



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Missions
« ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »
(Programme 159)

et

« CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

et

Article 64 rattaché

Examen par la commission des finances le mercredi 2 novembre 2016

Rapporteur spécial :

M. Vincent CAPO-CANELLAS

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »	11
I. COMME LES ANNÉES PRÉCÉDENTES, LE BUDGET DE MÉTÉO-FRANCE SERA SOUMIS À UNE FORTE CONTRAINTE FINANCIÈRE EN 2017	11
A. DES RECETTES EN DIMINUTION HORS CONTRIBUTION À EUMETSAT	11
1. <i>Une hausse du budget pour 2017 en trompe-l'œil qui s'explique uniquement par la hausse de la contribution française à EUMETSAT</i>	11
2. <i>La baisse de la dotation de l'État portée par le programme 159 se poursuivra en 2017 pour la cinquième année consécutive</i>	12
3. <i>La dotation destinée au financement de la contribution française à EUMETSAT portée par le programme 193 est en très forte hausse de 63,6 %</i>	13
B. UN EFFORT IMPORTANT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES	14
1. <i>La baisse des effectifs se poursuit à un rythme soutenu</i>	14
2. <i>La réduction du réseau territorial décidée en 2008 devrait s'achever d'ici la fin de l'année 2016 et ne sera pas poursuivie en 2017</i>	14
3. <i>L'effort de baisse des dépenses de fonctionnement porte désormais sur des activités liées au cœur de métier de Météo-France</i>	16
4. <i>Un résultat comptable qui demeurera déficitaire en 2017, entraînant un nouveau prélèvement sur le fonds de roulement</i>	16
C. UN OPÉRATEUR QUI DOIT FAIRE FACE À DE NOMBREUX DÉFIS	17
1. <i>Un besoin d'investissements qui va considérablement augmenter dès 2017</i>	17
2. <i>Améliorer la compétitivité de Météo-France pour développer les recettes commerciales</i>	17
II. L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN), UN OPÉRATEUR QUI DOIT SE RÉINVENTER À L'HEURE DU NUMÉRIQUE	19
A. UNE SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC EN LÉGER REcul DE 1 % PAR RAPPORT À 2016	19
B. UNE RÉDUCTION DU PLAFOND D'EMPLOIS IDENTIQUE À CELLE DE 2016, UNE MASSE SALARIALE LÉGÈREMENT EN HAUSSE	20
C. UNE PRÉVISION DE CHIFFRE D'AFFAIRES EN LÉGER REcul EN 2017	21
D. UN SOLDE BUDGÉTAIRE LÉGÈREMENT DÉFICITAIRE EN 2017	22
III. DE CRÉATION RÉCENTE, LE CÉREMA VOIT SA SURVIE COMPROMISE PAR L'ATTRITION DE SES MOYENS	22
BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »	25

I. UN BUDGET ANNEXE DÉPENDANT DE LA BONNE SANTÉ DU TRANSPORT AÉRIEN	25
A. LE BACEA RETRACE LES ACTIVITÉS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE	25
1. <i>La direction générale de l'aviation civile (DGAC) assume les responsabilités de l'État dans le domaine de l'aviation civile</i>	25
2. <i>Le BACEA, une mission budgétaire qui rassemble trois programmes, pour un montant légèrement supérieur à 2,1 milliards d'euros</i>	26
3. <i>Des recettes proportionnelles au niveau du trafic aérien</i>	27
B. LA SITUATION TRÈS DIFFICILE DU SECTEUR AÉRIEN FRANÇAIS DEMEURE AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS DE LA DGAC	27
1. <i>Un trafic aérien qui souffre de l'impact des attentats terroristes qui ont frappé la France depuis janvier 2015</i>	28
2. <i>Les compagnies aériennes françaises, confrontées à une très forte concurrence, bénéficient trop peu de la croissance du trafic aérien mondial</i>	30
a) <i>Si Air France a opéré un net redressement financier ces dernières années et est redevenue profitable en 2015, elle doit encore gagner en compétitivité pour retrouver le chemin d'une rentabilité durable</i>	32
b) <i>Les autres compagnies du pavillon français sont également en proie à d'importantes difficultés</i>	34
3. <i>Des mesures en faveur de la compétitivité du transport aérien permettraient d'appuyer les efforts de redressement des compagnies</i>	35
(1) <i>Le régime de la taxe de l'aviation civile a été profondément modifié dans le cadre des collectifs budgétaires pour 2014 et pour 2015</i>	35
(a) <i>L'exonération totale de la taxe de l'aviation civile pour les passagers en correspondance, un ballon d'oxygène très significatif pour les compagnies françaises</i>	35
(b) <i>L'affectation du reliquat de la taxe de l'aviation civile au BACEA votée par le Parlement n'est pour le moment pas conforme à la volonté du législateur</i>	36
b) <i>D'autres mesures portant sur la taxe de solidarité et la taxe d'aéroport pourraient être mises en œuvre pour améliorer la compétitivité du pavillon français</i>	36
c) <i>La nécessité de promouvoir une concurrence loyale avec les compagnies à bas coût et les compagnies du Golfe persique</i>	38
II. UN BUDGET ANNEXE QUI POURSUIT SON DÉSENDETTEMENT, MALGRÉ UNE HAUSSE SENSIBLE DE SA MASSE SALARIALE	39
A. LES RECETTES D'EXPLOITATION DU BACEA DEVRAIENT ÊTRE STABLES EN 2017, LE DYNAMISME DES REDEVANCES DE NAVIGATION AÉRIENNE VENANT COMPENSER LE MOINDRE RENDEMENT DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE	41
1. <i>Des redevances de navigation aérienne dont le niveau augmente légèrement par rapport à 2016</i>	41
2. <i>Des redevances de surveillance et de certification en très légère diminution</i>	42
3. <i>Le montant de taxe de l'aviation civile, perçu intégralement par le BACEA depuis le 1^{er} janvier 2016, connaîtra une diminution de 2,4 % en 2017</i>	42
4. <i>Les autres recettes</i>	43
B. DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT EN LÉGER REcul MALGRÉ DES BESOINS TOUJOURS AUSSI ÉLEVÉS DANS LE CADRE DU CIEL UNIQUE EUROPÉEN	44
C. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SE POURSUIT	47

D. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN FORTE HAUSSE AVEC L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU PROTOCOLE SOCIAL 2016-2019	48
1. <i>Un schéma d'emplois 2017 qui ne prévoit pas de nouvelles suppressions d'emplois</i>	48
2. <i>Le protocole social 2016-2019 contribuera significativement à la forte hausse de la masse salariale de la DGAC de 3,7 % en 2017</i>	50
E. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE DÉSENETTEMENT POUR LA TROISIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE PERMETTRA DE RETROUVER UN NIVEAU D'ENDETTEMENT INFÉRIEUR À CELUI QUI PRÉVALAIT AVANT 2009.....	52
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	55
• <i>ARTICLE 64 (Art. 6-1 de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne) Revalorisation de l'allocation temporaire complémentaire versée les deux premières années aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne radiés des cadres</i>	55

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sur le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie »

1) Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » regroupe à compter du présent projet de loi de finances pour 2017 les subventions pour charges de service public du Centres d'études et d'expertises pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France.

2) Il porte la principale subvention de l'État à l'opérateur Météo-France pour un montant de **195,2 millions d'euros**, en baisse de **3 millions d'euros** par rapport à 2016.

3) **Après la suppression de 75 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** en 2016, Météo-France verra ses effectifs diminuer de **60 ETPT** en 2017, ce qui permettra de réduire la masse salariale de **5,5 millions d'euros** par rapport à 2016, soit **une baisse de 2 %**.

4) **L'ensemble des 53 implantations locales** dont la fermeture était programmée sur la période 2012-2016 **auront été fermées d'ici la fin de l'année 2016**, ce qui mettra fin, au moins pour un temps, à l'effort de réorganisation territoriale de l'opérateur.

5) **22 millions d'euros** seront consacrés en 2017 **aux investissements**, en particulier à la **modernisation des réseaux d'observation** (radars, réseaux au sol, radiosondage) et au **renouvellement des équipements de stockage des données**.

6) Pour augmenter ses ressources commerciales, l'opérateur doit **reconquérir des parts de marché dans le secteur des services au grand public** en prenant pleinement en compte l'évolution des usages et **accroître le volume de ses prestations météorologiques aux professionnels**.

7) **La subvention pour charges de service public de l'Institut de l'information géographique et forestière**, qui assure **57 % de ses ressources**, **diminuera de 1 % en 2017 à 94,2 millions d'euros**.

8) En dépit d'un **plafond d'emploi qui se réduira de 33 ETPT**, la **masse salariale de l'IGN augmentera** en raison de l'augmentation du point d'indice et des mesures individuelles.

9) L'IGN reste dans **une situation financière délicate**, comme en témoigne le **recul de son chiffre d'affaires**, et doit **se réinventer** pour faire face **aux conséquences du numérique sur son modèle économique**.

10) Alors qu'il n'a été créé qu'en 2014, le Cérema voit sa survie compromise par la sévère attrition de ses moyens qu'il subit depuis l'an dernier.

Sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »

1) Le budget annexe porte les crédits de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

2) **Les recettes du budget annexe, hors emprunt, devraient s'élever en 2016 à un peu plus de 2 milliards d'euros.**

3) Il s'agit pour l'essentiel de **redevances** telles que les redevances de navigation aérienne et les redevances de surveillance et de certification (voir *infra*), acquittées par les acteurs du transport aérien **en rémunération des services rendus par la DGAC.**

4) En outre, le budget annexe perçoit **la taxe de l'aviation civile (TAC)**, due par les entreprises de transport aérien public en fonction du nombre de passagers et du fret embarqués en France, pour un montant de **410,4 millions d'euros** en 2017.

5) Autrement dit, **le budget annexe est exclusivement financé par le secteur du transport aérien. Dès lors, l'évolution du trafic et la bonne santé des compagnies françaises ont une influence décisive sur son équilibre financier.**

6) Si le trafic aérien touchant la France a connu une forte croissance de **45 % entre 2003 et 2014**, celle-ci a peu profité aux transporteurs français qui ont perdu d'importantes parts de marché tout au long de cette période en raison de la concurrence des compagnies à bas coût et des compagnies du Golfe persique. **La part du pavillon français est ainsi passée de 54,3 % en 2003 à 44,8 % en 2014.**

7) Face à ces acteurs très agressifs d'un point de vue commercial, **les compagnies françaises**, en particulier Air France, souffrent **d'un grave déficit de compétitivité**, en raison **d'une structure de coûts très défavorable**. **L'adoption de mesures de compétitivité à partir du plan « Trust together »** apparaît **indispensable** pour lutter à armes égales avec les autres compagnies.

8) Si les compagnies aériennes ont été **exonérées à 100 % du paiement de la taxe de l'aviation civile pour les passagers en correspondance depuis le 1^{er} janvier 2016**, l'affectation de l'intégralité du produit de cette taxe au BACEA a été affectée au désendettement de la DGAC alors que la volonté du législateur était de **diminuer la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) de 20 % dans les aéroports parisiens.**

9) D'autres mesures de soutien aux compagnies tricolores méritent d'être envisagées, en particulier **des changements d'assiette de la taxe de solidarité et de la taxe d'aéroport.**

9) Les dépenses relatives à **la masse salariale augmenteront de 3,7 %** en 2017, soit **une hausse très significative de 32,2 millions d'euros**, principalement en raison de **mesures catégorielles** prévues dans le cadre **du nouveau protocole social 2016-2019 de la DGAC**.

10) Pour l'année 2017, la DGAC devra consentir une légère réduction **de 1,9 % de son effort d'investissement, puisque celui-ci passera à 250,0 millions d'euros**. En dépit de ce recul, la hausse très forte des investissements consentis ces dernières années devrait permettre d'assurer le respect des engagements européens de la France dans **le cadre du volet technologique du Ciel unique européen**.

11) Alors que la dette du BACEA avait continuellement augmenté entre 2007 et 2014, l'assainissement financier en cours permettra, pour la troisième année consécutive, de **réduire le niveau d'endettement du BACEA**.

12) Après avoir été diminué de 107 millions d'euros en 2016, celui-ci connaîtra **une nouvelle baisse de 114,5 millions d'euros en 2017 pour s'établir à 993,7 millions d'euros à la fin de l'année**. Le BACEA aura ainsi **réduit l'encours de sa dette de près de 18,8 % en trois ans**.

Au 10 octobre 2016, date limite fixée par la LOLF, 90 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »

Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » regroupe à compter du présent projet de loi de finances pour 2017 les subventions pour charges de service public du Centres d'études et d'expertises pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France.

En conséquence, le programme 170 « Météorologie » est supprimé et le Céréma ne figure plus dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable ».

I. COMME LES ANNÉES PRÉCÉDENTES, LE BUDGET DE MÉTÉO-FRANCE SERA SOUMIS À UNE FORTE CONTRAINTE FINANCIÈRE EN 2017

A. DES RECETTES EN DIMINUTION HORS CONTRIBUTION À EUMETSAT

1. Une hausse du budget pour 2017 en trompe-l'œil qui s'explique uniquement par la hausse de la contribution française à EUMETSAT

Le budget prévisionnel¹ de Météo-France pour l'année 2017 s'élève à **405,6 millions d'euros**, en hausse de 5 % par rapport aux 386,4 millions d'euros de budget désormais prévu pour 2016.

Mais cette augmentation s'explique **uniquement par la hausse de la subvention portée par le programme 193 destinée à financer la participation de la France au programme européen de satellites météorologiques EUMETSAT**, qui ne fait que « transiter » par le budget de Météo-France. Si l'on exclut cette subvention, **le budget de l'opérateur baissera en réalité de 3,8 millions d'euros en 2017.**

La dotation portée par le présent programme 170 représente, avec **195,2 millions d'euros**, un peu moins de la moitié des recettes de Météo-France prévues pour 2017.

¹ Le projet de budget prévisionnel de Météo-France transmis à votre rapporteur spécial n'a à ce stade pas encore été approuvé par son conseil d'administration et est donc encore susceptible d'ajustements.

2. La baisse de la dotation de l'État portée par le programme 159 se poursuivra en 2017 pour la cinquième année consécutive

La dotation de l'État versée à Météo-France au titre du programme 159 correspond à la compensation des missions de service public qui incombent à l'établissement :

- la fourniture d'informations permettant d'assurer la sécurité météorologique des personnes et des biens en avertissant les populations le plus en amont possible, dans un contexte où le territoire national est régulièrement frappé par des événements climatiques extrêmes, à l'instar des inondations survenues en région parisienne au mois de juin 2016 ;

- la conduite de travaux de recherches visant à améliorer les capacités de prévision et à mieux appréhender le changement climatique sur le long terme, afin de permettre à la société de mieux s'y adapter ;

- le soutien opérationnel aux forces armées et aux administrations de l'État en cas de crise.

Pour la cinquième année consécutive, la dotation de l'État à Météo-France connaîtra une diminution significative.

Pour l'année 2017, il est prévu que Météo-France perçoive 195,2 millions d'euros, soit 3 millions d'euros de moins que les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2016. En outre, Météo-France a fait l'objet d'une régulation budgétaire infra-annuelle (mise en réserve et gels de crédits) particulièrement sévère ces dernières années, avec 8 millions d'euros de crédits supprimés en 2016.

Évolution de la dotation de l'État à Météo-France de 2014 à 2017

(en millions d'euros)

	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Écart 2016-2017	Écart 2015-2016
Programme 170	199 223 173	203 758 760	198 241 019	195 241 019	- 1,5 %	- 2,7 %

Source : documents budgétaires annexés au projet de loi de règlement pour 2014 et au projet de loi de finances pour 2016

Selon le projet annuel de performances pour 2017, « 70 % du montant de la subvention de l'État est consacré aux dépenses de personnel et 30 % aux autres dépenses de fonctionnement et d'investissement ».

Le programme comprend deux sous-actions, qui correspondent aux anciennes actions du programme 170.

La première, « Observation et prévision météorologiques », regroupe 89 % des crédits de paiement de la subvention, soit 173,8 millions d'euros (AE=CP), contre 177,8 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016.

La seconde, « Recherche dans le domaine météorologique », rassemble **21,5 millions d'euros** de crédits de paiement (AE=CP), soit **11 %** des crédits, contre 22 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015.

Les orientations stratégiques assignées par l'État à Météo-France dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2017-2021

- mettre la logique de service au cœur des priorités de Météo-France, en adaptant en permanence ses actions aux besoins des interlocuteurs, en tournant l'expertise humaine vers l'aide à la décision et en tirant pleinement parti des opportunités offertes par le numérique ;

- faire progresser la connaissance, l'anticipation et la gestion des risques météorologiques et climatiques, et élargir les domaines thématiques accompagnés par l'action de l'établissement, en s'appuyant sur les activités scientifiques et techniques comme sur les dispositifs de vigilance et de gestion de crise ;

- maintenir au meilleur niveau international la recherche et les infrastructures essentielles de Météo-France ;

- mobiliser les leviers d'efficience permis par les évolutions scientifiques et techniques, pour satisfaire des ambitions nouvelles au service de la société, tout en poursuivant une gestion rigoureuse des ressources.

Source : projet annuel de performances pour 2017

3. La dotation destinée au financement de la contribution française à EUMETSAT portée par le programme 193 est en très forte hausse de 63,6 %

En plus de la dotation portée par le présent programme 159, Météo-France bénéficiera en 2017 de deux autres dotations de l'État :

- **69,6 millions d'euros** correspondant à un versement du programme 193 « Recherche spatiale », qui constitue la contribution française à l'organisation européenne EUMETSAT qui gère les satellites météorologiques. Cette dotation, **en très forte hausse de 63,6 %** par rapport à 2016, ne fait que « transiter » par Météo-France, qui la complètera grâce à ses autres ressources à hauteur de **2,8 millions d'euros** pour 2017 ;

- **3,9 millions d'euros** versés par la direction générale de la prévention des risques à partir des crédits du programme 181 « Prévention des risques » pour participer à l'entretien du réseau d'observation hydro-météorologique (stations automatiques d'observation au sol, radars) ;

B. UN EFFORT IMPORTANT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES

1. La baisse des effectifs se poursuit à un rythme soutenu

En 2016, les charges de personnel ont représenté environ **257 millions d'euros**, soit 67 % du budget de Météo-France. Pour 2017, la prévision s'établit à **255 millions d'euros**, soit **63 % du budget** de l'opérateur.

Cette baisse est permise par la **réduction continue des effectifs**, qui conduit l'opérateur à **ne remplacer que 20 % des départs à la retraite de ses collaborateurs**. Jusqu'en 2013, l'effet de ces réductions était surcompensé par la hausse du taux de contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ». La stabilité de ce taux depuis 2013 a permis **une réduction significative de la masse salariale de Météo-France**.

Après la suppression de 78 équivalents temps plein (ETP) en 2016 (soit 4,6 millions d'euros d'économies réalisées par rapport à 2015), Météo-France verra ainsi ses effectifs diminuer de **60 ETP** en 2017 (soit un taux d'effort de - 2,5 %).

Ces dernières années, le plafond d'emplois de l'établissement public a évolué comme suit :

- 3 337 ETPT en 2013, soit une évolution de - 2,9 % par rapport au plafond 2012 ;
- 3 243 ETPT en 2014, soit une évolution de - 2,9 % ;
- 3 149 ETPT en 2015, soit une évolution de - 2,6 % ;
- 3 080 ETPT en 2016, soit une évolution de - 2,2 %.

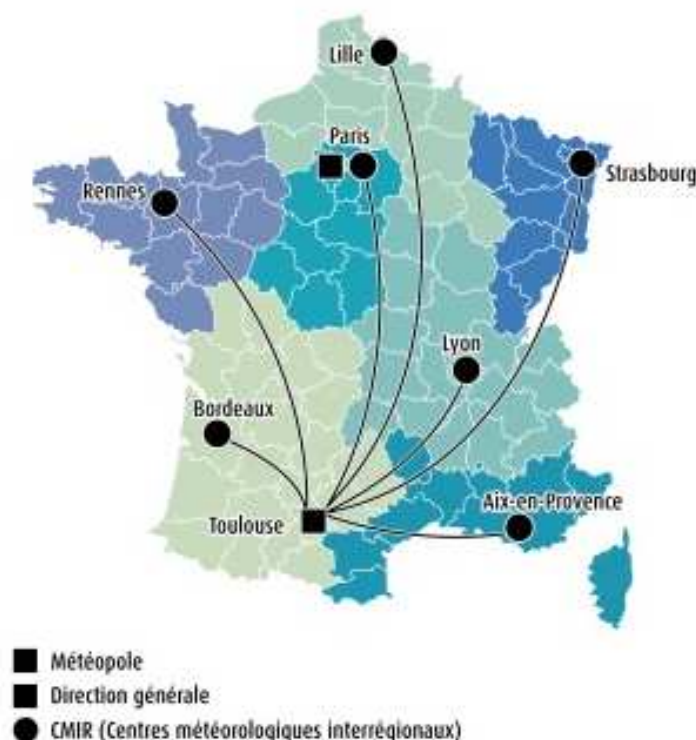
Le présent projet de loi de finances prévoit pour sa part **un plafond d'emplois de 3 020 ETPT, en baisse de -1,9 %** par rapport à 2016.

2. La réduction du réseau territorial décidée en 2008 devrait s'achever d'ici la fin de l'année 2016 et ne sera pas poursuivie en 2017

Pour mener à bien ses différentes missions, Météo-France dispose de **deux centres nationaux** – la direction générale, basée à Paris, et la météopole de Toulouse, qui regroupe depuis 1982 la plupart des directions techniques centrales, et notamment le centre national de prévision, soit plus de 1 000 collaborateurs – ainsi que **d'un réseau territorial structuré autour de 11 directions interrégionales** (7 en métropoles, 4 en outre-mer¹).

¹ Antilles-Guyane, La Réunion, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française.

Les principales implantations de Météo-France en métropole



Source : Météo-France

La réorganisation du réseau territorial, décidée en 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)¹, vise à réduire sur la période 2012-2016 de **108 à 55 les implantations locales de Météo-France** (soit 53 suppressions), afin de ne conserver que **les 7 directions interrégionales** et seulement **48 centres météorologiques et stations spécialisées**.

Selon le président-directeur général de Météo-France, entendu par votre rapporteur spécial, **les 8 dernières fermetures d'implantations locales prévues dans ce plan de réorganisation seront achevées d'ici la fin de l'année 2016**. Le coût des mesures d'accompagnement de cette restructuration est estimé sur l'ensemble de la période à **2,4 millions d'euros**.

Ainsi que le souligne l'opérateur dans ses réponses au questionnaire budgétaire, cette réorganisation du réseau « *visé un mode d'organisation plus efficace permettant de concentrer les moyens au sein d'entités dotées d'une taille adéquate* ». Surtout, le maillage territorial de Météo-France demeurera, en

¹ Cette décision, prise par le Conseil de modernisation des politiques publiques, a été incluse explicitement dans les Contrats d'objectifs et de performance signés entre Météo-France et l'État pour les périodes 2009-2011 et 2012-2016. Elle a suscité une grève dure en 2008 et est la cause d'une détérioration du climat social au sein de l'établissement public.

dépit des regroupements de moyens opérés, **l'un des plus fins et importants d'Europe.**

La fermeture de nouveaux centres régionaux pourra être étudiée à partir de 2018 mais il est peu probable que cette nouvelle réorganisation, si elle devait être décidée, permette de réaliser des économies aussi importantes que celle en cours.

Il convient de noter que, depuis 2014, l'établissement a également mis en place **une politique de mutualisation progressive sur le site de Toulouse de ses fonctions support** (ressources humaines, finances, communication, etc.) qui devrait s'achever d'ici la fin de l'année 2016.

3. L'effort de baisse des dépenses de fonctionnement porte désormais sur des activités liées au cœur de métier de Météo-France

Le budget initial pour 2016 de Météo-France avait prévu une diminution des dépenses de fonctionnement d'environ **2 million d'euros**, soit un recul de près de **5 %**.

Les dépenses de fonctionnement devraient poursuivre leur baisse en 2017, puisque le budget prévisionnel de l'établissement prévoit de réaliser **2,5 millions d'euros d'économies** sur ce poste.

Selon le président-directeur général de Météo-France, l'effort prévu en 2017 dépassera le seul cadre des fonctions support et portera également sur **des activités liées au cœur de métier de l'opérateur**, telles que la maintenance des réseaux d'observation, l'informatique ou bien encore les télécommunications.

4. Un résultat comptable qui demeurera déficitaire en 2017, entraînant un nouveau prélèvement sur le fonds de roulement

Selon le directeur général de Météo-France, le budget de l'opérateur devrait enregistrer **un résultat comptable négatif à hauteur de 4,5 millions d'euros** en 2016, qui se traduira par **un prélèvement sur le fonds de roulement d'environ 4 millions d'euros**.

Les hypothèses retenues à ce stade conduiraient, pour 2017, à **un résultat comptable déficitaire d'environ 1,5 million d'euros** et à **un prélèvement sur le fonds de roulement dépassant les 2 millions d'euros**.

C. UN OPÉRATEUR QUI DOIT FAIRE FACE À DE NOMBREUX DÉFIS

1. Un besoin d'investissements qui va considérablement augmenter dès 2017

Conformément aux objectifs de son contrat d'objectifs et de performances 2012-2016, Météo-France a investi **22 millions d'euros** en 2016 et devrait investir une somme analogue en 2017.

Ces investissements concernent principalement **la modernisation des réseaux d'observation** (radars, réseaux au sol, radiosondage) et **des moyens de calcul intensif** (renouvellement des équipements de stockage des données). Dans une moindre mesure, ils concernent également **la rénovation du patrimoine immobilier de l'opérateur**, en particulier la réhabilitation du site de Toulouse. Le projet annuel de performances pour 2017 précise que « *pour le reste, seules les dépenses correspondant à des investissements absolument nécessaires seront engagées* ».

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le président-directeur général de Météo-France a mis en avant sa volonté de « *rehausser la courbe de l'investissement* » dans les années à venir. En effet, **l'activité de prévision devient de plus en plus intensive en capital et repose sur des technologies de calcul de plus en plus puissantes**. Ainsi, le Royaume-Uni s'est récemment doté **d'un supercalculateur**, quinze fois plus puissant que celui actuellement en service à Météo-France, pour un montant de **120 millions d'euros**.

Or, dans les années à venir, **les recherches sur le climat** vont nécessiter de disposer **de modèles informatiques** permettant à la fois d'établir des prévisions sur le long terme (vingt ans) et sur des zones géographiques précises.

Si Météo-France veut **maintenir son rang**, il sera donc contraint **d'investir**, compliquant un peu plus son équation budgétaire.

2. Améliorer la compétitivité de Météo-France pour développer les recettes commerciales

Face à la diminution de la dotation de l'État, il apparaît urgent que **Météo-France puisse consolider ses ressources propres**, à savoir la redevance en tant que prestataire à la navigation aérienne et, surtout, ses ressources commerciales, dont le niveau reste décevant.

Dans le cadre du Ciel unique européen (CUE), Météo-France est **le prestataire exclusif** de l'assistance météorologique pour la navigation dans

l'espace aérien sous juridiction française¹. Les **85,5 millions d'euros** versés chaque année par la DGAC à Météo-France sont **indispensables à son budget, mais ne constituent pas une ressource dynamique**.

Les recettes commerciales de Météo-France, quant à elles, ont connu ces dernières années **un important recul et ont systématiquement été inférieures aux prévisions**, en raison de **la forte concurrence** à laquelle est confronté l'opérateur public.

S'il est producteur de données brutes, les règles applicables aux données publiques l'obligent en effet à les mettre à disposition **gratuitement** : de nombreuses entreprises utilisent ces données brutes, les retraitent puis les revendent.

Météo-France présente ainsi le paradoxe de disposer d'une expertise reconnue au niveau international pour la production de données mais de se retrouver parfois dépassé par ses concurrents pour leur exploitation et leur diffusion.

Si le nombre d'utilisateurs des services téléphoniques (numéro 3250) va poursuivre **son inexorable déclin** dans les années à venir (**4 millions d'euros** de recettes environ en 2016 contre encore 10 millions d'euros il y a seulement cinq ans), le grand enjeu pour Météo-France est de :

- **reconquérir des parts de marché dans le secteur des services au grand public** en prenant pleinement en compte l'évolution des usages (sites internet mobile, applications mobiles, applications tablettes, objets connectés, etc.), dans un contexte de **forte croissance du marché publicitaire sur les supports mobiles**. Le profond renouvellement du site internet en 2013 et de l'application mobile à l'été 2015 vont déjà dans ce sens et ont permis de **développer l'offre commerciale en ligne**, qui bénéficie d'environ **un million et demi de visites quotidiennes** ;

- **accroître le volume des prestations météorologiques aux professionnels**, qui représentent un marché estimé à 40 millions d'euros environ pour le territoire français en 2016 (Météo-France détient actuellement 50 % de ce marché). Selon l'opérateur, **40 % des entreprises seraient en effet « météo-sensibles »** (secteurs de l'agriculture, du BTP, de l'énergie, des transports ou bien encore du sport) et sont à la recherche d'information météorologiques toujours plus précises et de services réactifs et innovants.

¹ Les règlements communautaires du CUE, qui s'imposent directement aux États membres de l'Union européenne et aux prestataires de services de navigation aérienne autorisés à opérer dans l'espace aérien de l'Union, laissent la liberté aux États de désigner un prestataire exclusif dans leur espace aérien. Pour la France, ce prestataire est Météo-France.

II. L'INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET FORESTIÈRE (IGN), UN OPÉRATEUR QUI DOIT SE RÉINVENTER À L'HEURE DU NUMÉRIQUE

Établissement public administratif placé sous la double tutelle des ministres chargés de l'écologie et des forêts, **le nouvel IGN est issu de la fusion entre l'Institut géographique national et l'Inventaire forestier national (IFN) intervenue le 1^{er} janvier 2012¹.**

L'IGN a une triple vocation :

- **assurer la connaissance continue de la surface du territoire national et de l'occupation de son sol**, accessible depuis un site dédié (Geoportail) ;
- **actualiser l'inventaire permanent des ressources forestières nationales** qui était auparavant assuré par l'IFN ;
- **concevoir et commercialiser des produits et services** à partir des données recueillies dans le cadre de ses missions de service public.

Les orientations stratégiques assignées par l'État à l'Institut de l'information géographique et forestière (IFN) dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2013-2016

- contribuer à la souveraineté et à l'indépendance nationales, en permettant à l'État et aux collectivités territoriales d'appuyer leurs décisions, leurs actions et leurs politiques publiques sur des informations géographiques et forestières dont l'exactitude est maîtrisée ;

- assumer le rôle d'opérateur de référence auprès de l'ensemble des acteurs publics en matière d'information géographique et forestière ;

- passer d'un positionnement centré sur la production et la diffusion de données géographiques et forestières à un rôle de fournisseur de services de référence et différenciés en fonction des usagers.

Source : projet annuel de performances pour 2017

A. UNE SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC EN LÉGER RECU DE 1 % PAR RAPPORT À 2016

L'action 12 « Information géographique et cartographique » du **programme 159** porte la **subvention pour charges de service public de l'IGN** ainsi que **les crédits dévolus au pilotage de la politique**

¹ Le décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 précise les statuts et le fonctionnement de cet établissement public administratif.

d'information géographique, pour un montant de **94,2 millions d'euros** en AE et **94,3 millions d'euros** en CP en 2017, en recul de **-1 %** par rapport à 2016.

Sur ces **94,3 millions d'euros**, **93,7 millions d'euros** (AE=CP) correspondent à la **subvention pour charges de service public de l'IGN**, qui représente **57 % du financement de cet opérateur**.

Les crédits de l'action 12 se répartissent entre trois sous-actions :

- la sous-action 12.1 « **Production de l'information géographique** » : dotée de **79,7 millions d'euros**, cette action représente **85 % des crédits de l'action**.

Elle retrace la part de la **subvention pour charges de service public de l'IGN consacrée au financement de ses activités exercées dans le cadre de sa mission de service public** pour la production et la diffusion de l'information géographique et cartographique, ainsi que pour la formation.

A ces activités traditionnellement assurées par l'ancien Institut géographique national se sont ajoutées, depuis 2012, **d'autres missions conduites jusqu'alors par l'ancien Inventaire forestier national**, comme l'élaboration et la **mise à jour**, sur le territoire métropolitain, de **l'inventaire permanent des ressources forestières**, **l'observation et la surveillance des écosystèmes forestiers**, **la diffusion des données d'inventaire sur les milieux forestiers**, ainsi que **la fourniture à l'État des éléments nécessaires à la formulation de la politique forestière nationale** ;

- la sous-action 12.2 « **Recherche dans le domaine géographique** » : dotée de **14,1 millions d'euros**, soit **15 % de l'ensemble des crédits de l'action**, cette sous-action retrace la **part de la subvention pour charges de service public de l'IGN consacrée au financement d'activités de recherche et développement** ;

- la sous-action 12.3 « **Pilotage de la politique d'information géographique** » : dotée de **528 000 euros** en AE et de **598 800 euros** en CP, elle cherche à **favoriser le développement des usages de l'information géographique**, en finançant le **fonctionnement du Géocatalogue** mis en œuvre par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), en contribuant à **l'organisation en commun avec l'Allemagne de la conférence Inspire 2017** et en assurant **l'animation du projet national Prodiges** concernant la mise en œuvre de plates-formes régionales de partage et de mutualisation de l'information géographique.

B. UNE RÉDUCTION DU PLAFOND D'EMPLOIS IDENTIQUE À CELLE DE 2016, UNE MASSE SALARIALE LÉGÈREMENT EN HAUSSE

Le projet de loi de finances pour 2017 attribue à l'IGN **1 542 emplois sous plafond**, soit **une baisse de 33 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** par rapport à l'année 2016, ce qui correspond à **une diminution de la**

masse salariale de 1,5 million d'euros. Cette baisse est identique à celle de 2016.

En revanche, **la prévision d'équivalents temps pleins travaillés (ETPT) hors plafond** devrait rester à son niveau de 2016 à **63 ETPT** en 2017. L'opérateur rémunérerait donc **1 605 ETPT au total**.

Les charges de personnel devraient être en hausse de 0,7 % en 2017 par rapport à la prévision d'exécution du budget 2016, à **114,5 millions d'euros** (+ 0,76 millions d'euros). Cette **légère hausse** est essentiellement due à **l'augmentation du point d'indice de la fonction publique et aux mesures individuelles** (glissement vieillesse technicité).

Par ailleurs, l'IGN prévoit en 2017 **des dépenses d'investissements de 11 millions d'euros** en AE et de **7 millions d'euros** en CP, soit une diminution de **2 millions d'euros** en CP et **des dépenses de fonctionnement** qui devraient passer de **22,2 millions d'euros** en 2016 à **21,7 millions d'euros** en 2017, soit **une baisse de 2 %** des crédits.

Dès lors, **les charges de personnel demeurent à un niveau analogue à celui de l'an passé et représentent toujours près de 75 % des charges décaissables** que doit honorer l'IGN.

C. UNE PRÉVISION DE CHIFFRE D'AFFAIRES EN LÉGER REcul EN 2017

Pour 2017, **le chiffre d'affaires** de l'IGN attendu est de **38,4 millions d'euros**, soit **une baisse de 0,9 million d'euros** par rapport à la prévision d'exécution 2016.

Le marché grand public, qui concerne avant tout **les cartes papier**, devrait voir **ses recettes rester stables** par rapport à 2016 à **11,2 millions d'euros**. Ce marché tend toutefois à **diminuer de 7 à 10 % par an en volume**.

Sur **le marché professionnel**, en revanche, **le recul serait sévère**, puisque **le chiffre d'affaires devrait baisser de 8,6 %** par rapport à 2016, pour atteindre **11 millions d'euros**. Selon les gestionnaires de l'opérateur, cette baisse attendue « *s'explique notamment par l'absence de contrat en 2017 avec les grands comptes internationaux et les grands comptes gestionnaires de réseaux* ».

Sur **le marché défense-espace**, **les recettes seraient stables**, passant de **16,3 millions d'euros** en 2016 à **16,2 millions d'euros** en 2017. L'IGN a **sécurisé cette ressource** en 2016 grâce à la signature avec le ministère de la défense **d'un nouvel accord-cadre de sept ans** portant sur la contribution de l'opérateur à la préparation, au développement et à la mise en œuvre de l'infrastructure des données géographiques pour l'exécution des missions des armées et des programmes du ministère de la défense.

Le directeur général de l'IGN, entendu par votre rapporteur spécial, a attiré son attention sur **l'important enjeu financier** que représente pour

son établissement la question **du développement du principe des données publiques ouvertes et gratuites** (« *open data* »).

Selon lui, **l'évolution des ressources propres de l'IGN** dans les années à venir sera **conditionnée par le maintien de redevances de mise à disposition et de réutilisation des données produites** par son opérateur, permise par dérogation par la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public¹. L'enjeu pour l'IGN est d'environ **11 millions d'euros par an**.

D. UN SOLDE BUDGÉTAIRE LÉGÈREMENT DÉFICITAIRE EN 2017

La **situation financière de l'IGN demeure précaire, avec un solde budgétaire en déficit de 79 000 euros attendu pour 2017**.

Ce résultat négatif résulterait :

- d'un niveau de recettes de **158,8 millions d'euros, en baisse de 2,3 millions d'euros** par rapport à 2015 et de **2,1 millions d'euros** par rapport à 2016, en raison de **la diminution de la subvention pour charges de service public** et de **la fin de deux grands contrats** ;
- d'un niveau de dépenses qui diminue également à **158,8 millions d'euros, en baisse 1,4 million d'euros** par rapport à 2016 et de **7,5 millions d'euros** par rapport à 2015, mais **insuffisamment pour compenser la hausse de la masse salariale et la relocalisation du service des activités aériennes** de l'opérateur.

Votre rapporteur spécial espère néanmoins que **des résultats concrets** témoigneront d'ici peu de **la vigueur du redressement** d'un établissement public qui doit relever **des défis très importants**.

III. DE CRÉATION RÉCENTE, LE CÉREMA VOIT SA SURVIE COMPROMISE PAR L'ATTRITION DE SES MOYENS

Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) est un établissement public administratif qui résulte de **la fusion au 1^{er} janvier 2014 de onze services de l'État, avec un personnel composé majoritairement de fonctionnaires**.

¹ En vertu de cette loi, le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 relatif au principe et aux modalités de fixation des redevances de réutilisation des informations du secteur public, autorise les organismes publics dont l'activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques, à établir des redevances lorsque la couverture des coûts liés à cette activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions.

L'action 11 du programme 159 porte les crédits de la subvention pour charges de service public de cet opérateur.

La création de la Cérema s'est accompagnée d'un protocole d'accord signé entre les ministères de l'écologie et du logement et l'ensemble des organisations syndicales, qui garantissait au nouvel opérateur une **stabilité de ses moyens budgétaires et humains au cours de ses deux premières années d'existence**, en 2014 et 2015.

Les missions du Cérema

Le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) est un établissement public à caractère administratif créé le 1^{er} janvier 2014¹.

Il apporte son concours à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) dans ses différents domaines de compétence, **offrant une vision transversale au service du développement durable**.

Ses principales missions sont de **promouvoir les modes de gestion des territoires qui intègrent les facteurs environnementaux, économiques et sociaux**, d'accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie sobre en ressources et décarbonée, respectueuse de l'environnement et équitable, et **d'apporter à l'État et aux acteurs territoriaux un appui d'ingénierie et d'expertise sur les projets d'aménagement nécessitant une approche pluridisciplinaire**. Il a vocation à les assister dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et leur patrimoine bâti, et à **renforcer leur capacité à faire face aux risques**. En outre, il a pour mission de capitaliser et promouvoir au niveau territorial et international les savoir-faire qu'il développe.

Le Cérema accomplit ses missions essentiellement à la demande de l'État, mais son dispositif spécifique de gouvernance assure la **prise en compte des attentes des collectivités**, notamment grâce à la **mise en place d'un conseil stratégique constitué à parts égales de représentants de l'État et d'élus représentant les collectivités territoriales**. Ces dernières seront également présentes, aux côtés des services déconcentrés de l'État, au sein des comités d'orientations territoriaux, permettant d'adapter l'activité au plus près des besoins des acteurs des territoires.

Le conseil d'administration du Cérema a approuvé, fin avril 2015, **le projet stratégique de l'établissement pour la période 2015-2020**. Les travaux d'élaboration du contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et l'établissement ont été lancés, pour permettre sa mise en œuvre à compter de 2016.

Source : projet annuel de performances pour 2017

Dans les faits, **cet engagement n'a été que partiellement respecté**, car le Cérema a subi des coups de rabot au titre de la contribution à l'effort de redressement des comptes publics.

¹ Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 et décret n° 2013-1273 du 27 décembre 2013.

En outre, dès 2016, le Cérema a vu **ses moyens être fortement réduits avec une baisse de 108 ETPT de son plafond d'emplois et la réduction de sa subvention pour charges de service public (SCSP) de 7,9 millions d'euros.**

La situation devrait s'aggraver en 2017, puisque la subvention de l'État prévue par le présent projet de loi de finances s'élève à 213,2 millions d'euros, en baisse de 2 % par rapport à 2016.

Surtout, il est prévu de **supprimer 125 ETPT supplémentaires, sur un total de 2 950 emplois, ce qui représente une baisse d'effectifs de 4,2 %, ce qui fait du Cérema l'un des opérateurs de l'État connaissant la plus forte baisse d'effectifs.**

Au regard de ces chiffres, **votre rapporteur spécial souscrit pleinement aux remarques de notre collègue Jean-François Husson, qui relève dans son propre rapport au présent projet de loi de finances que « cette réduction drastique des moyens de fonctionnement du Cérema pourrait porter atteinte à la pérennité des activités développées par l'établissement, et risquerait de créer une perte de compétences techniques et de la capacité d'appui de l'établissement auprès des services de l'État et des collectivités ».**

BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

Aux termes de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances, « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État 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 ».

La mission « Contrôle et Exploitation aériens » retrace dans le cadre du présent budget annexe, dit « BACEA », les activités de production de biens et de prestation de services de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Le projet annuel de performances pour 2017 rappelle que « *comme tous les budgets annexes, le BACEA est présenté à l'équilibre ; ses dépenses sont financées principalement par les recettes tirées de l'activité des services et, le cas échéant, par le recours à l'emprunt* ». Le BACEA est donc financièrement autonome et ne perçoit aucune subvention du budget général.

I. UN BUDGET ANNEXE DÉPENDANT DE LA BONNE SANTÉ DU TRANSPORT AÉRIEN

A. LE BACEA RETRACE LES ACTIVITÉS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE

1. La direction générale de l'aviation civile (DGAC) assume les responsabilités de l'État dans le domaine de l'aviation civile

Structure unique en son genre en Europe, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) concentre **l'ensemble des missions de l'État dans le domaine de l'aviation civile** :

- elle assure les services de la **circulation aérienne** auprès des compagnies aériennes, au moyen de ses centres de contrôle en route et de ses tours de contrôle ;

- elle veille au maintien de **la sécurité** et de **la sûreté** du transport aérien en assurant la surveillance des industriels, des opérateurs et des personnels navigants ;

- elle est le **régulateur économique et social** du secteur aérien (compagnies aériennes, aéroports, industries aéronautiques) ;
- elle lutte contre **les nuisances**, en particulier **sonores et atmosphériques**, générées par le transport aérien ;
- elle élabore et défend les positions de la France dans les instances internationales qui traitent de l'aviation civile ;
- elle favorise le développement de l'aviation légère.

2. Le BACEA, une mission budgétaire qui rassemble trois programmes, pour un montant légèrement supérieur à 2,1 milliards d'euros

Le BACEA rassemble **trois programmes**, qui regroupent un montant légèrement supérieur à **2,1 milliards d'euros** de crédits.

Le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile » regroupe les crédits qui financent **l'ensemble des fonctions supports de la DGAC** (finances, systèmes d'information, ressources humaines, logistique), soit **1 563,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), **en hausse de 1,8 %** par rapport aux **1 536 millions d'euros** (AE=CP) portés par la loi de finances initiale pour 2016.

Il porte 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 a pour mission d'assurer la formation initiale et continue des cadres de l'aviation civile.

Le programme 612 « Navigation aérienne » rassemble pour sa part les **528,4 millions d'euros** (AE=CP) destinés au financement des activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), chargée de rendre **les services de la navigation aérienne** sur le territoire national et dans les espaces aériens confiés à la France par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour **plus de 3 millions de vols par an**. Il s'agit là d'un niveau de crédit quasiment identique à celui prévu pour 2016¹.

Elle est responsable **des services de contrôle « En-Route »** rendus par les centres En-Route de la navigation aérienne (CRNA) et **des services d'approche et de contrôle d'aérodrome** des 90 aéroports de métropole et d'outre-mer. Son rôle est crucial pour **la sécurité des passagers et des populations survolées**, ainsi que pour **la sûreté du transport aérien**, ainsi que l'a relevé votre rapporteur spécial dans son récent rapport « Pour une sûreté de l'aviation civile efficace et efficiente »².

¹ Ce montant était **528,9 millions d'euros d'AE** et **les 534,7 millions d'euros de CP** en loi de finances initiale pour 2016.

² Rapport d'information n° 31 (2016-2017) de M. Vincent Capo-Canellas, fait au nom de la commission des finances le 12 octobre 2016.

Enfin, le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification » porte les crédits relatifs à l'exercice des compétences de la DGAC en matière de **régulation économique**, de **développement durable** et de **respect par l'ensemble des acteurs des règles qui leur sont applicables**, en particulier en matière de sécurité et de sûreté, soit **43,4 millions d'euros** (AE=CP) prévus pour 2017, en recul d'environ 1 million d'euros par rapport à 2016¹.

3. Des recettes proportionnelles au niveau du trafic aérien

Les recettes du budget annexe, hors emprunt, devraient s'élever en 2017 à un peu plus de 2 milliards d'euros.

Il s'agit pour l'essentiel de **redevances** telles que les redevances de navigation aérienne et les redevances de surveillance et de certification (voir *infra*), acquittées par les acteurs du transport aérien **en rémunération des services rendus par la DGAC**.

En outre, le budget annexe perçoit désormais l'intégralité de **la taxe de l'aviation civile (TAC)**, due par les entreprises de transport aérien public en fonction du nombre de passagers et du fret embarqués en France, pour un montant de **410,4 millions d'euros** en 2017.

Autrement dit, **le budget annexe est exclusivement financé par le secteur du transport aérien. Dès lors, l'évolution du trafic et la bonne santé des compagnies française ont une influence décisive sur son équilibre financier.**

B. LA SITUATION TRÈS DIFFICILE DU SECTEUR AÉRIEN FRANÇAIS DEMEURE AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS DE LA DGAC

L'écosystème du transport aérien est principalement constitué :

- **des transporteurs**, en particulier **d'Air France** ;
- **des aéroports** et, en premier lieu, **d'Aéroports de Paris**, où se situe le « *hub* » (plateforme de correspondance) d'Air France ;
- et, enfin, **de l'État**.

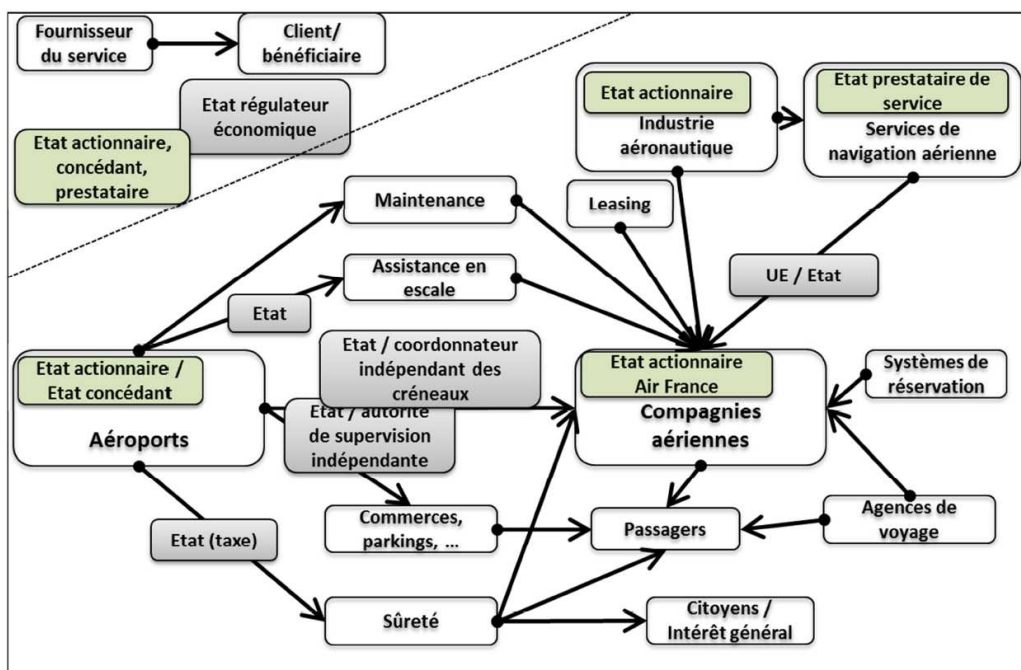
Ce dernier intervient d'ailleurs à de multiples titres, d'où d'ailleurs le caractère parfois peu lisible de sa stratégie en faveur du secteur. Dans le domaine de l'aviation civile, l'État est en effet :

- **prestataire de service** (navigation aérienne) ;

¹ Ce montant était de **44,4 millions d'euros** en AE et **44 millions d'euros** en CP en loi de finances initiale pour 2016.

- prescripteur de **règles** en matière **sociale** (droit du travail, niveau des charges) mais également en matière de **sécurité et de sûreté** et **contrôleur de leur bonne application**
- **régulateur** pour l'attribution aux compagnies aériennes des créneaux dans les aéroports ou pour la fixation des redevances aéroportuaires ;
- **actionnaire d'Air France** (à hauteur de 17,6 %) et **d'Aéroports de Paris** (à hauteur de 50,6 %).

Les principaux acteurs du transport aérien et le rôle de l'État

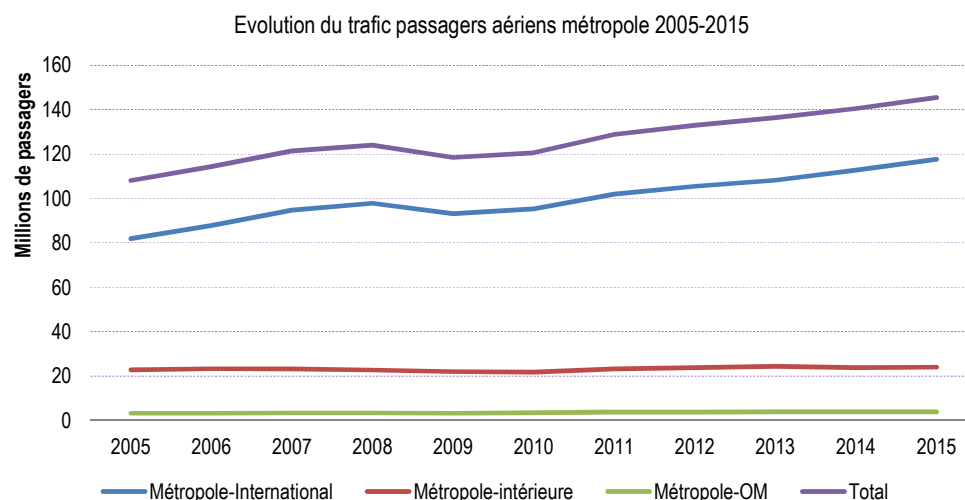


Source : Cour des comptes

1. Un trafic aérien qui souffre de l'impact des attentats terroristes qui ont frappé la France depuis janvier 2015

Le trafic aérien français s'est élevé à **145,5 millions de passagers** en 2015, soit une hausse de **3,6 %** par rapport à 2014.

Évolution du trafic des passagers aériens en France entre 2005 et 2015



Source : DGAC

Si l'impact des attentats de janvier 2015 a été relativement modéré, celui des attentats du 13 novembre à Paris a été immédiatement très sensible, puisque sur les deux derniers mois de l'année 2015, une baisse estimée à environ un million et demi de passagers, soit 1 % du trafic de 2015, a pu être constatée.

La progression du trafic au cours des huit premiers mois de 2016 par rapport à 2015 a été de 2,2 % et la DGAC prévoit une hausse sur l'ensemble de l'année de 2,4 %, en dépit d'une baisse du trafic international hors Union européenne de -0,5 %.

Cette croissance s'explique par la légère reprise de l'activité économique en France, l'augmentation de l'offre des compagnies à bas coût en Europe et la poursuite de la baisse des prix du transport aérien.

Mais elle reste nettement en retrait des projections initiales de la DGAC, qui prévoyait une croissance du trafic de passagers de 3,7 % sur l'ensemble de l'année 2016.

Surtout, ces chiffres, qui peuvent sembler encourageants, sont à relativiser au regard des prévisions de IATA, selon qui le trafic aérien mondial devrait croître de 6,2 % en 2016, avec une croissance de 11,2 % au Moyen-Orient, de 8,5 % en Asie-Pacifique, de 4,2 % en Amérique Latine, de 4,5 % en Afrique, de 4,9 % en Europe et de 4 % en Amérique du Nord.

La multiplication des attaques terroristes dans le monde (Bruxelles, Istanbul), le Brexit, les grèves et les manifestations du printemps et, surtout, l'attentat de Nice le 14 juillet 2016, ont eu et auront très probablement encore pendant plusieurs mois un effet négatif considérable sur le trafic aérien français, même s'il est encore trop tôt pour le mesurer exactement.

En tout état de cause, il apparaît déjà clairement que **les touristes japonais, chinois et américains délaissent** depuis quelques mois **Paris et la Côte d’Azur**, ce qui a de lourdes conséquences pour notre secteur touristique.

À titre d’exemple, la croissance du trafic a marqué le pas au mois de juin (+0,6 %) en raison de **quatre journées de grève interprofessionnelle¹** et du **mouvement de grèves des pilotes d’Air France²**, qui ont entraîné **une perte de croissance estimée à 2,1 point**, alors que notre pays aurait dû bénéficier à plein de l’organisation du championnat d’Europe de football.

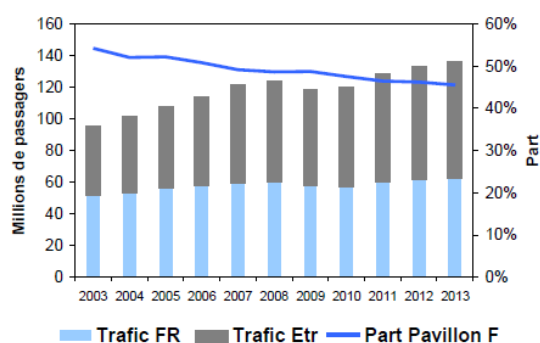
Dans ses dernières hypothèses, la DGAC prévoit **une croissance du trafic de passagers de 2,3 %** sur l’ensemble de l’année 2017. Mais ce chiffre reste fragile dans le contexte actuel

2. Les compagnies aériennes françaises, confrontées à une très forte concurrence, bénéficient trop peu de la croissance du trafic aérien mondial

Le trafic aérien touchant la France a connu une forte croissance de **45 %** entre 2003 et 2014 mais a peu profité aux transporteurs français qui ont **perdu d’importantes parts de marché** tout au long de cette période.

La part du pavillon français est ainsi passée de **54,3 %** en 2003 à **43,1 %** en 2015. Sur les dix dernières années, la croissance du trafic de passagers transportés par les compagnies françaises au départ de la France a été de **0,9 %** par an en moyenne contre **4,0 %** par an pour les compagnies étrangères.

Part du pavillon français dans le trafic total



Source : DGAC

¹ Les 2, 14, 23 et 28 juin 2016.

² Du 11 au 14 juin 2016.

Les difficultés rencontrées par les compagnies françaises s'expliquent avant tout **par la très forte concurrence** qu'elles subissent de la part :

- **des compagnies à bas coût** (*Easy Jet, Ryan Air*) sur le segment du court et du moyen-courrier en France et en Europe. Ces compagnies transportent désormais **28,6 % des passagers** au départ ou à l'arrivée de la France, soit une hausse 1,7 % de part de marché en 2015¹, contre **seulement 10 %** des passagers en 2005 ;

- **des compagnies du Golfe persique** (*Ethiad, Qatar Airways, Emirates*) sur le long courrier, en particulier à destination de l'Asie. Le trafic de ces compagnies au départ de la France a connu **une croissance fulgurante de 87 %** entre 2010 et 2014.

Face à ces acteurs très agressifs d'un point de vue commercial, les compagnies françaises souffrent, en dépit **d'efforts de productivité importants** consentis ces dernières années, **d'un grave déficit de compétitivité**, en raison **d'une structure de coûts très défavorable**.

Si les compagnies françaises sont parvenues à **dégager de nouveau des bénéfices en 2015**, notamment grâce à **une baisse sensible du prix du carburant**, leur situation reste **très fragile** car elles subissent de plein fouet **l'impact des attentats** commis sur le sol français et pâtissent **d'une parité euro/dollar défavorable**, qui gomme en partie les bénéfices d'une baisse du prix du carburant.

Parts de marché des principales compagnies au départ de la France

	Passagers (millions)	Part de marché	Passagers x km (milliards)	Part de marché
Air France	46,8	31,2 %	141,7	40,2 %
easyJet	18,5	12,4 %	16,4	4,6 %
Ryanair	8,9	5,9 %	9,7	2,7 %
Vueling Airlines	4,1	2,8 %	4,0	1,1 %
Transavia France	3,9	2,6 %	6,0	1,7 %
Hop !	3,6	2,4 %	2,1	0,6 %
Lufthansa	3,1	2,1 %	1,9	0,6 %

¹ Cette hausse de part de marché comprend une hausse de 0,7 point sur le réseau intérieur, de 2,8 % en Europe et une stabilité à l'international hors Union européenne.

British Airways	2,8	1,8 %	2,0	0,6 %
Air Algérie	2,2	1,5 %	2,7	0,8 %
Autres, plus de 150 compagnies aériennes	56,0	37,3 %	165,7	47,1 %

Source : DGAC

a) Si Air France a opéré un net redressement financier ces dernières années et est redevenue profitable en 2015, elle doit encore gagner en compétitivité pour retrouver le chemin d'une rentabilité durable

Confrontée à **d'importantes difficultés financières** provoquées par ses pertes de parts de marché, la compagnie Air France a mis en place à partir de 2012 le plan « *Transform 2015* ».

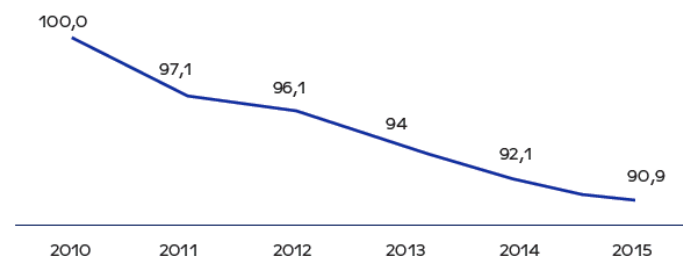
Ce plan a conduit **7 680 salariés à quitter l'entreprise dans le cadre de plans de départs volontaire** entre 2010 et 2015. D'importants gains de productivité ont été demandés aux différentes catégories de personnel¹.

Grâce à ces efforts importants, mais également à la chute du prix du pétrole, **la compagnie est parvenue à réduire progressivement ses pertes d'exploitation et à réaliser pour la première fois depuis de longues années un résultat d'exploitation positif en 2015 à 462 millions d'euros.**

¹ L'entreprise a également adapté sa stratégie sur de nombreux points : développement accéléré de Transavia France, devenu la compagnie à bas coût n° 1 à Orly depuis l'été 2015, lancement puis rapprochement de HOP ! avec Air France, nouveaux partenariats internationaux ; restructuration de l'offre moyen-courrier (nouveaux sièges, nouvelle grille tarifaire) et montée en gamme sur le long-courrier (nouvelles cabines) ; restructuration de l'offre cargo et poursuite du développement de l'activité de maintenance aéronautique.

Évolution des coûts et du résultat d'exploitation d'Air France

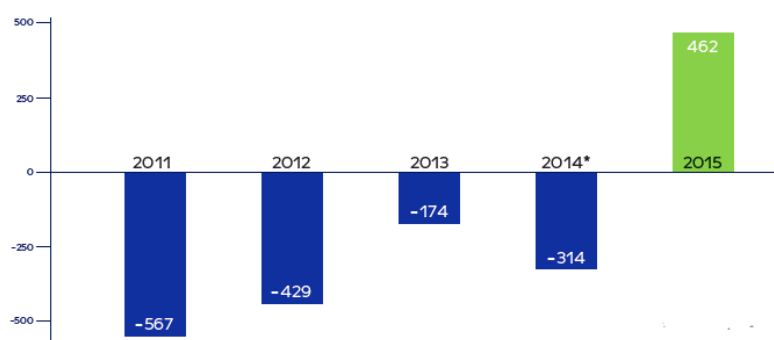
UNE BAISSÉ CONTINUE DES COÛTS UNITAIRES D'AIR FRANCE



Coût unitaire¹ hors change hors carburant.

¹ Coût au siège kilomètre offert

RÉSULTAT D'EXPLOITATION DU GROUPE AIR FRANCE (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : Air France

Toutefois, ces résultats restent **fragiles et très inférieurs à ceux de compagnies européennes comparables** telles que *Lufthansa* et *British Airways*. En tout état de cause, ils demeurent insuffisants pour investir et ne permettent pas de rembourser une dette devenue trop élevée.

Les coûts unitaires d'Air France¹ sont en effet **supérieurs de 15 % à 30 % à ceux de ses concurrents** selon les activités. Cet écart provient avant tout **des coûts unitaires du travail**. Selon la direction d'Air France, **l'heure de vol est en effet de 30 % à 40 % plus chère pour les pilotes et 40 % plus chère pour le personnel navigant commercial (PNC)**. Pour le personnel au sol, les écarts de coûts sont compris entre 10 et 40 % selon les secteurs. Ces différences de coûts proviennent en partie du poids des charges sociales, toujours très excessif dans notre pays, mais également **d'un manque de compétitivité**.

¹ Les coûts unitaires d'Air France sont rapportés à l'unité de production, le siège-kilomètre-offert (SKO) ou l'heure de vol.

Air France, un acteur économique incontournable

Les retombées économiques imputables à Air France sont évaluées à 26 milliards d'euros (soit 1,4 % du PIB) pour 300 000 emplois induits (dont 50 000 emplois au sein du groupe Air France).

Source : EM Strasbourg, étude menée par Herbert Castéran en janvier 2013

Afin d'y remédier, l'ancienne direction d'Air France a proposé en avril 2015 un nouveau plan baptisé « *Perform 2020* » et visant à **améliorer la productivité de l'ensemble des personnels de la compagnie**, afin que les coûts unitaires convergent vers ceux des concurrents¹. Dans cette perspective, les négociations avec les personnels navigants avaient notamment pour objet **l'accroissement de 100 heures de vol par an à rémunération constante**².

Confrontée à **un dialogue social très difficile**, la précédente direction d'Air France **n'est pas parvenue à obtenir l'adhésion des organisations syndicales représentatives des différentes catégories de personnels à « Perform 2020 »** et le nouveau président-directeur général d'Air France-KLM, en juin 2016, a renvoyé les discussions à l'automne pour mettre fin à la grève des pilotes et se laisser le temps d'élaborer **une nouvelle stratégie baptisée « Trust together »**, qui sera présentée au comité central d'entreprise le 2 novembre 2016.

S'il ne saurait préjuger du contenu de ce plan, votre rapporteur spécial estime que **de nouvelles mesures de compétitivité seront indispensables à la survie de la plus grande compagnie de notre pays**. En effet, même si **l'État doit l'accompagner**, c'est avant tout **en interne** qu'elle pourra **retrouver des marges de manœuvre**.

b) Les autres compagnies du pavillon français sont également en proie à d'importantes difficultés

Comme Air France, Corsair, Air Austral et Air Méditerranée **ont lancé des plans de restructuration conduisant à une réduction de leurs effectifs et à une refonte de leur réseau**. La situation financière d'Aigle Azur est également inquiétante.

D'après Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile entendu par votre rapporteur spécial, **Air Caraïbe** est la seule compagnie française

¹ L'enjeu était de parvenir à une baisse des coûts unitaires, hors change et carburant, de 8,5 % en 2017 par rapport à 2014 et de rendre 80 % des lignes bénéficiaires sur le long-courrier, alors que seule la moitié d'entre elles le sont aujourd'hui. Ce retour à la rentabilité (l'objectif de la direction est un résultat d'exploitation de 700 millions d'euros en 2017) devait permettre l'ouverture de cinq nouvelles lignes en 2017-2018.

² Soit une cible de 650 heures contre 550 heures sur le moyen-courrier et 750 heures contre 650 pour les PNC et une cible de 690 heures contre 585 sur un moyen-courrier pour un commandement de bord et 780 contre 685 sur long-courrier pour un co-pilote B777.

dont la situation économique et financière puisse réellement être qualifiée de favorable.

3. Des mesures en faveur de la compétitivité du transport aérien permettraient d'appuyer les efforts de redressement des compagnies

Le rapport du groupe de travail présidé par notre collègue Bruno Le Roux sur « *La compétitivité du transport aérien français* » avait permis **d'alerter les pouvoirs publics sur les graves difficultés de ce secteur économique.**

Le rapport réalisé par la Cour des comptes à la demande de votre rapporteur spécial et intitulé « L'État et la compétitivité du transport aérien » permet également de fournir plusieurs pistes susceptibles **d'améliorer « l'écosystème »** dans lequel évoluent les compagnies du pavillon français.

(1) Le régime de la taxe de l'aviation civile a été profondément modifié dans le cadre des collectifs budgétaires pour 2014 et pour 2015

(a) L'exonération totale de la taxe de l'aviation civile pour les passagers en correspondance, un ballon d'oxygène très significatif pour les compagnies françaises

Conformément aux préconisations du rapport Le Roux, le régime de la taxe de l'aviation civile a été profondément modifié par l'article 92 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2015, dans le but **d'améliorer l'attractivité des plateformes aéroportuaires parisiennes.**

En vertu de cet article, **les compagnies aériennes ont été exonérées du paiement de la TAC à 50 % pour les passagers en correspondance depuis le 1^{er} avril 2015 et cette exonération sera portée à 100 % à compter du 1^{er} janvier 2016.**

Afin de compenser la perte de recette subie par le BACEA en raison de cette mesure, la quotité de TAC qui lui est affectée est passée **de 80,91 % à 85,92 % au 1^{er} avril 2015 puis à 93,67 % au 1^{er} janvier 2016.**

Selon les informations transmises par la DGAC à votre rapporteur spécial, **l'ensemble des compagnies** soumises à la TAC devraient avoir **économisé** sur les sept premiers mois de 2016 **43 millions d'euros** grâce à cette mesure, ce qui représente des économies d'environ **77 millions d'euros** en année pleine.

Le groupe Air France-KLM est le principal bénéficiaire de l'exonération totale de la TAC des passagers en correspondance depuis le 1^{er} janvier 2016 : le gain pour le groupe est estimé à **34 millions d'euros** sur les sept premiers mois de 2016, soit environ **57 millions d'euros** en année pleine.

(b) L'affectation du reliquat de la taxe de l'aviation civile au BACEA votée par le Parlement n'est pour le moment pas conforme à la volonté du législateur

Le régime de la TAC a de nouveau été modifié par l'article 42 de la loi n° 2015-1786 de finances rectificative pour 2015, qui a **supprimé la quotité de TAC revenant au budget général de l'État (soit 6,33 %) à compter du 1^{er} janvier 2016.**

Depuis cette date, **l'intégralité du produit de la TAC est donc affectée au BACEA**, ce qui représente une enveloppe de **26 millions d'euros supplémentaires.**

Cette mesure, à l'adoption de laquelle votre rapporteur spécial avait contribué, avait **un objet très clair : augmenter les recettes du BACEA via la TAC en échange d'une baisse à due concurrence des redevances de navigation aérienne afin d'alléger les coûts des compagnies aériennes.**

Le présent projet de loi de finances prévoit que **les 26 millions d'euros en jeu** soient affectés **au désendettement du budget annexe**, mesure de saine gestion mais qui n'aurait **aucun effet sur la compétitivité** des compagnies.

Or, d'autres hypothèses, **plus conformes à la volonté du législateur**, sont possibles.

Il serait en particulier envisageable de procéder à **une diminution (« dé-péréquation ») de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) à Roissy-Charles-de-Gaulle et à Orly.**

Cette mesure permettrait de **baisser la tarification pour les aéroports parisiens de près de 20 %** et, dans le même temps, de **maintenir le tarif actuel pour les autres aéroports.** Selon la DGAC, interrogée sur ce point par votre rapporteur spécial, une telle mesure représenterait **un bénéfice annuel de 14 millions d'euros pour les compagnies françaises.**

Elle serait en outre vertueuse d'un point de vue européen en **accélérant la convergence des taux unitaires de redevances aériennes prévue au sein du FABEC (voir *infra*).**

Elle devrait naturellement s'accompagner **d'une diminution des remboursements d'emprunts du BACEA à due concurrence**, pour ne pas perturber son équilibre budgétaire.

b) D'autres mesures portant sur la taxe de solidarité et la taxe d'aéroport pourraient être mises en œuvre pour améliorer la compétitivité du pavillon français

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, votre rapporteur spécial avait appelé de ses vœux **l'adoption de mesures complémentaires à la réforme de la taxe de l'aviation civile** pour contribuer à **l'amélioration de la santé économique des compagnies aériennes**

françaises. Le contexte économique difficile engendré par la succession des attentats qui ont frappé notre pays depuis deux ans ne fait que renforcer cette nécessité.

Le rapport de la Cour des comptes précité permet d'écarter certaines hypothèses mais également de valider la pertinence de certaines mesures envisagées.

Les compagnies aériennes plaident depuis plusieurs années pour un allègement des cotisations sociales du personnel navigant long-courrier, sur le modèle du régime « *shipping* » qui soutient l'emploi dans le secteur de la navigation maritime.

Néanmoins, un tel dispositif ne manquerait pas d'être considéré comme une « *aide d'État* » par la Commission européenne et susciterait inmanquablement des réclamations de la part d'autres secteurs économiques également exposés à la concurrence internationale. Sur ce point, seule la difficile lutte contre le « *dumping social* » paraît pouvoir être envisagée.

En revanche, la Cour des comptes met en lumière les incohérences de plusieurs taxes qui pèsent sur le transport aérien.

Sur la taxe de solidarité, qu'elle présente comme « *un prélèvement défavorable à la compétitivité du transport aérien* », la Cour des comptes écrit : « *Force est de constater que ce mécanisme de solidarité, sans lien avec le domaine aérien, a perdu de son idéal, que l'exemple de la France n'est pas suivi et conduit à pénaliser le trafic aérien français. Il conviendrait dès lors de se réinterroger sur ses objectifs et sa pertinence* ».

De fait, selon les dirigeants d'Air France, la compagnie tricolore a récolté 63 millions d'euros de taxe de solidarité, soit près du tiers de la recette globale.

Un tel constat pourrait déboucher à terme sur un élargissement de l'assiette de cette taxe, qui pèse uniquement sur les compagnies aériennes et représentait une recette de 220 millions d'euros en 2015. Il pourrait par exemple être envisagé de taxer les TGV opérant des lignes européennes, qui transportent environ 20 millions de passagers par an.

A minima, votre rapporteur spécial considère qu'il est anormal que le surplus résultant depuis 2015 de l'écêtement de la taxe de solidarité¹, soit environ 10 millions d'euros, soit reversé au budget général, alors, comme l'écrit la Cour des comptes, « *que les acteurs du secteur qui contestent l'existence même de cette taxe, se plaignent de ne pas avoir d'information sur l'utilisation qui en est faite* ».

¹ L'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 instaure un plafonnement de la contribution de solidarité à 210 millions d'euros par an, qui correspond à l'objectif affiché par les pouvoirs publics lors de sa création.

Selon un mécanisme analogue à celui de la taxe de solidarité, la taxe d'aéroport, incluse dans le prix des billets d'avion, tend aujourd'hui à **trop pénaliser les compagnies aériennes françaises, qui ne parviennent pas à en répercuter l'intégralité sur les passagers du transport aérien.**

En outre, son montant actuel **ne parvient pas à assurer la totalité du financement des dépenses de sûreté et de sécurité des aéroports**, dans un contexte de hausse du trafic et de menace terroriste aigüe.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial estime qu'il pourrait être envisagé, à l'issue **d'études de faisabilité approfondie, de faire participer les magasins situés dans les aéroports au financement de la sûreté aéroportuaire.**

L'activité des magasins d'aéroports bénéficie en effet directement des dépenses de sûreté aéroportuaire, condition *sine qua non* d'un trafic important dans les aéroports français.

c) La nécessité de promouvoir une concurrence loyale avec les compagnies à bas coût et les compagnies du Golfe persique

Concernant les compagnies étrangères à bas coût qui opèrent en France, nous devons être plus attentifs **au respect de nos règles sociales**, afin d'éviter les différentes formes de « *dumping social* » au sein de l'Union européenne qui défavoriseraient le pavillon français. **Ryanair** a ainsi été condamné en octobre 2013 à **200 000 euros d'amendes** et à verser près de **8 millions d'euros de dommages et intérêts** aux URSSAF, à Pôle emploi ainsi qu'à plusieurs caisses de retraite.

Ainsi que l'a exposé Patrick Gandil, directeur général de la DGAC, à votre rapporteur spécial, l'Union européenne a engagé depuis 2012 des discussions avec le Conseil de coopération du Golfe (CCG) sur **l'instauration d'une concurrence loyale entre les compagnies aériennes sur les lignes long-courriers.**

Dans cette perspective, la France a transmis à la Commission européenne et à ses partenaires européens **une proposition commune** sur ce thème **élaborée en partenariat avec l'Allemagne**. Cette proposition suggère notamment que **l'extension des droits de trafic donnés aux compagnies aériennes étrangères en Europe soit assortie d'un véritable contrôle du mode de fonctionnement de ces compagnies.**

Le Conseil « Transports, télécommunication et énergie » du 7 juin 2016 a donné **mandat à la Commission européenne d'entamer des négociations sur des accords globaux dans le domaine du transport aérien** avec l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN), le Qatar, les Emirats Arabes Unis et la Turquie.

Il y a urgence à traiter ce sujet en profondeur.

Les compagnies du Golfe persique se développent dans un contexte de concurrence déloyale

Les transporteurs du Golfe, principalement *Etihad* (basé à Abu Dhabi), *Emirates* (basé à Dubaï) et *Qatar Airways* (basé à Doha), dont le marché national est relativement étroit, axent leur stratégie de développement sur une mise en correspondance de nombreuses villes d'Europe avec l'Asie, l'Afrique de l'Est, l'Océan indien et l'Océanie via leurs hubs respectifs. Ces trafics de correspondance représentent 80% des passagers transportés par ces compagnies depuis la France et l'Europe en général.

Le trafic de ces transporteurs au départ de la France a crû de manière considérable, en particulier avec la mise en ligne de l'A380 : plus de 87 % en quatre ans. Dans le même temps, Air France a dû mettre fin à ses services entre Paris et Abu Dhabi et réduire ses dessertes de certains pays d'Asie. Durant la période 2008-2014, la part de marché des compagnies du Golfe entre l'Europe et l'Inde / Asie du Sud-Est a cru de 22 à 34 %, tandis que celle des compagnies européennes a chuté de 38 à 27 %.

Etihad Airways, compagnie d'Abu Dhabi, est devenue le principal actionnaire de plusieurs compagnies européennes (*Air Berlin*, *Alitalia*, *Darwin...*) et détient une capacité d'influence réelle dans la stratégie de ces compagnies, malgré la réglementation européenne imposant une détention et un contrôle effectif européen des compagnies.

De surcroît, le développement de ces compagnies se fait dans un contexte de concurrence déloyale dénoncée quasi-unanimement par les compagnies aériennes européennes et américaines. Les compagnies américaines *American Airlines*, *Delta* et *United* ont rendu public un rapport très détaillé sur les aides d'État qu'auraient perçues les compagnies du Golfe *Emirates*, *Etihad*, et *Qatar Airways*.

Selon ce rapport, les compagnies du Golfe auraient bénéficié, depuis 10 ans, d'environ 42 milliards de dollars de subventions de la part des États qui les contrôlent, sous plusieurs formes : injection de capitaux publics, prêts et avances non remboursables, garanties d'État, exemptions de taxes et subventions directes. La suspicion est notamment entretenue par le manque de transparence des comptes des compagnies du Golfe qui, pour certaines d'entre elles, ne sont pas publiés.

Source : DGAC

II. UN BUDGET ANNEXE QUI POURSUIT SON DÉSENDETTEMENT, MALGRÉ UNE HAUSSE SENSIBLE DE SA MASSE SALARIALE

Le budget annexe est présenté en deux sections : **la section d'exploitation** (ou section des opérations courantes) et **la section des opérations en capital**.

La section des opérations en capital comprend, du côté des recettes, **l'excédent d'exploitation** (différence entre recettes et dépenses d'exploitation), c'est-à-dire la capacité d'autofinancement du budget annexe, **la dotation aux amortissements** et **l'emprunt**. Du côté des dépenses, elle comprend **les remboursements d'emprunts** et **les investissements**.

Le tableau d'équilibre présenté à la page suivante retrace les évolutions des deux sections entre 2016 et 2017. Elles sont commentées *infra*.

Tableau d'équilibre du budget annexe en 2016 et 2017

(en millions d'euros)

SECTION EXPLOITATION									
Dépenses	LFI 2016	PLF 2017	Écart	%	Recettes	LFI 2016	PLF 2017	Écart	%
Dépenses de personnel	1 142,3	1 183,8	40,9	3,6 %	Redevance de route	1 297,4	1 309,9	12,5	1,0 %
<i>dont T2 Hors CAS pensions</i>	879,7	911,9	32,2	3,7 %	RSTCA	231,6	232,4	0,8	0,3 %
<i>dont CAS Pensions</i>	262,6	271,3	8,7	3,3 %	Redevances océaniques	40,0	41,0	1,0	2,5 %
Dépenses d'exploitation	152,6	149,5	-3,1	-2,0 %	Frais de gestion des taxes	6,4	6,5	0,1	2,0 %
Subventions diverses	4,1	3,9	-0,2	-5,0 %	Redevances surveillance et certification	28,5	28,2	-0,2	-0,8 %
Dotations aux provisions	-	-	-	-	Taxe aviation civile (TAC)	420,6	410,4	-10,2	-2,4 %
Organismes extérieurs	221,0	219,0	-2,0	-0,9 %	Divers	4,3	4,3	0,0	0,0 %
Charges financières	28,2	19,7	-8,6	-30,3 %					
Subvention opérateur ENAC	94,9	93,0	-1,9	-2 %					
Dotations aux amortissements	160	-	-160	-100 %					
Sous-total dépenses	1 803,1	1 668,3	-134,8	-7,5 %	Sous-total recettes	2 028,7	2 032,8	4,0	0,2 %
Excédent d'exploitation	225,6	364,5	61,7	27,3 %	Déficit d'exploitation	0,0	0,0		
Total brut de la 1^{ère} section	2 028,7	2 032,8	4,02	0,2 %	Total brut de la 1^{ère} section	2 028,7	2 032,8	4,0	0,2 %
SECTION CAPITAL									
Dépenses	LFI 2016	PLF 2017		%	Recettes	LFI 2016	PLF 2017		%
Remboursement emprunt	219,6	217,1	-2,6	-1,2 %	Autofinancement	225,6	364,5	50,8	34
					<i>Dotation aux amortissements</i>	160,0	-	-160	-100 %
Investissements	252,6	250,6	-2,6	-1,0 %	Emprunt	112,6	102,6	-10	-8,9 %
Total brut de la 2^{nde} section	472,3	467,1	-5,2	-1,1 %	Total brut de la 2^{nde} section	498,2	467,1	-31,1	-6,3 %
TOTAL									
	LFI 2016	PLF 2017		%		LFI 2016	PLF 2017		%
BACEA Total brut	2 501,0	2 499,8	-1,2	0,0 %	BACEA Total brut	2 527,0	2 499,8	-27,1	-1,1 %
Dotations aux amortissements	160	-	-160	-100 %	Dotations aux amortissements	160	-	-160,0	-100 %
BACEA Total net	2 341,0	2 135,4	-205,7	-8,8 %	BACEA Total net	2 367,0	2 135,4	231,6	9,8 %
	LFI 2016	PLF 2017		%					
Évolution de l'endettement	-107,0	-114,5	-7,4						
Encours de dette (*)	1 108,2	993,7	-114,5	-10,3 %					
(*) au 31/12/2014 :1 281,5 M€									

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

A. LES RECETTES D'EXPLOITATION DU BACEA DEVRAIENT ÊTRE STABLES EN 2017, LE DYNAMISME DES REDEVANCES DE NAVIGATION AÉRIENNE VENANT COMPENSER LE MOINDRE RENDEMENT DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE

La loi de finances initiale pour 2016 prévoyait des recettes de **2 028,7 millions d'euros** pour le BACEA en 2016. Le niveau des recettes effectivement enregistrées en gestion devrait être globalement conforme à l'estimation de la loi de finances pour 2016.

Le présent projet de loi de finances prévoit que **les recettes du BACEA seront stables en 2017** par rapport à 2016 et atteindront **2 032,8 millions d'euros**.

La hausse de 14,3 millions d'euros des recettes des redevances de navigation aérienne, et en particulier de la redevance de route, due à la croissance soutenue des survols de notre pays, devrait permettre de **compenser les moindres recettes de la taxe de l'aviation civile, en recul de 10,2 millions d'euros**.

**Évolution des recettes d'exploitation du BACEA
entre la LFI 2016 et le PLF 2017**

Recettes (M€)	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Écart	%
Redevances de navigation aériennes	1 592,0	1 569,0	1 583,3	14,3	0,9 %
Redevances de surveillance et de certification	27,3	28,5	28,2	-0,3	-0,8 %
Taxe d'aviation civile	364,1	420,6	410,4	-10,2	-2,4 %
Autres recettes	20,9	10,7	10,8	0,1	-0,9 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial

1. Des redevances de navigation aérienne dont le niveau augmente légèrement par rapport à 2016

Les redevances de navigation aérienne regroupent la redevance de route (RR), la redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole (RSTCA) et les redevances océaniques. L'évolution de leurs

recettes est déterminée par l'évolution des tarifs des taux unitaires inscrits en RP2 et pris en application des règlements Ciel unique II, ainsi que des prévisions de trafic.

Leur rendement global devrait être de **1 583,3 millions d'euros** en 2017 contre **1 569 millions d'euros** en 2016, soit **une augmentation de 14,3 millions d'euros (+0,9 %)**, grâce au dynamisme du trafic aérien en survol.

Le présent projet de loi de finances prévoit que la redevance de route enregistrera en 2017 **une hausse de 1,0 %** par rapport à 2015 pour atteindre **1 309,9 millions d'euros** (après **1 297,4 millions d'euros** en 2016).

La redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole sera quasiment stable, passant de **231,6 millions d'euros** à **232,4 millions d'euros**, ce qui ne lui permettra pas de retrouver son niveau de 2015, qui était de **238,8 millions d'euros**.

Les prévisions de recettes 2017 pour les redevances océaniques s'établissent à **41 millions d'euros** (contre 40 millions d'euros en 2016).

2. Des redevances de surveillance et de certification en très légère diminution

Les redevances de surveillance et de certification s'élèveraient à **28,2 millions d'euros** en 2017, soit **une faible baisse de 0,8 %** par rapport à 2016.

Ces redevances¹ viennent financer en partie **la surveillance des acteurs de l'aviation civile**, la délivrance **d'agrément et d'autorisations, de licences ou de certificats** nécessaires aux opérateurs (constructeurs, ateliers d'entretien, compagnies aériennes, aéroports, personnels, organismes de sûreté, opérateurs de navigation aérienne). Ces différentes activités sont principalement prises en charge par **la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC)** au sein de la DGAC.

3. Le montant de taxe de l'aviation civile, perçu intégralement par le BACEA depuis le 1^{er} janvier 2016, connaîtra une diminution de 2,4 % en 2017

Suite aux préconisations du rapport Le Roux (voir *supra*), **le régime de la TAC a été profondément modifié** par l'article 92 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, **dans le but d'améliorer l'attractivité des plateformes aéroportuaires parisiennes**.

¹ Ces redevances ont été instaurées par l'article 120 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 codifié à l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile.

En vertu de cet article, les compagnies aériennes ont été exonérées du paiement de la TAC à **50 % pour les passagers en correspondance depuis le 1^{er} avril 2015** et cette exonération a été portée à **100 % à compter du 1^{er} janvier 2016**. Elle concernera en 2016 **12,6 millions de passagers** et entraînera une diminution de recettes de **63,5 millions d'euros**.

Afin de compenser la perte de recettes subie par le BACEA en raison de cette mesure, la quotité de TAC qui lui est affectée est passée de **80,91 % à 85,92 % au 1^{er} avril 2015 puis à 93,67 % au 1^{er} janvier 2016**.

Le régime de la TAC a de nouveau été modifié par l'article 42 de la loi n° 2015-1786 de finances rectificative pour 2015, qui a **supprimé la quotité de TAC revenant au budget général de l'État à compter du 1^{er} janvier 2016**. Depuis cette date, **l'intégralité du produit de la TAC est donc affectée au BACEA**.

Alors que ce produit est estimé à **420,6 millions d'euros pour 2016**, le présent projet de loi de finances prévoit qu'il marquera **un recul de 10,2 millions d'euros en 2017** pour atteindre **410,4 millions d'euros**.

4. Les autres recettes

En 2016, le montant estimé des autres recettes du BACEA était de **10,7 millions d'euros**, dont **6,4 millions d'euros** au titre des frais de gestion des sommes recouvrées au titre de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS), de la taxe d'aéroport (TA) et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA). Le prélèvement pour frais de gestion de la TS, de la TA et de la TNSA correspond à 0,5 % des produits de ces trois taxes depuis le 1^{er} janvier 2013.

La prévision de ces recettes pour 2017 est de **10,8 millions d'euros**, dont **6,5 millions d'euros** au titre des frais de gestion de sommes recouvrées au titre de la TA, de la TS et de la TNSA.

Les taxes perçues par la DGAC pour le compte de tiers

La DGAC est chargée de l'établissement de l'assiette, du recouvrement et du contrôle de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS), de la taxe d'aéroport (TA) et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA). Le produit de ces taxes est reversé à des tiers :

Le produit de la TA est transféré aux aéroports au titre du financement des services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animal, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Pour 2017, son produit est estimé à 1 031 millions d'euros, y compris majoration (115 millions d'euros) ;

Le produit de la TS participe au financement de l'aide au développement dans le domaine de la santé dans le cadre du programme UNITAID confié pour la France à l'Agence française pour le développement (AFD). Pour 2017, son produit est estimé à 236 millions d'euros ;

Le produit de la TNSA est reversé aux exploitants d'aéroports en vue du financement des aides accordées aux riverains pour l'atténuation des nuisances sonores ou au remboursement à des personnes publiques des avances consenties pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores. Pour 2017, son produit est estimé à 46 millions d'euros.

Source : projet annuel de performances pour 2017

B. DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT EN LÉGER REcul MALGRÉ DES BESOINS TOUJOURS AUSSI ÉLEVÉS DANS LE CADRE DU CIEL UNIQUE EUROPÉEN

De 2013 à 2015, les dépenses d'investissement de la DGAC avaient connu **une forte augmentation**, passant de **195,5 millions d'euros** en 2013 à **257,5 millions d'euros** en 2014 comme en 2015. Pour mémoire, ce montant n'était que de **150 millions d'euros** en 2010.

Pour l'année 2016, la direction générale de l'aviation civile avait dû consentir une légère réduction **de 1,9 % de son effort d'investissement, puisque celui-ci était passé à 252,6 millions d'euros**. En 2017, le niveau des investissements fera de nouveau l'objet **d'une diminution de 1,0 % à 250,0 millions d'euros**. Sur ce montant, **110 millions d'euros** sont consacrés à la **modernisation des systèmes**, **47 millions d'euros** à la **modernisation des infrastructures** et **95 millions d'euros** au **maintien en condition opérationnelle des systèmes actuels**.

Le programme 612 « Navigation aérienne » du budget annexe porte **88,4 %** de la dotation d'investissement du BACEA, avec **221,1 millions d'euros** en AE et en CP.

En dépit du **léger recul** prévu pour 2016 et pour 2017, la **hausse très forte des investissements consentis ces dernières années par la DGAC** doit permettre à sa direction des services de la navigation aérienne (DSNA) d'**assurer le respect des engagements européens** souscrits le 2 décembre

2010 lors de la **signature du traité du FABEC** (bloc aérien fonctionnel Europe central), qui a pour objet la **gestion commune du trafic européen**.

Ce **Ciel unique européen** s'appuie sur un **important volet technologique et de R&D** baptisé **SESAR** (*Single european sky ATM research*), qui doit permettre aux États européens de bénéficier d'une nouvelle génération de système de gestion du trafic pour pouvoir faire face aux futurs **besoins en matière de capacité et de sécurité du trafic aérien à l'horizon 2020**.

Dans cette perspective, la DGAC développe **plusieurs programmes techniques** :

- « **CO-FLIGHT** », système de **traitement automatique des plans de vol** de nouvelle génération ;
- « **4-FLIGHT** », nouveau **système de contrôle complet**, qui permettra **d'intégrer les nouvelles fonctions de contrôle SESAR** ;
- « **ERATO** », système d'assistance au contrôleur lui permettant de **se passer d'aides papiers** (les « strips ») et de gérer les vols dans un environnement **exclusivement électronique**. Ce nouveau système a été mis en service fin 2015 à Brest et devrait prochainement être testé dans le centre en-route Bordeaux ;
- « **SYSAT** », qui œuvre à la **modernisation des systèmes des tours de contrôle et centres d'approche**.

Le FABEC

Le premier paquet législatif pour la réalisation du Ciel Unique Européen a été adopté en 2004.

Les États membres de la Communauté européenne ont à cette occasion engagé la restructuration de leur espace aérien en blocs d'espace aérien fonctionnels (FABs), avec pour objectif une gestion de l'espace aérien plus intégrée, afin que la définition des routes et la fourniture des services ne soient plus contraintes par les frontières nationales. Le second paquet du « Ciel Unique Européen » a renforcé le concept des FABs et prévu leur mise en œuvre au plus tard en 2012.

Depuis la signature le 2 décembre 2010 à Bruxelles du traité créant le FABEC (ce traité a été ratifié en 2012), la France fait partie du bloc fonctionnel d'espace aérien « Europe central » (FABEC) avec l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse, parmi huit autres blocs fonctionnels européens qui regroupent les espaces supérieurs de pays mitoyens pour optimiser le trafic international. Le FABEC représente à lui seul 50 % du trafic aérien européen.

À terme, le traité FABEC prévoit la gestion commune des espaces aériens nationaux sur la base des flux de trafic en vue de gains en termes de sécurité, de ponctualité et de performance environnementale et économique. Il doit permettre l'absorption de la croissance du trafic attendue avec un meilleur niveau de sécurité et de ponctualité et la diminution de l'impact environnemental des vols.

Le programme de R&D SESAR (Single european sky ATM research)

Fondé par la Commission européenne et Eurocontrol, il a pour objet de développer pour les 30 prochaines années une nouvelle génération du système de gestion du trafic aérien européen sûre et performante, moins coûteuse et respectant les conditions d'un développement durable.

SESAR est un enjeu majeur car il constitue le cadre européen où seront développés et validés les futurs concepts opérationnels et techniques pour la navigation aérienne et permettra de synchroniser les mises en service opérationnelles de systèmes techniques ou de procédures.

À l'issue d'une première phase de travaux de R&D et démonstrations menées entre 2008 et 2014, le déploiement des fonctionnalités validées se fera progressivement entre 2015 et 2025. En parallèle, les travaux de R&D se poursuivront dans le cadre de SESAR 2020 à partir de 2016 ; des démonstrations à grande échelle seront organisées pour préparer le déploiement opérationnel. La DGAC y participera afin de profiter des financements et des synergies européennes.

Source : projet annuel de performances pour 2017

Entendu par votre rapporteur spécial, Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile, a insisté sur **le caractère crucial des investissements dans les années à venir** (le programme SESAR représenterait **un montant d'un milliard d'euros** pour la France). Il a également indiqué **qu'une situation de « sous-investissement » serait contraire à nos engagements européens** et pourrait dès lors faire l'objet de **sanctions de la part de la Commission européenne**.

De fait, **la France a pris du retard**, ainsi que le relevait la Cour des comptes dans sa communication « L'État et la compétitivité du transport aérien » réalisée à la demande de votre commission et ce n'est que depuis quelques années **qu'elle a retrouvé un niveau d'investissements satisfaisant**.

La Cour des comptes constate ainsi que *« la France a pris du retard dans des investissements de modernisation des systèmes de navigation qui auraient dû être réalisés dans les années 1990 et 2000. La DGAC disposait depuis les années 1970 d'outils à la pointe de la technique existante, mais la prise de conscience de la nécessité d'investissements lourds à réaliser afin de moderniser ces outils a eu lieu alors que la crise économique réduisait fortement les recettes disponibles, et donc la capacité d'investissement, à la fin de la première décennie des années 2000 »*.

La Cour note également que les différents programmes cités plus haut - « CO-FLIGHT », « 4FLIGHT », « ERATO », etc. - **« ont pris du retard dans leur déploiement, que leur interdépendance a amplifié, et ont connu des surcoûts »**.

Néanmoins, la DGAC estime que **le niveau d'investissements consenti depuis 2014 devrait permettre la réalisation de l'essentiel de ces**

programmes, ce qui permettrait, selon elle, **d'obtenir des gains de productivité de 20 % sur le contrôle en route et le contrôle d'approche**. Elle a d'ailleurs transmis à la Commission européenne **un échéancier des mises en service opérationnelles majeures d'ici 2021**, s'engageant ainsi à ce que **l'essentiel de leur déploiement soit réalisé pour 2020**.

Les dépenses d'investissement des programmes 613 et 614, qui bénéficieront de **crédits identiques en 2017 par rapport à 2016**, concernent essentiellement :

- **les domaines de la sûreté et de la sécurité de l'aviation civile**, avec **la construction d'un laboratoire de détection des explosifs artisanaux liquides** sur le site du service technique de l'aviation civile à Biscarosse, **le développement d'une nouvelle application de gestion des habilitations et titres d'accès aux zones réservées des aéroports baptisée « STITCH »** et **la mise en œuvre du Passenger name record** (données des dossiers passagers - PNR) en partenariat avec d'autres ministères¹ ;
- **le soutien général à l'aviation civile** : investissements informatiques, avec notamment le développement de nouveaux systèmes d'information financière et des ressources humaines, maintien en conditions opérationnelles des systèmes actuels et investissements immobiliers, la DGAC étant implantée sur plus de trente sites en métropole et en outre-mer.

C. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SE POURSUIT

Près des deux tiers des dépenses de fonctionnement de la mission sont consacrées à **des dépenses opérationnelles** directement liées à **l'activité de prestation de navigation aérienne**.

Dépenses de fonctionnement courant de la DGAC

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

en €

Dépenses de fonctionnement courant *	RAP 2013	RAP 2014	Evol	RAP 2015	Evol	LFI2016	Evol	PLF 2017	Evol
Programme 612	127 467 196	154 365 265	21%	159 430 055	3%	89 697 113	-44%	87 780 603	-2%
Programme 613	35 688 255	44 684 927	25%	41 446 728	-7%	34 625 698	-16%	33 790 612	-2%
Programme 614	43 004 507	37 739 294	-12%	32 042 021	-15%	28 284 748	-12%	27 928 785	-1%
Total	206 159 958	236 789 486	15%	232 918 804	-2%	152 607 559	-34%	149 500 000	-2%

* hors organismes extérieurs, ENAC, dotation aux amortissements et aux provisions, charges financières

SG/SDFI

Source : DGAC

Alors qu'elles avaient augmenté de **20,6 millions d'euros** à **236,8 millions d'euros** entre 2013 et 2014 (soit une hausse de 15 %) en raison

¹ Il s'agit des ministères des finances et des comptes publics, de l'intérieur et de la défense.

du lancement d'un plan de relance des investissements¹, les dépenses de fonctionnement courant de la DGAC se sont **stabilisées à 232,9 millions d'euros** en 2015 avant de diminuer de **- 34 %** et d'atteindre **152,6 millions d'euros** en 2016².

Grâce à de nouveaux gains de productivité, elles connaîtraient **un recul de - 2,0 %** en 2017 à **149,5 millions d'euros**.

D. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN FORTE HAUSSE AVEC L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU PROTOCOLE SOCIAL 2016-2019

1. Un schéma d'emplois 2017 qui ne prévoit pas de nouvelles suppressions d'emplois

Au 1^{er} janvier 2016, **l'effectif physique des agents de la DGAC³** et, à ce titre, relevant du BACEA, était de **11 514 agents** contre **11 761 agents** au 1^{er} janvier 2015.

La majorité des agents de la DGAC appartiennent à **la filière technique et opérationnelle : ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA), ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA) et techniciens des études et d'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC)**.

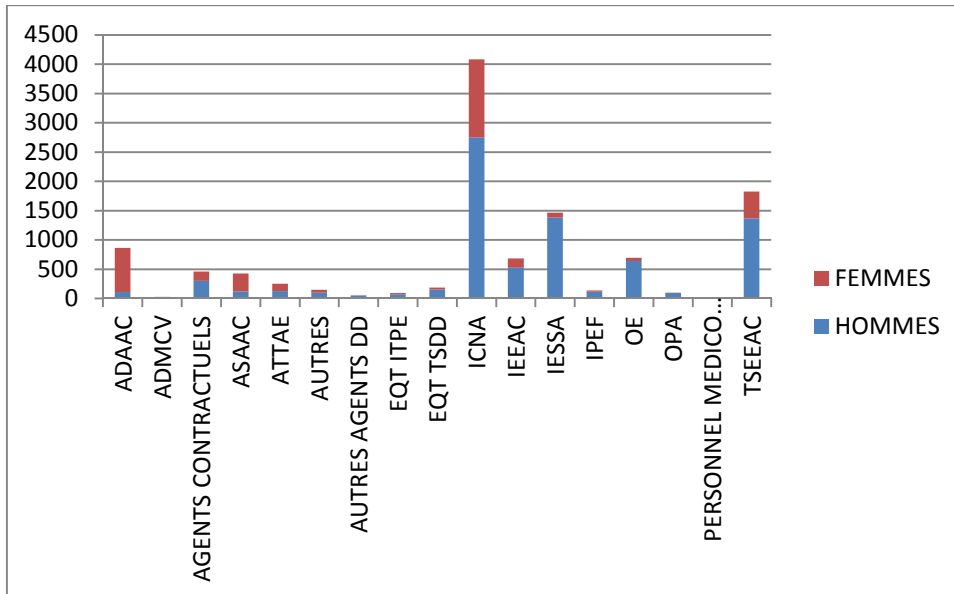
Mais la DGAC comprend également, entre autres, **des adjoints d'administration, des ouvriers d'État** ou bien encore **des ingénieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile (IEEAC)**.

¹ La plupart des grands projets d'investissement de la DGAC induisent une part nécessaire de dépenses de fonctionnement, portant notamment sur le maintien en condition opérationnelle et l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

² Une partie des dépenses de fonctionnement correspondent à un glissement de dépenses d'investissements que la norme comptable ne permet pas d'imputer directement en titre 5 (la norme comptable appliquée au BACEA conduit à imputer sur du titre 3 les investissements inférieurs à 10 000 euros). Une demande de dérogation en ce sens a été formulée en 2014 par la DGAC dans le cadre du groupe de travail constitué avec la DGFIP.

³ Y compris le personnel de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC).

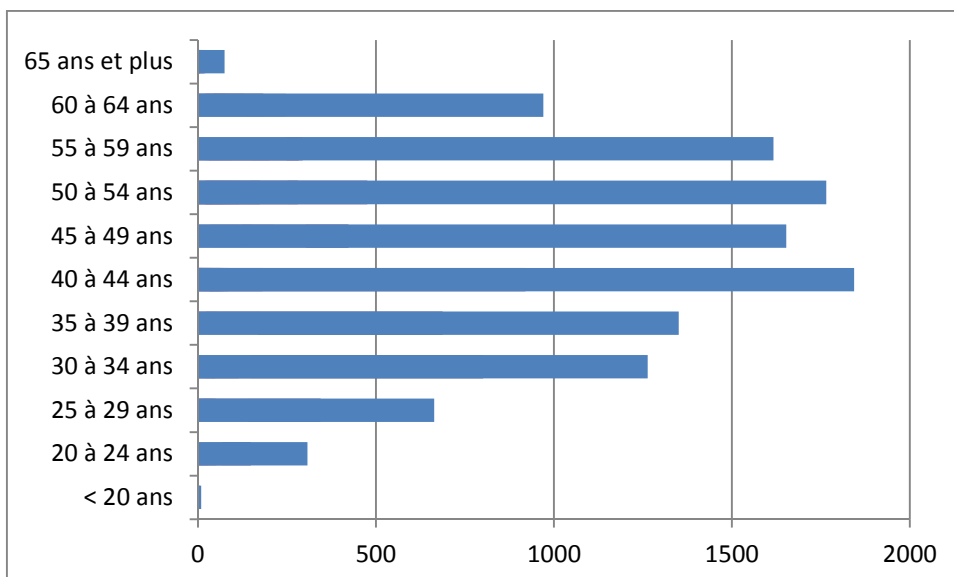
Répartition des agents de la DGAC par corps et par sexe



Source : DGAC

L'âge moyen des agents de la DGAC au 1^{er} janvier 2016 était légèrement supérieur à 45 ans, avec une médiane de 45 ans, soit des ratios supérieurs à ceux de la fonction publique dans son ensemble.

Pyramide des âges des agents de la DGAC



Source : DGAC

La DGAC a supprimé 1 136 ETP (dont 135 personnels affectés à l'ENAC) sur la période 2007-2015, soit 10 % de son effectif global. En 2016,

c'est **100 ETP supplémentaires** qui devraient être supprimés, dont **16** à l'ENAC.

Pour 2017, le présent projet de loi de finances prévoit **une absence totale de suppression d'emplois tant pour la DGAC que pour l'ENAC.**

Il s'agit là d'une des mesures prévues par **le nouveau protocole social couvrant la période 2016-2019** conclu entre le Gouvernement et les organisations syndicales représentatives de la DGAC le 19 juillet 2016.

2. Le protocole social 2016-2019 contribuera significativement à la forte hausse de la masse salariale de la DGAC de 3,7 % en 2017

Pour l'année 2016, la **masse salariale** portée par le budget annexe, et qui constitue de loin sa principale dépense, s'élevait à **879,7 millions d'euros contre 882,7 millions d'euros en 2015, soit une légère diminution de -0,4 % entre les deux années.**

Pour 2017, le présent projet de loi de finances prévoit que **les crédits de personnel augmenteront de 3,7 %** et atteindront **911,9 millions d'euros, soit une hausse très significative de 32,2 millions d'euros.**

Les **dépenses de personnel** représentent au total, une fois incluses les cotisations sociales employeurs (contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »), les prestations sociales et l'action sociale, un montant de **1 183,2 millions d'euros, en forte hausse de 3,6 % par rapport à 2016 (1 142,3 millions d'euros).**

Selon la DGAC, **outre le glissement vieillesse technicité et l'évolution du point d'indice, « cette augmentation est la contrepartie des efforts de productivité demandés par la DGAC à ses agents dans le cadre du protocole social 2016-2019 et certaines d'entre elles sont conditionnées à la mise en œuvre effective de nouvelles organisations du travail ».**

Pour mémoire, la démarche de **signature de protocole triennaux avec les organisations syndicales**, qui date de 1988, permet, selon la DGAC, **« de fixer une stratégie et son déroulé opérationnel pour le triennal, de donner une lisibilité interministérielle aux mesures sociales accordées en contrepartie des efforts consentis par les personnels, de diminuer le taux de conflictualité et enfin de consolider l'unité et la cohésion sociale de la DGAC ».**

Le nouveau protocole social – le dixième depuis 1988 – signé le **19 juillet 2016¹** fixe aux personnels de la DGAC les objectifs suivants pour les années 2016 et 2017 :

- faire de la France **le premier prestataire de service de navigation européenne en Europe ;**

¹ Ce protocole a été signé par quatre organisations syndicales représentatives (UNSA-DD, SNCTA, SPAC-CFDT et FEETS-FO) représentant 72 % des personnels de la DGAC.

- dans cette perspective, **accroître significativement la performance opérationnelle et économique de la navigation aérienne** grâce à des modernisations techniques et opérationnelles. L'un des principaux enjeux est d'organiser **une plus grande flexibilité des horaires des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) pour une meilleure adaptation des tours de services à un trafic de plus en plus concentré sur des périodes de pointe**, en particulier l'été ;
- développer **l'influence de la DGAC au niveau international** (OACI et Union européenne) ;
- mettre en place **une surveillance de sécurité et de sûreté de plus en plus basée sur l'analyse des risques** (notamment avec le pôle PARAC) ;
- **sécuriser juridiquement les interventions des agents exerçant des missions de certification, de contrôle et de surveillance** ;
- poursuivre **la rationalisation et la mutualisation des fonctions support** (ressources humaines, finances, immobilier et informatique).

En contrepartie, ce protocole social, dont **les principaux points ont été actés peu avant le début du championnat d'Europe de football** dont notre pays était l'organisateur, **dans un contexte social difficile**, prévoit **des mesures catégorielles significatives** pour les agents de la DGAC.

Ainsi, **45 millions d'euros**, hors mesures générales favorables à l'ensemble des agents de la fonction publique¹, seront consacrés à ces nouveaux avantages sur la période 2016-2019, dont **15 millions d'euros** réservés aux expérimentations de nouvelles organisations du temps de travail des contrôleurs aériens.

2,4 millions d'euros sont utilisés **dès 2016** pour la mise en œuvre :

- **du régime indemnitaire** tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État (RIFSEEP) **pour les personnels administratifs** ;
- **des premières expérimentations d'une nouvelle organisation du contrôle aérien** ;
- des premières mesures au titre du **protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)** pour les personnels de catégorie B.

En 2017, il est prévu une enveloppe de **24,1 millions d'euros** pour les mesures dédiées :

¹ En particulier, celles prévues par l'accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations des fonctionnaires (PPCR).

- au développement des expérimentations d'une nouvelle organisation du contrôle aérien mentionnées *supra* ;
- aux mesures PPCR pour les corps de catégorie A et C et à la poursuite du processus pour la catégorie B ;
- aux premières mesures indemnitaires pour l'ensemble des corps, hors administratif, servis dès 2016.

Selon la DGAC, le coût total des mesures sociales au titre du protocole social 2013-2015 pouvait être évalué à une dépense de 27,4 millions d'euros réparties sur quatre années (2013-2016), à comparer avec les 45 millions d'euros prévus dans le cadre du nouveau protocole social.

Aussi, votre rapporteur spécial souhaite une nouvelle fois insister sur le fait que l'octroi de « mesures catégorielles » devra véritablement être conditionné à des efforts de productivité très significatifs.

E. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE DÉSENDETTEMENT POUR LA TROISIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE PERMETTRA DE RETROUVER UN NIVEAU D'ENDETTEMENT INFÉRIEUR À CELUI QUI PRÉVALAIT AVANT 2009

Alors que la dette du BACEA avait continuellement augmenté entre 2007 et 2014, l'assainissement financier en cours permettra, pour la troisième année consécutive, de réduire le niveau d'endettement du BACEA.

Cette trajectoire de désendettement se traduira également par une baisse du recours à l'emprunt, évalué à 102,6 millions d'euros en 2017 contre 112,6 millions d'euros en 2016, soit une diminution de 10 millions d'euros (-9 %) et 167,9 millions d'euros en 2015.

La prévision de dette cumulée au 31 décembre 2017 est ainsi évaluée à 993,7 millions d'euros, soit une baisse de l'encours de dette de 114,5 millions d'euros par rapport à 2016, après une diminution de 107 millions d'euros en 2016 par rapport à 2015 et de 57,2 millions d'euros en 2015 par rapport à 2014.

Depuis 2015, première année de désendettement du BACEA, l'encours de la dette devrait donc avoir diminué au 31 décembre 2017 de 230,5 millions d'euros en trois années, soit une baisse de 18,8 %, puisque celui-ci était de 1 281,5 millions d'euros au 31 décembre 2014.

L'endettement du BACEA en 2017 devrait ainsi atteindre un niveau inférieur à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009.

L'indicateur de performance 2.1 de la mission « Endettement sur recettes d'exploitation » traduit bien cette politique. Calculé en rapportant le total de la dette contractée par le budget annexe aux recettes d'exploitation,

il devrait **baiss**er de **5,6 points** en **2017** pour atteindre **48,9 %** contre **54,6 %** en 2016.

Cette diminution de l'encours de dette se traduit par **une nette baisse de - 30,3 % des charges financières du BACEA**, qui passeront de **28,2 millions d'euros** en 2016 à **19,7 millions d'euros** en 2017.

Évolution de l'endettement du budget annexe

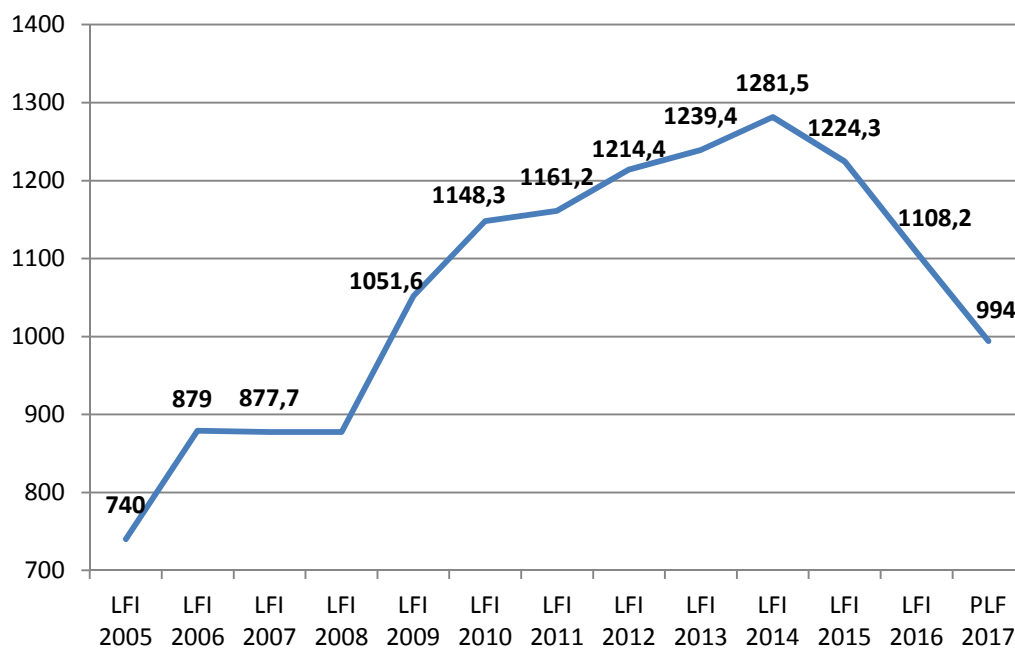
(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	LFI 2016	PLF 2017
Emprunt contracté	103,0	104,0	282,0	250,7	194,4	250,3	247,9	267,2	167,9	112,6	102,6
Remboursement des emprunts (capital)	104,0	104,0	108,0	154,0	181,5	196,9	222,9	225,3	225,1	219,7	217,1
Endettement net au 31/12	877,7	877,7	1 051,6	1 148,3	1 161,2	1 214,4	1 239,4	1 281,5	1 224,3	1 108,2	993,7
Évolution en valeur absolue	- 0,7	0,0	173,9	96,7	12,9	53,2	25,0	42,1	- 57,2	-107	-114,5
Évolution en pourcentage	- 0,08 %	0 %	19,8 %	9,2 %	1,1 %	4,6 %	2,01 %	3,40 %	- 4,46 %	-8,7 %	-10,3 %

Source : commission des finances du Sénat

Endettement au 31/12

(en millions d'euros)



EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 64

(Art. 6-1 de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne)

Revalorisation de l'allocation temporaire complémentaire versée les deux premières années aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne radiés des cadres

Commentaire : le présent article prévoit une revalorisation de l'allocation temporaire complémentaire versée les deux premières années aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne radiés des cadres, les montants versés au titre des onze années suivantes restant inchangés.

I. LE DROIT EXISTANT

Les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA), au nombre de 4 110 agents au 1^{er} janvier 2016, sont des agents de la fonction publique de l'État de catégorie A.

Au 1^{er} janvier 2016, 3 538 ingénieurs étaient affectés sur des fonctions d'exercice du contrôle de la circulation aérienne dans les centres en routes et les centres de contrôle d'approche, ainsi que dans les tours de contrôle des principaux aéroports français.

Par ailleurs, 344 ingénieurs étaient affectés à des fonctions d'encadrement ou d'expertise, les 228 ingénieurs restant étant en cours de scolarité à l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) ou des positions administratives particulières (disponibilité, détachement, congés de longue durée, etc.).

Les ICNA sont assujettis au régime de retraite des fonctionnaires de l'État. Pour des raisons liées à des impératifs de sécurité, ils sont soumis statutairement à une limite d'âge légale d'exercice de leurs fonctions, sans possibilité de report¹.

L'article 38 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a fixé cette limite d'âge du corps à 59 ans contre 57 ans précédemment. Un régime transitoire est toutefois prévu et la limite d'âge des ICNA n'atteindra effectivement 59 ans qu'en 2022. Parallèlement, l'âge de l'ouverture des droits est relevé de 50 ans à 52 ans.

¹ La limite d'âge et l'impossibilité pour un ICNA de poursuivre son activité au-delà a été confirmée par la décision du Conseil d'Etat MEDDE c/Lambois et autres d'avril 2014.

Relèvement de l'âge d'ouverture des droits à une pension de retraite et de la limite d'âge des ICNA

Année de naissance des ICNA	Âge d'ouverture des droits à une pension de retraite	Âge d'ouverture des droits à une pension de retraite	Limite d'âge	Âge de limite d'âge
Avant le 1 ^{er} juillet 1961	50 ans	2011 et avant	57 ans	2018 et avant
Du 1 ^{er} juillet 1961 au 31 décembre 1961	50 ans et 4 mois	2011 et 2012	57 ans et 4 mois	2018 ou 2019
1962	50 ans et 9 mois	2012 et 2013	57 ans et 9 mois	2019 ou 2020
1963	51 ans et 2 mois	2014 et 2015	59 ans	2022
1964	51 ans et 7 mois	2015 et 2016	59 ans	2023
1965 et après	52 ans	2017 et après	59 ans	2024

Source : circulaire de la DGAFP et de la DGAC du 22 décembre 2015 relative au relèvement des bornes d'âge de la retraite des ingénieurs du contrôle aérien

Pour compenser les incidences du départ en retraite précoce des ICNA sur le montant des pensions qui leur sont servies, ce corps bénéficie d'un classement en service actif, qui permet une bonification d'un cinquième de la durée de cotisation dans la limite de cinq années pour les agents ayant au moins quinze ans de service.

En outre, les ICNA bénéficient, en plus de leur pension de retraite, d'une **allocation temporaire complémentaire**, créé par l'article 46 de la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997, qui a inséré à cet effet **un article 6-1** à la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au **corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne**.

En vertu dudit article 6-1, les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne justifiant de **quinze années de service effectif dans ce corps** bénéficient, depuis le 1^{er} janvier 2007, d'une **allocation temporaire complémentaire**, qui leur est versée **pendant treize années à compter de la date de cessation de leur activité**, qu'ils aient été radiés des cadres par atteinte de la limite d'âge, à leur demande à compter de leur cinquantième-deuxième anniversaire¹ ou pour invalidité.

¹ À compter de 2017.

Le montant de cette allocation représente **118 %** du montant de **l'indemnité spéciale de qualification** pendant **les huit premières années de versement**, soit **1 257 euros mensuels**, puis **64 %** de cette indemnité au cours **des cinq années suivantes**, soit un montant de **682 euros par mois**.

Ces versements sont effectués par **un fonds *ad hoc***, créé par le décret n° 98-1096 du 4 décembre 1998¹ et **géré par la Caisse des dépôts et consignations**.

Ce fonds est alimenté par le budget annexe « Contrôle et exploitations aériens » (BACEA) grâce à **une cotisation sur l'indemnité spéciale de qualification des ICNA** et par **le versement**, le cas échéant, **d'une contribution d'équilibre**, dont le coût devrait être de **10,9 millions d'euros** en 2017.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'allongement progressif de deux années, de 57 ans à 59 ans, de l'âge limite de départ à la retraite des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne et, parallèlement, **de l'âge d'ouverture des droits à bénéficiaire de l'allocation temporaire complémentaire de 50 ans à 52 ans**, conduit mécaniquement à **une augmentation des contributions individuelles au fonds gestionnaire de l'allocation temporaire complémentaire**.

Le présent article propose de mettre en place, à compter du 1^{er} janvier 2017, **une bonification des deux premières années de versement de l'allocation temporaire complémentaire** des ICNA pour compenser ce décalage de deux ans de leur âge limite de départ en retraite et de leur âge d'ouverture de droit.

Cette bonification vise à **porter le montant de l'allocation temporaire**, au titre **des deux premières années de versement**, de **118 % de l'indemnité spéciale de qualification à 150 % de cette indemnité**.

Cette hausse correspondrait à **un montant supplémentaire d'allocation de 379,28 euros par mois** pour ses bénéficiaires dès le 1^{er} janvier 2017, soit un montant total de **1 778 euros par mois pendant deux ans**.

Le montant de l'allocation temporaire complémentaire demeurerait en revanche **inchangé pour le reste de la période d'attribution**, à savoir **118 % du montant** de l'indemnité spéciale de qualification **au cours des six années suivantes** et **64 % de son montant** pour les cinq dernières années du dispositif.

¹ Décret n°98-1096 du 4 décembre 1998 portant création du fonds de gestion de l'allocation temporaire complémentaire.

Le présent article constitue **la transposition législative** d'une mesure à laquelle s'est engagée la DGAC dans le cadre de **son protocole social 2016-2020 signé le 19 juillet 2016¹**.

Le protocole social prévoit en effet, sous la rubrique « *La fin de carrière des ICNA* », qu' « *en considérant que l'allongement de deux années de la carrière des ICNA induit une augmentation des contributions individuelles au fonds de gestion de l'allocation temporaire complémentaire, à compter du 1^{er} janvier 2017, le montant de l'allocation temporaire complémentaire versé durant les deux premières années de perception sera porté à 150 % de l'indemnité spéciale de qualification. La durée totale de perception de cette allocation, 13 ans, ne sera pas modifiée* ».

Selon l'évaluation préalable du présent article, « *la concentration de la mesure en début de perception de l'allocation s'inscrit dans une logique de contrepartie de l'allongement des cotisations individuelles dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2018. Elle permet en outre d'amortir l'effet de réduction de la rémunération des agents concernés lors de leur départ à la retraite* ».

En 2017, selon la DGAC, **le nombre de bénéficiaires de cette bonification de l'allocation temporaire complémentaire** des ICNA devrait être de **221 contrôleurs**, correspondant **aux nouveaux bénéficiaires de cette allocation** qui ont été radiés des cadres en 2015 et 2016 ou qui le seront au cours de l'année 2017.

Le coût annuel pour le fonds de gestion de l'allocation temporaire complémentaire de cette bonification est estimé par l'évaluation préalable de l'article à **un million d'euros par an environ**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial considère que **le régime de mise à la retraite d'office des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) lorsqu'ils atteignent un âge limite** peut justifier la mise en place de **mesure indemnitaires spécifiques**, telles que **le classement des ICNA en service actif et le bénéfice de l'allocation temporaire complémentaire**.

Toutefois, **il n'est pas favorable à la mesure prévue par le présent article**.

L'allongement progressif de deux années, de 57 ans à 59 ans, de cet âge limite de départ à la retraite des ICNA et, parallèlement, de l'âge d'ouverture des droits à bénéficier de l'allocation temporaire complémentaire de 50 ans à 52 ans, devrait bel et bien entraîner **une augmentation des contributions individuelles au fonds gestionnaire de**

¹ Ce protocole a été signé par quatre organisations syndicales représentatives (UNSA-DD, SNCTA, SPAC-CFDT et FEETS-FO) représentant 72 % des personnels de la DGAC.

l'allocation temporaire complémentaire, ce qui pourrait paraître légitimer une hausse de cette allocation une fois les ICNA radiés des cadres.

Toutefois, ces contributions seront **loin de couvrir l'intégralité du montant des allocations versées aux ICNA radiés des cadres**, puisque le BACEA devra **équilibrer le fonds de gestion de l'allocation temporaire complémentaire** en lui versant **10,9 millions d'euros** en 2017.

Dans le contexte budgétaire actuel, le dispositif porté par le présent article, qui constitue **une véritable mesure catégorielle au profit des ICNA** et non pas une simple mesure de compensation, ne paraît donc **pas indispensable**.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.