

Paris, le 12 novembre 2013



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**NOTE DE PRÉSENTATION**

**Mission**  
**« Écologie, développement et mobilité durables »**

**Programme 170**  
**« Météorologie »**

**Budget annexe**  
**« Contrôle et exploitation aériens »**

**Rapporteur spécial :**

**M. François FORTASSIN**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
<b>PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE » DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »</b>	
I. PRÉSENTATION DE MÉTÉO-FRANCE ET DU PROGRAMME.....	7
A. L'OPÉRATEUR MÉTÉO-FRANCE.....	7
B. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE » .....	9
1. Un programme composé de deux actions .....	9
2. Le dispositif de performance .....	10
3. Un programme complété par d'autres dotations au profit de Météo-France, en provenance d'autres programmes budgétaires .....	11
4. Les autres ressources de Météo-France .....	12
II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PAR RAPPORT À 2013 .....	13
A. UNE RÉGRESSION DES CRÉDITS DE 3,2 % PAR RAPPORT À 2013 .....	13
B. UNE BAISSÉ DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR RAPPORT À 2013 .....	14
III. LES PRIORITÉS DE MÉTÉO FRANCE EN 2014.....	15
<b>BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »</b>	
I. UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE : MAÎTRISER LES COÛTS TOUT EN RÉUSSISSANT LA MISE EN PLACE DU CIEL UNIQUE EUROPÉEN.....	17
II. DES RECETTES TOUJOURS INCERTAINES .....	20
III. DES EFFORTS NOTABLES EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL .....	21
A. UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT .....	21
B. UNE MASSE SALARIALE ENFIN STABILISÉE.....	23
IV. LE REBOND DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT .....	26
V. UNE NOUVELLE HAUSSE DE L'ENDETTEMENT EN 2014.....	27
VI. DES INQUIÉTUDES PERSISTANTES.....	30
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	33



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Sur le programme 170 « Météorologie »

1) Le programme 170 « Météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » porte les crédits dédiés à l'établissement public Météo-France, dont l'action s'articule autour de deux priorités : l'observation et la prévision météorologique d'une part, la recherche dans ce domaine d'autre part. La totalité des crédits du programme correspond à la subvention pour charges de service public de Météo-France.

2) **Les crédits demandés pour 2014 régressent de 3,2 % par rapport à 2013, après deux années de hausse pour financer le supercalculateur.** La dotation 2014 s'inscrit dans le cadre du nouveau triennal 2013-2015. Celui-ci établit un cadrage budgétaire plus contraint que celui prévu par le contrat d'objectifs et de performance 2012-2016.

3) De plus, le niveau des crédits demandés pour 2014, à hauteur de **208,6 millions d'euros**, est inférieur de près de 3 millions d'euros par rapport au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2012 à 2017, grâce à un effort de maîtrise globale des dépenses et à la restructuration du réseau territorial. **Votre rapporteur spécial salue cet effort, tout en notant que l'évolution des crédits pourrait obérer la capacité d'investissement de l'opérateur.**

4) **Le plafond d'emplois de l'opérateur diminue de 89 ETP, soit une réduction de 2,7 % par rapport à 2013, supérieure à la moyenne de 2,5 % prévue pour les opérateurs du ministère.** En revanche, le nombre d'emplois hors plafond restera stable, à hauteur de 60, en raison du recours à des postes financés sur contrats de recherche financés par l'Union européenne

5) En 2014, Météo-France **devra renforcer ses efforts de maîtrise des dépenses, malgré une situation sociale difficile** liée à la réduction de son réseau territorial. Celle-ci, entamée depuis 2009, se poursuivra en 2014, mais les économies en résultant ne seront perceptibles qu'à compter de 2015. En outre, l'opérateur devra s'efforcer **de consolider ses ressources propres, notamment commerciales.** Or, dans un contexte de plus en plus concurrentiel sur le marché des données météorologiques, **l'opérateur, dont les rigidités sont fortes, peine à trouver des leviers pour renforcer son activité commerciale.**

### Sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

1) Les **recettes du budget annexe évoluent en fonction du trafic aérien, lequel dépend par l'environnement économique**. Par conséquent, les prévisions de recettes pour 2014 – 1,8 milliard d'euros – doivent être regardées avec **prudence**, d'autant que les recettes pour 2013 ont dû être revues à la baisse.

2) Les dépenses du budget annexe sont toujours caractérisées par la place très importante des **dépenses de personnel** (environ 50 %) pour un montant total de près de **1 139 millions d'euros**. L'année 2014 sera le premier exercice depuis 2007 durant lequel **la masse salariale sera stabilisée**, grâce à la poursuite des **réductions d'effectifs** (- 100 ETP) et à la signature d'un nouveau protocole social.

3) Les dépenses de **fonctionnement** sont également **maîtrisées** puisqu'elles devraient **diminuer d'un peu moins d'1 % en 2014**.

4) Les **dépenses d'investissement** devraient, en revanche, connaître un **net rebond** après un ralentissement marqué en 2013 compte tenu de mesures de régulation budgétaire. Ces investissements sont **nécessaires** pour assurer la productivité de la DGAC et le respect de nos engagements européens dans le cadre du Ciel unique.

5) Le BACEA devrait dégager un excédent d'exploitation (49 millions d'euros). Cette **capacité d'autofinancement demeure toutefois insuffisante pour couvrir la dépense d'investissement**. L'**endettement** du budget annexe va donc continuer de **croître pour atteindre 1 281,7 millions d'euros fin 2014 (+ 42 millions d'euros par rapport à 2013)**.

6) Cette situation **conduit à s'interroger sur la capacité du BACEA à respecter les objectifs du triennal budgétaire 2013-2015 qui visent justement à réduire son endettement**. La DGAC estime à cet égard qu'un surcroît de recettes devrait être inscrit sur le budget annexe.

Or **si un effort peut être réalisé sur les recettes** – certaines redevances qui ne couvrent pas la totalité du coût du service rendu à l'utilisateur –, celui-ci doit **s'accompagner d'une maîtrise accrue de la dépense**.

*Au 10 octobre 2013, délai fixé par la loi organique, 88,2 % et 100 % des réponses au questionnaire budgétaire, respectivement sur le programme 170 et sur le BACEA étaient parvenues à votre rapporteur spécial. Il a pu disposer de l'ensemble des réponses pour rédiger le présent rapport.*

## PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE » DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

### I. PRÉSENTATION DE MÉTÉO-FRANCE ET DU PROGRAMME

#### A. L'OPÉRATEUR MÉTÉO-FRANCE

Météo-France est un **établissement public administratif**, placé sous la tutelle du ministère chargé des transports, et dont les missions sont définies par son décret de création<sup>1</sup> :

- la **sécurité météorologique** des personnes et des biens :
- la fourniture du service météorologique à la navigation aérienne, dans le cadre de la réglementation européenne (Ciel unique européen) ;
- **l'appui météorologique aux forces armées**, avec un soutien permanent pour la projection sur les théâtres d'opération ou la formation des personnels militaires ;
- la mission de **formation et de diffusion de l'information**. Ainsi, Météo-France comprend en son sein une école nationale de la météorologie ;
- la **représentation de la France au sein des organisations internationales** (organisation météorologique mondiale, organisation européenne pour les satellites météorologiques EUMETSAT<sup>2</sup>, Centre européen de prévision...).

Pour exercer ses missions, Météo-France doit assurer la surveillance des conditions météorologiques (atmosphère, océan superficiel, manteau neigeux), leur prévision, et la diffusion des informations associées. Il doit également assurer la mémoire des climats passés et la prévision des climats futurs.

---

<sup>1</sup> Décret n° 93-861 du 18 juin 1993.

<sup>2</sup> Cette organisation a pour mission la définition et la mise en œuvre du système d'observation satellitaire mutualisé au plan européen.

### Les différentes missions de Météo France

**L'observation est une étape clé de toute l'activité météorologique.** La disponibilité et l'exploitation ordonnée d'un réseau d'observation en tirant parti de l'ensemble des ressources existantes conditionnent les progrès de la prévision. Météo-France conçoit, développe, met en œuvre, modernise et maintient en conditions opérationnelles un réseau diversifié (radars, stations au sol, télédétection...).

**La recherche répond aux besoins d'amélioration de la connaissance** de l'atmosphère et de ses interactions avec les autres milieux naturels. Elle est la source d'amélioration des connaissances et des modèles, avec le souci d'un transfert continu des résultats de la recherche vers les services opérationnels.

**La prévision du temps est le cœur de métier de l'opérateur.** Elle repose sur les acquis de l'observation et de la recherche. Les modèles numériques et les données associées sont les outils de base des prévisionnistes.

**L'expertise climatique vise, d'une part, à conserver la mémoire du climat,** en constituant et en gérant la banque de données climatologiques nécessaire aux activités nationales ou confiées à la France et, d'autre part, à étudier le climat futur et à caractériser ses changements.

**La gestion d'un système d'information complexe est un support indispensable aux activités précédentes** (recherche, prévision du temps, expertise climatique) : collecte des observations mondiales, télécommunications, traitement et conservation des données, élaboration et diffusion des informations. Un point essentiel est la disponibilité permanente de puissants moyens de calcul.

*Source : Météo-France*

Les priorités assignées à l'opérateur sont définies en fonction du **contrat d'objectifs et de performance** signé entre l'Etat et l'établissement public pour la période 2012-2016<sup>1</sup>.

Au-delà de sa mission de service public, Météo France mène une **activité commerciale** qui relève du domaine concurrentiel et fait donc l'objet d'une stricte séparation comptable. **Cette activité représente environ 10 % des recettes de l'opérateur**, pour un montant proche de 40 millions d'euros. Le contrat d'objectifs et de performance prévoit le maintien de l'activité commerciale en l'adaptant à l'évolution de la demande.

Sur le marché professionnel, la progression des recettes de l'établissement est de l'ordre de 3 % par an, légèrement inférieure à la tendance du marché, ce qui traduit une **érosion progressive de sa part de marché, estimée à 70 % en 2005 et à 62 % en 2011.**

---

<sup>1</sup> Un premier bilan annuel a été dressé début 2013 au titre de l'année 2012. Les tutelles ont acté que l'essentiel des objectifs ont été atteints, et que la trajectoire initiale demeure valide. Toutefois, les évolutions budgétaires et le contexte social difficile pourraient amener à nuancer ce constat les années suivantes.



### Les recettes commerciales de Météo-France

Les ressources propres de Météo-France sont issues majoritairement des recettes commerciales qui proviennent de **deux lignes d'activité : les services au grand public et les services aux professionnels**. Leur montant prévisionnel s'élève à 35 millions d'euros en 2014. **Le secteur « grand public » représente 13,6 millions d'euros de chiffre d'affaires**, dont 8,2 millions d'euros de ventes kiosques (appels *hotline*) et 5,4 millions d'euros de produits de la publicité sur Internet. **Le secteur professionnel représente quant à lui 21,4 millions d'euros de chiffre d'affaires** dont 19,9 millions d'euros de ventes directes et 1,5 million d'euros de ventes en ligne. Les secteurs clients sont l'industrie et l'espace (3,6 millions d'euros), les routes et le transport (3,5 millions d'euros), les médias<sup>1</sup> (2,9 millions d'euros), le tourisme et la marine (1,5 million d'euros), les assurances, les services (1,4 million d'euros), les collectivités locales (1,4 million d'euros), le bâtiment (1,3 million), l'agriculture (0,6 million d'euros) et divers autres pour le solde.

**Ces recettes représentent environ 10 % du budget total de l'établissement. Leur part n'est structurellement pas amenée à augmenter.** Le marché de la météorologie n'est pas un marché en progression, du fait du développement des nouveaux moyens de communication gratuits (Internet) qui rendent obsolètes la fourniture du service par des appels téléphoniques payants. Par ailleurs, **ce secteur est soumis à une forte concurrence.** Cette dernière risque de se développer encore avec **le projet de mise à disposition gratuite des données publiques.**

*Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial*

La présidence de l'établissement est actuellement vacante, à la suite du départ de François Jacq à la tête de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER). **Le processus de remplacement est en cours.**

## **B. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »**

### **1. Un programme composé de deux actions**

Le programme 170 « Météorologie » porte les crédits dédiés à l'établissement public Météo-France. Le programme est divisé en **deux actions**, qui correspondent aux deux priorités retenues par l'Etat dans le domaine météorologique :

- **l'action 01 « Observation et prévision météorologique »**, qui représente 89 % des crédits du programme. Elle correspond à la mission principale de Météo-France et mobilise l'ensemble des infrastructures et des moyens techniques<sup>2</sup>, ainsi que l'essentiel de ses compétences.

Les différentes activités portées par cette action sont les suivantes :

<sup>1</sup> À noter que Météo-France vient de perdre son contrat avec France Télévisions sur les antennes nationales.

<sup>2</sup> Systèmes d'observation, supercalculateur, systèmes de production et de diffusion, réseau territorial.

- **l'observation et la prévision des évolutions de l'atmosphère**, de l'océan superficiel et du manteau neigeux, ainsi que leur exploitation opérationnelle et l'avertissement des autorités en charge de la sécurité et du grand public sur les risques météorologiques ;

- **la conservation de la mémoire du climat** et l'analyse de ses évolutions ;

- **la diffusion des informations** produites.

En outre, sont rattachées à l'action 01 la formation des personnels civils et militaires spécialistes en météorologie et les fonctions de direction de Météo-France, ainsi que la représentation de la France, par l'opérateur, dans les instances internationales et européennes relevant de ce domaine.

- **l'action 02 « Recherche dans le domaine météorologique »**, qui représente 11 % des crédits du programme. Elle comprend toutes les activités de Météo-France relatives à l'amélioration des techniques d'observation, de la connaissance et de la modélisation de l'atmosphère.

En matière de recherche, **Météo-France s'efforce de faire progresser la qualité et la fiabilité de ses modèles de prévision déterministes** et de développer une prévision probabiliste susceptible de mieux rendre compte de l'incertitude des phénomènes météorologiques.

Enfin, le programme couvre également le financement par l'Etat du soutien opérationnel de l'opérateur aux forces armées.

## 2. Le dispositif de performance

Le dispositif de performance du programme 170 « Météorologie » s'articule autour de **deux objectifs**, déclinés chacun en trois indicateurs, qui sont retracés dans le tableau ci-dessous :

<b>Objectif 1</b>	Disposer d'un système performant de prévision météorologique et de prévention des risques météorologiques
<b>Indicateur 1.1</b>	Performances du modèle numérique Arpège de Météo-France à l'échéance de 48 heures comparées à celles des autres modèles de prévision numérique du temps
<b>Indicateur 1.2</b>	Taux de pertinence de la procédure de vigilance météorologique et des bulletins marine de sécurité
<b>Indicateur 1.3</b>	Qualité des prévisions météorologiques de Météo France

<b>Objectif 2</b>	Valoriser les informations météorologiques et les résultats de la recherche au profit de l'économie et du développement durable
<b>Indicateur 2.1</b>	Évolution des recettes de l'établissement sur le marché des professionnels
<b>Indicateur 2.2</b>	Indicateur de productivité
<b>Indicateur 2.3</b>	Développement de l'activité de recherche au sein de l'établissement

Source : rapport annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » annexé au projet de loi de finances pour 2014

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, **trois sous-indicateurs disparaissent** : les sous-indicateurs 1.1.2 « Résultat atteint par le meilleur modèle de prévision numérique des services météorologiques nationaux », 1.1.3 « Moyenne des résultats des différents modèles » et 1.1.4 « Résultat atteint par le modèle du Centre européen de prévision météorologique à moyen terme ».

D'après les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, « cette suppression n'a pas d'impact sur l'indicateur et ne nuit pas à sa compréhension dans la mesure où ces sous-indicateurs étaient renseignés uniquement à titre de comparaison ».

De surcroît, est également supprimé le sous-indicateur 1.3.3 « taux de fiabilité des prévisions sur la France à sept jours », dont les résultats étaient jugés « trop variables<sup>1</sup> ».

### **3. Un programme complété par d'autres dotations au profit de Météo-France, en provenance d'autres programmes budgétaires**

Outre la subvention pour charges de service public provenant du programme 170 « Météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », **l'Etat contribue au fonctionnement de Météo-France à travers deux autres dotations :**

- **une subvention versée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche<sup>2</sup>**, au titre de la contribution française à l'organisation européenne EUMETSAT. En 2013, cette subvention s'élève à 42,6 millions d'euros en 2014, en forte hausse par rapport à 2013 (+ 39 %) ;

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

<sup>2</sup> Imputée sur le programme 193 « Recherche spatiale » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

- **une subvention versée par la direction générale de la prévention des risques<sup>1</sup>**, destinée à l'entretien et à la modernisation du réseau d'observation hydrométéorologique (stations automatiques d'observation au sol, radars). Cette subvention s'élève à 4 millions d'euros en 2014, montant stable par rapport à 2013.

De plus, Météo France bénéficie ponctuellement des retours provenant du compte d'affectation spéciale « Immobilier », liés à des cessions antérieures de biens appartenant à l'établissement, pour le financement d'opérations particulières<sup>2</sup>.

#### **4. Les autres ressources de Météo-France**

Au-delà des subventions de l'Etat, Météo-France **dispose de ressources issues** :

- de la part météorologique **des redevances de navigation aérienne** (87,25 millions d'euros dans le budget prévisionnel 2013) ;

- des **recettes commerciales** de l'établissement (36 millions d'euros en 2013) ;

- des **redevances** collectées lors de la **fourniture de données publiques<sup>3</sup>** (2 millions d'euros) ;

- des **financements, par l'Union européenne**, de contrats de recherche (7,7 millions d'euros en fonctionnement) ;

- de **recettes diverses**, telles que la participation de collectivités territoriales au fonctionnement de réseaux d'observation locaux.

Au regard de ces différents éléments, l'hypothèse retenue pour l'exercice 2013 est celle d'un **résultat net quasi à l'équilibre et d'un prélèvement sur le fond de roulement de plus de 3 millions d'euros**. Météo-France juge cette « *évolution raisonnable, après le résultat positif de l'exercice précédent (apport de 6,5 millions d'euros) et compte tenu du niveau du fonds de roulement atteint fin 2012 (39,2 millions d'euros), qui correspond à plus d'un mois de fonctionnement courant de l'établissement<sup>4</sup>* ».

---

<sup>1</sup> Imputée sur le programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

<sup>2</sup> Par exemple, participation à la construction du nouveau bâtiment de la direction des systèmes d'observation ou à la construction de la nouvelle salle de calcul dite « Clément-Ader » pour laquelle un financement complémentaire de 5,5 millions d'euros est prévu en 2014.

<sup>3</sup> Données produites ou collectées par les services et établissements publics administratifs dont la communication peut être demandée en application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

<sup>4</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

## II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PAR RAPPORT À 2013

### A. UNE RÉGRESSION DES CRÉDITS DE 3,2 % PAR RAPPORT À 2013

Le projet de loi de finances pour 2014 propose pour le programme 170 « Météorologie » une dotation de **208,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)**. Ce montant marque une régression de 3,2 % des crédits par rapport à 2013, ce qui constitue une rupture avec les fortes hausses des crédits constatées en 2012 et 2013, liées au financement exceptionnel du supercalculateur. Cet investissement était nécessaire pour améliorer la finesse des prévisions.

La totalité des crédits, qui correspondent à **la subvention pour charges de service public accordée à l'opérateur du programme, s'impute sur le titre 3 « Fonctionnement »**. Ceux-ci sont ventilés entre l'action 01 (185,6 millions d'euros, en baisse de 3,2 % par rapport à 2013) et l'action 02 (22,9 millions d'euros, en régression de 3,3 par rapport à 2013).

**La dotation 2014 s'inscrit dans le cadre du triennal 2013-2015.** Le cadrage budgétaire des crédits de l'opérateur prévu par ce dernier est plus contraignant que les hypothèses ayant prévalu à l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance 2012-2016.

De surcroît, **la budgétisation opérée pour 2014 est inférieure de 2,82 millions d'euros par rapport au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2012 à 2017<sup>1</sup>**, en raison d'un effort de « *maîtrise globale des dépenses et de la restructuration du réseau territorial<sup>2</sup>* » (cf. *infra*). **Votre rapporteur spécial salue cet effort, tout en notant qu'il pourrait obérer la capacité d'investissement de Météo-France.**

L'opérateur considère en effet que l'évolution de sa subvention pour charges de service public « *ne permet qu'une planification partielle des opérations d'investissement prévues dans le contrat d'objectifs et de performance 2012-2016. Sur la base de ce budget, les ambitions liées à la mise à niveau des infrastructures techniques de l'établissement (réseau d'observation en particulier) devront être revues à la baisse<sup>3</sup>* ».

Au total, l'évolution des crédits entre 2013 et 2014 conduira l'établissement public à renforcer ses efforts de maîtrise des dépenses, **dans un contexte social difficile lié à la réduction de son réseau territorial**. Pour mémoire, la réforme de l'organisation territoriale de Météo-France a été décidée en 2008, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, et s'étalera jusqu'en 2016<sup>4</sup>. Elle consiste à organiser la « prévision

<sup>1</sup> 211,42 millions d'euros.

<sup>2</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

<sup>3</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

<sup>4</sup> Les fermetures s'échelonnent de 2011 à 2016.

amont » sur deux niveaux tout en réduisant le nombre d'implantations territoriales. L'opérateur a mis en place un accompagnement social de la réforme.

**Les économies attendues de ce processus de rationalisation ne seront toutefois effectives qu'à compter de 2015.**

### ***B. UNE BAISSÉ DU PLAFOND D'EMPLOIS PAR RAPPORT À 2013***

**Le projet de loi de finances pour 2014 accorde à Météo-France 3 221 emplois sous plafond, contre 3 310 en 2013 (- 89 équivalents temps plein - ETP), soit une réduction de 2,7 %, supérieure à la moyenne de 2,5 % prévue pour les opérateurs du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Toutefois, sur ce montant de 89 ETP, 19 proviendront d'un abattement technique, Météo-France, disposant, fin 2012, d'un effectif réel inférieur de plus de 60 ETP au plafond d'emplois. **Le solde net des suppressions d'emplois prévu s'élève donc à 70 ETP en 2014.** L'opérateur souligne que cette évolution « *manifeste une accentuation de l'effort de réduction des effectifs, qui se traduit par un non-remplacement des départs en retraite qui devient supérieur à 80 %, qu'elle intervient de surcroît dans un environnement très perturbé (climat social interne tendu du fait de la réorganisation territoriale engagée, avec la fermeture programmée de plus de 50 centres météorologiques et des réorganisations techniques associées), et pose la question du devenir de l'outil de formation (baisse des recrutements)*<sup>1</sup> ».**

Par ailleurs, le nombre d'emplois hors plafond sera stable, à hauteur de 60, après une hausse de 15 ETP l'an dernier, qui correspondaient à des postes financés sur contrats de recherche, la majorité des financements provenant de l'Union européenne.

S'agissant de la masse salariale, pour 2014, **la prévision de taux de cotisation au compte d'affectation spéciale « Pensions » étant stable**, il est prévu que les dépenses de personnel diminueront de 2,72 millions d'euros, principalement du fait de l'effet de la nouvelle baisse des effectifs réels. La masse salariale se situe autour de 265 millions d'euros, ce qui représente de l'ordre de 75 % du budget de l'établissement.

**La baisse de la masse salariale prévue en 2014 marque un infléchissement par rapport aux années précédentes.** Votre rapporteur salue cette évolution qu'il conviendra de confirmer.

---

<sup>1</sup> Source : Réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

### III. LES PRIORITÉS DE MÉTÉO FRANCE EN 2014

Le projet de budget pour 2014 de Météo-France se fonde sur les déterminants suivants :

- un **effort important de maîtrise des dépenses de personnel** (cf. *supra*) ;

- la poursuite de la **réduction des dépenses de fonctionnement** courant de l'établissement ;

- des **prévisions de recettes commerciales en baisse**, correspondant à « *un objectif ambitieux compte tenu du contexte économique et des évolutions en cours du marché des prestations météorologiques<sup>1</sup>* ». L'hypothèse retenue est celle d'une baisse de 2 millions d'euros par rapport à 2013, en raison de la désaffectation progressive des services téléphoniques « Audiotel<sup>2</sup> » au profit des services Internet et mobiles, beaucoup moins rémunérateurs pour l'établissement. Votre rapporteur spécial relève par ailleurs que cette prévision s'inscrit dans le cadre des résultats de l'indicateur dédié à l'évolution des recettes de l'établissement sur le marché des professionnels. **Il apparaît en effet que les résultats 2012 n'ont pas atteint les objectifs initiaux.** La croissance a baissé de 3 % à 2 % par rapport à l'exercice précédent. L'opérateur explique ainsi cette évolution : « *le marché s'est révélé très concurrentiel et avec une activité stagnante au cours de l'année* ». Par ailleurs, **pour 2014, les cibles ont été ajustées à la baisse en fonction de ces éléments et de la performance atteinte**, l'opérateur estimant que « *dans le contexte économique actuel, avec une concurrence accrue, les perspectives de croissance restent contraintes* » (cf. *supra*).

- **le maintien des recettes issues des données publiques (2 millions d'euros en 2013)**. Ces recettes pourraient toutefois être remises en cause à moyen terme. En effet, dans le cadre du processus de modernisation publique (MAP), le Gouvernement a engagé une réflexion sur la possibilité de mettre à disposition gratuitement les données publiques<sup>3</sup>. Cela pourrait aboutir à une perte de ressources de l'ordre de 3 millions d'euros pour Météo-France. D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, l'opérateur, à la demande du ministère de tutelle, engagera d'ici la fin de l'année 2013 **un chantier de prospective sur les évolutions possibles de son modèle économique** ;

- **une baisse des dépenses d'investissement** permettant cependant de couvrir les investissements déjà engagés<sup>4</sup>. Pour mémoire, les dépenses

---

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

<sup>2</sup> Répondeurs téléphoniques.

<sup>3</sup> Le rapport au Premier ministre « Ouverture des données publiques : les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ? », juillet 2013.

<sup>4</sup> En 2013, les principaux projets engagés correspondent à la dernière étape de la construction de la salle de calcul (Espace Clément Ader), ainsi qu'aux travaux de rénovation et de mise aux normes engagés sur le site toulousain de l'opérateur.

d'investissement de Météo France relèvent de trois catégories principales : les dépenses liées à l'entretien des équipements (radars, stations au sol...) ; les dépenses liées aux projets de modernisation des infrastructures techniques, inscrits dans le contrat d'objectifs et de performance ; les dépenses liées aux projets immobiliers.



## **BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »**

Aux termes de l'article 18 de la LOLF, « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'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. [...]* »

« *Par dérogation [...], les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement* ». Le présent budget annexe, dit « BACEA », retrace les recettes et les dépenses de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Le projet annuel de performances rappelle également que « *comme tous les budgets annexes, le BACEA est présenté à l'équilibre* », l'insuffisance de recettes par rapport aux dépenses est compensée par « *la variation de son endettement* ».

### **I. UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE : MAÎTRISER LES COÛTS TOUT EN RÉUSSISSANT LA MISE EN PLACE DU CIEL UNIQUE EUROPÉEN**

Le Ciel unique européen (*cf.* encadré) structure désormais les évolutions de la navigation aérienne dans toute l'Union européenne, même si ce chantier n'est pas encore achevé.

Dans ce cadre, la DGAC est contrainte par des exigences de performance. En effet, les redevances acquittées par les compagnies aériennes rémunèrent le service rendu par les services de navigation aérienne. Toutefois, afin d'assurer que le service rendu est rétribué au juste coût, les administrations sont tenues de respecter un certain niveau de performance.

Par ailleurs, le Ciel unique européen, dans le cadre de son volet technologique (notamment le projet SESAR, *cf.* encadré) oblige également la DGAC à maintenir un haut niveau d'investissements – sous peine, là encore, d'être sanctionnée financièrement. Le projet annuel de performances précise que, « *dans ce cadre, l'année 2014 correspond au début de la phase de déploiement (2014-2020) d'une infrastructure de systèmes interopérables et harmonisés* ».

Tant du côté des recettes que des dépenses, le Ciel unique a un impact non négligeable sur l'élaboration du budget annexe.

### **Le Ciel unique européen**

1) Le paquet « Ciel unique européen », composé de quatre règlements adoptés en mars 2004, a eu pour but d'établir un cadre réglementaire régissant les services de navigation aérienne, l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien ainsi que l'interopérabilité des systèmes de navigation aérienne au niveau communautaire, au-delà des travaux antérieurs d'Eurocontrol.

Depuis 2004, [...] la quasi-totalité des règles de mise en œuvre prévues par ces règlements ont été adoptées, parmi lesquelles les exigences communes pour les prestataires de services de navigation aérienne, les règles relatives aux redevances de navigation aérienne, les règles relatives à l'usage civil et militaire de l'espace aérien, dites de gestion souple de l'espace aérien, les règles relatives à la supervision de la sécurité dans la gestion du trafic aérien, les règles de gestion des courants de trafic, enfin de nombreuses règles d'interopérabilité des systèmes utilisés dans divers domaines (radiocommunications, échanges de données au sol, ou encore information aéronautique). D'autres règles d'interopérabilité interviendront encore dans les années à venir, en particulier pour le déploiement et la mise en œuvre des activités de recherche et de développement du programme SESAR.

Par le règlement (CE) n°1070/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009, instruit sous la présidence française, un ensemble d'amendements a été apporté aux règlements initiaux en créant notamment un régime de gestion de la performance, coordonné par la Commission européenne, et assorti d'incitations pour les prestataires de services de navigation aérienne. Il prévoit aussi la création d'une fonction de gestionnaire de réseau, concernant notamment les routes aériennes, les fréquences radio et les codes de transpondeurs radar. Enfin, il donne aux Etats jusqu'au 4 décembre 2012 pour mettre en place les blocs d'espace aérien fonctionnels, prévus par le premier paquet de 2004. [...]

Les Etats ont par ailleurs mis en place des blocs d'espace aérien fonctionnels et les objectifs de performance européens 2012-2014 ont été adoptés en 2011, suivis par l'adoption de plans de performance par les Etats fin 2011 (cf. infra).

2) Le projet SESAR, « Single European Sky ATM Roadmap », initié par la Commission européenne sur une proposition de l'industrie, constitue le volet technologique du « Ciel unique européen ». L'objectif de ce projet est de développer un système européen de nouvelle génération intégrant des technologies, modes d'organisation et composants industriels capables d'assurer la sécurité et la fluidité du trafic aérien à l'échéance de 2020. Ce projet comprend trois phases : une phase de définition (2006-2008), une phase de développement (2008-2013) et **une phase de déploiement (à compter de 2014)**.

L'entreprise commune SESAR a été créée par le règlement n°219/2007 du Conseil, adopté le 27 février 2007. [Elle] dispose d'un budget global de l'ordre de 2 100 millions d'euros sur huit ans. L'Union européenne et Eurocontrol, membres fondateurs de l'entreprise commune, apportent chacun un tiers de cette somme. Le tiers restant émane des autres membres : industriels, prestataires de services de la navigation aérienne ou usagers. [...]

3) Le bloc d'espace aérien fonctionnel Europe centrale (FABEC)

**En application des règlements européens du Ciel unique, tous les Etats membres de l'Union européenne devaient former, par accords entre eux, des blocs d'espace aérien fonctionnels et les mettre en œuvre au plus tard le 4 décembre 2012.**

**L'objectif des blocs d'espace aérien fonctionnels est de gérer l'espace aérien et le trafic aérien de manière indépendante des frontières et de parvenir à une intégration progressive des opérateurs pour augmenter la performance, notamment en termes de baisse des coûts des services.**

La France s'est engagée avec cinq autres Etats : Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg et Suisse et leurs prestataires de services de navigation aérienne dans l'étude puis la réalisation d'un bloc d'espace aérien fonctionnel nommé FAB Europe Central (FABEC). L'engagement initial des parties s'est concrétisé par une déclaration d'intention des six Etats pour la mise en œuvre du FABEC et un accord de coopération entre les sept prestataires de services concernés (DFS pour l'Allemagne, Belgocontrol, LVNL, ANA pour le Luxembourg, skyguide pour la Suisse et Eurocontrol en tant que gestionnaire du centre de contrôle de Maastricht : MUAC), signés lors du « Sommet européen de l'aviation » à Bordeaux, en novembre 2008.

Le Traité entre les six Etats créant le FABEC a été signé le 2 décembre 2010, en marge du Conseil européen des transports. Cet accord instaure une étroite coordination entre autorités civiles et militaires des Etats et la prise de décisions conjointes pour ce qui relève des aspects régaliens de la gestion du trafic et de l'espace aériens. [...] Le Traité FABEC est ratifié par les six Etats membres depuis fin avril 2013 et il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013. [...]

Par ailleurs, les autorités des six Etats ont adopté mi-2011 un plan de performance des services de navigation aérienne 2012-2014 conjoint, portant sur les domaines de la sécurité, de la capacité, de l'environnement et de l'efficacité des missions militaires.

Les objectifs d'efficacité économique demeurent fixés au niveau national à ce stade, puisque la tarification des services de navigation aérienne en-route l'est aussi. La perspective d'un taux unitaire unique de tarification de ces services est envisagée et étudiée pour le plus long terme. [...]

L'organisation de la fourniture des services proprement dits relèvera d'arrangements séparés. Toutefois, il ressort clairement des travaux déjà menés que les gains de performance résultant du FABEC dépendront du degré d'intégration entre les prestataires actuels, civils et militaires. Pour leur part, la Commission européenne et les transporteurs aériens appellent de leurs vœux une réduction du nombre de prestataires de services et des infrastructures.

La réflexion entre autorités sur la question du rapprochement entre les prestataires de services de navigation aérienne se poursuit. Cette construction doit être concertée et suivre une démarche progressive, prenant en compte tous les enjeux de performance, mais aussi économiques et sociaux, ainsi que les diverses situations existantes dans les états partenaires. Elle doit reposer sur l'examen de questions pragmatiques, telles que l'optimisation des routes aériennes et de l'organisation de l'espace aérien.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

La présentation stratégique du budget annexe rappelle que « la DGAC mettra également en œuvre, au cours des trois années à venir, **une politique de réduction des coûts structurels** se déclinant selon trois axes principaux : la rationalisation des services territoriaux en métropole, la réorganisation des services de navigation aérienne dans le cadre du Ciel unique européen et l'optimisation des fonctions supports, notamment via la modernisation de la gestion des ressources humaines ».

À ce titre, la DGAC entend poursuivre « la trajectoire de réduction des déficits des comptes du budget annexe », soulignant que « le triennal budgétaire repose sur des objectifs de **maîtrise de l'accroissement de la dette du BACEA tout en permettant le financement des investissements nécessaires aux services de navigation aérienne** ».

## II. DES RECETTES TOUJOURS INCERTAINES

Le BACEA reçoit d'abord – et c'est l'objet même du budget annexe – des redevances acquittées par les compagnies aériennes au titre des services rendus par la DGAC. Les principales d'entre elles sont les redevances de route. Elles devraient représenter en 2014 environ 1 146,4 millions d'euros, soit plus de la moitié des recettes du budget annexe. Au total, **les redevances pour services rendus s'élèvent à environ 1,5 milliard d'euros.**

En outre, le BACEA est alimenté par la **taxe d'aviation civile (TAC)**, à hauteur de **356,4 millions d'euros**, soit 80,91 % du rendement total de la taxe, le solde étant reversé au budget de l'Etat.

L'ensemble de ces ressources sont dépendantes de l'évolution du trafic aérien, lui-même très sensible à la conjoncture économique. Le projet annuel de performances indique que *« pour la préparation du PLF 2014 comme pour celle du PLF 2013, les recettes inscrites au plan de performance 2012-2014 ont dû être revues à la baisse compte tenu des prévisions de trafic sensiblement inférieures aux hypothèses initiales ».*

Pour la TAC, dont le produit est notamment fonction du nombre de passagers, l'évolution du trafic est estimé à 2,3 % (cf. tableau ci-dessous), soit environ **81,9 millions de passagers attendus en 2014**, contre 79,1 millions en 2013.

Destination	Taux d'évolution 2013/2014
International hors UE	3,0 %
UE/EEE	2,5 %
Métropole	1,6 %
DOM/COM	2,0 %
Total trafic intracommunautaire	2,1 %
Total trafic extracommunautaire	3,0 %
<b>Total</b>	<b>2,3 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Tout comme l'année dernière, le projet de budget est construit sur une **incertitude** assez forte compte tenu de la conjoncture économique mondiale. Cette année, l'exécution budgétaire laisse apparaître une recette moindre au titre des redevances de route de l'ordre de 26,5 millions d'euros. **Au total, en exécution, les recettes du BACEA (hors emprunt) sont inférieures de 38,3 millions d'euros à la prévision de la LFI pour 2013.**

Ce regard rétrospectif sur la gestion 2013 invite donc à la **prudence quant aux prévisions de recettes pour 2014**.

Le BACEA peut également recourir à l'emprunt (*cf. infra* partie V). En 2014, il empruntera environ 267 millions d'euros. Au total, le **budget annexe disposera de près de 2,2 milliards d'euros de ressources, en progression de 2,98 % par rapport à 2013**.

#### Évaluation des recettes du budget annexe pour 2014

(en euros)

	2013	2014	Écart
Section des opérations courantes	1 847 000 032	1 887 887 002	2,21 %
Section des opérations en capital	247 949 304	267 680 093	7,96 %
Total recettes	2 094 949 336	2 155 567 095	2,89 %
Fonds de concours	16 360 000	18 690 000	14,24 %
<b>Total recettes nettes</b>	<b>2 111 309 336</b>	<b>2 174 257 095</b>	<b>2,98 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

### III. DES EFFORTS NOTABLES EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL

#### A. UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Le budget annexe est divisé en trois programmes qui retracent ses dépenses :

- le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile », programme support qui regroupe l'essentiel des crédits, notamment de personnels ou ceux ayant trait aux charges financières ;

- et deux programmes « métiers », le programme 612 « Navigation aérienne », qui comprend l'ensemble des crédits participant au service public de la navigation aérienne, et le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification », qui intervient plutôt au titre des missions « au sol » de la DGAC, par exemple dans le cadre du Bureau enquêtes et analyses (BEA).

La division en deux sections (section des opérations courantes ou section d'exploitation et section des opérations en capital) reprise dans chacun des programmes, **ne facilite pas la lecture des évolutions d'une année sur l'autre par grande masse de dépenses**.

Quelques remarques peuvent toutefois être formulées à grands traits. Le budget annexe représente, en 2014, un total de dépenses de l'ordre de **2,3 milliards d'euros, en progression d'1,49 % par rapport à la LFI pour 2013**.

## Évolution des crédits par section et par programme entre 2013 et 2014

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI	Demandés en	Écart 2013 - 2014	Ouvertes en LFI	Demandés en PLF	Écart 2013 - 2014
	pour 2013	PLF pour 2014		pour 2013	pour 2014	
<b>Opérations courantes</b>						
613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 499 118 280	1 478 944 447	- 1,35 %	1 499 118 280	1 478 944 447	- 1,35 %
612 – Navigation aérienne	329 135 492	326 090 321	- 0,93 %	329 135 492	326 090 321	- 0,93 %
614 – Transports aériens, surveillance et certification	40 216 821	33 187 142	- 17,48 %	40 216 821	33 187 142	- 17,48 %
<i>Sous-total</i>	<i>1 868 470 593</i>	<i>1 838 221 910</i>	<i>- 1,62 %</i>	<i>1 868 470 593</i>	<i>1 838 221 910</i>	<i>- 1,62 %</i>
<b>Opérations en capital</b>						
613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile	236 810 622	244 642 064	3,31 %	236 810 622	243 979 064	3,03 %
612 – Navigation aérienne	170 113 824	227 513 824	33,74 %	170 113 824	227 513 824	33,74 %
614 – Transports aériens, surveillance et certification	11 554 297	10 689 297	- 7,49 %	11 554 297	11 352 297	- 1,75 %
<i>Sous-total</i>	<i>418 478 743</i>	<i>482 845 185</i>	<i>15,38 %</i>	<i>418 478 743</i>	<i>482 845 185</i>	<i>15,38 %</i>
<b>TOTAL</b>	<b>2 286 949 336</b>	<b>2 321 067 095</b>	<b>1,49 %</b>	<b>2 286 949 336</b>	<b>2 321 067 095</b>	<b>1,49 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Au cours de l'exécution 2013, le BACEA a été confronté à une diminution de ses recettes (*cf. supra*). En conséquence, la DGAC a décidé **un gel de 75 millions d'euros de ses dépenses de fonctionnement, y compris de personnel**. Elle a ainsi économisé 9 millions d'euros au titre des dépenses de personnel et 28,7 millions d'euros pour les autres dépenses d'exploitation et subventions diverses – le solde résultant d'économies sur les dépenses d'investissement.

Cette tendance devrait se poursuivre en 2014. À périmètre identique, l'ensemble des **dépenses d'exploitation (hors personnel) diminueront d'un peu moins de 1 % (- 0,88 %) entre 2013 et 2014** pour s'élever à **494,5 millions d'euros** (contre 498,9 millions d'euros inscrits dans la LFI pour 2013).

Il faut noter que, s'agissant des charges financières relatives aux emprunts, la DGAC a retenu une « *prévision prudente de taux [...] lors de la construction budgétaire du triennal 2013-2015 [qui] a donné lieu à une révision en gestion, l'année 2013 marquant une période plus favorable à l'emprunt sur les marchés obligataires. L'estimation du montant de charges d'emprunt pour le PLF 2014 tient compte de ces récentes évolutions : il est fixé à 36,6 millions d'euros (soit - 1,5 million d'euros par rapport à la LFI 2013)* », alors même que l'endettement du BACEA va augmenter.

Au total, malgré des recettes peu dynamiques compte tenu de la conjoncture, le BACEA devrait dégager un **excédent de la section d'exploitation** (c'est-à-dire avant investissements et emprunts) d'environ **49,7 millions d'euros**, contre un déficit prévisionnel en LFI 2013 de 21,5 millions d'euros<sup>1</sup>.

Néanmoins, ainsi que le soulignent les réponses au questionnaire budgétaire, *« ces écarts ne doivent cependant pas être mésinterprétés. L'excédent d'exploitation prévisionnel 2014 résulte essentiellement de la conjonction de trois facteurs :*

*« - la mise en œuvre d'une politique d'économie en matière de fonctionnement et de dépenses de personnel générant une importante baisse des dépenses d'exploitation ;*

*« - la dégradation des recettes d'exploitation, particulièrement des recettes de navigation aérienne, qui restent cependant supérieures aux dépenses d'exploitation, fortement régulées ;*

*« - l'ajustement de la dotation aux amortissements, qui passe de 192 millions d'euros en LFI 2013 à 165,5 millions d'euros en PLF 2014.*

*« Par ailleurs, cet excédent d'exploitation est majoritairement constitué d'écritures d'ordre. En effet, d'une part, l'évolution globale des recettes d'exploitation (+ 40,9 millions d'euros) est essentiellement explicable par une augmentation conséquente des produits exceptionnels de navigation aérienne, qui ne feront l'objet d'une facturation aux compagnies aériennes qu'en N+2. D'autre part, la diminution de la dotation aux amortissements (- 26,5 millions d'euros) s'explique par les conséquences des retards dans l'exécution de la programmation d'investissements, en conséquence de la crise et des mesures de régulation budgétaire associées. Ainsi, l'excédent d'exploitation prévisionnel du PLF 2014 ne se traduira pas par des encaissements en trésorerie puisqu'il est majoritairement constitué de recettes d'ordre. Dès lors, l'apport de recettes en capital (le recours à l'emprunt obligataire) reste nécessaire à l'équilibre du budget annexe ».*

## **B. UNE MASSE SALARIALE ENFIN STABILISÉE**

**La masse salariale représente toujours plus de 50 % des dépenses totales du BACEA. C'est pourquoi toute action de maîtrise de la dépense passe d'abord par une réduction des coûts de personnel. Le budget triennal a ainsi prévu la suppression de 300 emplois sur trois ans, soit 100 emplois par an.**

---

<sup>1</sup> En réalité, au regard des prévisions d'exécution, l'année 2013 devrait se terminer par un excédent d'exploitation d'environ 36,2 millions d'euros.

En 2014, le plafond d'emplois de la DGAC sera de **10 925 ETPT**. En réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, la DGAC indique que *« l'effort de stabilisation des dépenses de personnel est notable : le PLF 2014 prévoit 1 137,3 millions d'euros (dont 878 millions d'euros hors CAS « Pensions » et 259,3 millions d'euros au titre du CAS « Pensions »), à comparer au 1 137,1 millions d'euros de la LFI 2013 »*.

Par ailleurs, l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) perçoit une subvention pour charges de service public de 98,8 millions d'euros, dont l'essentiel permet de rémunérer les personnels (environ 83 millions d'euros en 2013). Pour 2014, il est prévu une diminution de 21 emplois (sous plafond) à l'ENAC et une augmentation de 5 emplois (hors plafond), soit une diminution nette de 16 emplois.

**En tout état de cause, la stabilité de la masse salariale doit être saluée, alors qu'elle avait constamment augmenté par le passé malgré les diminutions d'effectifs.**

#### Suppressions d'ETP réalisées et prévues au sein de la DGAC de 2007 à 2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Programme 613 (DGAC)	12	122	89	188	173	132	100	100
ENAC	-	58			25	17	12	16
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>457</b>			<b>198</b>	<b>149</b>	<b>112</b>	<b>116</b>
Cumulé								<b>1044</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire et projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

Néanmoins, en réponse au questionnaire budgétaire, la DGAC indique que *« le schéma d'emplois triennal est établi sur la base des principes visant à :*

- « - préserver les personnels opérationnels autant que possible ;*
- « - maintenir les cœurs de métiers rares tels que les personnels navigants ;*
- « - limiter l'impact des réductions sur les cadres A et A+ : le recentrage de la DGAC sur les fonctions à plus forte valeur l'impose ;*
- « - recruter des compétences externes nécessaires à la DGAC en petit nombre ».*

Autrement dit, **la réduction des effectifs porte d'abord sur les personnels dont la masse salariale est la plus faible**. Il existe donc un risque que la dépense de personnel ne puisse pas diminuer dans les prochaines années alors que les suppressions d'emplois vont, elles, se poursuivre. Par ailleurs, la DGAC conduit une gestion active des ressources humaines marquée par la signature d'un nouveau protocole social pour la période 2013-2015 (*cf. infra* encadré).



### **Le nouveau protocole social 2013-2015**

Depuis 1988, la DGAC négocie avec les organisations syndicales un protocole social triennal qui fixe un cadre général pour la politique menée par la DGAC, notamment en ce qui concerne la politique sociale (évolution des métiers, des compétences, des statuts, des régimes indemnitaires). Ainsi, l'ensemble des mesures catégorielles qui sont mises en œuvre par la DGAC sont inscrites dans cet accord triennal avant d'être traduites dans les textes réglementaires adéquats.

Dans ce cadre, la DGAC s'est engagée dans une nouvelle démarche protocolaire pour la période 2013-2015 car **elle doit poursuivre sa modernisation par des actions fortes de productivité dans l'ensemble de ses missions, tout en préservant la qualité du dialogue social et la qualité de vie au travail de ses agents**. En conséquence la DGAC doit innover, se réformer et se fixer un plan d'économies structurelles pour développer sa performance [et] se préparer à la nouvelle période 2015-2019 d'un nouveau plan de performance européen (RP2).

Ainsi, le **nouveau pacte social 2013-2015** qui a recueilli les signatures des syndicats CGT, FO, CFDT représentant 57 % des agents, **comprend des axes majeurs de réformes structurelles (fermeture de bureaux régionaux d'information aéronautique, de tours, de délégations territoriales, consolidation des approches, de modernisation en particulier des fonctions supports et de performance des services de la DGAC)**.

Il offre, en contrepartie des efforts importants des personnels, de toute catégorie et de tout corps, des mesures sociales d'accompagnement.

Les mesures catégorielles au titre du protocole 2013-2015 sont estimées à un montant maximal de 27 millions d'euros dont la dépense sera répartie sur quatre années (2013-2016). **Le coût global de ce protocole (excepté celui de 2010) sera d'un niveau similaire aux protocoles antérieurs tout en étant porteur d'axes majeurs de réformes**. Il se justifie par les mesures internes d'amélioration de l'efficacité de la DGAC, de modernisation, en particulier des fonctions supports et de performance des services de la DGAC dans un contexte de réduction des effectifs de tous les corps).

Ce protocole comprend des **mesures catégorielles** visant à favoriser d'une part **l'unité et la cohésion de la DGAC** (1), d'autre part, **la performance et la modernisation des services** (2) et enfin **d'accompagner au mieux les personnels touchés par les restructurations**.

(1) **Une prime annuelle d'intéressement à la performance** sera mise en œuvre permettant, autour d'un objectif synthétique à la DGAC, de mesurer la performance globale de la DGAC au service de laquelle l'ensemble des métiers concourt au résultat au service du transport aérien.

(2) **Une modernisation des régimes indemnitaires des personnels techniques sera mise en œuvre afin de simplifier le dispositif dans le cadre du passage à l'Opérateur national de paye (ONP)**. Des **revalorisations indemnitaires** seront accordées en contrepartie des efforts importants des personnels dans le cadre de la modernisation de métiers et de l'amélioration de la productivité demandée. Enfin, des dispositions statutaires (mise en œuvre du GRAF,...) permettront de répondre à l'accroissement des responsabilités des agents.

Pour 2014, l'enveloppe catégorielle est fixée à hauteur de 7,7 millions d'euros dont 6,4 millions d'euros de mesures pérennes (incluant 3,4 millions d'euros non consommés au titre des années précédentes).

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Le protocole social permet donc de lancer des réformes structurantes pour l'organisation de la DGAC qui permettent la réduction des effectifs prévue par le triennal, en contrepartie de plusieurs mesures indemnitaires. Après 2016, ces mesures indemnitaires représenteront une charge récurrente de 22 millions d'euros par an.

#### IV. LE REBOND DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Devant votre rapporteur spécial, Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile, a insisté sur la nécessité, pour la DGAC, de relancer l'investissement l'année prochaine après le coup d'arrêt de 2013.

En réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, la DGAC indique que *« l'année 2014 est marquée par une relance des investissements, levier essentiel d'une stratégie pérenne de réduction des déficits. En effet, la politique d'investissement, financée par des économies de fonctionnement, une stabilisation des dépenses de personnels et un recours raisonné à l'emprunt, permettra au BACEA d'augmenter sa productivité, tout en garantissant un niveau de service et de sécurité optimaux »*.

En effet, en 2013, la dépense d'investissement a été largement freinée compte tenu d'un gel de crédits de 75 millions d'euros. Prévue à hauteur de 195,5 millions d'euros en LFI, la dépense ne s'élèverait qu'à environ 158,2 millions d'euros. **L'année 2014 est marquée par un très net rebond puisque les sommes consacrées à l'investissement devraient atteindre 257,5 millions d'euros, soit 62,8 % de plus que la dépense exécutée (prévisionnelle) en 2013.**

Les réponses au questionnaire budgétaire indiquent que *« la crise sectorielle du secteur aérien réduit d'autant ses recettes d'exploitation et conduit proportionnellement à un désinvestissement préjudiciable pour la continuité de l'exercice des missions qui incombent à la DGAC. Or, sans une relance des investissements, les surcoûts qu'engendreraient le retard de mise en service d'opérations essentielles (certaines liées à des engagements européens exposant à des sanctions), ne feraient qu'aggraver la situation financière du BACEA et, partant, creuserait son endettement. La perspective de bénéfices productifs liés aux investissements, en qualité et en coût des services rendus aux usagers, a conduit à décider une augmentation de 62 millions d'euros des investissements dans le PLF 2014 par rapport à la LFI 2013. Rapportée aux prévisions 2014 effectuées lors de la construction du triennal 2013-2015, l'augmentation s'élève à 42 millions d'euros »*.

Au sein de cette enveloppe de 42 millions d'euros, 39 millions *« d'investissements supplémentaires sont affectés au programme 612 "Navigation aérienne", dont 10 millions d'euros pour assurer la gestion électronique des plans de vol exigée par la Commission européenne et 29 millions d'euros pour la poursuite du programme 4 FLIGHT. Les 3 millions d'euros restant permettront d'accélérer la transformation du système d'information des ressources humaines pour le*

*raccordement du BACEA au futur Office national de paie (ONP), de doter la France d'un véritable centre d'études, de tests et de certifications des technologies et équipements destinés à détecter les explosifs artisanaux, ou encore de réaliser des interfaces de simplification et de modernisation administratives vis-à-vis des usagers ».*

**Le rebond des investissements en 2014 n'est pas, en soi, contestable.** Au contraire, il apparaît **nécessaire** pour assurer la productivité de la DGAC et le respect nos engagements européens dans le cadre du Ciel unique (et éviter ainsi d'éventuelles sanctions financières). Toutefois, **l'augmentation des crédits d'investissement n'est pas entièrement compensée par des économies de fonctionnement et nécessitent de recourir à l'emprunt à hauteur de 20 millions d'euros.**

## V. UNE NOUVELLE HAUSSE DE L'ENDETTEMENT EN 2014

Malgré les mesures d'économies et la stabilisation de la masse salariale, l'équilibre du budget annexe contraint à accroître, cette année encore, son recours à l'endettement.

Les documents budgétaires indiquent que les **remboursements d'emprunt devraient s'élever à environ 225,3 millions d'euros** tandis que le **montant des emprunts contractés atteindrait 267,7 millions d'euros**. La **différence vient naturellement faire progresser l'endettement du BACEA**, comme le montre le tableau ci-dessous.

### Évolution de l'endettement net du budget annexe de 2006 à 2014

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	LFI 2013	PLF 2014
Emprunt contracté	253,0	103,0	104,0	282,0	250,7	194,4	250,3	247,9	267,7
Remboursement des emprunts (capital)	114,0	104,0	104,0	108,0	154,0	181,5	196,9	222,9	225,3
<b>Endettement net au 31/12</b>	<b>878,4</b>	<b>877,7</b>	<b>877,7</b>	<b>1 051,6</b>	<b>1 148,3</b>	<b>1 161,2</b>	<b>1 214,4</b>	<b>1 239,4</b>	<b>1 281,7</b>
Évolution en pourcentage	18,7 %	- 0,08 %	0 %	19,8 %	9,2 %	1,1 %	4,6 %	2,01 %	3,41 %

Sources : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014 et réponses au questionnaire budgétaire

Compte tenu du rebond des dépenses d'investissement, la progression de **l'endettement est importante en 2014 : + 3,41 %**. Elle s'inscrit dans une dynamique haussière ininterrompue depuis 2009.

Comme indiqué précédemment, **les charges financières en 2014 s'élèvent à 36,6 millions d'euros, en légère diminution par rapport à 2013 et ce, malgré l'augmentation de la dette, compte tenu d'une baisse des taux d'intérêt sur le marché obligataire.**

### L'évolution de la dette du BACEA vue par la DGAC

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 millions d'euros. Plusieurs causes expliquent cette évolution :

- raison structurelle : le budget annexe subit une sous-budgétisation de ses recettes car la totalité des coûts soumis aux redevances ne sont pas couverts, soit en raison d'exonérations légales, soit en raison d'une sous tarification décidée pour des raisons politiques ou économiques. De plus, les recettes issues de la taxe de l'aviation civile (TAC) ne sont pas intégralement versées au BACEA. Cette sous-budgétisation structurelle est estimée à 103 millions d'euros en 2011 ;

- raison conjoncturelle : la crise économique de 2008 qui a frappé les acteurs du transport aérien a réduit les recettes du budget annexe et conduit à avoir recours à un emprunt supplémentaire en 2009 à hauteur de 165 millions d'euros par rapport à la LFI. L'endettement s'est donc creusé pour cette seule année de 174 millions d'euros supplémentaires. La période de croissance atone, entamée en 2012 et aggravée en 2013, a conduit le BACEA à mettre en œuvre en gestion des réserves de crédits, notamment consacrés à l'investissement. C'est le même principe de prudence financière qui a présidé, dans le cadre de la construction du PLF 2014, à la révision des hypothèses de recettes de navigation aérienne et à un recours à l'emprunt pour assurer l'équilibre budgétaire.

**L'augmentation de l'endettement s'est poursuivie depuis 2009, 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. Le BACEA emprunte donc, en partie pour rembourser ses emprunts antérieurs.**

On constate au fil des années que les montants remboursés au titre de l'emprunt augmentent : 154 millions d'euros en 2010, 182 millions d'euros en 2011, 197 millions d'euros en 2012, 223 millions d'euros en LFI 2013 et 225 millions d'euros en PLF 2014. La pression croissante de l'amortissement financier des emprunts contractés s'explique par la structuration de la dette du budget annexe. En effet, les facteurs suivants portent préjudice à un assainissement financier du BACEA :

- Maturités variables des emprunts depuis 2005 (de 10 à 8 ans selon les contrats). Ce n'est en effet que depuis 2011 que la durée d'amortissement des emprunts a été fixée à 12 ans ;

- Règle uniforme d'amortissement linéaire du capital. A l'inverse, une période de différé améliorerait la synchronisation du remboursement du capital avec l'inscription effective du bien à l'actif du BACEA, dont l'enregistrement comptable n'intervient qu'au moment de sa mise en service (soit en moyenne environ quatre ans après le lancement de l'opération d'investissement).

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Au regard de l'ensemble des éléments mentionnés précédemment, il est possible d'établir le tableau d'équilibre du BACEA, par catégorie de dépenses et de recettes. **L'élément le plus préoccupant demeure bien évidemment la progression de 42 millions d'euros de l'endettement à la fin de l'année 2014.**

Tableau d'équilibre du BACEA en 2013 (LFI) et 2014 (PLF)

(en millions d'euros)

SECTION EXPLOITATION							
Dépenses	LFI 2013	PLF 2014	%	Recettes	LFI 2013	PLF 2014	%
Dépenses de personnel	1 137,1	1 139,3	0,20 %	Redevances de route	1 139,8	1 146,4	0,60 %
<i>dont T2 Hors CAS pensions</i>	876,7	878,0	0,20 %	RSTCA	235,9	240,4	1,90 %
<i>dont CAS Pensions</i>	260,4	261,3	0,30 %	Redevances océaniques	44,6	42,8	- 3,90 %
Dépenses d'exploitation (T3)	155,0	158,9	2,50 %	Frais de gestion des taxes	5,5	5,8	5,80 %
Subventions diverses (T6)	4,3	4,3	0,00 %	Redevances surveillance et certification	32,3	32,9	1,80 %
Dotations aux provisions	2,4	2,4	0,00 %				
Organismes extérieurs	240,6	232,5	- 3,40 %	Taxe aviation civile (TAC)	338,7	356,4	5,20 %
Charges financières	38,1	36,6	- 3,90 %	Divers	50,2	63,1	25,60 %
Subvention opérateur ENAC	99,0	98,8	- 0,20 %				
Dotations aux amortissements	192,0	165,5	- 13,80 %				
<b>Sous-total dépenses</b>	<b>1 868,5</b>	<b>1 838,2</b>	<b>- 1,60 %</b>	<b>Sous-total recettes</b>	<b>1 847,0</b>	<b>1 887,9</b>	<b>2,20 %</b>
<b>Excédent d'exploitation</b>	<b>0,0</b>	<b>49,7</b>		<b>Déficit d'exploitation</b>	<b>21,5</b>		
<b>Total brut de la 1<sup>ère</sup> section</b>	<b>1 868,5</b>	<b>1 887,9</b>	<b>1,00 %</b>	<b>Total brut de la 1<sup>ère</sup> section</b>	<b>1 868,5</b>	<b>1 887,9</b>	<b>1,00 %</b>
SECTION CAPITAL							
Dépenses	LFI 2013	PLF 2014	%	Recettes	LFI 2013	PLF 2014	%
Remboursement emprunt	223,0	225,3	1,10%	<b>Autofinancement</b>	<b>-21,5</b>	<b>49,7</b>	
				<i>Dotation aux amortissements</i>	192,0	165,5	- 13,80 %
Investissements	195,5	257,5	31,70%	Emprunt	247,9	267,7	8,00 %
<b>Total brut de la 2<sup>nde</sup> section</b>	<b>418,5</b>	<b>482,8</b>	<b>15,40%</b>	<b>Total brut de la 2<sup>nde</sup> section</b>	<b>418,5</b>	<b>482,8</b>	<b>15,40 %</b>
TOTAL							
	LFI 2013	PLF 2014	%				
<b>BACEA Total brut</b>	<b>2 286,9</b>	<b>2 370,7</b>	<b>3,70 %</b>				
Dotations aux amortissements	192,0	165,5	- 13,80 %				
<b>BACEA Total net</b>	<b>2 094,9</b>	<b>2 205,2</b>	<b>5,30 %</b>				
	LFI 2013	PLF 2014	%				
<b>Évolution de l'endettement</b>	<b>25,0</b>	<b>42,3</b>					
<b>encours de dette (*)</b>	<b>1 239,4</b>	<b>1 281,7</b>	<b>3,40 %</b>				
(*) au 31/12/2012 : 1 214,4							

Source : direction générale de l'aviation civile

## VI. DES INQUIÉTUDES PERSISTANTES

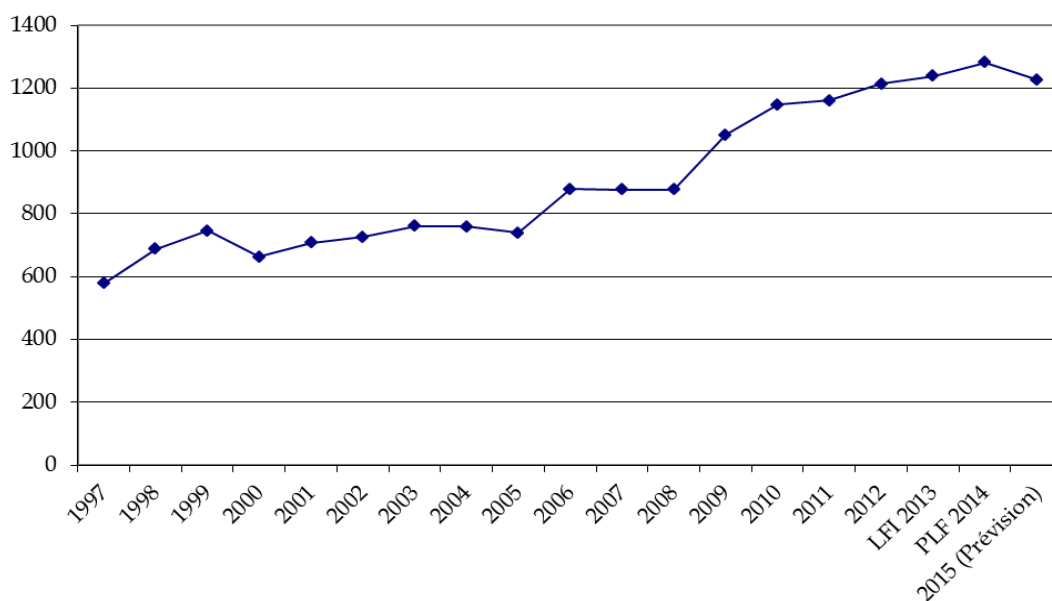
Il ressort des documents budgétaires et des réponses au questionnaire budgétaire, **un message contradictoire**.

La DGAC réaffirme d'abord son intention de respecter le triennal budgétaire, dont l'objectif est de réduire l'endettement du BACEA :

*« 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 eu pour conséquence d'alourdir son endettement. Conscient des enjeux de soutenabilité financière, le BACEA a élaboré, dans le cadre de la programmation financière triennale 2013 - 2015, une stratégie visant à retrouver l'équilibre financier et à amorcer son désendettement. Le projet de loi de finances 2014 s'inscrit dans la continuité de cette stratégie, tout en actualisant les différentes hypothèses déterminant les recettes et les dépenses, en fonction de la conjoncture économique »* (réponse au questionnaire budgétaire).

Or, **la trajectoire de l'endettement ne respecte pas le triennal budgétaire**. Initialement, l'année 2014 devait marquer le point haut avant de se réduire à partir de 2015. Même si cette hypothèse prévaut toujours, la marche est désormais plus grande. En effet, dans le cadre du triennal, l'endettement ne devait atteindre, en 2014, que 1 245 millions d'euros contre 1 281,7 millions, soit une différence de 36,7 millions d'euros.

Évolution de l'endettement du BACEA depuis 1997



Sources : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014 et réponse au questionnaire budgétaire

**En 2015, si une inflexion à la baisse pourrait être amorcée, il est peu probable que l'endettement puisse s'établir à 1 227 millions d'euros, comme prévu initialement.**

D'ailleurs, la DGAC admet – implicitement – que les objectifs du triennal ne pourront pas être atteints en l'état. En réponse au questionnaire budgétaire, elle écrit : *« au-delà des économies réalisées en exploitation et des gains de productivité attendus de la politique d'investissements, le désendettement du BACEA ne peut être accéléré et consolidé que par une augmentation substantielle de ses ressources propres ».*

Le budget triennal a été élaboré sous des hypothèses permettant au BACEA de dégager un excédent d'exploitation dès 2014. Dans le PLF 2013, les documents budgétaires indiquaient que *« cette dynamique d'augmentation du résultat d'exploitation se traduit par une amélioration sensible de la capacité d'autofinancement du BACEA, nécessaire à sa politique d'investissement, et permet dès lors de diminuer proportionnellement le besoin de recourir à l'emprunt ».*

En dépenses, les économies paraissent désormais plus contraintes. Les investissements, fortement diminués lors des années précédentes, doivent maintenant être réalisés. La masse salariale (50 % de la dépense totale) est stabilisée en 2014, mais la concentration des effectifs sur les fonctions à haute valeur ajoutée peut laisser penser qu'elle ne pourra, au mieux, que rester stable lors des prochaines années.

Force est de constater que, du côté des ressources, l'atonie du trafic aérien contraint à réviser les prévisions sur lesquelles le budget triennal avait été construit. La LFI pour 2013, en son article 46, a cependant permis à la DGAC de percevoir des frais de gestion sur les taxes qu'elle recouvre pour compte de tiers, ce qui représente une recette supplémentaire de 5,8 millions d'euros en 2014.

La DGAC estime, dans les réponses au questionnaire budgétaire, qu'il convient *« de préciser, à la suite du contrôleur budgétaire dans son rapport annuel sur la gestion 2012 du BACEA, que : "dans l'état actuel des choses, il est fort difficile d'identifier des postes qui pourraient dégager des sources de profit. La partie principale, redevenable, du budget annexe, qui en représente les trois quarts, repose sur le principe que les produits sont supposés équilibrer les charges. Les économies réalisées sur celles-ci entraînent donc, à due concurrence, une diminution de ceux-là" ».*

Autrement dit, la DGAC plaide pour que la totalité du produit de la taxe d'aviation civile soit reversée au BACEA – alors qu'elle n'en perçoit aujourd'hui que 80,91 % – soit un accroissement de recettes de 82 millions d'euros. Un tel transfert devrait, en tout état de cause, être compensé au budget de l'Etat.

Au total, comme les années précédentes, votre rapporteur spécial estime qu'un **effort sur les recettes pourrait effectivement être étudié**. Néanmoins, cet effort demandé à un secteur aérien en difficulté sera d'autant plus doux que **la DGAC réussira à maîtriser ses coûts par une politique volontariste de réduction de la dépense, par ailleurs déjà bien engagée et qui doit être poursuivie**.



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Météo France**

- M. Olivier Gupta, directeur général adjoint en charge des missions institutionnelles et internationales ;
- Mme Cécile Arcade, secrétaire générale.

### **Direction générale de l'aviation civile**

- M. Patrick Gandil, directeur général ;
- Mme Michelle Desjardins, adjointe au secrétaire général.