

Cour des comptes



# Budget annexe Contrôle et exploitation aériens

---

Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire  
2016

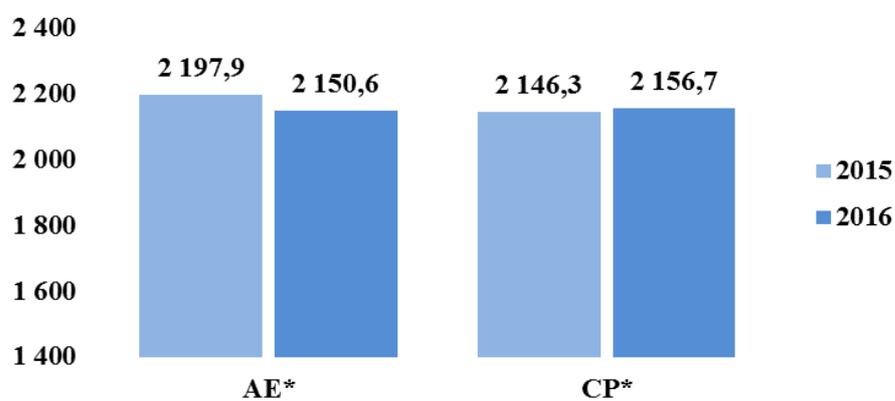
## Budget annexe Contrôle et exploitation aériens (BACEA)

Programme 612 – Navigation aérienne

Programme 613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile

Programme 614 – Transports aériens, surveillance et certification

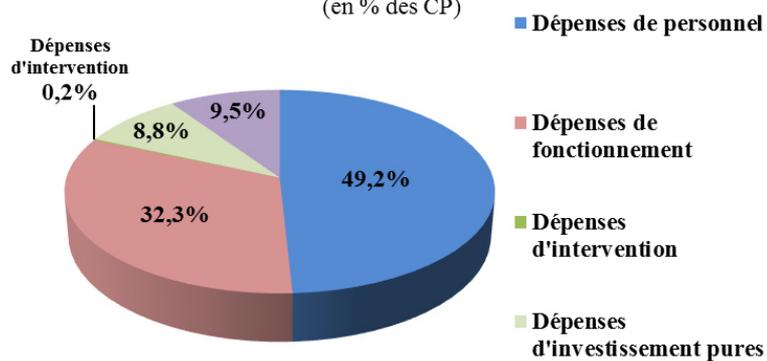
### Dépenses (en M€)



\*Dédution faite de la dotation aux amortissements

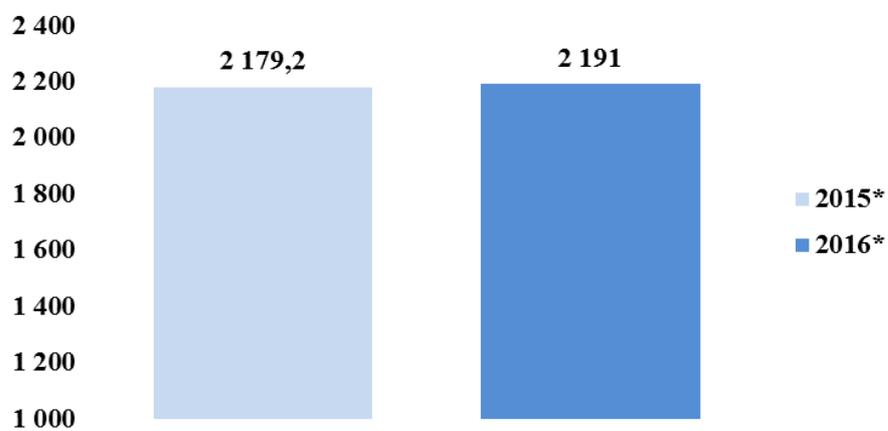
### Les dépenses de la mission par nature

(en % des CP)



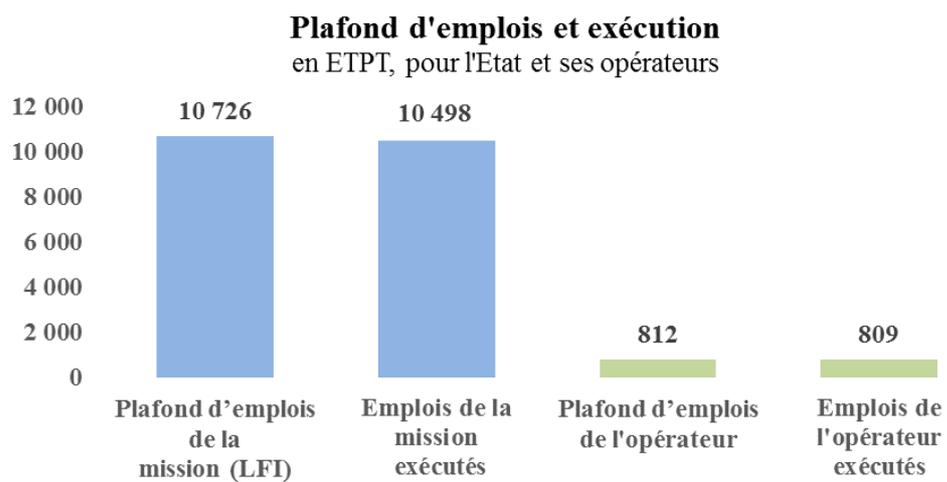
### Recettes

(en M€)



\*Dédution faite de la dotation aux amortissements

**Opérateur** : Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC)



## Synthèse

### Les principales données du budget annexe

Dépenses	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	2 270,4 M€	2 381,7 M€	2 314,4 M€
CP *	2 275,4 M€	2 340,7 M€	2 320,5 M€

\* dont dotation aux amortissements (AE=CP) : 160 M€ en LFI et 163,8 M€ en exécution

	LFI	Exécution
Recettes *	2 141,4 M€	2 191 M€
Résultat budgétaire	225,6 M€	189 M€
Augmentation du fonds de roulement	26 M€	34,3 M€

\* Recettes nettes déduction faite de la dotation aux amortissements et du résultat d'exploitation

---

## Les principales observations

---

Le budget annexe – *Contrôle et exploitation aériens* comporte trois programmes : le programme 612 qui regroupe les prestations de navigation aérienne, le programme 614 consacré à la politique de sécurité, de sûreté, la régulation économique du secteur, et le programme 613 qui porte les fonctions support. Ses ressources proviennent principalement de redevances aéronautiques (78 % des ressources en 2016), de la taxe d'aviation civile (18 %) et de subventions d'exploitation (2 %). Cette organisation, qui regroupe l'essentiel des missions de la DGAC n'est cependant pas conforme à la LOLF, qui prévoit que les budgets annexes retracent les opérations de production de biens ou de services donnant lieu au paiement de redevances aéronautiques. A côté de ces activités, le BACEA finance des missions régaliennes de l'aviation civile.

Un seul opérateur est rattaché au BACEA, l'Ecole Nationale de l'Aviation Civile, fortement dépendant de la subvention versée par le BACEA (94,9 M€ en 2016, soit 74,6 % de ses ressources), et qui a employé 877 ETPT.

L'exécution du BACEA, en hausse régulière (+3,7 % de recettes, +0,8 % de CP consommés en 2016) est en 2016 proche des autorisations votées en LFI, en recettes et en dépenses. Les recettes du budget annexe sont confortées à compter de 2016 par des mesures successives en LFR 2014 puis en LFR 2015 qui ont conduit à un reversement de la totalité de la taxe d'aviation civile au BACEA. Cette mesure vient plus que compenser les pertes de recettes issues de l'exonération de cette taxe pour les passagers en correspondance (LFR 2014), et, conjuguée avec la croissance du trafic, se solde par une hausse de 21 M€ des recettes issues de la taxe. La prévision en LFI, supérieure de 35 M€, avait mal évalué ces effets conjugués, mais la sur-exécution sur les redevances à hauteur de 36 M€ a permis d'en compenser les effets.

La DGAC parvient depuis deux exercices à contenir le recours à l'emprunt et à réduire l'encours total d'emprunt (1,1 Md€ au 31 décembre 2016). Les efforts doivent être poursuivis et le recours annuel à l'emprunt doit être limité et justifié par le besoin de financement des investissements non autofinancés. En outre, les avances de l'Agence France Trésor, qui doivent être octroyées pour des durées maximales de deux ans, ne sont pas adaptées aux emprunts souscrits par le BACEA, dont la maturité dépasse huit années.

L'exécution des dépenses du BACEA reste fortement contrainte par des dépenses de personnel, toujours en croissance malgré la réduction des effectifs, qui représentent la moitié des dépenses. Le nouveau protocole social portant sur la période 2016-2019 a commencé à être mis en œuvre en 2016, mais commencera à peser plus fortement sur l'équilibre budgétaire du BACEA à compter de 2017. Même si des contreparties en matière de productivité sont attendues, et nécessitent d'être évaluées a posteriori, la stabilisation du schéma d'emploi pendant trois années et les mesures prévues au protocole réduisent les marges de manœuvre du BACEA et obèrent sa soutenabilité à moyen terme. Le dynamisme des dépenses d'investissements crée également des engagements budgétaires importants, qui devront être honorés sur les exercices futurs. La soutenabilité à moyen terme du BACEA nécessite un suivi attentif.

En matière de régularité de la gestion budgétaire et comptable, la DGAC doit finaliser en 2017 la mise en conformité de sa comptabilité budgétaire avec les textes en vigueur. Outre des corrections d'imputation budgétaire à réaliser, qui concernent la budgétisation et l'exécution de dépenses de fonctionnement, la DGAC doit impérativement résorber le retard pris dans le rattachement des fonds de concours issus de cofinancements communautaires, dont 26,7 M€ étaient au 31 décembre 2016 sur des comptes d'attente, et pas encore comptabilisés au plan budgétaire. Cette situation peut être source d'insincérité des comptabilités générales et budgétaires du BACEA.

## **Les recommandations de la Cour**

### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Sur les 7 recommandations formulées au titre de la gestion 2015 :

- Une recommandation est complétée (n° 1),
- Une recommandation, mise en œuvre, est supprimée,
- Deux recommandations sont fusionnées et adaptées aux évolutions en 2016 (n° 2),
- Deux recommandations, non mises en œuvre sont maintenues (n° 3 et 4),
- Une recommandation, devenue sans objet, est supprimée.

### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Trois nouvelles recommandations ont été formulées au titre de la gestion 2016 (n° 5, 6 et 7).

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>9</b>
<b>1 LES RESULTATS DE L'EXERCICE</b> .....	<b>10</b>
1.1 Un résultat qui reflète l'amélioration de la situation financière du BACEA .....	10
1.2 Une vigilance nécessaire sur la soutenabilité à moyen terme.....	13
1.3 Une réserve pour aléas de gestion levée presque intégralement.....	15
<b>2 LES RECETTES</b> .....	<b>16</b>
2.1 Un moindre recours à l'emprunt en 2016.....	16
2.2 Le dynamisme des redevances de navigation aérienne .....	17
2.3 Des redevances de surveillance et de certification supérieures à la prévision.....	19
2.4 Une TAC très en retrait par rapport à la prévision .....	19
2.5 Les autres produits marqués par une hausse des subventions d'exploitation non prévue en LFI.....	21
<b>3 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE</b> .....	<b>24</b>
3.1 La progression de la masse salariale fragilise toujours l'équilibre du BACEA .....	24
3.2 Des dépenses de fonctionnement marquées par une distorsion regrettable entre la prévision et l'exécution .....	26
3.3 Des dépenses d'investissement dynamiques .....	28
3.4 Des dépenses d'intervention qui progressent et dont l'imputation budgétaire doit être revue.....	29
3.5 L'ENAC .....	30
<b>4 LA QUALITÉ DE LA GESTION</b> .....	<b>32</b>
4.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF .....	32
4.2 La démarche de performance .....	35
<b>5 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR</b> .....	<b>37</b>
5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015.....	37
5.2 Nouvelles recommandations .....	38
5.3 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016.....	39
<b>Annexes</b> .....	<b>40</b>

## Introduction

La mission *Contrôle et exploitation aériens*, rattachée au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, couvre l'ensemble des aspects de régulation du transport aérien en France, qu'il s'agisse de la navigation aérienne et du contrôle aérien, de la sûreté et de la sécurité du transport aérien ou encore des activités de formation au moyen du seul opérateur de la mission, l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC). Elle couvre également les activités liées au développement durable du transport aérien, ce qui inclut la réduction des nuisances sonores et la lutte contre la pollution. Enfin, elle comporte une activité réglementaire qui s'inscrit dans un cadre européen et international caractérisé notamment par les règlements dits « ciel unique » adoptés en 2004 et 2009, les travaux de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne (AESA) ou encore les prescriptions de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

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

Les crédits consommés par le BACEA s'élèvent à 2 320,5 M€ en 2016. Les deux principales recettes sont, d'une part, les redevances de navigation aérienne (1 605,1 M€) et, d'autre part, la taxe de l'aviation civile (385,1 M€) dont la totalité du produit est reversé au BACEA depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

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

Alors que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 l'intégralité des programmes du budget général est gérée dans l'application *Chorus*, la DGAC a développé son propre système d'information financier (SIF). Les processus comptables ne sont pas instrumentés de la même façon dans ces deux applications et les données de comptabilité générale de la DGAC sont transformées à l'aide d'une table de « transcodification » pour être intégrées dans *Chorus*. Les comptes 2016 du BACEA ont été clôturés et intégrés dans les comptes de l'Etat le 20 janvier 2017.

## 1 LES RESULTATS DE L'EXERCICE

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

#### 1.1.1 Un résultat excédentaire

Le budget annexe présente en 2016 un résultat budgétaire de +189 M€ (+124 M€ en 2015). Le résultat comptable s'élève pour sa part à +194 M€ (+132 M€ en 2015). Les hausses des redevances et de la taxe d'aviation civile liées à l'accroissement du trafic, ainsi que les subventions européennes, comptabilisées en produits (cf. 2.5), expliquent l'accroissement des produits, plus important que l'augmentation des charges. Le résultat financier de -22 M€ provient de la charge des intérêts d'emprunt, en baisse avec la diminution de l'encours. Enfin, le budget annexe enregistre un résultat exceptionnel issu des produits de cession d'actif et d'une reprise de provision pour litige.

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

	2015	2016*
<i>Produits d'exploitation</i>	2 008	<b>2 061</b>
<i>Charges d'exploitation</i>	1 856	<b>1 876</b>
<i>Résultat d'exploitation (1)</i>	+ 151	<b>+ 185</b>
<i>Résultat financier (2)</i>	- 28	<b>- 22</b>
<i>Résultat courant (1+2)=(3)</i>	+ 123	<b>+ 163</b>
<i>Résultat exceptionnel (4)</i>	+ 9	<b>+ 31</b>
<i>Résultat net comptable (3+4)</i>	+ 132	<b>+ 194</b>

Source : comptable BACEA

#### 1.1.2 Des recettes légèrement supérieures à la prévision en LFI

Les recettes sont globalement très légèrement supérieures aux prévisions, malgré des écarts significatifs de prévision (cf. Partie 2) sur les redevances de navigation aérienne (exécution supérieure de 36,1 M€ à la prévision) et sur la taxe d'aviation civile (-35,4 M€ par rapport à la prévision en LFI). L'écart sur les autres recettes provient principalement de l'affectation des fonds de concours. Enfin, le recours à l'emprunt a été moindre que prévu en LFI, ce qui, compte tenu des remboursements, a permis une diminution globale de l'endettement.

Le tableau ci-après retrace les principales composantes des recettes de l'exercice. Les dotations aux amortissements et reprises de dotations, qui en 2016 sont encore prises en compte dans le résultat budgétaire du BACEA ont été déduites, afin d'afficher un résultat plus conforme aux dispositions du décret GBCP et comparable avec les dépenses.

**Tableau n° 2 : Exécution des recettes du BACEA**

<i>(en M€)</i>	<b>LFI</b>	<b>Exécution</b>
<i>Redevances</i>	1 597,5	1 634,7
<i>Taxes</i>	420,6	385,1
<i>Autres recettes</i>	10,7	64,6
<b><i>Sous-total</i></b>	<b>2 028,7</b>	<b>2 084,4</b>
<i>Emprunts</i>	112,6	106,6
<b><i>Recettes nettes</i></b>	<b>2 141,4</b>	<b>2 191,0</b>
<i>Evaluation fonds de concours et ADP (LFI)*</i>	26,0	
<b><i>Recettes nettes totales yc Fdc et ADP</i></b>	<b>2 167,4</b>	<b>2 191,0</b>

\*Fonds de concours et ADP comptabilisés en exécution dans les autres recettes

Source : DGAC

### 1.1.3 En dépenses, une consommation stricte du plafond autorisé

Le plafond de crédits disponibles en 2016 s'élève à 2,38 Md€ en AE et 2,34 Md€ en CP (cf. détail en annexe 1). En sus du plafond de dépense adopté en LFI, ces crédits comprennent des reports budgétaires de 4,44 M€ en AE et 3,17 M€ en CP, des reports d'AENE (52,98 M€), ainsi que des reports de crédits issus des fonds de concours (8,15 M€ en AE et 16,358 M€ en CP). Les reports ne concernent que des crédits hors titre 2. Enfin, une prévision de dotation aux amortissements de 160,0 M€ est comptabilisée en crédits disponibles, ces dépenses pour ordre apparaissant toujours, jusqu'à l'exercice 2016 inclus, dans la comptabilité budgétaire du BACEA.

**Tableau n° 3 : Reports de crédits 2015 sur 2016**

<i>(en M€)</i>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<i>Reports budgétaires</i>	4,44	3,17
<i>Reports d'AENE</i>	52,98	-
<i>En % de la LFI 2016, hors T2</i>	5,1%	0,3%
<i>Reports de fonds de concours</i>	8,15	16,38

Source : DGAC

L'exécution des dépenses est de 2 314,4 M€ en AE et 2 320,5 M€ en CP, soit 99,9 % des crédits programmés si l'on déduit les fonds de concours et les dotations aux amortissements, toujours comptabilisés en 2016 en dépenses budgétaires. La DGAC pilote l'exécution budgétaire afin d'utiliser strictement le plafond d'autorisation voté en LFI.

Par rapport à l'exercice précédent la consommation est en hausse de +0,6 % en AE et +0,8 % en CP, due principalement à la progression renouvelée des dépenses de personnels, et à une légère reprise des dépenses d'investissements.

**Tableau n° 4 : Crédits disponibles et consommés du BACEA**

<b>Autorisations d'engagement (AE) en M€</b>	<b>Programme 612</b>	<b>Programme 613</b>	<b>Programme 614</b>	<b>Mission</b>
LFI	528,9	1 537,0	44,4	2 110,4
Crédits disponibles (a)	625,6	1 701,8	50,6	2 378,0
Crédits consommés	568,8	1 700,6	45,0	2 314,4
<i>dont fonds de concours</i>	<i>40,3</i>	<i>0,3</i>	<i>1,4</i>	<i>42,0</i>
<i>dont dotation aux amortissements</i>		<i>163,8</i>		<i>163,8</i>

<b>Crédits de paiement (CP) en M€</b>	<b>Programme 612</b>	<b>Programme 613</b>	<b>Programme 614</b>	<b>Mission</b>
LFI	534,7	1 536,6	44,0	2 115,4
Crédits disponibles (a)	592,7	1 697,5	46,8	2 337,0
Crédits consommés	577,0	1 698,5	44,9	2 320,5
<i>dont fonds de concours</i>	<i>40,3</i>	<i>0,3</i>	<i>1,4</i>	<i>42,0</i>
<i>dont dotation aux amortissements</i>		<i>163,8</i>		<i>163,8</i>

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

		<b>Exécution 2016</b>	<b>Evolution 2016-2015</b>	
<b>Autorisations d'engagement (M€)</b>	Titre 2	1 141,0	+ 5,3	0,5%
	Titre 3	758,6	+ 12,1	1,6%
	Titre 5	410,1	- 5,0	-1,2%
	Titre 6	4,7	+ 0,4	9,3%
	<b>TOTAL</b>	<b>2 314,4</b>	<b>+ 12,9</b>	<b>0,6%</b>
<b>Crédits de paiements (M€)</b>	Titre 2	1 141,0	+ 5,3	0,5%
	Titre 3	749,6	+ 3,1	0,4%
	Titre 5	425,1	+ 10,0	2,3%
	Titre 6	4,8	+ 0,5	10,6%
	<b>TOTAL</b>	<b>2 320,5</b>	<b>+ 18,9</b>	<b>0,8%</b>

Source : DGAC

### 1.1.4 Un niveau suffisant de trésorerie sur l'exercice, sans besoin de couverture par l'emprunt

La trésorerie du BACEA en fin de mois a varié dans une fourchette allant de +50 M€ à +200 M€. La trésorerie était de 200,5 M€ au 31 décembre 2016, niveau élevé qui comprend cependant un certain nombre de taxe non affectées au BACEA, qui doivent être reversées en début d'année (taxe d'aéroport, taxe de solidarité, taxe sur les nuisances sonores aériennes).

En 2016, contrairement aux années précédentes, le budget annexe n'a pas eu à recourir à l'emprunt en cours d'année, afin de faire face à des besoins de trésorerie, généralement liés à la saisonnalité des recettes. L'emprunt n'a été appelé qu'une seule fois en fin d'exercice.

## 1.2 Une vigilance nécessaire sur la soutenabilité à moyen terme

A court terme, le risque sur la soutenabilité du BACEA porte d'abord, en raison des aléas sur le trafic, sur l'exécution des recettes par rapport à la prévision en LFI. Elle n'a pas posé de difficulté en 2016.

En dépense, les charges à payer en fin d'exercice restent relativement contenues, et en diminution depuis plusieurs années ; elles s'élèvent à 6,52 M€ (0,3% des crédits consommés), et représentent, comme en 2015, environ 0,3% des crédits totaux consommés.

**Tableau n° 5 : Charges à payer 2015 et 2016**

<i>(en M€)</i>	<b>Charges à payer 2016</b>	<b>en % consommation</b>	<b>Charges à payer 2015</b>
<i>P 612</i>	3,61	0,6%	2,81
<i>P 613</i>	1,58	0,1%	1,82
<i>P 614</i>	1,34	3,0%	1,33
<b>BACEA</b>	<b>6,52</b>	<b>0,3%</b>	<b>5,96</b>

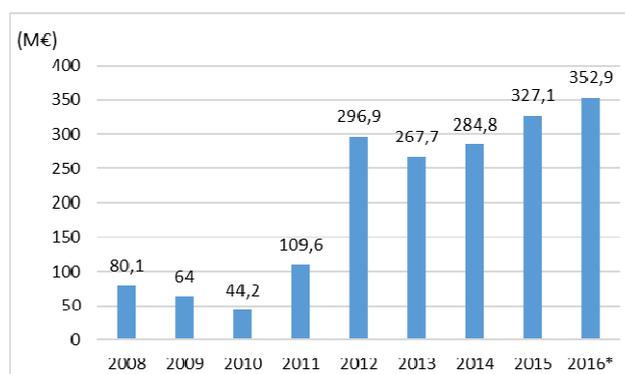
Source : DGAC

A moyen terme, la soutenabilité du BACEA est dépendante des recettes des redevances de navigation, encadrées au niveau communautaire par les « plans de performance » qui tracent la trajectoire de ressources et de dépenses des prestataires de navigation aérienne. La mise en œuvre en France du plan de performance en vigueur, dit RP2, qui porte sur la période 2015-2019, a fait l'objet de négociations avec la Commission européenne jusqu'en mars 2017, pour être finalement accepté par la Commission par une décision du 22 mars.

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

- le protocole social, 2016-2019 représente une dépense supplémentaire estimée par la DGAC à 45 M€ sur cette période, auxquels s'ajoutent 10 M€ au titre du protocole de la fonction publique relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR). Une partie des mesures prévues au protocole est conditionnée à la mise en œuvre effective d'une organisation du travail plus productive, d'autant que ce protocole comprend une stabilisation des effectifs jusqu'en 2019. Selon la DGAC « *le montant du protocole est largement compensé par les gains de productivité attendus* », ce qui nécessitera d'être suivi, documenté, évalué, et retracé dans les documents budgétaires ;
- la poursuite des programmes d'investissements se traduit par des engagements pluriannuels importants. Il en résulte un volume élevé et croissant de restes à payer. Au 31 décembre 2016, les restes à payer s'élevaient à 352,87 M€, soit 26 M€ de plus qu'en 2015, et environ 140 % des investissements programmés au PLF 2017. Compte tenu des programmes d'investissement importants menés sur plusieurs années, il est normal que le paiement des restes à payer s'étale sur plusieurs années. Cependant leur volume croissant traduit l'augmentation des engagements budgétaires pris sur les années futures. D'autre part, la DGAC n'a pas été en mesure de fournir, pour chacun des programmes d'investissement, un échéancier pluriannuel des restes à payer, ce qui pose la question de la connaissance précise de ces dépenses futures et celle de leur maîtrise.

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



\* Prédiction

Source : PAP-RAP, DGAC

- de même, les opérations d'investissements s'accompagnent d'affectations d'autorisations d'engagement, réservées en vue d'une consommation future. En fin d'exercice, la DGAC devrait demander le report d'environ 57 M€ d'AE affectées non engagées (53 M€ reportées de 2015 sur 2016), résultant de 16 M€ d'AE affectées à des opérations nouvelles, et d'un solde d'AENE d'années antérieures de 41 M€. Ces reports traduisent également des engagements sur les opérations d'investissements que la DGAC prévoit de prendre en AE et en CP.

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

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

### 1.3 Une réserve pour aléas de gestion levée presque intégralement

Le BACEA n'est pas soumis à l'obligation de mise en réserve des crédits prévue par la LOLF. Cependant, compte tenu des incertitudes relatives aux recettes, la DGAC met chaque année en place une réserve de gestion. En 2016, 30 M€ de crédits hors dépenses de personnel ont été ainsi mis en réserve par le responsable de mission lors de la programmation initiale. Compte tenu d'une exécution des recettes conforme aux prévisions, la réserve a été quasi-intégralement levée au cours de la gestion, à hauteur de 29,5 M€.

**Tableau n° 6 : Réserve de précaution de gestion (programmation initiale)**

(en M€)	AE	CP	% des crédits disponibles (AE HT2)
P 612	22,9	23,0	4,3%
P 613	4,4	4,3	1,1%
P 614	2,7	2,6	6,1%
<b>BACEA</b>	<b>30,0</b>	<b>30,0</b>	<b>3,1%</b>

Source : DGAC, DRICE

## 2 LES RECETTES

Outre le produit des emprunts contractés auprès de l'Agence France Trésor, le BACEA est alimenté en recettes d'exploitation par des redevances perçues sur les usagers, essentiellement les compagnies aériennes, rémunérant, d'une part, les prestations de l'opérateur de navigation aérienne et, d'autre part, les prestations de surveillance des acteurs de l'aviation civile et de délivrance de divers agréments, certificats et autorisations. Le budget annexe reçoit également, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la totalité de la taxe de l'aviation civile (TAC) ainsi que, plus à la marge, d'autres recettes diverses.

L'exécution 2016 des recettes d'exploitation du BACEA s'élève à 2 084,4 M€, soit une réalisation supérieure de 2,7 % à la prévision LFI de 2 028,7 M€. Pour la quatrième année consécutive, les recettes marquent une augmentation (+3,7 %) par rapport à l'année précédente (1 839,1 M€ en 2013, 1 900,4 M€ en 2014, 2 010,5 en 2015). Si cette exécution s'explique par le dynamisme des recettes commerciales perçues au titre des activités soumises à redevance, la croissance constatée masque en revanche une sous-exécution de la taxe de l'aviation civile (TAC), très en retrait par rapport à la prévision initiale. D'un point de vue global, la sur-réalisation des redevances de navigation aérienne vient compenser la sous-réalisation de la TAC.

Enfin, les autres ressources du BACEA sont très supérieures aux prévisions (58,4 M€ contre 4,3 M€). Elles comprennent notamment 40,5 M€ de subventions d'exploitation non prévues en LFI.

### 2.1 Un moindre recours à l'emprunt en 2016

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

L'autorisation inscrite en LFI 2016 s'élevait à 112,6 M€ contre 167,9 M€ en LFI 2015. La DGAC n'étant pas autorisée à présenter un solde de trésorerie quotidien négatif, l'emprunt est utilisé habituellement en cours d'année pour maintenir un solde positif, parfois pour des durées limitées de 24 à 48 heures. Pour la première fois en 2016, le recours à l'emprunt n'a pas été requis en cours d'exercice.

La totalité de l'emprunt a été utilisée en décembre avec la levée d'un montant de 106,6 M€, soit un moindre recours par rapport au montant autorisé en LFI de 6 M€. L'encours total de la dette du BACEA diminue de 114,3 M€ pour s'établir à 1 100,9 M€ au 31/12/2016.

Le montant prévu pour 2017 s'élève à 102,6 M€.

## **2.2 Le dynamisme des redevances de navigation aérienne**

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

La DGAC perçoit quatre redevances qui rémunèrent ses prestations d'opérateur de navigation aérienne<sup>1</sup> : la redevance de route, la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) métropole et outre-mer et, dans une moindre mesure, la redevance océanique.

En exécution 2016, la redevance de route<sup>2</sup> constitue 63,6 % du total des recettes d'exploitation (81 % des seules recettes commerciales) de la DGAC contre 11,4 % pour la RSTCA<sup>3</sup> métropole et 2 % pour les redevances outre-mer (redevance océanique<sup>4</sup> et RSTCA outre-mer). Les recettes issues des redevances de navigation aérienne proviennent donc très majoritairement des compagnies étrangères qui survolent l'espace national.

L'exécution 2016 pour l'ensemble des redevances de la navigation aérienne est supérieure de 2,3 % à la prévision avec une réalisation de 1 605,1 M€, pour une LFI de 1 569 M€. L'année 2016 marque également une légère hausse de 0,8 % par rapport à l'exécution 2015 (1 592 M€). Bien que porté principalement par les recettes issues de la redevance de route, cette exécution traduit une augmentation de chacune des quatre redevances de navigation aérienne :

---

<sup>1</sup> Prestations fournies par la direction des services de la navigation aérienne (DSNA)

<sup>2</sup> La redevance de route rémunère l'usage des installations et des services mis en œuvre par la DSNA pour le survol du territoire national en métropole.

<sup>3</sup> Les RSTCA métropole et outre-mer rémunèrent les services fournis par la DSNA au départ et à l'arrivée des vols, dans un périmètre de 20 km, avant l'atterrissage et après le décollage.

<sup>4</sup> La redevance océanique rémunère les services « en route » en outre-mer.

- la *redevance de route* s'établit fin 2016 à 1 324,7 M€, soit un écart positif à la prévision de 27,3 M€ (+2,1 %). Comme pour les exercices précédents depuis 2012<sup>5</sup>, ce résultat marque une hausse par rapport à l'année précédente. La redevance de route en 2016 augmente ainsi de 0,9 % par rapport à 2015 (1 312,6 M€) ;
- les recettes perçues au titre des *RSTCA métropole et outre-mer* sont également supérieures aux prévisions : 231,6 M€ en LFI, 237,8 M€ en exécution pour la RSTCA métropole (soit +2,7 %) et 28 M€ en LFI, 28,7 M€ en exécution pour la RSTCA outre-mer (soit +2,5 %). Ce résultat traduit, pour la RSTCA métropole et outre-mer, une croissance respective de 1,5 % et 2,8 % par rapport à fin 2015 ;
- enfin, le montant des titres réellement émis pour la redevance océanique est également supérieur à la prévision : le résultat s'élève à 13,9 M€ pour une LFI de 12 M€. Cette exécution est toutefois en retrait de 10,2 % par rapport l'année précédente.

Les résultats en hausse des redevances de navigation aérienne perçues en 2016 traduisent un trafic constaté, s'agissant notamment des survols internationaux, supérieur aux prévisions.

### **2.2.2 L'exécution 2016 des redevances de navigation aérienne comprend des sur-recouvrements qui seront régularisés à partir de 2018**

Le système de redevances de navigation aérienne mis en place en 2010 par les règlements « Ciel unique II » prévoit la possibilité de diverses clauses d'ajustements de l'assiette des coûts des services de navigation aérienne. En application du système de tarification défini par le règlement (UE) n° 391/2013<sup>6</sup>, les ajustements d'assiette résultant des écarts constatés (en termes d'inflation, de trafic et de coûts) entre les hypothèses inscrites dans le plan de performance et les données réelles, peuvent donner lieu à l'activation de clauses dites de « partage des risques ».

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

---

<sup>5</sup> Résultats de la redevance de route (Autorité de surveillance incluse) : 1 129,6 M€ en 2012, 1 146,14 M€ en 2013, 1 200,5 M€ en 2014

<sup>6</sup> Règlement (UE) n° 391/2013 de la Commission du 3 mai 2013 établissant un système commun de tarification des services de la navigation aérienne.

A l'issue de l'exercice 2015, la DGAC constatait un sur-recouvrement de recettes liées aux redevances de navigation aérienne estimé globalement à 18,5 M€. Une situation similaire de sur-recouvrement est à nouveau constatée fin 2016. Estimée à 42,4 M€ pour la redevance de route et à 2,4 M€ pour la RSTCA métropole, cette dette vis-à-vis des compagnies aériennes fera l'objet d'un reversement de 30,3 M€ en 2018, le solde restant à régulariser lors de la prochaine période de référence<sup>7</sup>, soit à partir de 2020, selon un calendrier encore à définir.

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

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

Ces redevances constituent 1,4 % des recettes commerciales du BACEA en 2016. La redevance d'exploitant d'aéronefs et la redevance de sécurité et de sûreté d'exploitant d'aérodrome représentent respectivement 37 % et 43,9 % de ces recettes commerciales en 2016.

Depuis 2011, la Cour notait que le résultat de ces redevances s'inscrivait systématiquement en-deçà des prévisions initiales. Pour la première fois en 2016, l'exécution constatée inverse cette tendance avec un résultat de 29,6 M€, en hausse de 3,9 % par rapport à la LFI (28,5 M€) et de 8,2 % par rapport à l'exécution 2015 (27,3 M€).

### **2.4 Une TAC très en retrait par rapport à la prévision**

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été instituée par l'article 51 de la loi de finances pour 1999<sup>8</sup>. Elle est due pour chaque vol commercial par toute entreprise de transport aérien public, quelle que soit sa nationalité ou son statut juridique. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France. Le produit de cette taxe est destiné à financer les activités non-redevançables du BACEA.

---

<sup>7</sup> Une « période de référence » (ou RP pour *Reference Period*) correspond au découpage temporel des plans de performance de la navigation aérienne, RP1 couvre 2012-2014, RP2 2015-2019, RP3 2020-2024.

<sup>8</sup> Elle est codifiée à l'article 302 bis K du code général des impôts.

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

Pour 2016, le produit et la quotité de TAC ont subi deux variations successives<sup>9</sup> :

- dans un premier temps, l'article 92 de la LFR 2014<sup>10</sup> exonère les passagers en correspondance du paiement de la TAC, à hauteur de 50 % en 2015 puis de 100 % en 2016. Similaire à celle pratiquée sur les plateformes concurrentes (Amsterdam, Francfort et Londres), cette exonération a pour objectif de relancer l'attractivité des plateformes aéroportuaires parisiennes. Afin de compenser la perte de recette subie par le BACEA, la LFR pour 2014 prévoit que la mesure s'accompagne d'une augmentation de la quotité de taxe affectée au budget annexe : 85,92 % au 1<sup>er</sup> avril 2015, puis 93,67 % au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ;
- dans un second temps, l'article 42 de la LFR 2015<sup>11</sup> est venu à nouveau rehausser la quotité affectée au BACEA en supprimant, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>12</sup>, la part reversée au budget général. Il en a résulté pour 2016 une affectation à 100 % de la taxe au budget annexe. La recette supplémentaire résultant de cette modification avait alors été évaluée à 26 M€.

Le produit de TAC attendu en LFI 2016, d'un montant de 420,6 M€, tenait compte du nouveau régime applicable en intégrant, d'une part, la recette supplémentaire de 26 M€ liée au changement de quotité et, d'autre part, les pertes dues à l'exonération des passagers en correspondance. Au 31 décembre 2016, le montant de TAC finalement affecté au budget annexe s'établit à 385,1 M€, soit une réalisation inférieure de 35,4 M€ (-8,4 %) par rapport à la prévision, mais une hausse de 21 M€ par rapport à 2015<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> En novembre 2014, un groupe de travail présidé par le député Bruno LE ROUX a dressé un constat préoccupant sur « *la compétitivité du transport aérien français* », dans le contexte d'une concurrence mondialisée. Les modifications du régime de la TAC font suite aux préconisations de ce rapport.

<sup>10</sup> Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014

<sup>11</sup> Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015

<sup>12</sup> L'objectif de l'amendement parlementaire est de poursuivre l'amélioration de la compétitivité du transport aérien français.

<sup>13</sup> Le montant total de TAC perçue en 2015 s'est élevé à 431,4 M€ dont 364,1 M€ pour le BACEA.

La DGAC explique cet écart à la LFI par les facteurs suivants :

- la sous-estimation du nombre de passagers en correspondance exonérés du paiement de la TAC qui a conduit à une baisse des recettes plus importante que prévue ;
- une moindre croissance du trafic international hors Union européenne dont les recettes de TAC sont fortement dépendantes<sup>14</sup> ;
- les performances modérées du pavillon français.

Globalement, l'augmentation du trafic de survol international explique la croissance dynamique du résultat des redevances de navigation aérienne dont la sur-réalisation permet de compenser les moindres performances des vols nationaux et la baisse des recettes encaissées par la DGAC au titre de la TAC.

Pour 2017, la prévision de recettes issues de la TAC a été revue à la baisse et s'établit à 410,4 M€.

## **2.5 Les autres produits marqués par une hausse des subventions d'exploitation non prévue en LFI**

Outre les recettes précédemment décrites, le BACEA bénéficie, plus à la marge, d'autres ressources qui constituent fin 2016 3,1 % des recettes d'exploitation du BACEA. Estimées à 10,5 M€ en LFI, elles atteignent 64,3 M€ en fin d'année.

L'écart considérable à la prévision de 53,9 M€ résulte essentiellement de subventions d'exploitation dont le montant atteint 40,5 M€ fin 2016 (contre seulement 3,1 M€ fin 2015). Cette recette correspond aux participations par voie de fonds de concours de tiers à des études et projets aéronautiques dans le domaine de la navigation aérienne. La DGAC indique que cette ligne de recette ne fait pas l'objet d'une prévision en LFI. La Cour s'étonne de cet écart important entre prévision et exécution. En dépit de sa demande, la Cour n'a pu obtenir de la DGAC les informations dont elle dispose sur les fonds de concours en provenance de l'Union européenne pour établir sa prévision.

---

<sup>14</sup> Le tarif de TAC est plus élevé sur le trafic international hors Union européenne.

En comptabilité générale, les recettes de fonds de concours sont dans un premier temps enregistrées sur un compte d'imputation provisoire. Cet enregistrement n'a aucune incidence sur la comptabilité budgétaire des recettes. En effet, seule l'imputation définitive sur le compte de recette approprié (en l'espèce, le compte 74-subventions d'exploitation), qui intervient dans un second temps, permet la prise en compte de la recette dans le résultat budgétaire. Pour cela, l'ordonnateur doit émettre un titre de recette permettant au comptable de procéder à la prise en charge de la somme et à l'apurement du compte transitoire. Afin que le résultat de l'exercice soit sincère, l'imputation définitive de la recette doit être réalisée dans les meilleurs délais. La Cour s'interroge sur la célérité de la DGAC en la matière (cf. 4.1).

Par ailleurs, pour 2016 et par ordre d'importance, les autres recettes comprennent également notamment :

- des *produits exceptionnels issus des cessions immobilières* dont l'affectation revient en intégralité, par dérogation au régime de droit commun applicable aux cessions immobilières de l'Etat, au BACEA<sup>15</sup>. Alors que la LFI ne prévoyait aucun montant à ce titre, ces produits s'établissent en 2016 à 7,3 M€ (contre 4,3 M€ en 2015). Ces recettes ont été destinées en intégralité au désendettement du budget annexe comme le prévoit l'article 61 de la LFI 2010. Cette disposition a été supprimée par la LFI 2017<sup>16</sup>, qui abroge l'affectation au désendettement de l'Etat des produits de cession immobilière de certains ministères, ainsi que la disposition spécifique au BACEA ;
- des *frais de gestion pour compte de tiers*<sup>17</sup> : le montant de 6,2 M€ constaté fin 2016 est légèrement inférieur à la prévision LFI (6,4 M€). A taux de prélèvement constant, cette exécution marque une hausse de 1,7 % par rapport à 2015 (6,1 M€) ;

---

<sup>15</sup> Cette dérogation est prévue par l'article 61 de la loi de finances pour 2011 (loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010) qui modifie l'article 47 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 prévoyant un compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* (CAS Immo).

<sup>16</sup> Article 42 de la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017

<sup>17</sup> La DGAC est chargée de l'établissement de l'assiette, du recouvrement et du contrôle de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, de la taxe d'aéroport et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes. Le produit de ces taxes est ensuite reversé à des tiers (l'Agence française de développement reçoit le produit de la taxe de solidarité, les exploitants d'aéroports reçoivent le produit de la taxe d'aéroport affecté au financement des dépenses de sûreté et de sécurité et celui de la taxe sur les nuisances sonores aériennes affecté au financement de travaux ou d'aides aux riverains). Les coûts liés à l'exercice de cette mission fiscale sont supportés par le BACEA. A ce titre, depuis 1<sup>er</sup> janvier 2013, la DGAC perçoit des frais de gestion pour compte de tiers dont le taux est fixé à 0,5 % des sommes recouvrées. Le prélèvement est opéré sur le produit des taxes concernées. Ce taux vise à couvrir l'ensemble des frais liés à la gestion des taxes : coûts de personnel, de fonctionnement, d'investissement.

- des *prestations de service*<sup>18</sup> : l'exécution de 4,7 M€ est supérieure à la prévision de 1 M€ :
- un produit exceptionnel, issu du reversement au BACEA du produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion excédant le plafond fixé pour cette taxe<sup>19</sup>. Cette disposition a été adoptée par la LFR 2016 et constitue, à l'image de l'augmentation de quotité de la taxe d'aviation civile, une recette annuelle supplémentaire transférée du budget général au BACEA. Le produit correspondant s'élève en 2016 à 2,0 M€.

---

<sup>18</sup> Il s'agit de versements d'organismes variés, notamment ceux du ministère de la défense pour de la calibration de vol.

<sup>19</sup> Cf. article 32 bis K du code général des impôts, modifié par l'article 65 de la LFR 2016, qui affecte à compter de 2016 au BACEA le produit excédant le plafond de la taxe de solidarité (le plafond est fixé à 210 M€).

## **3 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE**

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

#### **3.1.1 Des dépenses de personnel toujours en hausse**

Les dépenses de personnel sont regroupées dans le programme 613 – *Soutien aux prestations de l'aviation civile*. L'exécution 2016 s'élève à 1 140,96 M€, pour des crédits ouverts en LFI de 1 142,28 M€, soit un solde de seulement 0,1 % du plafond de crédits votés. Ces dépenses représentent près de la moitié des dépenses du BACEA (49,2%). Hors CAS pension, les dépenses de personnel s'élèvent à 879,28 M€, en hausse de +0,5% par rapport à 2015 (875,1 M€), également très proche de l'autorisation de dépenses pour 2016.

Le respect du schéma d'emploi permet une économie de 4,75 M€ par rapport à 2015, mais les mesures catégorielles issues des différents protocoles sociaux représentent une dépense de 7,30 M€ en 2016), et deux mesures spécifiques au profit des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA), le complément individuel temporaire, et la contribution à l'équilibre du fonds de gestion de l'allocation temporaire complémentaire, un coût de 10,1 M€ en 2016 (cf. annexe n°3).

Parallèlement, le coût moyen par ETPT (traitement brut, primes, indemnités et cotisations sociales, hors CAS) connaît en 2016 une hausse de +1,0% (+2,1% en 2015).

#### **3.1.2 Le poids constant des protocoles sociaux**

L'année 2016 a été marquée par la conclusion d'un nouveau protocole social portant sur la période 2016-2019, signé le 19 juillet 2016. Ce protocole inclut également la mise en œuvre des mesures prévues par le protocole interministériel « parcours professionnel, carrières et rémunérations » (PPCR). Selon la DGAC, le protocole « *fixe les axes majeurs de réforme, de performance, de modernisation ; lesquels seront mis en œuvre dans un contexte de recherche de productivité<sup>20</sup>* ».

---

<sup>20</sup> Projet annuel de performance 2017 du BACEA, programme 613 – *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, présentation stratégique

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

En 2016, le nouveau protocole a fait l'objet d'un début de mise en œuvre, qui représente un coût effectif de 2,1 M€. Ces dépenses viennent se superposer à celles des protocoles 2010-2012 (0,5 M€) et 2013-2015 (6,1 M€), soit un total de 8,7 M€ en 2016. Depuis 2013, les dépenses au titre des mesures des protocoles sociaux se sont élevées à plus de 33 M€, que l'on peut rapprocher des économies, très inférieures, résultant du le schéma d'emploi, à savoir 16,7 M€.

Pour l'année 2017, le coût du protocole social est estimé à 25 M€.

### **3.1.3 Une programmation du schéma d'emploi à revoir**

Le plafond d'emplois du BACEA a été fixé en LFI en baisse de 101 ETPT, à 10 726 ETPT, mais n'est pas contraignant car très largement sous-exécuté, à 10 498 ETPT pour l'année 2016.

Le schéma d'emploi est pour sa part fixé à -100 ETP comme prévu par le protocole social sur la période 2013-2016. Il est depuis 2013 strictement exécuté à ce niveau. Si le solde est conforme à la prévision, les niveaux d'entrées et de sorties sont, comme chaque année, très supérieurs, aux prévisions en programmation : 372 sorties (288 en programmation initiale) et 272 entrées (188 programmées). Ces écarts systématiques (+127 ETP par rapport à la LFI en 2013, +121 ETP en 2014, +48 en 2015) laissent interrogatif sur la qualité et la sincérité de la programmation du schéma d'emploi, qui ne prend en compte, en programmation, que les départs à la retraite et les nouveaux recrutements, même si le solde est *in fine* respecté. La valorisation des facteurs d'évolution de la masse salariale est en corollaire inévitablement faussée par ces écarts importants sur les niveaux d'entrées et de sorties.

Sur la période 2017-2019, le protocole social prévoit un schéma d'emploi fixé à 0 ETP.

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

Au 31 décembre 2016, les charges de fonctionnement de la DGAC représentent 32,3 % des crédits consommés par le BACEA. Elles comprennent les dépenses courantes (fonctionnement des services centraux et déconcentrés, action sociale, informatique, formation), les prestations versées aux organismes extérieurs<sup>21</sup> et la subvention à l'opérateur ENAC.

Les dépenses de fonctionnement inscrites en LFI présentent également la particularité de comprendre la dotation aux amortissements alors même qu'il s'agit d'une opération d'ordre qui n'a pas vocation à figurer en comptabilité budgétaire. Dans le cadre des travaux de mise en conformité avec le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, la DGAC a indiqué que la dotation aux amortissements n'est plus prise en compte depuis la LFI 2017.

A l'issue de la gestion 2016, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 749,6 M€ (dont 163,8 M€ de dotation aux amortissements) pour une LFI de 656,7 M€ (dont 160 M€ de dotation aux amortissements), soit un écart de 14,1 % par rapport à la prévision initiale. Hors prise en compte de la dotation aux amortissements, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 585,8 M€ pour une LFI de 496,7 M€, soit une sur-exécution de 89,1 M€ (+17,9 %).

Cette sur-exécution des dépenses de titre 3 est significative et récurrente. Depuis 2010, la DGAC l'explique essentiellement par le glissement en exécution d'une partie des dépenses de titre 5 vers le titre 3 en application d'une instruction comptable<sup>22</sup> qui la conduit à comptabiliser en charges des immobilisations corporelles dont le seuil individuel est inférieur à 10 000 €. La non prise en compte de cette norme comptable en prévision impose en exécution un retraitement partiel des dépenses de titre 5 vers les dépenses de titre 3. Cela induit une distorsion entre la logique de la préparation budgétaire et celle de l'exécution qui nuit à la sincérité de la prévision en gonflant des dépenses d'investissement qui sont ensuite, en exécution, requalifiées en dépenses de fonctionnement.

---

<sup>21</sup> Eurocontrol, Météo France, Zone déléguée de Genève, Aéroport de Paris, zone déléguée de Jersey, Zone déléguée de Bâle-Mulhouse notamment.

<sup>22</sup> Instruction DGFIP n° 2010/02/11819 du 12 mars 2010 relative au changement des seuils d'imputation de la dépense.

Sur ce sujet, la DGAC précise qu'un des objectifs fixés pour le triennal 2017/2019 dans le cadre du contrôle interne comptable est d'optimiser la construction et la gestion budgétaire des enveloppes T3/T5. Elle indique ainsi avoir entrepris une réflexion dans la perspective « *d'une redéfinition des enveloppes budgétaires dès la programmation et en particulier le rebasage du titre 3* ».

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

Les crédits de fonctionnement finalement ouverts en cours de gestion s'élèvent, après prise en compte des fonds de concours (40,1 M€) et des reports 2015 (13,1 M€), à 710 M€. Le taux de consommation des crédits disponibles atteint 105 %, les dépenses de fonctionnement se répartissant entre les programmes 612, 613 et 614 de la façon suivante :

- 387,5 M€ (soit 106,9 % des crédits ouverts) au titre du programme 612 *Navigation aérienne* ;
- 327,1 M€ (soit 103,3 % des crédits ouverts) au titre du programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* ;
- 35 M€ (113,4 % des crédits ouverts) au titre du programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*.

En 2016, les dépenses effectives de fonctionnement (hors dotation aux amortissements) diminuent très légèrement de 0,9 % par rapport à l'exercice précédent : elles atteignent 585,8 M€ en 2016 contre 591,2 M€ en 2015 (et 596,9 M€ en 2014).

La dotation aux amortissements est légèrement supérieure à la prévision : l'exécution s'élève à 163,8 M€ pour une estimation de 160 M€ en LFI 2015. Il est à nouveau attiré l'attention sur cette dépense qui n'est qu'une opération d'ordre n'ayant aucune incidence sur l'encaissement et le décaissement des crédits. Si la dotation aux amortissements a bien vocation à figurer en comptabilité générale, elle est ainsi encore en 2016 enregistrée à tort en comptabilité budgétaire.

Enfin, les dépenses de fonctionnement de la DGAC comprennent les prestations versées à des organismes extérieurs, notamment Eurocontrol ou Météo-France. Entre 2015 et 2016, les versements à ces organismes ont augmenté de 1 % passant (hors subvention à l'ENAC étudiée infra) de 219,5 M€ à 221,7 M€. Ce montant est conforme à la LFI (221 M€) et reste en-deçà des sommes versées en 2013 (226,7 M€) et 2014 (223,6 M€).

### 3.3 Des dépenses d'investissement dynamiques

Le BACEA impute sur le titre 5 les dépenses d'investissement au sens strict (acquisitions d'immobilisations) ainsi que plus largement les remboursements d'emprunt. Fin 2016, 425,1 M€ ont été consommés au titre des dépenses d'investissement (dont 220,9 M€ de remboursement d'emprunt et 204,2 M€ d'investissement) pour une LFI de 472,3 M€ (dont 219,6 M€ de remboursement d'emprunt et 252,6 M€ d'investissement).

Comme en 2015, les remboursements d'emprunt effectués en 2016 ont été supérieurs à la LFI, à hauteur de 1,3 M€ (contre 9 M€ en 2015). Les remboursements restent encore en 2016 supérieurs aux dépenses effectives d'investissements, dont la part dans le total des dépenses du budget annexe augmente mais reste faible, aux alentours de 9 %.

L'année 2016 est toutefois marquée par le dynamisme des dépenses d'investissement au sens strict qui passent de 181 M€ en 2015 à 204,2 M€ en 2016 et s'établissent à leur niveau le plus haut depuis au moins 2010. Cette progression s'explique principalement par les dépenses réalisées dans le cadre de la construction du Ciel unique européen, initiative de la Commission européenne visant à réformer et moderniser la gestion de l'espace aérien européen pour faire face aux futurs besoins en matière de capacité et de sécurité du trafic aérien.

Par rapport aux prévisions LFI, l'investissement reste cependant inférieur avec un taux de consommation des crédits disponibles (480,5 M€) qui s'établit à 88,5 %, 78,6 % après déduction des remboursements d'emprunt. Hors remboursements d'emprunt, l'investissement s'élève à 204,2 M€ pour 259,6 M€ de crédits ouverts, soit une sous-exécution de 55,4 M€. Le glissement d'une partie des dépenses de titre 5 vers le titre 3 (cf. §3.2) explique une partie de cette sous-exécution.

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

- 189,5 M€ (soit 92,8 % de ces dépenses) au titre du programme 612 *Navigation aérienne* qui concentre l'essentiel des investissements de la DGAC. La progression des dépenses d'investissement du budget annexe est essentiellement portée par ce programme avec une augmentation de 15,6 % entre 2015 et 2016 ;
- 6,9 M€ au titre du programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* ;
- 7,8 M€ au titre du programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*.

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

Au 31 décembre 2016, les dépenses d'intervention de la DGAC s'élèvent à 4,4 M€ pour une LFI de 4,8 M€ (soit une sous-exécution de -6,8 %). Pour l'essentiel portées par les programmes 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* et 614 *Transports aériens, surveillance et certification*, elles représentent une part marginale des dépenses du budget annexe (0,2 % fin 2016) et se répartissent de la façon suivante :

- 2,4 M€ au titre du programme 613. Ces dépenses recouvrent la politique d'action sociale (restauration, famille, vie associative, etc...) menée par la DGAC. Elles comprennent les subventions versées à ARAMIS<sup>23</sup> (pour 817 894 €) ainsi qu'à diverses autres associations locales d'action sociale (pour 1,3 M€).
- 2 M€ au titre du programme 614. La DGAC soutient par ces crédits le monde de l'aviation légère, générale et des hélicoptères. Les subventions allouées concernent principalement diverses fédérations aéronautiques françaises, pour un montant global de 1,5 M€, ainsi que le centre national de vol à voile (CNVV) pour 500 000 €.
- et enfin, dans une bien plus faible mesure, 34 600 € au titre du programme 612. Comme les années précédentes, ce montant est destiné à la fédération nationale des radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC), organisme privé qui a pour mission la recherche et le sauvetage d'aéronefs en détresse en temps de paix. Le montant des crédits alloués sert essentiellement à l'achat du matériel technique nécessaire à ces missions.

En 2016, les dépenses d'intervention marquent une forte hausse de 4,2 % par rapport à l'exercice précédent. Elles atteignent ainsi 4,8 M€ contre 4,3 M€ en 2015, alors même qu'il s'agit de dépenses discrétionnaires recouvrant des dispositifs de soutien à diverses associations ou fédérations du domaine de l'aviation civile et donnant lieu à des décisions attributives de subventions. La Cour appelle donc de ses vœux une maîtrise de ses dépenses qui présentent un caractère de faible rigidité.

---

<sup>23</sup> Association pour la réalisation des actions et des missions sociales

La Cour s'interroge par ailleurs depuis 2013 sur l'imputation en titre 6, et non en titre 3, des dépenses d'action sociale portées notamment par le programme 613. La DGAC justifie l'inscription de ces crédits en dépenses d'intervention considérant qu'ils font l'objet de subventions versées à des associations. La Cour conteste cette analyse dans la mesure où les dépenses d'intervention représentent une spécificité budgétaire et comptable qui est motivée par « *la mission de régulateur économique et social de l'Etat* »<sup>24</sup>. Le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'Etat précise qu'il s'agit de transferts effectués au profit des ménages, des entreprises, des collectivités territoriales et des autres collectivités. Tel ne semble pas être le cas des subventions versées par la DGAC aux différentes associations bénéficiaires.

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

### 3.5 L'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 (4,1 % en exécution 2016) qu'en termes d'emplois (7,7 %). Les crédits concourent aussi bien à financer la formation aux métiers exercés à la DGAC que celles destinées aux acteurs du transport aérien et de l'aviation générale. Ils assurent enfin le financement d'activités de recherche, d'expertise et de soutien garanti par l'ENAC.

#### 3.5.1 La baisse de la subvention pour charges de service public

La subvention pour charges de service public versée par la DGAC à l'ENAC est rattachée au programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*. Fin 2016, elle s'élève à 94,9 M€ et représente 76,5 % du budget de l'établissement. Entre 2015 et 2016, cette subvention a diminué de 5,5 %, passant de 100,4 M€ à 94,9 M€ (pour des montants respectifs prévus en LFI de 96,7 M€ et 94,9 M€).

Le montant versée par la DGAC à son opérateur en 2016 se compose plus particulièrement des éléments suivants :

- une *subvention d'exploitation* d'un montant de 88,3 M€, en augmentation de 1,5 % par rapport à 2015 (87 M€) dont :
  - o 77,1 M€ de subvention de personnel, relativement stable par rapport à l'exécution 2015 (76,8 M€) ;

---

<sup>24</sup> Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'Etat, décembre 2015, page 25

○ 11,2 M€ de subvention de fonctionnement, en augmentation de 9,6 % par rapport à l'exercice précédent (10,2 M€)

- une *subvention d'investissement* d'un montant de 6,6 M€, soit une baisse de moitié par rapport à 2015 (13,4 M€).

Les ressources propres de l'opérateur connaissent pour leur part une progression de 5,7 % : elles s'établissent à 29,2 M€ fin 2016 (pour une LFI de 30,3 M€) contre 27,6 M€ fin 2015. La prévision pour 2017 s'inscrit dans la même trajectoire avec 32 M€ attendus. Cependant, malgré cette augmentation des ressources propres, le budget de l'ENAC reste dépendant pour plus des trois quarts de la subvention versée par la DGAC.

La trésorerie de l'établissement s'élève fin 2016 à 10,5 M€ ce qui marque une baisse de 5,5 M€ par rapport à 2015 qui s'explique notamment par la réalisation d'investissements importants tels que des opérations immobilières ainsi que l'achat d'un avion bi-turbopropulseur en 2016.

### **3.5.2 La baisse des emplois sous-plafond**

S'agissant des emplois, les 887 ETPT prévus en LFI 2016 sont répartis entre 812 ETPT sous-plafond et 75 ETPT hors-plafond. En exécution, le nombre d'emplois sous-plafond s'est élevé à 809 ETPT contre 820 en 2015, soit une baisse de 1,3 %.

La réduction constatée des emplois sous-plafond reste en partie compensée par une hausse des emplois hors-plafond bien que cette dernière soit même importante que les années antérieures. Les emplois hors plafonds sont ainsi passés de 65 ETPT en 2015 (contre 60 prévus en LFI) à 68 en 2016, ce qui est pour la première fois inférieur aux prévisions LFI (de 75 ETPT).

En exécution, ce sont finalement 877 ETPT qui ont été rémunérés par l'opérateur, dont 809 sous plafond, financés par la subvention versée par la DGAC, et 68 hors plafond, financés sur ressources propres.

## **4 LA QUALITÉ DE LA GESTION**

### **4.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF**

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

En application de l'article 18-1 de la LOLF, « *les budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions définies par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ». Or, en méconnaissance de cette disposition, les activités régaliennes et de contrôle de l'aviation civile figurent depuis 2009 au sein du budget annexe. Les éléments d'information sur la ventilation des charges du budget annexe entre missions régaliennes et missions de prestations de service ne sont plus fournis aux parlementaires.

La Cour a pris position sur le sujet dès la NEB 2008, et a considéré que le PLF 2009 méconnaissait la LOLF. Ce constat demeure d'actualité en 2016.

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

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

Des actions de mise en conformité ont été engagées depuis 2014, et devraient s'achever à l'issue de l'exercice 2017 :

- 2014 : arrêt de la comptabilisation budgétaire des régularisations relatives aux charges et produits exceptionnels de navigation aérienne,

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

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

La DGAC perçoit dans le cadre de son intervention sur des programmes européens un certain nombre de fonds de concours, principalement au titre du programme technique du Ciel unique européen, *SESAR*. Ces fonds de concours sont soit destinés à être reversés à des partenaires sur les projets, soit destinés à financer des dépenses de fonctionnement et de personnels de la DGAC prises en charge par ces projets. Les fonds sont, à leur encaissement, crédités par le comptable sur un compte d'attente, et sont ensuite définitivement imputés à la demande de l'ordonnateur.

En pratique, la DGAC n'émet que très tardivement les titres permettant le rattachement de ces fonds, aussi le comptable a-t-il été obligé de constater en 2016 comme en 2015 que « *le maintien prolongé de ces encaissements en compte d'imputation provisoire est à la fois préjudiciable à la sincérité de la comptabilité générale et budgétaire du BACEA, et susceptible de générer des difficultés financières pour les partenaires de DSNA en attente de ces subventions* ». Au 31 décembre 2016, le solde du compte d'imputation provisoire était de 26,66 M€. Cette somme, qui figure bien au bilan du BACEA, n'apparaît pas en comptabilité budgétaire tant que les encaissements n'ont pas été définitivement imputés. 57 % de ce solde (15,32 M€) correspond à des encaissements qui datent de 2015 ou avant, et n'ont toujours pas été régularisés par la DGAC, alors que la régularité comptable impose au comptable une imputation définitive dans un délai de deux mois. La DGAC fait part des difficultés qu'elle rencontre dans l'analyse et le traitement des montants perçus au titre des fonds de concours. Ces dernières peuvent expliquer en partie le dépassement du délai de deux mois, elles ne justifient cependant pas un retard de plusieurs années en la matière.

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

**Tableau n° 7 : Mouvements du compte d'imputation provisoire – Fonds de concours relevant a priori du programme 612 (en M€)**

<b>Solde au 31/12/2015</b>	<b>21,9</b>
<i>Encaissement de fonds de concours attribués au P 612</i>	42,8
<i>Encaissement imputés (versement au bénéficiaire ou comptabilisation en produits du BACEA)</i>	-38,0
<b>Solde au 31/12/2016</b>	<b>26,7</b>
<i>dont issus d'encaissements en 2016</i>	11,3
<i>dont issus d'encaissements en 2015</i>	5,8
<i>dont issus d'encaissements en 2014</i>	9,5
<i>dont issus d'encaissements en 2012 et 2013</i>	0,1

Source : comptable BACEA

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

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

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

Ces avances, dont les maturités dépassent huit ans, ont en réalité le caractère de prêts et ne couvrent pas un besoin imprévu ou accidentel. Elles ne sont pas ponctuelles mais pérennes. Elles constituent en fait une ouverture de crédits libres contribuant au dégageant d'une ressource en fonds de roulement.

En outre, le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, annexé à l'arrêté ministériel du 11 décembre 2015<sup>25</sup>, indique que « *les prêts sont accordés pour une durée supérieure à quatre ans ; les avances sont octroyées par l'État pour une durée de deux ans, renouvelable une fois sur autorisation expresse.* »

<sup>25</sup> Arrêté du 11 décembre 2015 modifiant l'arrêté du 16 juillet 2014 relatif aux règles de la comptabilité budgétaire de l'État pris en application de l'article 54 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

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

## 4.2 La démarche de performance

Les indicateurs de performance n'ont pas connu en 2016 de modification significative. L'analyse est ciblée cette année sur les seuls indicateurs de qualité de service à l'utilisateur. Sur les 16 indicateurs de performance du BACEA, deux, relatifs à la sécurité et à la ponctualité des vols, portent sur le point de vue de l'utilisateur.

**Tableau n° 8 : Indicateurs de qualité de service du BACEA**

Objectif	Indicateur	Cibles				Résultats			
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016*	
Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne	P 612 1.1	Nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols	≤ 0,2	≤ 0,2	≤ 0,2	≤ 0,2	0,11	0,00	0,03
Améliorer la ponctualité des vols	P 612 3.1.1	Pourcentage de vols retardés pour cause ATC (Air Traffic Control)	<12%	<12%	<12%	<12%	9,70%	8,30%	11,00%
	P 612 3.1.2	Retard ATC moyen par vol contrôlé	<1 min	<1 min	<1 min	<1 min	0,8 min	0,97 min	1,51 min

\* Résultats provisoires

Source : DGAC, PAP

Le premier indicateur relatif à la sécurité, représentatif du cœur de métier de la DGAC, la sécurité et la sûreté du transport aérien, fait partie des cinq indicateurs de mission du BACEA. Ces indicateurs de résultats découlent directement des indicateurs suivis au niveau européen dans le cadre des plans de performance. Ils font également partie des indicateurs suivis dans le cadre d'un pilotage de la performance par objectifs, qui fait l'objet de trois comités de direction annuels.

Comme elle le fait déjà pour d'autres indicateurs (taux des redevances), la DGAC pourrait cependant avantageusement les comparer avec une situation moyenne observée au niveau européen, voire reprendre strictement certains indicateurs et leurs objectifs fixés par la Commission européenne, pour une

comparaison plus aisée des objectifs de performance découlant de la LOLF avec ceux fixés dans ce cadre européen.

Les indicateurs sont stables, et les résultats sont effectivement commentés dans les RAP.

## 5 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

### 5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

La note d'analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2015 contenait les sept recommandations suivantes :

1. *Préparer la transformation du budget annexe en établissement public relevant d'une catégorie juridique déjà existante ;*

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre jusqu'à présent. Compte tenu de la persistance des observations relatives au périmètre du budget annexe (cf. Partie 4.1.1), la recommandation est complétée :

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

2. *Achever, conformément au calendrier (2014-2017) arrêté par la DGAC, les travaux relatifs au passage en comptabilité budgétaire de caisse prévu par le décret du 7 novembre 2012 ;*

La DGAC a effectivement poursuivi ses travaux de passage en comptabilité de caisse tel que prévu par le décret GBCP, en plusieurs étapes, et les modifications nécessaires dans le SIF ont été engagées. La recommandation est levée.

3. *Evaluer les efforts de productivité à accomplir, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du « Ciel unique européen » ;*
4. *Assurer l'équilibre économique d'un nouveau protocole social en subordonnant chaque nouvel avantage consenti à une contrepartie au moins égale en gains de productivité ;*

Compte tenu de la mise en service progressive de plusieurs programmes d'investissements, des efforts de productivité attendus de la mise en œuvre des plans de performance communautaires, et de la conclusion du protocole social 2016-2019, les recommandations n°3 et n°4 évoluent vers la recommandation suivante :

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

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

Refus de mise en œuvre. La DGAC ne peut continuer à emprunter pour financer une partie de son fonctionnement, aussi les arguments avancés ne paraissent pas recevables.

6. *Réserver le recours aux emprunts de moyen-long terme au financement des investissements nouveaux non autofinancés ;*

Refus de mise en œuvre. La recommandation n'empêche pas la DGAC d'envisager un dispositif *ad hoc* pour financer les besoins de trésorerie. La recommandation est maintenue.

7. *Mettre un terme au dispositif dérogatoire relatif aux cessions immobilières prévu par l'article 61 de la LFI 2011.*

La LFI 2017<sup>26</sup> a réformé le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et supprimé la contribution au désendettement des cessions immobilières des ministères. Dès lors, la spécificité du BACEA sur ce point paraît moins forte et la recommandation devient sans objet. Sur ce sujet, la Cour encourage la volonté de la DGAC de continuer à flécher les crédits issus de ses cessions immobilières sur le désendettement du BACEA. La poursuite d'une telle affectation ne saurait toutefois se faire aux dépens des actions structurelles d'amélioration de la productivité de la DGAC.

## 5.2 Nouvelles recommandations

Au titre de l'exercice 2016, en continuité avec ses analyses précédentes, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *Mettre fin aux distorsions constatées entre la programmation et l'exécution des dépenses de titre 3 et de titre 5 ;*
2. *Régulariser l'imputation budgétaire des crédits d'action sociale actuellement enregistrés en titre 6 ;*

---

<sup>26</sup> Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 42 : « L'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 est ainsi modifié : (...) II- Les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat et des droits à caractère immobilier mentionnés au a du I de l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 et perçus à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2016 ne participent pas à la contribution au désendettement prévue au douzième alinéa du même article dans sa rédaction antérieure à la présente loi ».

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

### **5.3 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016**

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

## Annexes

### Annexe n° 1 : Programmation et exécution des crédits en 2016

<i>Autorisations d'engagements (en M€)</i>	<b>Programme 612</b>	<b>Programme 613</b>	<b>Programme 614</b>	<b>Mission</b>
<b>LFI</b>	528,9	1 537,0	44,4	<b>2 110,4</b>
<b>LFR</b>				<b>0,0</b>
<b>Total des mouvements de crédits</b>	56,3	4,4	4,8	<b>65,6</b>
<i>dont reports</i>	56,3	4,4	4,8	<b>65,6</b>
<i>dont virements</i>				
<i>dont transferts</i>				
<i>dont décrets d'avances</i>				
<i>dont répartition dépenses accidentelles</i>				
<i>dont annulations</i>				
<b>Dotation aux amortissements</b>		160,0		<b>160,0</b>
<b>Fonds de concours et attributions de produits</b>	40,3	0,3	1,4	<b>42,0</b>
<b>Total des crédits disponibles</b>	625,6	1 701,8	50,6	<b>2 378,0</b>
<b>Crédits consommés</b>	568,8	1 700,6	45,0	<b>2 314,4</b>

<i>Crédits de paiements (en M€)</i>	<b>Programme 612</b>	<b>Programme 613</b>	<b>Programme 614</b>	<b>Mission</b>
<b>LFI</b>	534,7	1 536,6	44,0	<b>2 115,4</b>
<b>LFR</b>				<b>0,0</b>
<b>Total des mouvements de crédits</b>	17,6	0,5	1,4	<b>19,5</b>
<i>dont reports</i>	17,6	0,5	1,4	<b>19,5</b>
<i>dont virements</i>				
<i>dont transferts</i>				
<i>dont décrets d'avances</i>				
<i>dont répartition dépenses accidentelles</i>				
<i>dont annulations</i>				
<b>Dotation aux amortissements</b>		160,0		<b>160,0</b>
<b>Fonds de concours et attributions de produits</b>	40,3	0,3	1,4	<b>42,0</b>
<b>Total des crédits disponibles</b>	592,7	1 697,5	46,8	<b>2 337,0</b>
<b>Crédits consommés</b>	577,0	1 698,5	44,9	<b>2 320,5</b>

## Annexe n° 2 : Décomposition des dépenses par titre

<i>Autorisations d'engagements (en M€)</i>		<b>Programme 612</b>	<b>Programme 613</b>	<b>Programme 614</b>	<b>Mission</b>
Exécution 2015	Titre 2		1 135,6		<b>1 135,6</b>
	Titre 3	390,3	333,6	35,4	<b>759,4</b>
	Titre 5	203,3	243,5	7,0	<b>453,8</b>
	Titre 6	0,0	2,4	2,0	<b>4,4</b>
LFI 2016	Titre 2		1 142,3		<b>1 142,3</b>
	Titre 3	315,5	316,3	29,9	<b>661,7</b>
	Titre 5	213,4	236,4	12,4	<b>462,3</b>
	Titre 6	0,0	2,1	2,0	<b>4,1</b>
Exécution 2016	Titre 2		1 141,0		<b>1 141,0</b>
	Titre 3	394,0	328,7	35,9	<b>758,6</b>
	Titre 5	174,8	228,2	7,1	<b>410,1</b>
	Titre 6	0,1	2,6	2,0	<b>4,7</b>
Evolution 2016/2015	Titre 2		0,5%		<b>0,5%</b>
	Titre 3	0,9%	-1,5%	1,5%	<b>-0,1%</b>
	Titre 5	-14,0%	-6,3%	1,7%	<b>-9,6%</b>
	Titre 6	28,8%	264575841,0%	2,3%	<b>8,1%</b>

<i>Crédits de paiement (en M€)</i>		<b>Programme 612</b>	<b>Programme 613</b>	<b>Programme 614</b>	<b>Mission</b>
Exécution 2015	Titre 2		1 135,6		<b>1 135,6</b>
	Titre 3	379,9	333,3	33,3	<b>746,5</b>
	Titre 5	163,9	242,2	9,0	<b>415,1</b>
	Titre 6	0,0	2,2	2,0	<b>4,3</b>
LFI 2016	Titre 2		1 142,3		<b>1 142,3</b>
	Titre 3	311,3	315,9	29,6	<b>656,7</b>
	Titre 5	223,4	236,4	12,4	<b>472,3</b>
	Titre 6	0,0	2,1	2,0	<b>4,1</b>
Exécution 2016	Titre 2		1 141,0		<b>1 141,0</b>
	Titre 3	387,5	327,1	35,0	<b>749,6</b>
	Titre 5	189,5	227,8	7,8	<b>425,1</b>
	Titre 6	0,0	2,7	2,0	<b>4,8</b>
Evolution 2016/2015	Titre 2		0,5%		<b>0,5%</b>
	Titre 3	2,0%	-1,9%	5,2%	<b>0,4%</b>
	Titre 5	15,6%	-5,9%	-13,4%	<b>2,4%</b>
	Titre 6	-3,9%	264575841,0%	1,5%	<b>11,8%</b>

Source : DGAC

## Annexe n° 3 : Emplois et masse salariale

Tableau n° 9 : Détail de la variation de la masse salariale

<i>en millions d'euros et hors CAS Pensions</i>	2014	2015	2016
<b>Socle exécution n-1 (périmètre n</b>	<b>840,5</b>	<b>858,0</b>	<b>860,0</b>
<i>GVT négatif (effet noria)</i>	-14,8	-15,4	-13,6
<i>schéma d'emploi</i>	-3,5	-3,6	-4,8
<i>mesures générales</i>	1,0	0,9	2,7
<i>mesures catégorielles</i>	8,6	6,3	7,3
<i>dont « retour catégoriel » du « 1 sur 2 »</i>			
<i>GVT positif (mesures individuelles)</i>	10,7	15,6	16,9
<i>mesures diverses</i>	19,2	13,3	10,7
<i>dont solde de mesures protocolaires</i>	5,0	2,4	2,3
<i>dont CET</i>	0,3	0,3	0,3
<i>dont Fonds ATC</i>	0,4	6,9	8,2
<i>dont GVT indemnitaire des personnels techniques de la navigation aérienne</i>	13,2		
<i>dont financement du complément individuel temporaire (CIT)</i>		4,7	1,9
<i>dont autres</i>	0,2	-1,0	-2,0
<b>Exécution n</b>	<b>861,7</b>	<b>875,1</b>	<b>879,3</b>

Source : DGAC

Tableau n° 10 : Evolution et exécution du plafond d'emploi du BACEA

<i>en ETPT</i>	2014	2015	2016	Evolution 2016/2015
<i>Plafond d'emplois (LFI)</i>	10 925	10 827	10 726	-101
<i>Transferts prévus en gestion</i>	0	0	0	0
<i>Exécution du plafond d'emplois</i>	10 701	10 592	10 498	-94
<i>Ecart entre plafond et exécution</i>	-224	-235	-228	

Source : DGAC

Tableau n° 11 : Schéma d'emploi

<i>en ETP</i>	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016
<i>Sorties totales</i>	392	371	271	372
<i>dont sorties pour retraite</i>	294	269	271	276
<i>Entrées</i>	292	271	171	272
<i>Taux de non-remplacement des sorties pour retraite</i>	40,8 %	37,2 %		36,2 %
<i>Variation des ETP (entrées moins sorties totales)</i>	-100	-100	-100	-100

Source : DGAC

## Annexe n° 4 : Dépenses de fonctionnement

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

en M€	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016
Dépenses à périmètre courant	596 878 845	519 380 959	591 224 668	500 512 007	585 822 399

Source : DGAC

### 2. Répartition des crédits de titre 3 entre programmes en 2016 (y compris dotations aux amortissements)

CP (en M€)	LFI 2016	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation
Programme 612	311,3	362,6	387,5	106,9%
Programme 613	315,9	316,6	327,1	103,3%
Programme 614	29,6	30,9	35,0	113,4%
<b>TOTAL</b>	<b>656,7</b>	<b>710,0</b>	<b>749,6</b>	<b>105,6%</b>

Source : DGAC

### 3. Détail des dépenses de fonctionnement

Crédits de paiement (en M€)	2014	2015	2016
(1) Subvention ENAC	98,8	100,4	94,9
(2) Dotations aux amortissements	156,9	155,3	163,8
(3) Prestations versées à des organismes extérieurs	223,6	219,5	221,7
(4) Sous-total (1+2+3)	479,3	475,1	480,4
<b>(5) Total Dépenses de fonctionnement</b>	<b>753,8</b>	<b>746,5</b>	<b>749,6</b>
<b>(6) Dépenses de fonctionnement retraitées (5-4)</b>	<b>274,5</b>	<b>271,3</b>	<b>269,2</b>

Source : DGAC

## Annexe n° 5 : Dépenses d'investissement

	2013	2014	2015	LFI 2016	2016
<b>Investissement</b>	361,3	405,1	415,1	472,3	425,1
<i>dont remboursement d'emprunt</i>	223,0	225,3	234,1	219,6	220,9
<i>dont investissement</i>	138,3	179,7	181,0	252,6	204,2
Evolution annuelle	-14,8%	30,0%	-29,7%	39,6%	12,8%
<b>TOTAL dépenses BACEA</b>	<b>2 189,3</b>	<b>2 282,4</b>	<b>2 301,5</b>	<b>2 115,4</b>	<b>2 320,5</b>
<i>Part de l'investissement</i>	6,3%	7,9%	7,9%	11,9%	8,8%
<i>Part de remboursement d'emprunt</i>	10,2%	9,9%	10,2%	10,4%	9,5%

<i>Crédits de paiement (en M€)</i>	LFI 2016	Crédits ouverts	Dépenses nettes	Taux de consommation
Programme 612	223,4	230,1	189,5	82,4%
Programme 613	236,4	236,6	227,8	96,3%
Programme 614	12,4	13,9	7,8	56,4%
<b>TOTAL</b>	<b>472,3</b>	<b>480,5</b>	<b>425,1</b>	<b>88,5%</b>

Source : DGAC

### Annexe n° 6 : Détail des dépenses d'intervention

	Montant 2015	Montant 2016
Soutien à la fédération de vol à voile (FFVV)		500 000
Soutien de la fédération française aéronautique pour la formation des instructeurs (*)		645 000
Subvention aux associations locales d'action sociale		1 253 014
Subvention à l'association nationale d'action sociale	866 038	
Subvention à l'association pour la réalisation des actions et des missions sociales (ARAMIS)	1 038 983	817 894
Subvention à l'association nationales des anciens fonctionnaires de l'aviation civile et de la météorologie (ANAFACEM)	105 000	89 976
Subvention à la fondation des œuvres sociales de l'air (FOSA)	30 000	30 000
Subvention à l'Union nationale des associations sportives de la DGAC et Météo France (UNASACEM)	175 000	175 000
Soutien de la promotion des exportations de sécurité aéroportuaire (Proavia)	55 000	40 000
Soutien à la fédération aéronautique française	916 597	
Soutien aux fédérations aéronautiques, aéroclubs et associations	1 047 729	864 418
Soutien à la fédération nationale des radioamateurs au service de la sécurité civile (FNRASEC)	36 000	34 600
<b>TOTAL</b>	<b>4 270 347</b>	<b>4 449 902</b>

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

Source : DGAC

## **Annexe n° 7 : Glossaire**

**BACEA** : budget annexe « contrôle et exploitation aériens »,

**DGAC** : direction générale de l'aviation civile,

**DSAC** : direction de la sécurité de l'aviation civile,

**ENAC** : école nationale de l'aviation civile,

**RP2** : reference period 2 (2015-2019), période de référence relative aux plans de performance des Etats dans le cadre du Ciel unique européen,

**RSTCA** : redevance pour services terminaux de la circulation aérienne,

**TAC** : taxe d'aviation civile.