% |
| Programme 614 | 2,1 | 2,1 | 2,0 | 93,6% |
| TOTAL | 4,5 | 4,5 | 4,3 | 95,0% |

Détail des dépenses d'intervention en 2012

| Catégorie/Liste | Montant 2012 |
|--|---------------------|
| Dépenses de guichet | |
| Soutien des fédérations aéronautiques françaises et de l'aéroclub de France | 810 240 |
| Soutien du centre national de vol à voile | 364 881 |
| Soutien de la fédération française aéronautique pour la formation des instructeurs (*) | 703 074 |
| Total | 1 878 195 |
| Dépenses discrétionnaires | |
| Soutien à l'action de l'association BruitParif | 20 000 |
| Soutien de la promotion des exportations de sécurité aéroportuaire (Proavia) | 90 000 |
| Subventions aux associations nationales et locales (**) | 2 023 331 |
| Convention de dialogue social | 157 322 |
| Associations partenaires de l'aviation civile | 72 565 |
| Soutien à la fédération nationale des radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC) | 31 000 |
| Total | 2 394 218 |
| Total des dépenses d'intervention | 4 272 413 |

