

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
et de L'ÉNERGIE

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE

**EXAMEN PROFESSIONNEL POUR LE RECRUTEMENT
D'ASSISTANTS D'ADMINISTRATION DE L'AVIATION CIVILE DE
CLASSE EXCEPTIONNELLE**

MARDI 25 MARS 2014

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

NOTE DE SYNTHÈSE

Le(la) candidat(e) est invité(e) à vérifier que le sujet comporte les pages numérotées de 1 à 41
(page de garde non comprise).

DURÉE : 3 H 00

COEFFICIENT : 1

IMPORTANT :

« Afin de préserver l'anonymat des copies, il est rappelé qu'aucun signe distinctif ne doit apparaître sur la copie. Il est demandé à ce que le (la) candidat(e) compose à l'encre noire ou bleue (pas de turquoise). Il est également vivement recommandé, sous peine d'annulation de l'épreuve concernée, de ne pas apposer sa signature, ni d'inscrire son nom, grade, ou tout autre mention personnalisée. **Le nom du candidat ne doit figurer qu'à l'emplacement réservé à cet effet et qui sera soigneusement caché par le rabat** ».

Vous êtes assistant d'administration de l'aviation civile au sein de la Sous-direction des affaires financières et du contrôle de gestion.

A l'aide des seuls documents joints, il vous est demandé de rédiger à l'attention de votre chef de service une note de quatre pages maximum présentant la situation de l'endettement de la DGAC.

Document 1 : Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance par M. Patrick Gandil (programme n°613) (3 pages)

Document 2 : Synthèse de la Cour des Comptes de mai 2012 relative au Budget annexe contrôle et exploitation aérien (27 pages + annexe)

Document 3 : Article du Figaro du 1^{er} juin 2010 (1 page)

Document 4 : Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance : Avances à des services de l'Etat (programme n°824) (3 pages)

Document 5 : Projet de loi de finance pour 2014 – Transports aériens (4 pages)

Document 1 : Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance par M. Patrick Gandil (programme n°613)

2

PLF 2014

Soutien aux prestations de l'aviation civile

Programme n° 613 | PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

Patrick GANDIL

Directeur général de l'aviation civile

Responsable du programme n° 613 : Soutien aux prestations de l'aviation civile

Le programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile » exerce au bénéfice des deux programmes opérationnels de la mission « Contrôle et exploitation aériens » une gestion mutualisée de différentes prestations, notamment dans les domaines des ressources humaines, juridique, financier, de la politique immobilière et des systèmes d'information de gestion et métiers. L'objectif est d'optimiser le coût de ces fonctions, tout en cherchant à offrir le meilleur service à l'ensemble des directions et services de la DGAC qui peuvent ainsi se consacrer à leur cœur de métier. Il s'engage ainsi à contribuer activement aux objectifs stratégiques de la DGAC, en fournissant aux directions les moyens et les outils leur permettant de développer leur métier au service du transport aérien. Par ailleurs, le programme 613 comprend également la subvention pour charges de service public versée par la DGAC à l'école nationale de l'aviation civile (ENAC), établissement public administratif, qui lui est rattaché.

S'appuyant sur le développement d'outils et de référentiels modernes, la DGAC va poursuivre son effort de modernisation dans le cadre d'une démarche globale de productivité qui vise notamment à l'optimisation des métiers des fonctions support, leviers essentiels d'économie et d'amélioration de la performance de la DGAC au service des directions métiers et des services techniques opérationnels.

L'optimisation financière de la DGAC s'appuie désormais sur le système d'information financier (SIF), destiné à être interopérable avec CHORUS sur solution SAP. Déployé avec succès en 2011, le SIF permet d'obtenir à la DGAC des données consolidées notamment pour ce qui concerne le prestataire de navigation aérienne. Au-delà des gains de productivité, le SIF a pour objectif essentiel de poursuivre l'amélioration des services rendus aux usagers de la DGAC. La qualité des informations financières doit permettre aux cadres dirigeants de disposer d'un véritable outil d'aide à la décision en couvrant, avec les restitutions, l'ensemble des besoins des services de la DGAC pour les processus budgétaires et comptables. Le SIF sera enrichi en 2014 par le déploiement du module des immobilisations permettant de gérer directement dans l'outil les dépenses d'investissement de la DGAC.

La fonction finances sera optimisée autour des trois acteurs : l'ordonnateur dont la cartographie sera repensée en 2014 ; l'acheteur avec la mise en place d'une démarche achats multi-sites et multi-segments ambitieuse axée sur la recherche d'un équilibre en qualité-coûts-délais, capable d'intégrer l'éco-responsabilité dans la définition du besoin ; le payeur avec la poursuite de l'expérimentation du service facturier sur les sites de Paris et Aix-en-Provence. De même, la politique voyages sera poursuivie dans une optique d'amélioration de service et de diminution des frais liés aux déplacements avec le déploiement en 2014 d'un nouvel outil. Par ailleurs, le contrôle interne comptable est renforcé avec le déploiement de l'outil CIELO (contrôle interne en ligne optimisé) qui permet de centraliser et d'actualiser les organigrammes fonctionnels du domaine dépense. Ce dernier point sera également renforcé par la mise en place d'un comité de contrôle interne budgétaire et comptable qui doit permettre la réalisation d'une cartographie des risques et d'un plan d'action intégré au dispositif ministériel. Enfin, la mise en place du guichet fiscal unique (GFU) a permis de poursuivre encore l'amélioration du service rendu aux compagnies aériennes en centralisant la gestion de l'assiette et du recouvrement des quatre taxes aéronautiques sur le site d'Aix-en-Provence. L'année 2014 doit permettre de poursuivre le processus de dématérialisation dans la gestion des taxes, source importante d'économies, en encourageant la télédéclaration et le télépaiement.

Par ailleurs, la gestion des crédits relatifs à l'entretien des logements de fonction de la Gendarmerie des transports aériens (GTA) sera transférée à compter du 1^{er} janvier 2014 au Service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIA). Les crédits, portés actuellement par le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification » sont ainsi transférés en 2014 au programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile ».

La modernisation de la fonction ressources humaines s'appuiera, d'une part, sur un renforcement de son système d'information (SIRH) et, d'autre part, sur une redéfinition de ses activités dans le but de rationaliser les procédures de gestion entre les échelons de proximité et l'échelon central. Ainsi, la finalisation du système d'information des ressources humaines est un objectif prioritaire (mise à jour des dossiers des agents, notamment de leur historique de carrière, et extension de l'application pour l'alimentation du compte individuel de retraite) et doit permettre à la DGAC de disposer de données pertinentes pour assurer la gestion de la fonction RH et réussir en 2017 le rattachement de la DGAC à l'Opérateur national de paye (ONP). L'organisation de la fonction ressources humaines doit permettre de repenser l'organisation de la DGAC afin de l'adapter à ses nouveaux enjeux en s'appuyant sur la maîtrise des ETP et de la masse salariale.

Par ailleurs, les conclusions des négociations du 9^{ème} protocole social 2013-2015 de la DGAC sont soumises à l'approbation des organisations syndicales représentatives. Ce projet de pacte social est le support des axes majeurs de réformes, de modernisation et de performance des services de la DGAC. En contrepartie, il assure des mesures sociales pour l'ensemble des personnels, reconnaissant les efforts et le professionnalisme de chacun. Ce protocole garantit l'unité de la DGAC en représentant un effort financier à la hauteur des enjeux afin de préparer l'avenir.

La DGAC continuera de s'impliquer dans la mise en place des recommandations du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP). Elle a ainsi participé activement à l'effort de réduction du nombre de commissions consultatives en contribuant au respect de l'objectif de 25 % de suppression par ministère et recensé les procédures, et notamment des régimes d'autorisation, relevant de sa compétence.

La création en 2012 d'une direction des systèmes d'information (DSI) par le regroupement de la sous-direction des systèmes d'information et de la modernisation (SDSIM) et du CEDRe (centre d'exploitation, de développement et d'études du réseau d'information de gestion) permet de structurer ce domaine stratégique du numérique appliqué à la gestion et aux métiers et de piloter le système d'information de gestion et de pilotage (SIGP) de la DGAC, levier de modernisation et de transformation. Établie sur la base d'une véritable gouvernance, dotée d'un comité SIGP formé de l'ensemble des directions sous la présidence du secrétariat général, la DSI déploie une stratégie concertée en charge de la réalisation, de la conception et de l'exploitation des systèmes d'information. Ce regroupement permet à la DGAC de disposer d'une structure forte, orientée vers les nouveaux usages du numérique et apte à contribuer à la recherche de gains de productivité. Après la finalisation du portail DGAC et de la nouvelle messagerie Amélia, l'année 2014 permettra d'accentuer l'utilisation d'applications reposant sur des technologies de l'univers web 2.0 et s'appuyant sur une nouvelle architecture réseau plus performante favorisant les gains de productivité.

La DGAC s'est engagée dans le plan administration exemplaire (PAE) avec l'intégration de ses actions dans les objectifs de développement durable et d'éco-responsabilité qui contribuent à la performance des fonctions support. L'année 2014 sera une nouvelle année de mise en œuvre du plan d'action défini suite au bilan carbone finalisé. Ce chantier suppose une approche globale, transversale et concertée qui concilie au mieux les trois piliers qui le composent : l'amélioration de l'équité sociale, l'efficacité budgétaire et la performance environnementale. La DGAC souhaite ainsi demeurer parmi les administrations les plus avancées sur ce projet environnemental.

En matière de performance, le programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile » porte le pilotage de la performance par objectifs (PPO) au sein de la DGAC, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le secrétariat général procède à une démarche associant l'ensemble de ses entités afin de construire sa lettre d'engagement performance de sorte que chaque acteur du secrétariat général y trouve un rôle actif. Chaque entité a ensuite été invitée à rédiger sa feuille de route de manière à renforcer la cohérence et la mise en œuvre par chaque bureau des priorités décrites dans la lettre d'engagement performance. Ce travail collectif d'appropriation de la démarche performance sera poursuivi en 2014 en lien étroit avec les objectifs fixés par la direction.

En matière juridique, outre la gestion de contentieux sensibles au pénal, et le retour d'expérience qu'ils permettent pour le management de la sécurité, la DGAC va développer un pôle de réglementation et d'expertise fiscale et renforcer encore son pôle européen et international du fait de l'ouverture croissante aux problématiques du bloc d'espace aérien fonctionnel d'Europe central (FABEC) et de l'agence européenne de sécurité aérienne (EASA).

Depuis 2013, ce programme comprend désormais la subvention pour charges de service public versée par la DGAC à l'école nationale de l'aviation civile (ENAC). Les orientations stratégiques de l'établissement sont définies

Soutien aux prestations de l'aviation civile

Programme n° 613 | PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

conjointement par l'école et le directeur général de l'aviation civile. Elles sont inscrites dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2015, signé le 21 février 2012 entre l'établissement et le Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

En 2014, tout en accompagnant la mise en œuvre des politiques publiques, mais aussi la DGAC dans l'évolution de ses métiers, l'ENAC poursuivra son développement en renforçant sa position d'école aéronautique européenne de référence et ses activités à l'international, en particulier vers les pays émergents (Chine, Brésil) mais aussi vers la Russie et le Moyen-Orient (Oman et Liban). L'ENAC poursuivra également le développement de ses activités de recherche. Pour ce faire, elle rassemblera des moyens humains (enseignants-chercheurs, thésards), des projets de collaboration (CNRS-LAAS, ONERA, CNES, PRES Université de Toulouse), et des partenariats (Airbus, Thales, Steria, CGX, Intespace, Nextops, OKTAL, M3S, Cap Gemini, AMADEUS, Rockwell-Collins, EGISAVIA) afin de devenir le point focal de toutes les activités de recherche de la DGAC. Dans cette optique, elle cherchera à consolider son réseau partenarial académique et industriel. S'agissant des infrastructures, l'ENAC continuera à mettre en œuvre son plan pluriannuel de rénovation de ses campus, sur Toulouse et Montpellier tout particulièrement avec la création d'une section d'apprentissage d'ingénieurs par alternance en partenariat avec la région Languedoc-Roussillon.

La crise a beaucoup marqué le transport aérien. L'objectif de 2014 est de poursuivre la trajectoire d'amélioration des comptes du budget annexe. Le triennal budgétaire a donc été bâti en s'efforçant de limiter au maximum l'accroissement de la dette du BACEA, tout en préservant le financement des investissements d'avenir de la navigation aérienne. Il s'agit avant tout de donner un nouvel élan à ces fonctions, dans une logique d'offre de prestations de service de qualité et d'accompagner les directions métiers dans leur mission liée à la sécurité et au développement durable du transport aérien.

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

■ OBJECTIF 1	Rendre un service de gestion des ressources humaines au meilleur coût
INDICATEUR 1.1	Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines
■ OBJECTIF 2	Maîtriser l'équilibre recettes / dépenses et l'endettement du budget annexe
INDICATEUR 2.1	Endettement / recettes d'exploitation
■ OBJECTIF 3	S'assurer du recouvrement optimum des recettes du budget annexe
INDICATEUR 3.1	Taux de recouvrement des recettes du budget annexe
■ OBJECTIF 4	Assurer la formation des ingénieurs, des techniciens de la sécurité aérienne et des élèves pilotes de ligne aux meilleures conditions économiques
INDICATEUR 4.1	Coût de la formation des élèves
■ OBJECTIF 5	Faire de l'ENAC une école de référence dans le domaine du transport aérien en France et à l'étranger
INDICATEUR 5.1	Taux d'insertion professionnelle des élèves
INDICATEUR 5.2	Taux d'élèves étrangers en formation initiale parmi les élèves non fonctionnaires

Document 2 : Synthèse de la Cour des Comptes de mai 2012 relative au Budget annexe contrôle et exploitation aérien (avec annexe)

Introduction

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens (BACEA)* constitue une mission budgétaire rattachée au Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement. Il retrace, depuis 2009, la quasi-totalité des activités de la direction générale de l'aviation civile.

De 2006 à 2009, le BACEA ne recouvrait que des activités de prestation de services, financées par des redevances (navigation aérienne, surveillance), rassemblées au sein des programmes 612 et 614. Les activités « régaliennes » étaient retracées au sein de la mission *Ecologie, développement et aménagement durables* du budget général. Cette organisation était cohérente avec la LOLF et avec le cadre européen dit du « ciel unique ».

Depuis 2009, la plupart des activités régaliennes de la DGAC (régulation au travers de normes techniques, gendarmerie du transport aérien, formation, etc.), ont été transférées sur le support budgétaire du BACEA, soit 108,1 M€ et 1 015 ETPT. Cette extension du périmètre du BACEA s'est poursuivie en 2010 et 2011.

Le budget annexe est construit autour de quatre programmes, correspondant à des effectifs de 11 960 personnes, représentant une masse salariale d'environ 1 milliard d'euros sur un total de 2 milliards d'euros. L'équilibre du budget annexe dépend ainsi en grande partie de l'évolution de sa masse salariale. Il dépend également de la situation d'endettement, actuellement très défavorable (la dette atteint 1,2 milliard d'euros) et des recettes perçues. Celles-ci sont principalement composées des redevances de navigation aérienne, et dépendent donc du trafic aérien de l'année.

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 2011 consacre une nouvelle extension du périmètre du BACEA, avec le transfert à son profit en provenance du budget général de 11,4 M€ et 219 ETP du service national de l'ingénierie portuaire

(SNIA). Parallèlement, la fusion du service de formation aéronautique (SEFA) et de l'Ecole Nationale de l'Aviation Civile, unique opérateur de la mission « BACEA », s'est traduite par le transfert à l'opérateur de 378 ETPT auparavant portés par le BACEA.

Le BACEA regroupe ainsi depuis trois exercices des activités de prestations de service dans le domaine de la navigation aérienne et de la sécurité aéronautique, financées par redevance, et d'autres activités dont la nature régalienne ou relevant de la puissance publique est patente : définition de normes et prescriptions techniques, négociation des droits de trafic aérien, activités liées à la gendarmerie du transport aérien, prestations de formation, activités d'ingénierie aéroportuaire, activités techniques ou d'expertise pour des opérations de certification, exonérations et exemptions dans le domaine du contrôle de la circulation aérienne ou dans le domaine de la sécurité aéronautique.

Cette situation n'est pas conforme à l'article 18 de la LOLF qui précise que *« des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues 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 prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services »*¹.

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

L'article 18 de la LOLF dispose que *« les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général »*, tout en prévoyant que *« les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. »*.

Pour le législateur organique, la mention des « normes de la comptabilité générale dans l'article 18 de la LOLF ne doit pas conduire les budgets annexes à s'écarter significativement des règles prévues pour le budget général. Cette mention des normes de comptabilité générale, en effet, « n'introduit (...) aucune confusion quant au fait que les opérations

¹ Cette disposition de la LOLF ne s'oppose pas, comme l'a admis le Conseil d'Etat, à ce que les recettes des budgets annexes soient constituées, outre les redevances, d'autres recettes, en particulier fiscales, tant qu'elles restent limitées.

sont retracées selon la comptabilité de caisse appliquée, par ailleurs, au budget général »².

Toutefois, le BACEA exécute, depuis 2010, ses opérations comptables selon la règle des droits constatés : ainsi les titres de recettes et les mandats émis par l'ordonnateur sont rattachés à l'exercice de leur fait générateur, et non à celui de l'encaissement. Ce faisant, la présentation comptable du BACEA s'éloigne de celle du budget de l'Etat, en contradiction avec les articles 18 et 28³ de la LOLF, pour se rapprocher d'une présentation d'établissement public administratif⁴.

Cette situation appelle plusieurs observations, que la Cour avait déjà soulignées en 2010 :

- le solde « budgétaire » du BACEA, affecté par la loi de règlement des comptes au résultat budgétaire de l'Etat, est calculé selon des règles différentes des autres éléments composant le solde budgétaire ;
- la difficulté n'est pas nouvelle et est apparue dès la mise en place de la LOLF. La DGAC avait alors interrogé la DGFIP pour savoir s'il convenait de mettre en place deux référentiels comptables : l'un pour la comptabilité budgétaire, se serait rapproché d'une comptabilité en trésorerie ; l'autre, calquée sur l'instruction M 9-1, aurait été utilisée uniquement pour l'établissement des comptes de l'Etat. Finalement, sans réponse spécifique, le système antérieur mêlant opérations de caisse et autres opérations (dotations aux amortissements par exemple) a été maintenu et même développé avec l'intégration croissante d'opérations en droits constatés.

² Rapport n° 3150 fait par D. Migaud au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique, modifiée par le Sénat, relative aux lois de finances, 21 juin 2001

³ « La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants :

1° les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ».

2° Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance. »

⁴ ou d'une présentation de comptabilité générale telle que la décrit l'article 30 de la LOLF : « la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. »

En conclusion, et en continuité avec ses précédentes observations, la Cour ne peut que recommander de mettre le fonctionnement budgétaire du BACEA en conformité avec les principes de la LOLF et notamment ses articles 18 et 28. A cet égard, la Cour rappelle les termes de son référé du 8 juin 2010 au Premier Ministre, concernant notamment une possible évolution vers un statut d'établissement public. Dans sa réponse à ce référé, celui-ci indiquait que les personnels de la DGAC percevraient l'hypothèse d'une structuration en établissement public, qui constitue une des solutions pour rendre le fonctionnement budgétaire de la DGAC plus conforme aux préconisations de la LOLF, non « comme une opportunité mais comme une menace ».

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

Depuis 2005, la rationalisation de la gestion de la dette publique a conduit le BACEA à se financer non plus auprès du secteur bancaire, mais de l'Agence France Trésor, à taux préfixé (en fonction du taux d'emprunt de l'Etat). Ces avances, initialement consenties en accompagnement d'une stratégie de désendettement du BACEA, ne revêtent plus aujourd'hui un caractère exceptionnel, ce qui est discutable dans le cadre de l'article 24 de la LOLF.

II - LES TENTATIVES DE PILOTAGE DES MOYENS SE HEURTENT A LA FORTE AUTONOMIE DES SERVICES DE LA DGAC

A - Les avantages limites du regroupement sur un programme support des dépenses de personnel

Depuis 2009, l'ensemble des crédits du titre 2 du budget annexe sont regroupés dans le programme 613 « soutien aux prestations de l'aviation civile ».

La centralisation de l'ensemble des fonctions de personnel au sein du programme support 613 peut permettre d'améliorer la gestion des crédits de titre 2 et d'assurer le respect du plafond d'emploi. En revanche, ce regroupement empêche l'utilisation d'éventuelles possibilités de fongibilité asymétrique à l'intérieur de chaque programme. En soumettant dorénavant ces adaptations aux strictes règles de virement entre programmes (décret sur rapport du MINEFI et limite de 2 %), il contribue

à une forme de sanctuarisation des dépenses de personnel qui rigidifie les possibilités de réallocation des économies effectuées.

B - Un besoin de mutualisation qui se heurte à l'autonomie affirmée des services

1 - La mutualisation des fonctions support ne produit pas encore de résultats

Depuis trois ans, la DGAC a lancé un plan de mutualisation des fonctions supports qui a pour objectif de contenir les dépenses de fonctionnement du budget annexe.

Ce plan repose sur deux volets principaux :

- réalisation d'économies sur le poste voyages ;
- poursuite de l'expérimentation de mutualisation des marchés d'achats courants. Ceci passe notamment par la mise en place d'un service facturier.

Les effets de ce plan de mutualisation tardent à se matérialiser. A titre d'exemple, sur le programme 614, les crédits de voyages, qui font partie des éléments visés par la mutualisation, augmentent de 63% entre la LFI 2011 et la LFI 2012. Sur le même programme, les « frais de déplacement » par agent augmentent de 13,5% en 2012 par rapport à 2011. Sur le programme 612, l'examen des « achats et services extérieurs » des 9 services de la navigation aérienne (SNA) implantés dans les aéroports font apparaître une augmentation de 9,9 M€ en 2011 à 13,4 M€ en 2012 (+35%), avec notamment un quadruplement non justifié des « autres charges de fonctionnement courant⁵ » qui passent de 1 à 4 M€.

La mutualisation se heurte en pratique à une forte habitude d'autonomie des services dans la gestion de leurs dépenses de fonctionnement. Les difficultés que rencontre la mise en place du service facturier en sont une illustration. *Il convient donc de renforcer les efforts en vue de la concrétisation de ce plan.*

⁵ Fournitures d'entretien et petits équipements, fournitures administratives, abonnements et livres, prestations de service (études, travaux d'impression), dépenses de communication et location de matériel.

2 - Le regroupement inachevé des dépenses de formation

En matière de formation, la DGAC a regroupé une partie des crédits au sein du programme 611. Ce dernier regroupe l'essentiel des dépenses (99 M€ en 2012), mais les autres programmes, notamment la navigation aérienne, portent également une partie non négligeable des crédits de formation (18 M€ en 2012). Ainsi, la DSNA, via l'action 6 du programme 612 et, à un moindre degré, la DSAC disposent d'une forte autonomie dans la gestion de leur formation continue. Ceci entrave la définition d'une stratégie de formation continue conforme à la démarche « GPEEC » de mutualisation.

La Cour recommande que le processus de regroupement des crédits de formation et de mutualisation des moyens se poursuive, assorti d'une meilleure évaluation des formations données sur les lieux de travail.

3 - La mise en place d'un nouveau système d'information de gestion

Dans le courant de l'année 2011, la DGAC a mis en place son nouveau système d'information financière (SIF), qui remplace le système antérieur obsolète. La transition a occasionné des retards dans les paiements en début d'année, le module « dépenses » n'ayant été complètement effectif qu'à partir du mois d'avril. Ce retard a été résorbé par une accélération des dépenses au cours des deux derniers trimestres. Les comptes ont été déversés dans CHORUS le 1^{er} février 2012. Un programme de travail a été établi pour intégrer le suivi de l'exécution dans le système CHORUS selon une périodicité infra annuelle, ce qui serait en effet souhaitable.

D'autre part, le budget prévisionnel du projet, de 12,85 M€, a été dépassé. Le coût final du projet s'est élevé à 14,75 M€ soit +15 % par rapport au montant initial.

En revanche, la gestion des ressources humaines et de la paye ainsi que le suivi de la masse salariale au sein de la DGAC continuent de reposer sur une multiplicité d'applications informatiques dont la fiabilité est réduite. La modernisation rapide de cet outil incomplet doit assurer la convergence vers l'opérateur national de paye et doter la DGAC d'un système d'information dans lequel l'ensemble des fonctions de gestion des personnels, gestion de la paye, suivi des effectifs et de la masse salariale serait effectué au sein d'un même outil.

C - L'inadéquation persistante des indicateurs de performance

Alors que la Cour, à de nombreuses reprises, et, en 2011, le Comité interministériel d'audit des programmes, ont pointé des insuffisances dans les indicateurs de performance, la DGAC n'a finalement procédé qu'à des ajustements très limités. Ainsi, en 2011, la mission comportait 14 objectifs et 20 indicateurs. En 2012, elle comporte 13 objectifs et 21 indicateurs. Les résultats sont donc décevants : le nombre d'indicateurs n'a pas diminué, mais augmenté ; la comparaison européenne reste réduite aux comparaisons globales du taux unitaire de route français et de celui des autres Etats du FABEC, alors que cette comparaison serait utile pour d'autres indicateurs, tel que le taux de croisement hors normes des vols, le pourcentage de vols retardés ou les retards moyens par vols, liés au contrôle aérien ; enfin, certains indicateurs restent déconnectés de l'activité de la DGAC ou d'un intitulé peu clair : un des indicateurs, relatif au recouvrement des recettes, reflète l'action de l'agent comptable, tandis qu'un autre « nombre d'infractions sanctionnées par l'ACNUSA » vise en réalité le respect des couloirs de décollage par les compagnies aériennes.

Au total, il est regrettable que le travail mené en 2011 sur les indicateurs n'ait abouti qu'à des modifications marginales, non susceptibles d'éclairer utilement l'action de la DGAC. La composante de comparaison européenne est négligée alors qu'elle devient cruciale pour la DGAC. Trop des indicateurs suivis reflètent, non la performance de la DGAC mais des événements extérieurs sur lesquels elle a peu ou pas d'influence.

La Cour recommande donc de poursuivre la modification des indicateurs du PAP pour qu'ils reflètent effectivement la performance et la gestion de la DGAC, notamment en introduisant plus systématiquement des éléments de comparaison européenne.

D - Une insuffisante information sur les principaux éléments de dépenses

Le contenu de la justification au premier euro du BACEA est souvent rudimentaire et pourrait être enrichi en particulier pour les dépenses suivantes très importantes :

- *les dépenses informatiques*, qui sont disséminés dans de nombreux programmes et difficilement compréhensibles ;

- *les dépenses d'investissement* : une présentation détaillée des grands programmes et un échéancier récapitulatif des AE et des CP engagés, consommés et budgétés par projets pourraient enrichir l'information sur ce sujet.
- *les dépenses de personnel*. Les déterminants de cette dépense sont très peu explicités, alors que la JPE de titre 2 de la DGAC est concentrée sur un unique programme : son contenu devrait donc être développé. Plusieurs points peuvent être améliorés : le coût moyen par catégorie d'emplois des agents de la DGAC devrait y figurer ; un suivi d'une année sur l'autre des coûts d'entrée et de sortie ainsi que des coûts moyens devraient être présentés en fournissant les éléments d'explication des évolutions brutales ; les principales mesures catégorielles devraient être décrites, en précisant notamment les catégories d'emplois concernées, les dates d'entrées en vigueur, les raisons de la non-consommation partielle ou totale des enveloppes prévues.

La Cour recommande donc de nouveau d'améliorer et d'enrichir la JPE en particulier pour les dépenses de personnel, les dépenses d'informatique et les dépenses d'investissement.

E - La situation de l'opérateur ENAC

Au 1^{er} janvier 2011, l'ENAC a fusionné avec le service de l'exploitation et de la formation aéronautique (SEFA), service à compétence nationale de la DGAC. Depuis 2009, la subvention versée à l'ENAC intègre la rémunération des personnels de la DGAC affectés à l'école. En 2011, du fait de la fusion avec le SEFA, la subvention de la DGAC à l'ENAC passe de 65,5 M€ en 2010 à 102,07 M€ (+56 %) avec l'intégration de la rémunération des personnels du SEFA au sein de l'école et la participation de la DGAC au financement des activités qui relevaient auparavant du SEFA.

Selon le PAP 2012, le plafond d'emplois 2011 de l'opérateur a été surévalué au moment de la fusion : « la base de référence retenue des ETP du SEFA au 31 décembre 2010 était de 393 ETP alors que l'exécution n'a été que de 379 ETP ». La réduction des effectifs d'une année sur l'autre est donc limitée : -1,8% pour les effectifs de l'ENAC en 2011 mais pas de diminution pour le SEFA. En outre, mesuré à cette aune, le plafond d'emplois 2012 semble trop élevé (878, le réalisé 2011 étant déjà significativement inférieur à 866).

Par ailleurs, la baisse des emplois sous plafond est compensée par une hausse régulière des emplois « hors plafond », financés par

ressources propres de l'ENAC. Ces emplois progressent de 26 en 2010 (ce qui était déjà supérieur aux prévisions de la loi de finances) à 39 en 2011 (40 en 2012).

Dans le cadre du prochain triennal, un plafond d'emplois plus exigeant pour l'opérateur ENAC devrait donc être fixé, et le nombre d'emplois « hors plafond » devrait être, soit limité, soit adossé à des ressources propres suffisantes.

Enfin, à l'issue de la fusion SEFA-ENAC, il apparaît que le budget de l'ENAC est dépendant pour plus des trois quarts de la subvention de la DGAC, laquelle a en outre abondé la trésorerie de l'ENAC de 1,13 M€ en 2011. Les ressources propres de l'ENAC apparaissent en revanche modestes au regard des ambitions de l'école.

Dans ce contexte budgétaire restreint, la question de la gratuité de la formation des élèves pilotes de ligne se pose, car, une fois formés, ils travaillent pour des compagnies aériennes ou d'autres entreprises privées liées au milieu aéronautique. L'avenir de ce dispositif doit être envisagé en fonction de la capacité de l'ENAC à poursuivre la réduction de ses coûts de fonctionnement, à augmenter la rentabilité d'emploi de ses actifs et à trouver de nouveaux financements.

III - Une ponction financière croissante sur les compagnies aériennes

Le BACEA est principalement alimenté, en recettes d'exploitation, par des recettes de navigation aériennes, perçues sur les usagers (compagnies aériennes notamment) pour services en route et services terminaux. La redevance de route représente à elle seule environ 64% des ressources d'exploitation du BACEA.

Le BACEA perçoit également des redevances de surveillance et de certification, des redevances liées à l'activité de contrôle aérien outre-mer, ainsi que d'autres recettes (recettes commerciales, etc).

Le budget annexe reçoit enfin une quotité croissante de la taxe d'aviation civile (17% des recettes d'exploitation en 2011).

A - Des recettes de navigation aérienne qui bénéficient de la reprise du trafic et d'augmentations substantielles des taux de redevances

1 - La hausse du trafic

La loi de finances pour 2011 avait été construite sur une hypothèse de croissance des UDS (unité de service traitant le trafic à la base de la facturation des redevances⁶) de +2%. Leur croissance a finalement été supérieure : ainsi, selon le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, 2011 est une année « record » pour le transport aérien en France (+7% en 2011 par rapport à 2010 en flux de passagers). De même Eurocontrol estime en décembre 2011 la progression du trafic en France à +6,4%, après -0,2% en 2010. Cette année devrait rester exceptionnelle : pour 2012, il est prévu que le trafic n'augmente que de 0,8%, puis de 2,2% en 2013.

Les recettes de l'année 2011 se sont situées à un niveau très proche de la prévision de la LFI : 1 467 M€ en loi de finances initiale, 1 470 M€ en exécution, soit un écart d'à peine 0,2%. La taxe d'aviation civile a été plus importante que prévue (312 M€ contre 310 M€ prévus) tandis que les redevances outre-mer ont été légèrement moins élevées que ne l'envisageait la loi de finances.

Ce résultat amène à poser la question de la surévaluation des recettes en loi de finances initiale. En effet, depuis plusieurs exercices, la Cour relève que les recettes atteignent un niveau décevant par rapport à la prévision ; et, en 2011, les recettes correspondent globalement à la prévision, mais dans une conjoncture meilleure qu'initialement prévu, qui aurait pu se traduire par des suppléments de recettes. Tel n'a pas été le cas.

La Cour recommande, pour les années à venir, une évaluation prudente des recettes, d'autant plus nécessaire que le trafic aérien devrait rapidement se tasser en France.

2 - L'augmentation significative des taux de redevances

L'année 2011 se caractérise par des hausses substantielles du taux unitaire de la redevance de route (+3%), et de la RSTCA (+4,5%). Les années suivantes prévoient une modération de la redevance de route, mais

⁶ Qui dépendent de la masse au décollage et de la distance parcourue par les aéronefs.

des augmentations, de nouveau significatives, du taux des redevances pour services terminaux.

La raison des augmentations des taux unitaires des redevances en 2011 est d'abord à rechercher dans l'augmentation de l'assiette des coûts. En effet, chaque année, le taux de redevance est fixé en divisant l'assiette des coûts par le nombre d'unité de services projeté. Sur la période 2011-2014, l'assiette des coûts à couvrir par la DGAC s'accroît d'environ 30 M€ par an, en particulier en raison de l'augmentation des dépenses de personnel, de fonctionnement, et d'amortissement.

Or, la DGAC doit normalement participer à un objectif de modération moyenne, au niveau européen, des redevances de navigation aérienne. Ainsi, l'objectif européen vise une baisse de 10,1% en euros constants 2009 sur la période 2012-2014, qui, pour être respecté, exigerait que la DGAC revienne sur l'évolution prévue des redevances de navigation aérienne.

3 - L'augmentation de l'assiette des redevances liée à l'apurement dès 2011 du sous-recouvrement de 2009

La hausse du taux unitaire de redevance de route en 2011 résulte d'une augmentation particulièrement importante de l'assiette des coûts sur cet exercice. Un des facteurs contribuant à cette augmentation est, en 2011, l'intégration dans l'assiette des coûts de la totalité du sous-recouvrement de 2009.

Avec le passage, en 2010, au système dit de performance, et à la disparition, en principe, du mécanisme correcteur⁷, il a été décidé d'apurer la dette pendante du BACEA à l'égard des compagnies aériennes suite aux sur-recouvrements opérés jusqu'en 2009. Cette dette s'élevait, à la fin de l'exercice 2010, à :

- 30,265 M€ pour la redevance de route ;
- 3,134 M€ pour la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne.

Pour apurer ce solde, il a été décidé tout d'abord de l'augmenter : c'est ainsi que, pour la redevance de route, la DGAC a obtenu d'imputer dès 2011 l'intégralité du sous-recouvrement de fin 2009 (-17,536 M€) dans l'assiette des coûts, malgré la persistance d'un solde significatif de sur-recouvrement des années antérieures (de 30,2 M€). Cette décision,

⁷ Dès lors que le trafic ne varie pas de plus de 2% (en plus ou en moins) par rapport à la prévision.

qui résulte d'un arbitrage interministériel, a été motivée par le niveau d'endettement du BACEA.

L'apurement de la dette à l'égard des compagnies aériennes, qui s'élevait ainsi à 47,8 M€ fin 2011 s'opèrera donc de la manière suivante :

- pour la redevance de route, apurement sur 2012 et 2013 (26,262⁸ M€ en 2012 et 21,539 M€ en 2013) ;
- pour la redevance pour services terminaux, apurement dès 2011 de la dette de 3,1 M€ de la DGAC à l'égard des compagnies aériennes (réduction de l'assiette des coûts).

Présentée comme un adjuvant pour un budget annexe fortement endetté, cette augmentation de la dette du BACEA à l'égard des compagnies aériennes n'a en rien permis de limiter la croissance de la dette. En revanche, elle a contribué à accroître la pression financière que le prestataire de services aériens exerce sur les compagnies aériennes en France, et en particulier, la compagnie nationale. Cette opération a ainsi constituée un apurement asymétrique au détriment des usagers et au bénéfice du BACEA, ce qui est anormal.

Conclusion sur les redevances de services du contrôle aérien : leur hausse régulière appelle deux observations :

- elle se traduit dans une ponction financière en nette augmentation sur les compagnies aériennes, et singulièrement Air France ;
- elle s'inscrit dans le principe selon lequel les redevances doivent en tout état de cause couvrir les coûts, ce qui, malgré les aménagements apportés par le système de performance, n'est pas en soi incitatif à la performance du système de contrôle aérien, dans la mesure où les usagers préfèrent malgré tout des hausses de prix à l'interruption du service de contrôle aérien.

4 - L'année 2011 est la deuxième année d'application du nouveau mécanisme dit « de performance »

Les règlements européens du 6 décembre 2006 établissant un système commun de tarification des services de navigation, et du 21 octobre 2009 modifiant les règlements « ciel unique », ont prévu la généralisation des incitations à la performance, combinées à un système de cohérence des objectifs au niveau communautaire pour 2012.

⁸ Dont la majorité est issue de sur-recouvrements 2006 qui, six ans plus tard, sont encore à apurer en partie....

Dans ce contexte, le décret n°2009-1609 du 18 décembre 2009 a supprimé le mécanisme correcteur et adopté, à compter du 1^{er} janvier 2010, un système conforme aux nouvelles règles européennes. L'article 4 du décret prévoit ainsi que « la redevance de route et la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne prévues aux articles R. 134-1 et R. 134-3 font l'objet, pour la métropole, d'un système d'incitation ».

Ce décret prévoit donc :

- un partage des risques liés aux variations de trafic : si le nombre d'unités de service diffère de 2% au plus de la prévision, aucun ajustement n'est opéré sur le taux fixé de la redevance ; entre 2% et 10% de différence, les usagers sont impactés (positivement ou négativement) à hauteur, au plus, de 70% de la différence ; au-delà de 10% de divergence, toute la différence est répercutée sur les usagers⁹ ;
- un système d'incitation en fonction de la maîtrise des coûts et d'objectifs de qualité du service de navigation aérienne. A titre d'exemple, il est possible de fixer des modulations financières pour les redevances (au-dessus ou en dessous des coûts attendus) en fonction de la qualité de service. En outre, un opérateur qui parviendrait à réduire ses coûts au-delà des objectifs acceptés conservera le bénéfice des économies réalisées.

Ce système est indéniablement meilleur que le précédent qui se caractérisait par une absence d'incitation à la performance et une opacité liée au système du mécanisme correcteur. Il n'en est pas pour autant parfait :

- le système ne s'éloigne pas d'une couverture des coûts par la redevance. En pratique, le taux unitaire de la redevance de route et de la RSTCA restent obtenus en divisant les coûts fixés par le nombre d'unités de service payantes estimées sur la période ;
- le système n'écarte pas tout mécanisme correcteur dès lors que le trafic divergerait de plus de 2% par rapport à la prévision.

enfin le décret n° 2011-1964 du 23 décembre 2011 augmente le champ des coûts pouvant faire l'objet d'un ajustement d'assiette des redevances (dans la mesure où ils résulteraient de facteurs hors du

⁹ Ceci se traduit par une exposition maximale en recettes de 4,4% pour la DSNA, soit: 100% de non recouvrement dans la fourchette +/- 2%, et 30% d'exposition entre 2% et 10%. Au total, $2\% + (10-2) \times 30\% = 4,4\%$.

contrôle du prestataire de services de navigation aérienne). Il s'agit par exemple des coûts liés à l'augmentation des contributions au CAS *Pension* au-delà de la prévision, ou des hausses non prévues de taxes.

5 - La redevance océanique ne peut pas couvrir la totalité des coûts de la navigation aérienne outre-mer

La redevance océanique de navigation a été créée par le décret en conseil d'Etat n°2009-1648 du 23 décembre 2009. Elle s'applique « dans l'espace aérien confié à la France par l'OACI ou pour lequel les services de la navigation aérienne ont été délégués à la France par un Etat tiers ».

Elle vise à faire financer le contrôle des vols de transit outre-mer : jusqu'en 2010, ces prestations étaient gratuites pour les compagnies transitaires, le coût global des services de navigation aérienne outre-mer était donc uniquement supporté, via la RSTCA d'outre-mer, par les avions atterrissant en décollant, alors qu'en métropole, il est principalement financé par les avions en route.

De ce fait, le taux unitaire de la RSTCA outre-mer avait nettement augmenté de 2003 à 2009. La création de la redevance océanique visait à rééquilibrer la charge des coûts de surveillance. Elle a été compensée par une diminution de près de 21% du taux unitaire de la RSTCA outre-mer, qui passe de 15,20 € à 12 €.

Depuis l'année 2011, la DGAC distingue la RSTCA outre-mer et la redevance océanique. Au titre de ces deux redevances, la LFI 2011 attendait une recette de 45 M€ (33 M€ pour la RSTCA et 12 M€ pour la redevance océanique). En exécution, les recettes sont proches : 31 M€ pour la RSTCA et 12,8 M€ pour la redevance océanique. Après une année de « rodage », le système mis en place en outre-mer semble donc fonctionner de manière satisfaisante en 2011. Toutefois, cette évolution occasionne apparemment certains changements de route des compagnies aériennes qui, réalisant un bilan précis des surcoûts liés à la redevance comparés aux surcoûts (principalement le carburant) liés aux changements de routes, en ont conclu, dans certains cas, à un déroutement des aéronefs. La redevance atteindrait donc d'ores et déjà certaines limites. Dans ce contexte, le taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par les redevances outre-mer, qui s'établit en 2011 à 40 %, pourrait avoir atteint un certain plafond. La question de la dimension des services de contrôle aérien outre-mer pourrait, dès lors, se poser.

6 - Les redevances de surveillance et de certification

Quinze redevances de surveillance et de certification couvrent des coûts liés aux prestations de contrôle technique et d'octroi de titres effectués par la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) et les services techniques de l'aviation civile.

Leurs tarifs sont fixés par voie réglementaire, sauf exception (ex : redevances relatives à l'autorité de surveillance, dont le montant est fixé par la LFI). Ces redevances concernent des opérateurs variés : constructeurs, ateliers d'entretien, compagnies aériennes, exploitants aériens, aéroports, personnels navigants, organismes de sûreté, etc.

Le dispositif de redevances de surveillance et de certification, créées en 2004, s'était stabilisé en 2008, après deux années au cours desquelles les recettes avaient été très sensiblement inférieures aux prévisions. Cette stabilisation se confirme en 2011 avec un résultat proche des prévisions de la LFI, quoique inférieur de 4% à la prévision (mais en hausse de +9,8% par rapport à 2010).

B - L'affectation d'une part croissante de la taxe d'aviation civile au BACEA

La taxe d'aviation civile (TAC) s'est substituée à compter du 1^{er} janvier 1999 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. Le paiement s'effectue mensuellement.

Le produit de la TAC est partagé entre le budget général et le budget annexe. Depuis 2008, le BACEA bénéficie ainsi d'une fraction croissante de la taxe d'aviation civile. En 2011, la fraction de la TAC affectée par la loi de finances au BACEA est de nouveau augmentée, passant de 79,77 % à 80,32 %, afin de couvrir le transfert budgétaire de 219 ETP du Service National d'Ingénierie Aéroportuaire (SNIA) du programme 217 vers le BACEA. En outre, cette part a été accrue en cours d'année à hauteur de 3 M€ par la loi de finances rectificative n° 2011-1987 du 28 décembre 2011, en compensation du financement d'opérations de remontée de l'épave du vol AF 447 d'Air France.

Depuis 2009, les opérations afférentes à la recherche de l'Airbus A 330-200 du vol AF 447 d'Air France, ont donné lieu à des dépenses d'un montant global de 34 M€ pour les autorités françaises, dont 15 M€ directement engagés par le BACEA, hors fonds de concours.

En 2011, un accord a prévu qu'Air France et Airbus financent les opérations de recherche de l'épave pour un montant compris entre 7 et 8 M€, le reste des coûts étant à la charge de l'Etat, qui a ainsi financé la remontée de l'appareil. Aux termes d'un accord interministériel, cette dépense devait être assumée à parité par le BACEA et par le budget général.

En pratique, l'opération a conduit à un redéploiement des crédits du BACEA à hauteur de 3 M€ au sein du programme 614 (montant des dépenses financées par les crédits initiaux du BACEA). Le financement du complément de 3 M€ par le budget général a donné lieu à une compensation intégrale pour le budget annexe. En dépenses, ont été ouverts sur le BACEA, 3 M€ de crédits supplémentaires, gagés par une annulation de même montant sur le programme 203 du budget général. En recettes, une compensation de 3M€ a été inscrite en loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 pour rétablir l'équilibre du budget annexe, et une affectation supplémentaire de 3 M€ de TAC a permis d'équilibrer sa trésorerie.

En 2012, la part de TAC revenant au BACEA sera de 80,91% et celle revenant au budget général de 19,09%, conformément aux dispositions de l'article 45 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007, de finances pour 2008. Cette proportion sera donc inférieure à celle finalement appliquée en 2011. La DGAC a cependant tenté, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, d'accroître la part de taxe affectée au BACEA. Un amendement affectant 100% de la TAC au budget annexe a ainsi été rejeté par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale¹⁰.

L'objectif actuel de la DGAC est en effet d'obtenir l'intégralité de la taxe d'aviation civile pour le BACEA. Cette taxe vient couvrir un certain nombre d'activités qui occasionnent des coûts ne pouvant être intégralement couverts par les redevances, comme les coûts de l'outre-mer ou ceux des activités de surveillance. Or, la DGAC estime à environ 100 M€ par an ces coûts non couverts, ce qui correspond à peu près à la part de TAC encore affectée au budget général.

Cette présentation analytique par la DGAC des coûts « non couverts » pose des problèmes de fond :

- d'abord, les activités « non redevançables » que la TAC vient principalement couvrir, augmentent de manière importante

¹⁰ La Commission pour avis du Sénat (commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire) s'était également prononcée en faveur d'une affectation plus large de la TAC au BACEA.

entre 2010, où la DGAC les évaluait à 187 M€, et 2011 où leur montant serait de 215 M€, soit une évolution non expliqué de *+15% en une année* ;

- la TAC compense depuis plusieurs années l'insuffisance du produit des redevances¹¹. Or, l'affectation d'une part de taxe à un budget annexe n'est justifiée que pour autant qu'elle compenserait l'insuffisance des redevances consécutive à des décisions tarifaires prises par l'Etat (ex : décision souveraine d'exonérer certains vols de redevances, comme les vols militaires, étalement dans le temps de la montée en puissance des redevances de surveillance et de certification), 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, avec un certain effet redistributif entre compagnies¹² ; en-deçà, elle ferait peser sur le budget annexe des dépenses indues de nature à déséquilibrer son exécution. Or, ce seuil n'a pas fait l'objet d'une détermination précise et objective.

La Cour estime donc qu'il serait souhaitable de disposer d'une évaluation indépendante de la part des coûts non couverts par les redevances et la taxe d'aviation civile actuellement affectée au BACEA

En faisant porter le débat sur les coûts non couverts et la question d'une affectation à 100% du produit de la taxe d'aviation civile au BACEA, la DGAC occulte la question centrale, qui est celle de l'évolution exagérée des coûts à couvrir. En effet, la ponction, qu'il s'agisse de taxe ou de redevances, est opérée sur le secteur aérien dont la situation en France n'est pas favorable malgré la reprise du trafic ; ainsi, un secteur qui emploie 100 000 personnes est sollicité de manière croissante pour assurer la couverture des coûts d'un service de 10 000 agents, de surcroît en situation de monopole.

Au surplus, en dépit de ces coûts élevés (la redevance de route 2012 sera supérieure, en France, de 10% à l'objectif européen¹³), la

¹¹ Ce qui produit un effet redistributif, car contrairement aux redevances de navigation aérienne, les redevables des nouvelles redevances sont différents des redevables de la TAC.

¹² Si les redevables des redevances et de la TAC sont des compagnies aériennes, la TAC porte proportionnellement plus sur des compagnies domestiques que la redevance de route.

¹³ La décision (UE) n° 2011/121 du 21 février 2011 de la Commission européenne fixe comme « objectif d'efficacité économique » un niveau moyen pondéré pour 29 états de la redevance de route pour services de la navigation aérienne de 57,88€ en

performance du contrôle aérien français n'est pas excellente si on se réfère par exemple à l'indicateur de retard moyen par vol lié à la navigation aérienne. On peut ainsi noter que, par recommandation du 23 novembre 2011, la Commission européenne a demandé à la DGAC de viser un objectif plus ambitieux pour les retards pour cause ATM, à 0,4 minute de retard moyen par vol.

La Cour recommande de 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.

C - Le BACEA bénéficie d'autres ressources

Outre les recettes strictement commerciales, et l'emprunt qui sera détaillé *infra*, la plus remarquable de ces ressources financières est le retour dont bénéficie le BACEA sur le CAS ***Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat***, mesure dérogatoire introduite en loi de finances pour 2011. Pour l'année 2011, le retour prévu sur les cessions immobilières était fixé à 8 M€. L'exercice s'achève sur une certaine déception, avec seulement 5,427 M€ de recettes. En 2012, le produit attendu est fixé à 7 M€, ce qui paraît de nouveau assez ambitieux.

IV - Des dépenses en augmentation

A - Les personnels

1 - Une baisse de la masse salariale du fait notamment des mesures de périmètre et du report de la mise en œuvre des mesures catégorielles

Depuis 2009, l'ensemble des emplois et des crédits de titre 2 de la DGAC est regroupé au sein de l'action *Ressources humaines et management* du programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*.

Les dépenses de personnel de la DGAC constituent le poste principal de dépenses de la mission. En 2011, la part des charges de

2012, 55,87€ en 2013 et 53,92€ en 2014 en euros 2009, partant de 59,97€ en 2011 (soit une tendance annuelle de -3,5%). Le redevance de route en France sera de 64,49 € par UDS en 2012.

personnel dans les dépenses brutes du budget annexe représente environ 50 % des dépenses.

Sur la période 2008-2011, la croissance des dépenses de personnel du BACEA est importante, avec en moyenne +3,95 % par an alors que les dépenses du budget général ont dans le même temps légèrement diminué (-0,75 % en moyenne).

En 2011 toutefois, les dépenses de personnel ont baissé de 1,05 %. Hors cotisations au CAS Pensions, les dépenses de titre 2 baissent de 2,39 %. A l'issue de la gestion 2011, 1 071,7 M€ ont été consommé par la DGAC pour une LFI de 1 087,7 M€, soit un solde positif de 16 M€, qui a permis un mouvement de fongibilité asymétrique à hauteur de 6 M€.

Ce constat de réduction des dépenses de titre 2 doit être analysé à la lumière des éléments suivants :

- l'absence de mise en œuvre en 2011 de mesures catégorielles en faveur des personnels. L'enveloppe prévue à ce titre en LFI 2011 de 7,8 M€ en application du protocole social 2010-2012 n'a pas été consommée sur cet exercice, ce qui devrait conduire à augmenter d'autant la prévision de dépenses pour l'année 2012 ;
- les mesures de transfert réalisées en 2011 qui représentent au total pour le programme 613 une économie de -21,67 M€¹⁴. Si cette mesure de périmètre est neutralisée, ces dernières augmentent en 2011 de 0,96 % et ne baissent plus que de -0,4 % hors cotisations au CAS *Pensions*.

Pour l'année 2012, les prévisions de dépenses en matière de crédits de titre 2 s'élèvent à 1 104,69 M€ contre 1 087,8 M€ en LFI 2011 soit une augmentation de +1,56 %. Cette hausse prend en compte une mesure de périmètre relative au transfert du budget général vers le budget annexe de 40 ETPT pour un montant de 2,35 M€¹⁵. Toutefois, en neutralisant l'effet des cotisations aux CAS Pensions, les dépenses de personnel sont quasiment stabilisées entre 2011 et 2012 (+0,56 %).

¹⁴ Transfert de 378 ETP et -29,76 M€ du programme 613 vers l'ENAC au titre de la fusion ENAC/SEFA ; transfert de 219 ETP et 8,09 M€ en provenance du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* vers le programme 613 du budget annexe. Au total, ceci représente une perte nette de 159 ETP et une économie de 21,67 M€ pour le BACEA

¹⁵ Cette mesure de transfert vise au regroupement des moyens humains du Service National d'Ingénierie Portuaire (SNIA) sur le budget annexe au titre des moyens humains du SNIA en outre mer.

2 - Les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale

a) L'impact du schéma d'emplois¹⁶

Pour l'année 2011, la DGAC prévoyait une économie de 8,7 M€ générée par une suppression de 188 ETP dans le cadre de l'application de la règle du non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite. En exécution, l'économie s'élève à 8,2 M€.

b) Les mesures catégorielles

Les mesures catégorielles accordées aux personnels de la DGAC sont définies dans le cadre de protocoles sociaux. Un protocole social couvre normalement les années 2010-2012. La LFI 2011 prévoyait à ce titre un montant de 7,8 M€, enveloppe qui intégrait déjà la non-consommation partielle de l'enveloppe de 2010¹⁷. Mais cette enveloppe n'a finalement pas été consommée et *aucune dépense au titre du protocole 2010-2012 n'est intervenue en 2011 ; sa pleine application est donc reportée en 2012*.

Pour 2012, une enveloppe de 3,8 M€ est consacrée aux mesures de revalorisation catégorielle. Il convient donc d'y ajouter l'intégralité de l'enveloppe indemnitaire prévue pour 2010 et 2011. De sorte qu'en 2012, c'est la totalité du coût du protocole 2010-2012 qui devrait peser sur le BACEA, soit un montant de 11,64 M€.

Sur la période 2010-2012, le montant total des dépenses au titre des mesures catégorielles s'élève à 13,24 M€ si l'on inclut les 1,6 M€ au titre du protocole 2007-2009, mais versée en 2010, ou 11,64 M€ si on les exclut. Ceci correspond globalement à la moitié des économies générées par le schéma d'emplois triennal (24 M€). Par ailleurs, le budget prévu pour la réforme des personnels navigants¹⁸, évalué à 0,8 M€, n'a apparemment pas été consommé. En considérant que ce coût reste encore à payer, le total des dépenses catégorielles s'élèverait alors à plus de la moitié des économies générées par les suppressions d'emplois.

¹⁶ Impact de la variation des effectifs, estimé égal au produit du coût moyen des effectifs entrants et des effectifs sortant (en ETPT)

¹⁷ Sur le montant de 6 M€ prévu en 2010, seul 1,6 M€ a été consommé et la part prévue au titre du protocole 2010-2012, d'un montant de 3,44 M€, a également été différée. En effet, le protocole, remis en cause par une partie des syndicats, n'est toujours pas appliqué

¹⁸ Elle a été réalisée par le décret 2011-502 fixant les règles applicables au personnel navigant de la DGAC.

En conclusion, *le suivi des mesures catégorielles prévues puis réalisées est très difficile*. Or, les personnels de la DGAC percevront en 2012 des primes assez substantielles au titre de la période 2010-2012 ou même des reliquats correspondants au protocole 2007-2009. Compte tenu des montants en jeu, l'ensemble des mesures prévues ainsi que leurs réalisations effectives ou leurs reports ne sont pas suffisamment explicités dans les PAP et les RAP. *Il conviendrait donc de développer en détail la consommation de ces enveloppes au titre des prochains documents budgétaires.*

c) L'impact du GVT positif¹⁹ et du GVT négatif²⁰

Les personnels de la DGAC ont connu en 2011 une évolution de leur rémunération liée au GVT positif qui s'élève à 9,8 M€, soit un montant inférieur à la prévision de 12,4 M€. Le montant prévu au titre du GVT négatif s'élève à -14,3 M€ ce qui est conforme à la prévision de -14,4 M€. Le PAP 2012 prévoit à ce titre un montant de -9,37 M€ ce qui correspond à une baisse de 34 % qui traduit, soit une hausse du coût des effectifs entrants, soit une baisse du coût des effectifs sortants. A cet égard, le PAP 2012 prévoit bien, par rapport à l'exécution 2011, une hausse des coûts d'entrée de 4 % et une baisse des coûts de sortie de 11 %, cette baisse étant étonnante et en tout état de cause atypique. Selon la DGAC, elle résulte de différents facteurs, incluant notamment des changements méthodologiques.

d) Les revalorisations générales

La LFI 2011 prévoyait une augmentation de la masse salariale de 1,15 M€ correspondant à l'effet en 2011 de la revalorisation du point fonction publique intervenue au 1^{er} juillet 2010. L'exécution est conforme à la prévision. La LFI prévoyait également un montant de 0,2 M€ pour le paiement de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). Aucun versement n'est intervenu en 2011, la DGAC indiquant à ce sujet que les premiers versements des indemnités dues seraient effectués à partir de 2012, la mise en œuvre du dispositif ayant pris du retard.

¹⁹ Le GVT positif (ou effet de carrière) retrace l'incidence positive sur la masse salariale des avancements (à l'ancienneté, aux choix, par concours interne, etc.) et de l'acquisition d'une technicité.

²⁰ Le GVT négatif (ou effet de Noria) traduit l'économie naturelle due à l'écart des rémunérations entre les agents sortants et entrants. Il est estimé égal au produit des effectifs sortants (à périmètre constant) par la différence entre les coûts moyens des entrants et des sortants.

3 - Le coût moyen est en augmentation

La rémunération globale moyenne (traitement brut, primes et indemnités et cotisations sociales hors CAS Pensions) des personnels de la DGAC est en augmentation. En 2011, le coût moyen des administratifs et cadres augmente ainsi de 3 % tandis que celui des ouvriers et personnels navigants²¹ est en hausse de 15 % par rapport à 2010.

En outre, à l'exception des ouvriers et personnels navigants, *le taux de primes excède largement la moitié du salaire des agents de la DGAC* pour représenter 79 % du salaire des administratifs et cadres et respectivement 111 % et 161 % de celui des IESSA/TSEEAC et des ICNA.

Les coûts d'entrée et de sortie connaissent également des évolutions erratiques caractérisées, selon les catégories d'emplois étudiées, par des hausses ou des baisses brutales. Ainsi, le coût d'entrée des ICNA baisse de 35 % entre 2010 et 2011 et augmente de 43 % entre l'exécution 2011 et la prévision affichée en PAP 2012. De même, le coût de sortie des administratifs et cadres augmente de 33 % entre 2010 et 2011 et baisse de 32 % entre l'exécution 2011 et la prévision affichée en PAP 2012. Ces évolutions ne sont ni commentées, ni explicitées dans les documents budgétaires.

4 - Composition des personnels de la DGAC

La prévision de consommation d'emplois de la DGAC s'élevait à 11 268 ETPT en LFI. Au terme de la gestion, la consommation moyenne annuelle s'établit à 11 094 ETPT, soit un écart de 174 ETPT. On constate donc en 2011, tout comme en 2009 et en 2010, une sous-consommation du plafond d'emplois.

La DGAC est composée en 2011 de 29 % d'administratifs et cadres, 37 % d'ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA), 28 % d'ingénieurs électroniciens des systèmes de sécurité aérienne (IESSA) et techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC) et 6 % d'ouvriers et personnels navigants. La structure des emplois du programme se caractérise par une prédominance

²¹ En application de l'article 2 du décret n° 58-449 du 24 avril 1958 portant statut du personnel navigant professionnel du secrétariat général à l'aviation civile et commerciale, « le personnel navigant (...) est classé dans l'un des grades suivants :

- I. chef pilote, chef pilote adjoint, instructeur de pilotage ;
- II. chef instructeur de parachutisme, instructeur de parachutisme ;
- III. mécanicien navigant.

des ICNA (37 %), catégorie pour laquelle les coûts moyens sont les plus élevés et pour laquelle le taux de primes atteint 160 %.

Pour l'année 2011, le solde entrées/sorties s'établit à - 173 ETP au lieu des - 188 ETP prévus en LFI. Ce solde intègre les effets du transfert du SFA vers l'ENAC. A périmètre courant, la DGAC a respecté son schéma d'emplois. Le mouvement de départs non compensés par des entrées est appelé à se poursuivre en 2012, avec un solde évalué à - 132 en PLF 2012.

Au regard des 331 départs à la retraite prévus par le PAP 2011, le nombre de recrutements envisagés par la DGAC aboutissait à un taux de non-remplacement²² (TNR) de 57 %. A l'issue de la gestion 2011, le nombre de départs à la retraite est plus élevé que prévu (373 réalisés contre 331 prévus) et les suppressions d'emplois sont moins importantes (173 réalisées contre 188 prévues), soit un *taux de non remplacement de 46 %, en baisse de 11 points par rapport à la prévision. La DGAC n'a pas strictement appliqué la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux en 2011.*

Par catégorie, l'effort de réduction des effectifs est concentré sur les cadres et administratifs ainsi que les ouvriers, catégories moins coûteuses. Il ne porte pas sur les ingénieurs électroniciens des systèmes de sécurité aérienne (IESSA) et techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEC). Cette catégorie représente en effet la seule pour laquelle le solde des entrées/sorties est systématiquement positif avec, notamment en 2011, 81 recrutements pour 49 départs en retraite. L'effort de suppression porté par les ICNA, dont le TNR s'établit à 57 % en 2011 et 59 % en 2012, est ainsi en partie annulé par les importants recrutements d'IESSA et de TSEEC, qui auraient vocation, dans le cadre du protocole sociale 2010-2012, à accéder à la catégorie supérieure.

En 2012, la DGAC prévoit la suppression de 132 ETP pour 296 départs à la retraite, soit un TNR de 45 %.

En conclusion, si la DGAC avait pour la première fois en 2010 respecté le principe du non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite, cette règle n'a pas été respectée en 2011, et elle ne le sera pas non plus en 2012.

La Cour recommande de maîtriser les dépenses de personnel, non pas à la faveur de changements de périmètre, ou du fait de la non mise en œuvre subie du dernier protocole social, mais en respectant strictement

²² Le taux de non-remplacement correspond aux suppressions en ETP rapportées au nombre de départs à la retraite.

les prescriptions de non remplacement des agents partant à la retraite et de plafonnement du retour catégoriel. La proportion salaire / primes doit aussi être réduite, en particulier pour les catégories IESEA/TSEAC et ICNA où le taux de prime approche ou excède 100%.

B - Les dépenses d'exploitation augmentent nettement en 2011

Les dépenses de fonctionnement ont nettement augmenté en 2011, passant de 1 003,681 M€ (hors titre 2) à 1 076,975 M€, soit une augmentation de 7,3% en un an.

Les dépenses du seul titre 3 se sont accrues de 4,75% en 2011. Ces dépenses sont impactées par deux éléments : d'une part les prestations versées à des organismes extérieurs, notamment Eurocontrol, d'autre part le niveau de la dotation aux amortissements. En 2011, ces deux éléments ont joué dans le sens de la modération des dépenses de fonctionnement : les versements aux organismes extérieurs ont diminué de 4,2% et la dotation aux amortissements a été exécutée à 153 M€ pour une estimation de 160 M€. Cette disparité, qui existe depuis 2008, entre dotation prévue en loi de finances et dotation réalisée, 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.

Ces deux éléments représentent une économie de fonctionnement de 16 M€ par rapport à 2011. En retraitant ces éléments, *les dépenses de fonctionnement sont en augmentation de +9% en 2011 par rapport à 2010.*

L'augmentation des dépenses de fonctionnement est surtout le fait de deux programmes : le programme 612 « Navigation aérienne » (dépassement de 21 M€ par rapport à la prévision de LFI 2011) et le programme 614 (dépassement de 10 M€ par rapport à la prévision de LFI 2011).

Le taux de consommation des crédits en 2011 excède nettement 100%, du fait en particulier d'une excessive consommation de crédits sur le programme 614 et 612.

Au total, les dépenses de fonctionnement du BACEA, faiblement centralisée ou contrôlées par le secrétariat général, sont insuffisamment pilotées et maîtrisées. Une plus grande implication du secrétariat général sur les demandes de crédit de fonctionnement des entités de la DGAC serait à cet égard souhaitable.

Alors que les coûts de fonctionnement ont augmenté excessivement en 2011, hors éléments extérieurs, la mise en place et le respect d'une norme de dépenses s'impose, ainsi qu'une mutualisation accélérée des fonctions support.

C - Un déficit d'exploitation au lieu d'un bénéfice prévu initialement

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoyait un résultat d'exploitation largement positif, à hauteur de 13 M€. Il a finalement été négatif (-12 M€ en résultat budgétaire, -22 M€ en résultat comptable), soit un écart global de 25 à 35 M€. L'écart s'explique pour les deux tiers par la hausse des dépenses.

Deux constats apparaissent :

- les recettes sont structurellement surévaluées, celles-ci étant, même dans une année aussi favorable que 2011, exécutées légèrement en dessous de la prévision ;
- a contrario, les dépenses sont systématiquement supérieures à la prévision.

Si en 2011, le déficit est limité, en 2012, la situation probablement bien moins favorable du transport aérien risque de nouveau de faire basculer le BACEA dans une situation financière problématique.

S'agissant de l'origine du déficit, il existe deux approches divergentes :

- celle de la DGAC qui consiste à associer déficit d'exploitation et insuffisance de TAC ;
- celle qui opère un lien entre dérive des dépenses et déficit d'exploitation.

En l'absence d'une vision clarifiée sur l'existence, ou non, d'une part résiduelle de coûts non couverts par la redevance et la TAC, et sur le principe d'une couverture intégrale des coûts, sans que des règles permettent de maîtriser leur évolution, ce débat risque de se poursuivre. Une clarification de ces différents aspects est donc nécessaire.

V - LA LIMITATION DES INVESTISSEMENTS ET L'AJUSTEMENT PAR L'ENDETTEMENT

A - LA LIMITATION DES INVESTISSEMENTS

L'ajustement du budget annexe continue de s'opérer en 2011 par la dépense d'investissement. Sont imputées sur le titre 5 « investissement », outre les dépenses d'investissements (acquisition d'immobilisations), les remboursements d'emprunt.

Par rapport aux prévisions de la loi de finances, l'investissement reste significativement inférieur (exécution à 89% des crédits ouverts). La situation est néanmoins contrastée par programme : en 2011, le programme 611 n'a ainsi plus de crédits d'investissement (il s'agissait auparavant de crédits du SEFA) ; le programme 613 (support) a très peu de crédits d'investissements hors emprunt et les consacre aux systèmes d'information ; la navigation aérienne, qui représente 89% des investissements du BACEA, a accru assez sensiblement son effort d'investissement en 2011 (+11,3%), traduisant la montée en puissance de programmes structurants comme « 4flight » (première étape de la mise en œuvre par la France du programme européen SESAR de modernisation des systèmes de navigation aérienne) ; enfin, sur le programme 614 (sûreté) les investissements se sont accrus de +64%. Au total, l'année 2011 amorce un certain redressement de l'investissement du BACEA, qui reste néanmoins à un niveau assez faible.

On peut souligner que des interrogations commencent à apparaître, sur les investissements de navigation aérienne et leur impact sur la performance et la productivité du contrôle aérien. Les usagers, mais aussi la Commission européenne, ont recommandé de clarifier l'impact attendu de programmes comme 4Flight, dont l'enveloppe budgétaire se compte en centaines de millions d'euros.

Dans ce contexte, la Cour recommande que la DGAC recalibre, le cas échéant, les crédits d'investissement demandés en loi de finances, à la lumière de projets à l'utilité rigoureusement démontrée.

B - La montée incontrôlée de l'endettement du budget annexe

En l'absence d'un excédent de la section d'exploitation, et confrontée à d'importantes tombées d'emprunt, la DGAC est contrainte de recourir de à l'emprunt pour des montants importants afin d'assurer

l'équilibre financier global du BACEA. Jusqu'en 2015 au moins, en l'absence d'un excédent significatif de la section de fonctionnement, le recours à de nouvelles avances de l'AFT pour des montants très élevés²³ sera l'unique solution pour que le BACEA puisse faire face aux échéances d'amortissement du principal de sa dette. La dette servira prioritairement à rembourser la dette. Au total, la spirale d'endettement que connaît le BACEA l'a durablement éloigné de ce qui pourrait constituer une dynamique positive de la dette, dans laquelle celle-ci servirait principalement à préfinancer des investissements.

La dette du BACEA approche 1 200 M€ à l'issue de l'exercice 2011. L'explosion de la dette depuis 2009 résulte de l'incapacité du BACEA à contraindre ses dépenses en période de faible trafic, et, du fait que, depuis plusieurs exercices, la section d'exploitation présente un déficit élevé, masqué au fur et à mesure par des artifices comptables, notamment en 2009 et 2010.

L'information communiquée dans les PAP et RAP sur l'endettement est extrêmement réduite, alors qu'il s'agit d'un sujet d'intérêt majeur pour la DGAC, justifiant en outre des mesures dérogatoires comme la récupération d'une partie des produits de cession immobilière ou l'intégration dans l'assiette des coûts 2011 de l'intégralité du sous-recouvrement 2009 malgré des sur-recouvrements encore à apurer remontant pour certains à 2006...

En exécution 2011, avec un niveau d'endettement de 1 161 M€ en fin d'exercice et une capacité d'autofinancement à 143 M€, l'indicateur de dette (ratio de la capacité d'autofinancement sur la dette), devrait s'établir en exécution à un peu plus de 8 années (et non 6,7 années), allant se dégradant en 2012 et 2013. La cible 2013 est donc d'ores et déjà hors d'atteinte.

Enfin, l'incapacité du BACEA à réduire son endettement alors même que des recettes supplémentaires lui ont été octroyées au motif qu'il est fortement endetté fait douter de son aptitude à utiliser de nouvelles affectations de recettes pour se désendetter effectivement.

²³ Toutes choses égales par ailleurs, on peut estimer que le BACEA aura besoin d'emprunter au minimum 200M€ chaque année d'ici 2015.

ANNEXE AU DOCUMENT 2

Tableau n° 7 : Evolution des dépenses d'investissement de 2008 à 2012.

K€	2008	2009	2010	2011 (LFI)	2011 (exécuté)	2012 (LFI)
Investissement	261 362	270 505	290 900	367 700	330 231	393 921
Dont remboursement d'emprunt	103 700	108 000	154 000	181 500	181 500	196 900
Investissement hors remboursement d'emprunt	157 662	162 505	136 900	186 200	148 730	197 021
Var annuelle	-19,36%	3,07%	-15,75%		+8,6%	+32%
Total dépenses BACEA	1 866 760	2 002 272	2 086 729	2 158 832	2 148 713	2 204 784
part investissement	8,5%	8,1%	6,5%	8,6%	6,9%	8,9%

source DGAC

TITRE

43

Tableau n° 8 : évolution de la dette du BACEA, 2005-2013

en millions d'euros	2005	2006 ⁽¹⁾	2007	2008	2009	2010	LFI 2011	LFI 2012	LFI 2013
Autorisation emprunts	103,6	255,6	103,7	103,7	281,8	250,7	194,4	250,3	250,8
Emprunt contracté	80,0	252,8	103,0	103,7	281,8	250,7	194,4	250,3	250,8
Remboursement d'emprunts	100,2	114,3	103,7	103,7	108,0	154,0	181,5	196,9	223,0
Endettement net au 31/12	739,9	878,4	877,7	877,7	1 051,6	1 148,4	1 161,2	1 214,6	1 242,4
Evolution annuelle en %	-2,66%	18,72%	-0,08%	0,00%	19,81%	9,20%	1,12%	4,60%	2,29%
Evolution annuelle en valeur (Meuros)	-20,2	138,5	-0,7	0,0	173,9	96,8	12,9	53,4	27,8

(1) En 2006, deux emprunts ont été contractés, l'un de 149,8 Me pour la reprise des actifs de ADP et l'autre de 103 Me pour couvrir les investissements de l'aviation civile

source DGAC et PAP 2012

Document 3 : Article du Figaro du 1^{er} juin 2010

LE FIGARO.fr
SOCIÉTÉ

La DGAC dans le collimateur de la Cour des comptes



<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2010/06/01/01016-20100601ARTFIG00720-la-dgac-dans-le-collimateur-de-la-cour-des-comptes.php>

Après les RTT abusives des aiguilleurs du ciel, c'est son déficit comptable et son endettement qui sont pointés du doigt.

Elle est l'objet de toutes les attentions. Après une attaque des pratiques de ses aiguilleurs du ciel dans le dernier rapport de la Cour des comptes¹, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) est questionnée sur son budget et son fonctionnement. Une note d'exécution budgétaire sur le sujet a été transmise lundi à la commission des finances de l'Assemblée nationale et Dominique Bussereau, le secrétaire d'État aux transports, a été auditionné mardi à l'Assemblée en présence de sages de la Cour des comptes.

L'institution de la rue Cambon pointe du doigt le déficit récurrent, en termes comptables comme budgétaires, de la DGAC. Les «rapports d'analyse de programme» compilés par la Cour des comptes font ainsi état d'un déficit comptable de l'ordre de 100 millions d'euros en moyenne par an entre 2006 et 2008, pour un déficit budgétaire de l'ordre de 50 millions d'euros.

Le financement de la DGAC est complexe. L'institution, qui dépend du ministère des Transports, touche des redevances et des taxes d'aviation civile payées par les compagnies aériennes pour la prestation de contrôle aérien et de gestion du trafic. Les redevances sont prélevées par Eurocontrol, l'organisme européen de gestion du trafic aérien, qui redistribue les sommes perçues en fonction du trafic sur les différents espaces nationaux.

Les taxes, elles, sont prélevées auprès des compagnies aériennes qui les reportent sur le prix de leurs billets. En 2009, la DGAC a perçu 1,4 milliard d'euros de redevances d'aviation civile et 308 millions d'euros de taxes.

Contrairement aux taxes, les redevances correspondent à des coûts. «Le système est transparent, explique une source gouvernementale. Les redevances sont calculées en fonction des coûts de la DGAC, et modérées par le nombre des mouvements d'une compagnie aérienne dans l'espace français, la distance parcourue et la masse de ses appareils.» Chaque année, la redevance est perçue sur la base d'une estimation de trafic et les surplus perçus sont rétrocédés un an et demi plus tard. Selon la Cour des comptes, les estimations de coûts sont systématiquement trop élevées et masquent un déficit récurrent. «La DGAC a tendance à présenter un budget trop optimiste», explique un membre de la Cour des comptes.

«Effort de productivité»

Au ministère des Transports, on répond que le déficit de trésorerie de 170 millions en 2009 a été compensé par 100 millions d'euros d'emprunt et 70 millions de réduction des dépenses. Une gestion qui porte l'endettement de la DGAC à 1 milliard d'euros et pousse la Cour des comptes à demander davantage d'efforts. «La DGAC a un effort de productivité considérable à faire, explique un membre de la Cour des comptes. Elle a fait des progrès et sait maintenant qui vient travailler dans les tours de contrôle mais elle n'a pas mis fin au système "on ne travaille pas plus d'un jour sur deux"». La masse salariale représente ainsi 55 à 60 % des dépenses de la DGAC.

Interrogé sur le sujet, un fonctionnaire du ministère des Transports explique que «la Cour des comptes est dans son exercice critique» mais que depuis le rapport publié par l'institution en février, «beaucoup de choses sont rentrées dans l'ordre». La DGAC procède maintenant au contrôle systématique des présences dans les tours de contrôle et annonce avoir ainsi mis fin au système des «clairances», ces RTT illicites que les aiguilleurs s'adjugeaient en dehors des heures de pointe. D'autre part, 500 suppressions de postes sont annoncées pour les trois prochaines années.

LIRE AUSSI :

» Le temps de travail des aiguilleurs menace la sécurité²



Fabrice Amedeo

journaliste 16 abonnés

Journaliste. Rédacteur en chef adjoint.

Document 4 : Présentation Stratégique du Projet Annuel de Performance : Avances à des services de l'Etat (programme n°824)

38

PLF 2013

Avances à des services de l'État

Programme n° 824 | PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

Ramon FERNANDEZ

Directeur général du Trésor

Responsable du programme n° 824 : Avances à des services de l'État

L'objet du programme est de permettre à l'État d'octroyer des avances à des services non distincts de l'État.

Les avances ont pour finalité de se substituer à un financement bancaire ou de marché, afin de réduire la fragmentation de la dette des administrations publiques et de diminuer leur charge d'intérêt : en effet, en substituant ainsi à un financement bancaire à taux élevé une ressource levée au taux moyen de la dette négociable de même maturité, la charge d'intérêt pour l'ensemble des administrations publiques est réduite et une créance du secteur privé sur les administrations publiques est remplacée par une créance croisée entre administrations.

En revanche, un tel mode de financement n'a pas vocation à être pérenne, conformément à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dont l'article 24 dispose que « les avances sont accordées pour une durée déterminée ». Un financement par avances ne peut par conséquent constituer qu'un relais financier.

Pilotage et acteurs

Les avances font l'objet de décisions du ministre chargé de l'économie. Chaque décision prévoit le bénéficiaire, le taux de l'avance, sa durée maximale et le montant des sommes avancées, ainsi que, le cas échéant, les modalités pluriannuelles d'un retour à l'équilibre financier.

L'Agence France Trésor (AFT) est chargée de mettre en œuvre les avances décidées par le ministre en charge de l'économie. Le volet performance ne retrace que la conformité de la mise en œuvre aux règles applicables en matière d'avances, fixées par la loi organique relative aux lois de finances (art. 24). Le respect des conditions de financement et de durée des avances constitue la mesure essentielle de la performance de ce programme.

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF 1	Assurer le respect des conditions de financement et de durée des avances du Trésor
INDICATEUR 1.1	Respect de la règle de neutralité budgétaire des opérations, pour l'État
INDICATEUR 1.2	Respect des conditions de durée des avances du Trésor

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF n° 1 : Assurer le respect des conditions de financement et de durée des avances du Trésor

L'objectif retenu est celui d'un respect des règles d'emploi des avances.

Ces règles découlent de l'article 24 de la LOLF, qui dispose que « les avances sont accordées pour une durée déterminée. Elles sont assorties d'un taux qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État ». Elles doivent être strictement appliquées. L'expérience montre en effet que les avances consenties n'ont pas toujours fait l'objet d'un remboursement certain, dans des délais précisément définis, et sans coût pour l'État.

Les conditions de recours à une avance du Trésor tiennent :

- au caractère certain de la ressource financière permettant le remboursement de l'avance, qu'il s'agisse de son montant comme de la possibilité juridique et technique de la mobiliser. Cette condition de dénouement certain est déterminante pour les avances aux organismes tiers qui n'ont pas vocation à recevoir leur trésorerie de l'État et à obérer celle de ce dernier : une avance qui ne serait pas faite en anticipation d'autres ressources équivaut, en effet, à une affectation directe et exclusive d'une partie de la dette de l'État. Ce type de mécanisme, totalement étranger à la gestion financière de l'État, emporte deux risques liés, de contagion (y compris à des organismes tiers) et de négation de la discipline budgétaire ;
- à la neutralité financière de l'avance, pour l'État, cette neutralité étant assurée par la facturation d'un taux d'intérêt au moins égal à celui du titre de dette de l'État de même échéance ;
- à l'information préalable de l'Agence France Trésor (AFT) concernant tous les mouvements afférents à l'opération, afin de neutraliser l'impact de ces opérations sur la gestion de la trésorerie de l'État.

Le respect des conditions de financement et de durée des avances du Trésor est fondamental pour la bonne gestion du compte de concours financiers et constitue également l'élément essentiel de l'amélioration de la performance du présent programme.

La mise en œuvre de l'objectif s'analyse au moyen de deux indicateurs portant sur :

- la neutralité budgétaire des avances, pour ce qui concerne l'État ;
- le respect des conditions de durée des avances.

La mise en œuvre du principe de neutralité budgétaire passe par l'application d'un taux d'intérêt de l'avance au moins égal au taux d'intérêt du titre de dette de l'État de maturité équivalente. Par exemple, une avance de six mois devra faire l'objet d'un taux d'intérêt calculé sur la base du Bon du Trésor à taux fixe et intérêts prépayés (BTF) à échéance de vingt-sept semaines.

Un tel principe est conforme au bon usage des deniers publics. Il évite que les avances ne constituent un mécanisme de subvention à travers un financement à coût nul ou très faible et engendrent, de ce fait, un coût financier supplémentaire pour l'État. Pour autant, l'application d'un tel taux implique, pour l'institution bénéficiaire, un coût presque systématiquement inférieur à celui qu'aurait représenté le recours à une autre source de financement, qu'elle soit bancaire ou de marché.

Le second indicateur porte sur le respect des conditions de durée de l'avance. Chaque avance est prévue pour une durée déterminée, conformément aux dispositions de l'article 24 de la LOLF.

L'indicateur donne le nombre d'avances ayant donné lieu à :

- renouvellement ;
- recouvrement immédiat ou poursuites à cette fin ;
- rééchelonnement ;
- constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances

L'objectif reste celui du strict respect de la règle de durée.

PLF 2013

41

Avances à des services de l'État

PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES | Programme n° 824

PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES

2013 / PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS DEMANDÉS

2013 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Titre 7 Dépenses d'opérations financières	FDC et ADP attendus en 2013
01	Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	247 949 304	
Total		247 949 304	

2013 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Titre 7 Dépenses d'opérations financières	FDC et ADP attendus en 2013
01	Avances au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	247 949 304	
Total		247 949 304	

Document 5 : Projet de loi de finance pour 2014 – Transports aériens

Travaux parlementaires > Rapports > Rapports législatifs

Projet de loi de finances pour 2014 : Transports aériens

21 novembre 2013 : Budget 2014 - Transports aériens (avis - première lecture)

- Par M. Vincent CAPO-CANELLAS
au nom de la commission du développement durable

C. LE DÉSENDETTEMENT DE LA DGAC EST MIS ENTRE PARENTHÈSES

Depuis 2008 et le début d'une période de ralentissement de l'activité du secteur aérien se traduisant par une diminution sensible de ses recettes, le BACEA présente des déficits d'exploitation qui ont pour conséquence d'alourdir son endettement.

1. Dans une conjoncture peu favorable, la dette de la DGAC atteint un niveau préoccupant

Au 31 décembre 2013, **l'encours des emprunts du budget annexe s'élèvera à 1239 M€, soit une hausse de 2 % par rapport à l'année dernière, conforme aux prévisions.** Cet encours était stabilisé jusqu'en 2008 à 878 M€. La dette du BACEA s'est accrue sur la période 2009-2013, de 41 % par rapport à 2008, ce qui représente une augmentation de l'encours de 361 M€.

Plusieurs raisons sont invoquées par la DGAC pour expliquer cette évolution défavorable :

- structurellement, les **redevances ne couvrent pas les coûts des services délivrés par la DGAC**, en raison d'avantages tarifaires décidés pour des raisons politiques ou économiques^{4(*)}, mais aussi parce que **les recettes de la taxe de l'aviation civile (TAC) ne sont pas intégralement versées au BACEA.**

- conjoncturellement, la crise économique a réduit les recettes du budget annexe et conduit au recours à un emprunt supplémentaire de 165 M€ en 2009. L'augmentation de l'endettement s'est ensuite poursuivie, en dépit de la reprise du trafic à partir de 2011, en raison d'un décrochage entre le besoin de financement et les capacités de remboursement de l'emprunt.

La **conjoncture économique s'est en effet particulièrement dégradée en 2012-2013.** Ainsi, le déficit de la section d'exploitation du budget annexe, qui s'élevait à 12,2 M€ en 2011, s'est aggravé à 30,1 M€ en 2012 et 21,5 M€ en prévisionnel pour 2013.

2. Le plan de redressement annoncé pour 2013-2015 se révèle trop optimiste

Dans le cadre de la nouvelle programmation budgétaire 2013-2015, **la DGAC avait annoncé sa volonté d'engager une politique de réduction de l'endettement**, dont les modalités ont été présentées par votre rapporteur l'année dernière^{5(*)}. Globalement, l'amélioration du résultat d'exploitation devait résulter de la combinaison de mesures de maîtrise de la dépense et d'une hausse des recettes, calculée sur une hypothèse de croissance du trafic aérien de 2,5 % par an en nombre de passagers.

L'endettement devait par conséquent suivre une trajectoire favorable, avec une hausse de 2,06 % en 2013, une quasi-stabilisation en 2014 (+0,48 %) et finalement une diminution en 2015 (-1,45 %). **Votre rapporteur avait alors exprimé de sérieux doutes sur la crédibilité de ces**

prévisions, au regard du caractère aléatoire du trafic et des recettes. Force est de constater que les chiffres présentés dans le PLF 2014 lui ont malheureusement donné raison.

L'année 2013 est en effet marquée par une baisse des recettes de redevances de navigation aérienne, qui s'est traduite par l'application de **mesures d'autorégulation** à hauteur de 75 M€. En conséquence, le PLF 2014 retient par construction des **hypothèses conservatrices de diminution des recettes de navigation aérienne**, en retrait par rapport à la programmation triennale 2013-2015. La prévision retenue pour l'évolution du trafic est une **hausse moyenne de 2,3 % du volume de passagers**.

Votre rapporteur salue les efforts de régulation infra-annuelle, qui témoignent d'une réelle volonté de maîtriser l'évolution de la dette. La hausse de l'endettement a ainsi pu être effectivement contenue à 2 % en 2013, conformément aux prévisions.

En revanche, **votre rapporteur est d'autant plus circonspect sur la trajectoire d'endettement à venir.** En effet, la modération budgétaire a freiné le déclenchement d'opérations d'investissement ou de mise en service de nouveaux équipements techniques, ainsi que le renouvellement du patrimoine technique des services de la navigation aérienne depuis plusieurs années.

3. La DGAC est aujourd'hui contrainte de relancer ses investissements

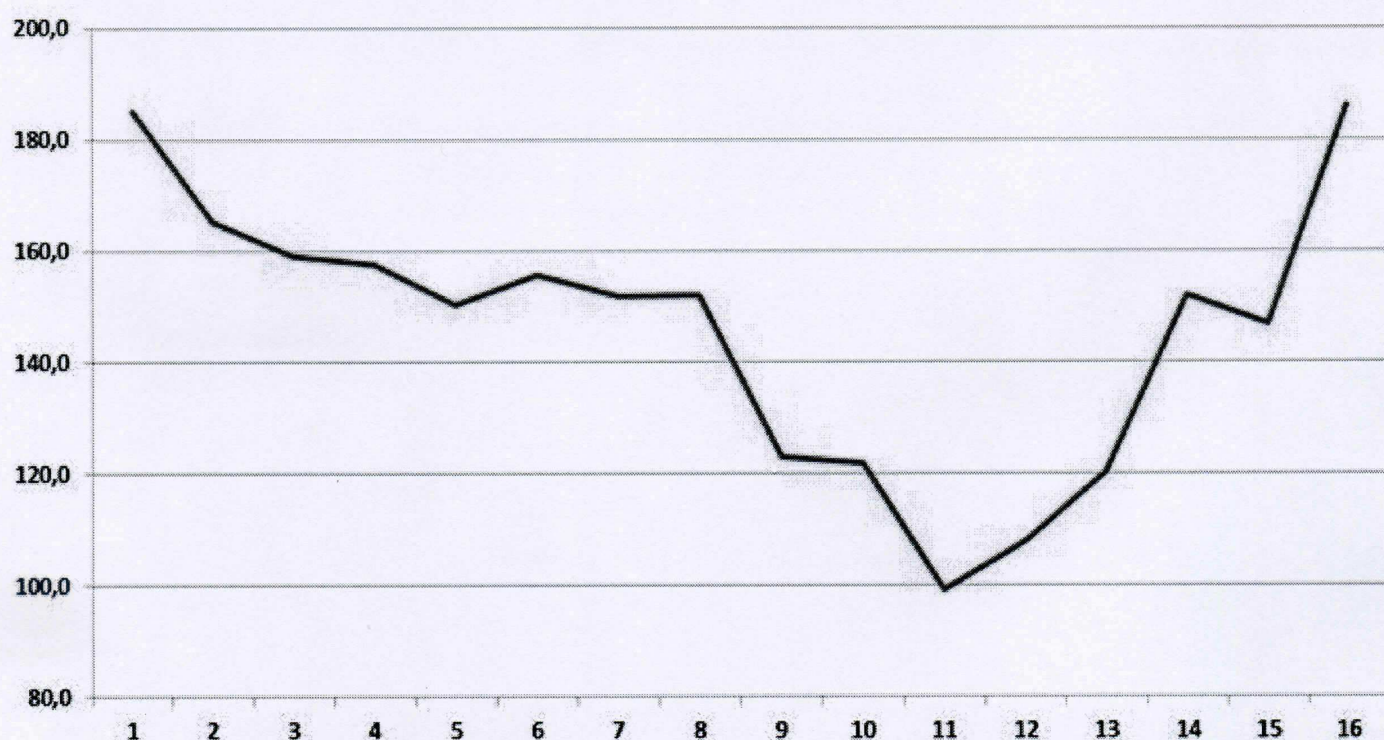
La **modernisation des systèmes de navigation aérienne** constitue un impératif pour permettre à la France de faire face au défi technologique posé par la **construction de l'Europe du contrôle aérien** et les évolutions de productivité du secteur. Pour ce faire, la DGAC doit faire construire un nouveau système de management du trafic cohérent et compétitif.

Pour assurer leurs prestations, les services de la navigation aérienne disposent d'un **patrimoine technique évalué à environ 2 560 M€** en valeur brute pour 2012 :

- 1 080 M€ d'infrastructures de génie civil spécialisées (42 % du patrimoine) dont le renouvellement est estimé à 54 M€ par an ;
- 760 M€ d'équipements techniques de navigation aérienne (30 % du patrimoine) dont le renouvellement est estimé à 109 M€ par an ;
- 719 M€ de logiciels techniques (28 % du patrimoine) dont le renouvellement est estimé à 103 M€ par an.

Au total, **le besoin de renouvellement et de modernisation est évalué à environ 265 M€ par an.** Or la période 2008-2011 s'est caractérisée par un **sous-investissement difficilement soutenable** à long terme, qu'illustre le graphique suivant.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE LA DGAC DEPUIS 2000 ET PRÉVISIONS POUR LES ANNÉES À VENIR



Source : DGAC

En conséquence, la DGAC demande des crédits supplémentaires dans le PLF 2014 afin de relancer ses investissements. **La hausse de 37 M€ d'emprunt supplémentaire par rapport au triennal budgétaire** a vocation à financer 88 % des 42 M€ d'investissements complémentaires prévus dans le PLF. Il s'agit notamment d'éviter la condamnation de la France en raison de **retards enregistrés dans des programmes européens** comme Data Link, et de maintenir en condition opérationnelle des équipements dont le niveau de sécurité reste un objectif primordial.

Pour limiter la hausse de l'endettement liée à ces opérations d'investissement, la DGAC prévoit de réaliser des économies importantes sur les dépenses : 10 M€ sur les dépenses de personnel et 5 M€ sur les dépenses de fonctionnement par rapport à la loi de programmation des finances publiques (LPFP). En outre, l'administration met en avant le fait que **ces dépenses d'investissement ont vocation à optimiser tendanciellement la productivité du BACEA** et à favoriser parallèlement l'absorption des réductions des effectifs, ce qui devrait faciliter le retour à l'équilibre des comptes.

Sans remettre en cause le bien-fondé de ces investissements, **votre rapporteur s'interroge néanmoins sur la réelle capacité de la DGAC à organiser son désendettement**. Les exigences européennes ne sont pas une nouveauté. Chaque année, la DGAC demande des crédits supplémentaires, qui ont ensuite vocation à faciliter le désendettement. Mais force est de constater que ce désendettement peine à s'amorcer, alors que de nouvelles contraintes continuent à s'ajouter. Compte tenu de la faiblesse des perspectives économiques, la crédibilité du désendettement de la DGAC repose sur une approche plus structurelle.

4. Une hausse de la quotité de taxe d'aviation civile (TAC) affectée au budget annexe est nécessaire

Le recours à l'emprunt pour financer les investissements supplémentaires de la navigation aérienne met en exergue la nécessité de réviser le mode de financement du budget annexe. Un

désendettement soutenable du BACEA suppose d'identifier des ressources supplémentaires. Actuellement, la structure de financement du budget annexe est la suivante :

Redevances	67 %
Taxe de l'aviation civile (TAC)	20 %
Produit des emprunts	11 %
Recettes diverses	2 %

Ainsi que votre rapporteur l'a déjà souligné l'année dernière, **le budget annexe est structurellement déséquilibré par l'affectation d'une part du produit de la TAC au budget de l'État**. Les quotités de TAC affectées respectivement au BACEA et au budget général sont fixées à 80,91 % et 19,09 %. En 2014, le montant de TAC prélevé par l'État s'élève ainsi à 84,1 M€.

L'augmentation de la quotité de TAC affectée au BACEA permettrait d'engager rapidement un désendettement significatif. Les simulations transmises à votre rapporteur montrent que si le BACEA bénéficiait de 100 % de quotité de TAC à compter de 2015, son endettement à l'horizon 2020 pourrait être réduit de près de 70 %.

Bien que la situation actuelle ne relève pas d'une logique économique robuste, **votre rapporteur a conscience que l'affectation totale du produit de la TAC au BACEA est peu envisageable à court terme**, ne serait-ce qu'en raison de la difficulté à trouver un gage au niveau du budget général. Une réflexion pourrait néanmoins être menée sur l'opportunité **d'une hausse modérée de la quotité de TAC affectée au BACEA**, afin de mettre la DGAC en situation de totale responsabilité sur sa trajectoire de désendettement.

* ⁴ En 2010, pour la navigation aérienne, les exonérations « juridiques » sont liées aux règlements européens : coûts sur des aéroports non assujettis, vols à vue, vols gouvernementaux, etc. Ces exonérations en métropole représentent 58 millions d'euros, soit environ 5 % des coûts. S'ajoute un montant de 8 millions d'euros non couvert pour motif économique. Les coûts rendus outre-mer (109 millions d'euros) ont été couverts à 36 % (40 millions d'euros). Le solde non couvert s'est élevé à 69 millions d'euros. Pour la surveillance et certification, le coût de 132 millions d'euros a été couvert par des redevances pour 37 millions d'euros (28 %) seulement, du fait des faibles capacités contributrices des secteurs concernés. Les activités outre-mer sont couvertes à 6 %.

* ⁵ Avis n°153 (2012-2013) relatif au projet de loi de finances pour 2013.