

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)**

ANNEXE N° 41

NAVIGATION AÉRIENNE

Rapporteur spécial : M. Jean-François PINTAT.

{1} Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président, Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents, Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Bin, rapporteur général ; MM. René Balayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 50) et In-8° 663.

Sénat : 68 (1984-1985)

Loi de Finances - Aviation civile. Sécurité aérienne. Transport aérien.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| <i>OBSERVATIONS DE LA COMMISSION</i> | 3 |
| <i>EXAMEN EN COMMISSION</i> | 5 |
| <i>INTRODUCTION</i> | 7 |
| | |
| I. LA CREATION DU BUDGET ANNEXE DE LA NAVIGATION AERIENNE (ARICLE 41 DU PROJET DE LOI DE FINANCES) | 9 |
| <i>A) Une création prévisible</i> | 9 |
| 1. Les services de la navigation aérienne assurent une prestation de service individualisable qui donne lieu au paiement d'une redevance | 11 |
| 2. Dès lors, la création d'un budget annexe... apparaît conforme aux textes et avait d'ailleurs été annoncée en 1983 | 11 |
| <i>B) Une création justifiée</i> | 11 |
| 1. Par des raisons de logique économique et financière | 11 |
| 2. Par des raisons de logique technique et industrielle | 12 |
| 3. Par des raisons de circonstances | 13 |
| | |
| II. PRESENTATION DU BUDGET ANNEXE DE LA NAVIGATION AERIENNE | 15 |
| <i>A) Présentation</i> | 15 |
| 1. Les recettes | 15 |
| 2. Les dépenses | 16 |
| 3. Récapitulation | 17 |
| <i>B) Observations</i> | 18 |
| 1. L'équilibre financier ne paraît pas totalement assuré | 18 |
| 2. L'opération présente des avantages pour l'Etat | 18 |
| 3. Le BANA présente également de graves risques de dérapage des dépenses de personnels | 20 |

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

● Le principe de la création d'un budget annexe de la Navigation aérienne paraît sain.

● L'équilibre financier du projet ne sera assuré qu'au prix d'une aggravation prévisible des charges des compagnies de transport aérien.

● L'opération de débudgétisation présente d'importants avantages pour l'Etat.

● Le B.A.N.A. comporte aussi de sérieux risques de dérapage financier car il donne une souplesse de gestion et une autonomie qui peuvent être utilisées par le personnel pour revendiquer des hausses salariales.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 25 octobre 1984 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission a procédé à l'examen du budget annexe de la Navigation aérienne pour 1985 sur le rapport de M. Jean-François Pintat, rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial a présenté les grandes lignes du budget annexe. Puis il a présenté ses observations (cf. Observations).

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est associé aux réserves du rapporteur spécial. Il s'est, par ailleurs, étonné du fait que le budget annexe reverse au budget général les frais de personnel.

La commission a alors adopté les conclusions de son rapporteur spécial. La commission a décidé de **soumettre à l'appréciation du Sénat l'adoption de l'article 41 du projet de loi de finances ainsi que les crédits du budget annexe de la Navigation aérienne pour 1985.**

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 1985 prévoit, dans son article 41, la création d'un budget annexe de la Navigation aérienne (B.A.N.A.).

Cette création, satisfaisante sur le plan des principes, suscite cependant un certain nombre d'interrogations, notamment sur l'équilibre financier du projet.

**CHAPITRE I – LA CREATION DU BUDGET ANNEXE
DE LA NAVIGATION AERIENNE (ARTICLE 41
DU PROJET DE LOI DE FINANCES)**

Article 41

« Il est créé un budget annexe de la Navigation aérienne relatif aux opérations financières des services de l'Etat qui, en application de la convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale, assurent l'écoulement de la navigation aérienne, fournissent les renseignements utiles à l'exécution des vols, alertent le cas échéant les organes de recherches et sauvetage, assurent les télécommunications aéronautiques, mettent en oeuvre les aides radio-électriques à la navigation aérienne, et réalisent et diffusent l'information aéronautique. Le budget annexe de la Navigation aérienne comprend en dépenses les dépenses de fonctionnement et d'investissement, y compris les opérations en cours, et en recettes le produit des redevances rémunérant ces services et le produit de subventions et d'emprunts. »

Cette création prévisible est justifiée tant par des raisons de logique que par des raisons de circonstances.

A. UNE CREATION PREVISIBLE

1) Les services de la Navigation aérienne assurent une prestation de service parfaitement individualisable qui donne lieu au paiement d'une redevance

a) les services de la Navigation aérienne, soit 5.300 personnes réparties dans les aéroports, les centres régionaux de contrôle aérien, les stations radar... ont pour mission de contrôler et guider les aéronefs dans l'espace aérien français.

Pour les compagnies, il s'agit d'un service de toute première importance :

- pour éviter les risques de collision.

Le nombre d'« airmiss » ou infractions commises en vol est donné dans le tableau ci-après.

Sécurité aérienne - nombre d'airmiss

| CAUSES | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Système | 18 | 10 | 29 | 21 | 17 | 12 | 5 | 9 |
| IFR/VFR | 17 | 24 | 23 | 33 | 14 | 18 | 16 | 15 |
| Equipements | 6 | 4 | 8 | 7 | 6 | 3 | 4 | 4 |
| Contrôleurs | 22 | 33 | 39 | 43 | 25 | 25 | 20 | 30 |
| Pilotes | 21 | 27 | 34 | 30 | 22 | 24 | 25 | 30 |
| Nombre de risques | 49 | 54 | 73 | 74 | 49 | 54 | 48 | 53 |

- pour l'exploitation même des compagnies.

L'économie de carburant est dépendante de la qualité du guidage par les services de la Navigation aérienne.

b) Cette action donne lieu au paiement d'une redevance dite « redevance de route ».

Le montant estimé des recettes provenant des redevances de route en 1984 est de 1.042,3 millions de francs et se décompose ainsi :

- part navigation aérienne 887 MF
- part météorologie 155,30 MF

Jusqu'à la création du B.A.N.A., les recettes sont versées chaque mois à la Trésorerie pour l'étranger, à Nantes, par l'organisme collecteur qui est Eurocontrol (Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne).

2) Dès lors, la création d'un budget annexe de la navigation aérienne...

a) ...apparaît conforme aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959

Aux termes de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 (article 20), « les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité juridique et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes. »

« Les budgets annexes sont créés et supprimés par les lois de finances. »

b) ...avait été annoncée une première fois en 1980 et plus récemment, décidée par le Conseil des Ministres du 9 novembre 1983

Le Gouvernement réuni en Conseil des Ministres le 9 novembre 1983 a décidé que le projet de loi de finances pour 1985 comporterait « la création d'un budget annexe de la Navigation aérienne permettant ainsi d'établir un lien direct entre les dépenses engagées et les ressources collectées et de mieux planifier les investissements en fonction de l'évolution prévisible du trafic ».

Cette création avait été annoncée par votre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1984 (Sénat 1983-1984 n° 62. Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1984. Annexe n° 33, page 41).

B. UNE CREATION JUSTIFIEE PAR DES RAISONS DE LOGIQUE ET D'OPPORTUNITE.

1) Une logique économique et financière

Ainsi qu'il l'a été dit, les services de la Navigation aérienne agissent en tant que prestataire de service public au bénéfice des usagers de l'espace aérien français. Au plan français, mais aussi au plan européen

(Eurocontrol), ainsi qu'au plan international (OACI), le principe de la couverture des charges de l'espace par la voie de redevances acquittées par les usagers de l'espace aérien est depuis longtemps reconnu et appliqué.

Cette prestation est rémunérée essentiellement par le paiement d'une redevance indexée sur l'évolution du coût du service rendu, compte tenu de l'importance du trafic, et acquittée à 80 % par des compagnies étrangères.

La présentation de cette activité sous la forme d'un budget annexe permettra donc, dès 1985, de faire apparaître clairement la liaison entre le coût du service rendu et sa rémunération par les bénéficiaires.

Ceci suppose, au plan comptable, l'établissement d'un circuit individualisé qui sera placé sous la responsabilité d'un agent comptable unique.

Ce comptable, en application des dispositions de l'article 133 (dernier alinéa) du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, portant règlement général de la comptabilité publique, doit tenir une comptabilité générale conforme au plan comptable général.

En conséquence, une nouvelle nomenclature budgétaire permettant au comptable de transcrire plus facilement les dépenses ordonnancées dans ses comptes et les recettes affectées directement au budget annexe a été préparée.

Cette individualisation devrait permettre de mieux suivre le coût du service rendu, ainsi que le coût des exonérations aujourd'hui appliquées.

En effet, les vols extérieurs sont exonérés de la redevance de route. Le coût de ces exonérations est évalué à 250 millions de francs.

2) Une logique technique et industrielle

Le caractère industriel des moyens mis en oeuvre nécessite une planification précise des investissements et des mises en service.

Par ailleurs, les technologies mises en oeuvre par les services de la Navigation aérienne sont des technologies de pointe qui contribuent au développement de l'industrie française de l'électronique aérienne qui est aujourd'hui au premier rang dans le monde et qu'il faut appuyer

L'administration de l'Aviation civile, les établissements aéroportuaires et les entreprises publiques et privées ont ainsi développé, en étroite collaboration, une gamme complète d'équipements et de services remarquablement adaptés à tous les besoins de ce secteur : équipements de radionavigation et de communication les plus performants, systèmes de contrôle du trafic aérien traditionnels ou utilisant les radars et les systèmes informatiques les plus sophistiqués.

La Sofréavia, société française d'études et de réalisations d'équipements aéronautiques, et la Société Thomson réalisent d'importantes percées sur les marchés étrangers. En Egypte et au Brésil, pour la conception et la mise en oeuvre d'un système de contrôle de la circulation aérienne ; en Indonésie, pour la couverture Radar de l'ensemble du pays. Le prochain gros marché serait celui de l'Irak.

Le chiffre d'affaires des équipements de Navigation aérienne est évalué à 1 milliard de francs, qui peut être assimilé presque intégralement à un résultat positif de notre commerce extérieur.

La création du budget annexe permet de renforcer cette autonomie.

3) Une création également justifiée par des raisons de circonstances.

Le réseau radar, et d'une façon générale, les installations de la Navigation aérienne, sont en cours de renouvellement (Lyon Satolas, Athis Mons et Brest).

La création d'un budget annexe offre un double avantage :

- il permet d'échapper aux contraintes du budget de l'Etat, notamment de déconnecter des servitudes du budget les ressources affectées à l'équipement de la Navigation aérienne ;



- il confère une capacité d'emprunt supplémentaire. L'argument avancé par les services est que le « caractère **productif** du service rendu, par la récupération progressive des coûts engagés par le moyen des redevances perçues, **autorise le financement par la voie de l'emprunt** ».

D'une façon générale, même si le projet comporte un certain nombre d'interrogations, le principe de la création d'un budget annexe de la Navigation aérienne paraît justifié.

CHAPITRE II – PRESENTATION DU BUDGET ANNEXE DE LA NAVIGATION AERIENNE POUR 1985

A. PRESENTATION

Le montant total des recettes et des dépenses du budget annexe de la Navigation aérienne est de 1.738 millions de francs.

1) Recettes

- Une redevance de route affectée au B.A.N.A. (ch. 70-01) soit 1.042.300.000 francs. Cette redevance figurait jusque là au budget général de l'Etat (ligne 206 de l'état A). Elle correspond au paiement de la prestation de service qu'assure le personnel de la Navigation aérienne. Cette redevance est perçue par l'organisation Eurocontrol et rétrocédée à l'Etat français.

- Une subvention d'exploitation (ch. 74-01) de la part de l'Etat (budget des transports – aviation civile), soit 439.217.000 francs.

- Des produits financiers (ch. 76-01) soit 6.000.000 francs. Les recettes perçues par Eurocontrol font l'objet de placements à court terme dont les intérêts sont rétrocédés aux Etats membres.

- Le produit de l'emprunt (ch. 79-02) à hauteur de 251 millions de francs. Les modalités de cet emprunt, dont la décision dépend du Parlement, n'ont pas encore été fixées. Cet emprunt au profit du B.A.N.A. fera vraisemblablement partie d'un emprunt plus vaste en cours d'année 1985.

Tableau comparatif

| RECETTES | MONTANT (millions de francs) | POURCENTAGE DANS LE TOTAL |
|--|------------------------------------|------------------------------|
| Section exploitation | | |
| Ressources propres (redevance de route) | 1.042 | 60 % |
| Subvention d'exploitation (versement du budget général) | 439 | 25 % |
| Produits financiers | 6 | - |
| Section opération en capital | | |
| Emprunt | 251 | 15 % |
| TOTAL | 1.738 | 100 % |

2) Dépenses

a) Section « Exploitation ». Total net : 1.306 millions de francs.

Il s'agit des crédits qui figuraient jusque là à la section II du budget du ministère des Transports, principalement aux chapitres :

- 34-22 (art. 11 et 40) services extérieurs, frais de déplacement,
- 34-29 (art. 11 et 40) énergie,
- 34-92, 34-93, 34-98 matériels, informatique...

Les principales dépenses sont les suivantes :

- Dépenses de personnel : 859 millions de francs, soit 57 % du total. Cette somme est reversée au budget général qui continue d'assurer le paiement des traitements du personnel.

Observation. Le B.A.N.A. prend à son compte les frais de fonctionnement de la délégation à l'espace aérien (336.870 francs), chargée d'assurer la répartition des espaces aériens entre les services civils et les autorités militaires.

Les informations recueillies par votre commission lui permettent de s'interroger sur l'opportunité d'un tel service.

- Charges de gestion courante : 322 millions de francs, soit 21 % du total. Il s'agit notamment de la participation du B.A.N.A. à Eurocontrol (65,57 millions de francs), et à l'Aéroport de Paris (46,97 millions de francs).

- Charges financières : 125 millions de francs, soit 8,4 % du total. Les dépenses de matériels et d'équipement courant ont jusque là été financées sur les crédits de l'Etat. Ces dépenses font l'objet d'un amortissement annuel. La dotation pour amortissement, inscrite désormais au B.A.N.A. est reversée au budget général qui a financé l'opération.

- Le virement de la section d'exploitation à la section des opérations en capital se monte à 167 millions de francs.

b) Section des opérations en capital.

- Les crédits d'équipement augmentent de façon sensible par rapport aux crédits comparables figurant dans les crédits du budget de l'Aviation civile en 1984, soit 432 millions de francs en crédits de paiement (+ 20 %) et 390 millions de francs en autorisations de programme (+ 25 %).

Ces augmentations traduisent la véritable justification du B.A.N.A., à savoir financer, par des moyens extérieurs au budget général, des investissements importants.

Les dépenses d'infrastructures représentent 93 % du total des crédits d'équipement (en autorisations de programme). La modernisation du réseau radar national constitue 25 % des dépenses (98,3 millions de francs en 1985 contre 61 millions de francs en 1984, soit + 61 %). Les crédits d'équipement d'intérêt régional augmentent de façon sensible (9,8 millions de francs, soit + 40 % en autorisations de programme); ils devraient permettre d'assurer le renouvellement d'équipements en financement partagé avec les gestionnaires d'aérodromes.

● En crédits de paiement, les dépenses du capital du B.A.N.A. sont lourdement grévées par un transfert au profit de l'Etat de 132 millions de francs au titre des charges financières.

Les équipements de la Navigation aérienne ont été jusque là financés sur les crédits du budget général. Ils font l'objet d'un amortissement annuel. La dotation par amortissement qui relève désormais du B.A.N.A. est reversée à l'Etat qui a financé les équipements. Il s'agit là d'une mesure de bon ordre comptable qui n'appelle pas d'observation.

3) Récapitulation générale

Budget annexe de la Navigation aérienne

Exploitation (dépenses ordinaires)

| | |
|-----------------------------|-----------------|
| . Personnel | 859 MF |
| . Charges de gestion | 322 MF |
| . Charges financières | 125 MF |
| Sous-Total | 1.306 MF |

Capital (crédits de paiement)

| | |
|---------------------------------|---------------|
| . Equipement | 279 MF |
| . Recherche | 21 MF |
| . Amortissement financier | 132 MF |
| Sous-Total | 432 MF |

TOTAL (D.O. + C.P.) **1.738 MF**

(Total autorisations de programme : 390 MF)

B. OBSERVATIONS

1) L'équilibre financier ne peut être assuré... qu'au prix d'un accroissement des charges des compagnies.

a) En l'état actuel des choses, l'équilibre financier n'est pas assuré.

Les opérations de débudgétisation ne sont pas en elles-mêmes critiquables lorsqu'elles consistent à sortir du budget général des opérations qui, par leur caractère industriel et commercial, **ont vocation à équilibrer** leurs dépenses par des recettes équivalentes.

Le présent budget annexe, en raison il est vrai d'un important effort d'investissement, ne satisfait pas à ce critère : les ressources propres ne couvrent que 60 % du total des dépenses ; calquées sur l'évolution du trafic aérien international, leur élasticité est réduite.

b) *Les mesures qui sont envisagées pour accroître les ressources propres du B.A.N.A. pèseront sur les compagnies de transport aérien, et à travers elles, sur l'usager.*

Deux mesures peuvent être évoquées :

- la création d'une redevance d'approche dite « redevance pour services terminaux affectée au B.A.N.A. » (ch. 70-02) est annoncée pour 1985. Cette redevance devrait être créée par décret.

- la suppression ou la limitation des exonérations de la redevance de route au profit des compagnies de transport intérieur. Le coût de cette exonération est estimé à 250 millions de francs en 1984. Cette limitation constituerait un supplément de charge qui pourrait être fatal à un certain nombre de compagnies de troisième niveau, d'ores et déjà à la limite de l'asphyxie financière.

2) L'opération n'est pas inintéressante pour l'Etat

a) L'Etat perd peu

Il est prévu une subvention d'exploitation du budget général au profit du budget annexe de 439 millions de francs.

En réalité, compte tenu des transferts croisés (reversement des dotations d'amortissements des investissements exécutés par l'Etat, reversement au budget général des charges de personnel...), le montant net de la subvention d'équilibre est de l'ordre de 365 millions de francs.

Il convient par ailleurs de faire observer que le reversement au budget général des charges de personnel paraît à la limite de la conformité avec les règles de la comptabilité publique.

D'ordinaire, la rémunération des fonctionnaires et agents des budgets annexes doit être liquidée et payée par les agents comptables eux-mêmes, d'après les indications qui leur sont fournies par les ordonnateurs spécifiques au budget annexe.

Votre rapporteur examinera cette question en 1985.

Tableau récapitulatif des transferts financiers

| | Transferts (millions de francs) | |
|--|---------------------------------|------------------------------|
| | du budget général au BANA | du BANA au budget général |
| 1) Subvention d'exploitation | 439 | |
| 2) Reversement au budget général des charges de personnel | | 859 |
| 3) Compte d'explo- itation-charges financières- intérêts versés à l'État | | 125 |
| 4) Opérations en capital-amortis- sement financier reversement au budget général | | 132 |
| Total | 439 | 1 116 |
| 5) Pertes de recettes pour l'État (redevance de route) | 1 042 | |
| Total | 1 481 | 1 116 |
| | (solde. 365) | |

b) L'Etat gagne beaucoup

Le B.A.N.A. lui permet de faire financer des investissements lourds indépendamment des contraintes économiques et financières de la conjoncture.

Le B.A.N.A. lui permet de créer une nouvelle taxe.

Le B.A.N.A. lui offre une capacité d'endettement supplémentaire ; l'emprunt au profit du B.A.N.A. pouvant servir de caution partielle à un emprunt plus vaste dans le courant de l'année 1985.

Le B.A.N.A. est une opération classique de débudgétisation.

3) Le risque de l'indépendance

Jusqu'à la création du budget annexe, le personnel de la Navigation aérienne, et surtout les salaires, étaient encadrés par les normes d'augmentation fixées par l'Etat.

Le budget annexe leur donne l'autonomie, et peut leur donner l'indépendance, ouvrant ainsi la voie à l'expression de corporatisme dépassé.

Hors des normes fixées par l'Etat, le personnel pourra plus aisément revendiquer des hausses salariales (en se comparant aux personnels navigants des compagnies françaises de transport aérien par exemple...) ou réclamer l'intégration ou la création de primes ou avantages annexes...

Il y a là un risque très sérieux de dérapage que l'Etat n'aura bientôt plus guère le moyen de contrôler.

La Commission des Finances a examiné le budget annexe de la Navigation aérienne pour 1985 dans sa séance du Jeudi 25 octobre 1984.

Elle a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat la création du budget annexe résultant de l'article 41 du projet de loi de finances, ainsi que les crédits du budget annexe de la Navigation aérienne.