



**AVIS
DE LA COMMISSION DES FINANCES**

**SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE
PORTANT OUVERTURE DE 65 000 000 EUROS EN
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
ET EN CRÉDITS DE PAIEMENT**

1^{ER} DÉCEMBRE 2009

**NOTE EXPLICATIVE
DE L'AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT
SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE
PORTANT OUVERTURE DE 65 MILLIONS D'EUROS
EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE)
ET EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)
1^{ER} DÉCEMBRE 2009**

Le présent projet de décret d'avance prévoit :

- d'ouvrir, à titre d'avance pour l'exercice 2009, **65 millions d'euros** d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) sur le programme 824 « Avances à divers services de l'Etat » de la mission budgétaire « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ». Cette avance est destinée au **financement des besoins de trésorerie du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** (BACEA), par une augmentation du montant de l'avance consentie en 2009 par le Trésor à la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) ;

- de gager cette ouverture par une **annulation de même montant** en AE et CP, imputée sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » et sur le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » de la mission « Régimes sociaux et de retraites ».

Son impact budgétaire est donc neutre.

**I. UNE AUGMENTATION IMPRÉVISIBLE ET NÉCESSAIRE DE
L'ENDETTEMENT DU BUDGET ANNEXE**

**A. UNE BAISSSE DU TRAFIC AÉRIEN ET DES RECETTES DU BUDGET
ANNEXE PLUS IMPORTANTE QU'ESCOMPTEE**

1. Un choc conjoncturel important

Le secteur du transport aérien est directement affecté par la crise économique et subit une baisse importante du trafic global comme du chiffre d'affaires par passager. L'équilibre du BACEA pour 2010, tel qu'établi dans le projet de loi de finances, repose ainsi sur des prévisions de diminution moyenne du trafic de 7 % en 2009 et une légère remontée en 2010, de 1,5 %.

Sur le premier semestre de 2009, le groupe Aéroports de Paris a connu une baisse de trafic de 6,4 % par rapport à la période équivalente de 2009, et le groupe Air France-KLM a enregistré une baisse de son chiffre

d'affaires de 20,5 % et un résultat courant déficitaire, à hauteur de 496 millions d'euros.

L'impact de la crise sera nettement supérieur à celui des attentats du 11 septembre 2001. Selon l'Association internationale du transport aérien (IATA), l'année 2009 devrait être marquée par :

- une **baisse de 8 % du trafic aérien global**, dont - 20 % pour le fret et 180 millions de passagers en moins (contre une baisse de 33 millions sur la période 2000-2002) ;

- une **diminution du chiffre d'affaires cumulé de l'ordre de 15 %**, ce qui représente environ 80 milliards de dollars. Après s'être élevée à 10,4 milliards de dollars en 2008, la perte nette du secteur devrait atteindre 9 milliards de dollars, hors éléments exceptionnels tels que les dépréciations liées à la couverture des variations du cours du pétrole.

L'élasticité de l'activité du secteur en fonction de la conjoncture est donc forte (supérieure à 1). *A contrario*, la reprise du trafic en 2010 pourrait être supérieure à la croissance économique attendue (environ 1 % en France).

2. La nécessaire révision à la baisse des ressources du budget annexe

L'évolution du trafic aérien exerce un impact direct sur les ressources du BACEA, puisque ses principales recettes de fonctionnement sont constituées des redevances de route, des redevances pour services terminaux de la circulation aérienne – RSTCA – et de la taxe de l'aviation civile, corrélées au trafic de passagers et de marchandises.

La loi de finances initiale (LFI) pour 2009 reposait sur des prévisions de trafic qu'il s'est avéré rapidement nécessaire de réviser à la baisse en cours d'année :

- la hausse initialement attendue des recettes de fonctionnement était de 5 %, fondée notamment sur des perspectives d'augmentation des unités de service de 3 % ;

- en mars 2009, une **baisse des recettes de 150 millions d'euros** a été anticipée, correspondant à une contraction du trafic de 5 %, et a donné lieu à une **augmentation de 100 millions d'euros de l'autorisation d'emprunt du budget annexe**¹ dans la loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009 ;

- début juin, il est apparu que le trafic ne reprendrait pas à la faveur des vacances estivales et les prévisions ont donc été à nouveau révisées à la baisse, à - 7 %. L'hypothèse de baisse des recettes du BACEA, retenue dans la

¹ Le solde du déséquilibre a été financé par une annulation de crédits de 30 millions d'euros, dans le cadre d'un plan d'économies, et un gel de précaution de 20 millions d'euros.

construction du budget pour 2010, était ainsi de - **190 millions d'euros**, dont - 7,5 % pour les redevances de route et - 6 % pour les RSTCA.

Evolution des différentes catégories de recettes du BACEA

(en millions d'euros)

Recettes du BACEA	2008	En % du total	Prévision LFI 2009	Prévision juin 2009 révisée	Prévision PLF 2010	Evolution 2010/ LFI 2009
Redevances de route	1.049,62	61,1 %	1.137,8	N.D.	1.067,83	- 6,1 %
Redevances RSTCA	253,97	14,8 %	275,8		272,3	- 1,3 %
Redevances de surveillance et de certification	26,52	1,5 %	29,14		30,05	3,1 %
Taxe de l'aviation civile	191,34	11,1 %	308,65	266,2	277,93	- 9,9 %
Produit brut des emprunts	103,69	6 %	116,82	216,8	250,75	114,6 %
Autres recettes	92,49	5,4 %	38,67	N.D.	38,6	- 0,2 %
Total des recettes nettes	1.717,64	100 %	1.906,88	Environ 1.817	1.937,46	1,6 %

Source : rapport annuel de performances du BACEA annexé au projet de loi de règlement pour 2008 et projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour 2009 et 2010

S'il a été tenu compte de la forte diminution des recettes de fonctionnement dans le budget 2010 – pour autant qu'elle ne s'amplifie pas d'ici la fin de l'année 2009 –, **elle crée dans l'immédiat d'importantes difficultés de trésorerie pour le budget annexe** au regard de l'échéancier des paiements et recettes en décembre 2009.

B. UN DÉCALAGE DE TRÉSORERIE QU'IL EST NÉCESSAIRE DE COUVRIR

Selon les informations recueillies auprès de la DGAC, la nouvelle avance du Trésor prévue par le présent projet de décret **ne peut être inscrite dans la loi de finances rectificative de fin d'année**, compte tenu de son calendrier d'adoption et d'un décalage prévisionnel de trésorerie à compter du 18 décembre.

La paie du mois de décembre des personnels de la DGAC doit en effet être décaissée le 18 décembre, soit quelques jours avant d'importantes recettes en provenance d'Eurocontrol (le 23 ou le 24 décembre), organisation intergouvernementale européenne en charge de la sécurité de la navigation aérienne¹. Or le budget annexe doit en permanence être à l'équilibre.

¹ Sa mission est d'harmoniser et d'unifier la gestion de la navigation aérienne en Europe, en promouvant un système uniforme pour les usagers civils et militaires, dans des conditions de sécurité maximale tout en minimisant les coûts et les impacts environnementaux.

C. LES MODALITÉS DE FINANCEMENT DES NOUVEAUX BESOINS DE TRÉSORERIE

1. Les caractéristiques de l'avance du Trésor

L'avance consentie par l'Agence France Trésor (AFT) se matérialise par une nouvelle augmentation de l'autorisation d'emprunt du BACEA, selon les règles habituelles en la matière. Elle prend ainsi la forme d'une **avance remboursable annuellement sur huit ans**, imputée en AE et CP sur le programme 824 « Avances à divers services de l'Etat » de la mission budgétaire « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

Le taux de cette avance, comme celui des avances déjà accordées, est contractuellement **fixe**¹ et est déterminé par rapport au taux des obligations d'Etat de maturité correspondant à la durée de l'emprunt, majoré de 5 points de base. A titre d'exemple, le taux appliqué au dernier tirage réalisé par la DGAC le 17 juillet dernier est de 2,76 %.

Cette avance viendra s'ajouter aux quatre emprunts bancaires, assis sur le taux Euribor 12 mois préfixé – soit une hypothèse de 2,3 % dans le projet de budget pour 2010 –, **et aux sept avances de l'AFT en cours d'exécution en 2010**². La dotation inscrite dans le projet de budget pour 2010 pour honorer les charges financières de ces onze emprunts (hors avance prévue par le présent projet de décret) a été fixée à 30 millions d'euros, et l'amortissement en capital à 128,33 millions d'euros.

2. L'imputation du gage budgétaire

L'ouverture de crédits sur le programme 824 est gagée par une annulation de même montant, imputée sur la **réserve légale de précaution** et ainsi répartie :

- **19,5 millions d'euros** sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Les principales lignes budgétaires concernées seront les subventions à Réseau ferré de France et Voies navigables de France ;

- **45,5 millions d'euros** sur l'action 01 « Régime de retraite du personnel de la SNCF » du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». La prévision de dépense de cette action pour 2009 a en effet été réactualisée à la baisse, dans la mesure où l'exécution du service des pensions était fondée sur une hypothèse d'inflation de 1,5 %, qui a été ramenée à 0,4 % du fait de la

¹ A l'exception de l'avance consentie en 2005, assise sur le taux des bons du Trésor de l'année n-1, soit 2,45 % avec marge dans les prévisions de 2010.

² Depuis 2005, la DGAC s'adresse exclusivement à l'AFT pour ses emprunts annuels.

crise. Etant doté de 3 milliards d'euros en loi de finances initiale, le régime de retraite des personnels de la SNCF devrait ainsi connaître mécaniquement une sous-consommation suffisante pour apurer l'annulation de crédits proposée.

II. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE QUI DEVIENT PRÉOCCUPANTE

A. UN ENDETTEMENT DE MOINS EN MOINS SOUTENABLE

Après une période de stabilité de 2006 à 2008, la dette du BACEA est repartie à la hausse en 2009 du fait de la réduction du trafic aérien et afin de compenser les pertes de recettes sans trop pénaliser les investissements les plus stratégiques, liés à des engagements internationaux dans le cadre du ciel unique européen. Eu égard aux besoins de financement identifiés, la deuxième loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009, précitée, a relevé de 100 millions d'euros le plafond d'autorisation d'emprunt pour le porter à 216,82 millions d'euros.

La nouvelle autorisation d'emprunt induite par le présent projet de décret d'avance et celle prévue dans le projet de loi de finances pour 2010 auront pour effet de porter l'endettement net à **1.173,95 millions d'euros au 31 décembre 2010, soit une augmentation d'un tiers par rapport à fin 2008.**

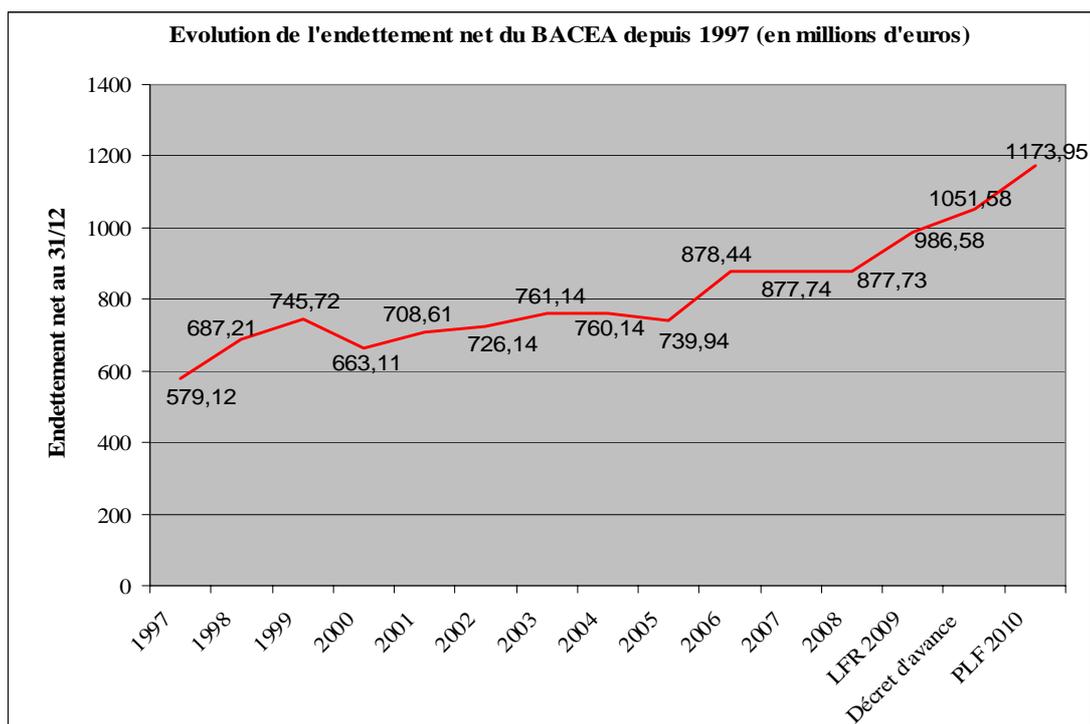
Evolution de l'endettement net du budget annexe de 2006 à 2010

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	LFI 2009	LFR 2009	Décret d'avance	PLF 2010
Autorisation d'emprunt	103,6	103,6	103,69	116,82	100	65	250,7
Emprunt contracté	103	103					
Remboursement des emprunts (capital)	114,3	103,7	103,7	116,81	0	0	128,33
Endettement net au 31/12	878,44	877,74	877,73	886,58	986,58	1.051,58	1.173,95
Evolution en pourcentage	18,7 %	-0,08 %	0 %	1 %	11,3 %	6,6 %	11,6 %

Sources : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010 ; projet de décret d'avance

A l'instar de notre collègue Yvon Collin, rapporteur spécial sur ce budget annexe, on peut s'inquiéter de cette évolution vers une dette moins soutenable. En effet, l'annuité d'emprunt (hors intérêts) ne représenterait en 2010 plus que 10,9 % de l'encours, contre 11,8 % en 2008, et surtout **serait deux fois inférieure au besoin de financement**. L'endettement représenterait ainsi plus de dix-sept années d'autofinancement en 2010, contre douze en 2009.



Votre rapporteur général considère qu'il sera nécessaire de poursuivre, voire d'amplifier, la **recherche d'économies** sur les dépenses du budget annexe, bien que d'importants efforts soient accomplis en 2009 et 2010.

B. UN INSTRUMENT DE FINANCEMENT QUI POURRAIT ÊTRE ADAPTÉ

Votre rapporteur général constate que le BACEA doit financer un besoin de trésorerie infra-annuel de quelques jours en recourant à une avance amortissable sur huit ans, ce qui ne paraît guère conforme aux exigences d'une bonne gestion financière.

Il serait donc opportun que la DGAC dispose pour ses besoins de trésorerie de fin d'exercice d'un instrument plus adapté ou d'un **découvert autorisé inférieur à une semaine**, moyennant paiement à l'AFT d'agios dont le montant serait en tout état de cause inférieur aux intérêts d'une avance remboursable sur huit ans.