

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

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 1987, 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° 40

NAVIGATION AÉRIENNE

Rapporteur spécial : M. Marcel FORTIER.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizez, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Gœtschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) ; 363 et annexes, 395 (annexe n° 23), 400 (tome VIII) et T.A. 43
Sénat : 66 (1986-1987)

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

SOMMAIRE

	Pages
OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	3
EXAMEN EN COMMISSION	4
INTRODUCTION.....	5
 CHAPITRE I. PRESENTATION DU BUDGET ANNEXE DE LA NAVIGATION AERIENNE POUR 1987.....	 7
A) Présentation générale	7
B) Section «Exploitation»	7
C) Section «Opérations en capital»	9
 CHAPITRE II. OBSERVATIONS - PREMIER BILAN	 11
A) Un important effort d'équipement.....	11
1. Les investissements de contrôle et de surveillance	11
2. Les effets induits : l'exportation de matériels aéronautiques.....	12
B) Une plus grande autonomie financière.....	13
1. La couverture des dépenses de fonctionnement : vers l'autosuffisance	14
2. La couverture des dépenses en capital : vers l'autofinancement	16
C) Des résultats encourageants.....	17
1. La sécurité	17
2. Le personnel	18

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1) Après deux années de plein exercice, le budget annexe de la navigation aérienne a atteint son « rythme de croisière » ainsi que ses objectifs. Les premiers résultats sont encourageants.

2) Les dépenses en capital restent soutenues. La charge de la dette est cependant importante.

3) L'évolution des recettes confirme la tendance à l'autonomie financière. Ainsi, la croissance des redevances a permis, cette année, la quasi extinction de la subvention d'équilibre et l'autofinancement des dépenses en capital évolue de façon favorable.

4) Les résultats d'activité sont encourageants : les menaces pesant sur le personnel semblent aujourd'hui temporairement écartées.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 29 octobre 1986 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du budget annexe de la Navigation aérienne pour 1987 sur le rapport de M. Marcel Fortier, rapporteur spécial.

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

La commission a adopté les conclusions de son rapporteur spécial et a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du budget annexe de la Navigation aérienne pour 1987.

INTRODUCTION

Les services de la navigation aérienne, soit 5 300 personnes réparties sur l'ensemble du territoire national entre les différents centres de contrôle aérien (centres nationaux de contrôle aérien, installations radars, stations secondaires...) ont pour mission d'assurer l'écoulement du trafic aérien dans les meilleures conditions possibles de sécurité et de régularité. Ils assurent le contrôle et le suivi de 3 000 avions chaque jour.

La navigation aérienne fonctionne depuis 1985 avec un budget annexe qui lui permet d'assurer ses besoins de financement de ses investissements sur des ressources propres et, le cas échéant, sur des ressources d'emprunt.

Après deux années de plein exercice, le budget annexe de la Navigation Aérienne (B.A.N.A.) a atteint son rythme de croisière.

Il a aussi atteint ses objectifs.

CHAPITRE I PRESENTATION DU BUDGET ANNEXE DE LA NAVIGATION AERIENNE POUR 1987

A. PRESENTATION GENERALE

Le B.A.N.A., soit 2 015 millions de francs, représente 48 % du budget de l'aviation civile. Il est en augmentation de 3,8 % par rapport à 1986.

Il présente des modifications sensibles par rapport aux précédents budgets, tant pour les dépenses que pour les recettes.

- **Les dépenses de fonctionnement** augmentent de 5,9 %. Cette majoration est présentée comme une remise à niveau, une meilleure approche des dépenses réelles de fonctionnement qui devrait permettre d'éviter le recours à l'ouverture en cours d'année de crédits complémentaires (34,3 MF en 1985; 51 MF en 1986).

- **Les dépenses en capital**, qui représentent plus du quart du budget, connaissent un certain tassement (- 1,6 % en C.P., + 12 % en A.P.), après les fortes augmentations des années précédentes.

- **L'évolution des recettes** confirme la tendance à l'autonomie financière puisqu'en 1987, 86 % du total du budget et 51 % des seules dépenses en capital sont financés sur ressources propres.

B. B.A.N.A. 1987 - SECTION EXPLOITATION

Les dépenses nettes d'exploitation se montent à 1 485 millions de francs, soit 73 % du total du budget.

- **Les recettes** : les recettes propres augmentent sensiblement. Le montant de la redevance de route, soit 1 430,4 MF, s'accroît de 233,4 MF, soit 19 %. Le montant de la redevance pour services terminaux, 303,4 MF s'accroît de 8,2 %. Les autres recettes diverses (entretiens, ventes de publications aéronautiques...) restent stables.

Cette évolution a pour conséquence la quasi-extinction de la subvention d'exploitation qui se monte à 9,9 MF en 1987, soit une diminution de 94 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1986. (A noter toutefois que cette dotation a fait l'objet d'une mesure de régulation dès 1986 : l'arrêté du 24 septembre 1986 annule 25 millions de francs, soit 16 % de la dotation initiale).

- **Les dépenses** : Sur le plan comptable, le total des dépenses se monte à 1 756 MF. Il inclue cependant une importante dotation aux amortissements, de 271 MF (+ 28 %). Le solde net est donc de 1 484 MF, soit + 5,9 %.

Après deux années d'exercice, les dépenses sont mieux appréhendées. C'est notamment le cas des dépenses P.T.T. (61 MF, soit + 41 % - chapitre 62.02 - article 60), des dépenses informatiques (30,4 MF, soit + 29 % - chapitre 61.01), des dépenses d'entretien (30,6 MF, soit + 20 % - chapitre 61.02), des dépenses d'oeuvres sociales (6,8 MF, soit + 61 %) désormais à la charge exclusive du B.A.N.A.

Cette augmentation des charges de gestion courante est partiellement compensée par une stabilité des dépenses de personnel qui continuent de représenter le poste le plus important des dépenses (54 % sur le total brut), mais restent au même niveau. En effet, les réductions d'emplois ont été appliquées de la façon analogue aux normes des fonctionnaires de l'Etat : 4366 postes en 1987, soit 72 suppressions.

B.A.N.A. : Section Exploitation

Recettes			Dépenses		
Recettes	Montant (MF)	Variation 1986/85	Dépenses	Montant (MF)	Variation 1986/85
Redevance de route	1 430,4	+ 19,5 %	Personnel	962,8	+ 0,3 %
Redevance pour services terminaux	303,4	+ 8,3 %	Charges de gestion	405,7	+24,3 %
Autres recettes propres	12,1	- 55 %	Charges financières	116,4	+ 0,4 %
Subvention d'exploitation	9,9	- 94 %	Dotations aux amortissements	271,0	+ 7,9 %
Total	1 755,9	+ 6,2 %	Total	1 755,9	+ 6,2 %
			Virement à la section "capital"	- 271	+ 7,9 %
			Total	1 484,9	+ 5,9 %

C. SECTION « OPERATIONS EN CAPITAL »

- **Recettes** : l'autofinancement, 271 MF, représente 51 % au total et augmente de 7,8 %. Compte tenu de cette montée en charge, l'emprunt auprès de la Caisse des Dépôts sera plus faible qu'en 1986 (259 MF, soit - 9,8 %).

- **Dépenses** : Les autorisations de programme, 1 0 MF, progressent de 12,2 %. En crédits de paiement, les dépenses en capital sont stables; la seule diminution affecte les amortissements et intérêts.

Ce rythme d'investissement vise à moderniser les équipements par l'installation de stations radar secondaires à mono-impulsion (voir ci-après).

B.A.N.A. : Section « Opérations en capital »
Tableau récapitulatif

Recettes			Dépenses		
Recettes	Montant (MF)	Variation 1986/85	Dépenses	Montant (MF)	Variation 1986/85
Autofinancement	271	+ 7,8 %	Recherche	23	-
Emprunt	259,7	- 9,8 %	Equipement	347	-
			Amortissement et intérêts	160,7	- 5 %
Total	530,7	- 1,7 %	Total	530,7	- 1,7 %

Total des autorisations de programmes : 460 MF, soit + 12,2 % par rapport à 1986.

CHAPITRE II

OBSERVATIONS : PREMIER BILAN APRES DEUX ANNEES DE PLEIN EXERCICE

Créé le 1er janvier 1985, le B.A.N.A. a aujourd'hui atteint son rythme de croisière. Il semble aussi avoir atteint ses objectifs.

A. UN IMPORTANT EFFORT D'EQUIPEMENT

Les marchés industriels, constitués essentiellement par le renouvellement des stations radar constituent l'épine dorsale de la dépense du budget. Avec l'institution d'un budget annexe, les opérations en capital, sont plus facilement financées par le recours à l'emprunt, et surtout, sont à l'abri des annulations budgétaires en cours d'année (25 % en 1984).

1) Les investissements de contrôle et de surveillance :

La disposition d'équipements performants permet d'assurer dans les meilleures conditions possibles la sécurité et la régularité du trafic.

Cette mission repose sur trois moyens :

- **Les investissements réalisés sur les aérodromes** afin de renouveler les équipements radioélectriques de recueil et de régularité des vols (balisages lumineux, etc...), en participation avec les gestionnaires (53 MF sont prévus à cet effet en 1987, contre 38 MF en 1986),

- **Les équipements terminaux** (assistance automatisée au contrôle, investissements informatiques...). Les dépenses représentent 140 MF en 1987, contre 145 MF en 1986.

- et surtout **les équipements de surveillance.**

L'aviation civile dispose pour cela de **deux sortes de radar** : les **primaires** qui détectent les échos de tous les aéronefs qui sont à leur portée et les **secondaires** qui ne détectent que les avions capables de répondre à leurs interrogations (c'est-à-dire équipés de transpondeurs).

Ces équipements de surface dits éléments lourds concourant au contrôle du trafic aérien sont en constante évolution et amélioration. 1986 a vu le démarrage d'une opération évaluée à 500 MF globalement et qui concerne le renouvellement des stations radar secondaires basées sur la technique de mono-impulsion. De 1986 à 1990, la direction de la navigation achètera une vingtaine de stations secondaires « autonomes », au rythme de quatre stations par an.

Ces dépenses représentent 160 MF en 1987 contre 119 MF en 1986.

B.A.N.A. - BUDGET D'INVESTISSEMENTS (en MF)

	1985	1986	1987
Etudes et Recherches	40	40	43
Investissements	350	370	417
TOTAL	390	410	460

2) Les effets induits : l'exportation des matériels de navigation aérienne :

- Le développement de la navigation aérienne a été rendu possible grâce à celui de matériels hautement performants et compétitifs, y compris à l'étranger.

Les services de la navigation aérienne jouent à cet égard un triple rôle :

- ils fixent les caractéristiques des équipements de navigation aérienne;

- ils participent financièrement à la couverture des coûts d'études et de recherche des entreprises françaises qui produisent les équipements de navigation aérienne;

- enfin, en installant dans l'espace dont ils ont la responsabilité les systèmes de contrôle les plus évolués, ils constituent pour l'industrie française la référence dont celle-ci a besoin pour assurer sa compétitivité sur les marchés extérieurs.

● Les performances à l'extérieur sont importantes. Le chiffre d'affaires à l'exportation est estimé à 1,5 milliard de francs en 1984. La France est ainsi le deuxième exportateur mondial de matériels de contrôle aérien.

En outre, l'exportation d'équipements qui bénéficie à l'industrie électronique (essentiellement Thomson) s'accompagne souvent de services d'ingénierie ou de formation dont d'autres sociétés peuvent bénéficier (Aéroports de Paris...).

B. UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE FINANCIERE

L'objectif du B.A.N.A. était d'accentuer le lien financier entre, d'une part, une activité, le contrôle de la circulation aérienne, directement au service du transport aérien et, d'autre part, les ressources particulières que cette activité appelle.

Cet objectif est parfaitement atteint : 86 % du total des ressources du B.A.N.A. sont des ressources propres.

RESSOURCES DU B.A.N.A.

	1985		1986		1987	
	MF	Part dans le total	MF	Part dans le total	MF	Part dans le total
Ressources propres	1 048	60 %	1 504	77 %	1 746	86,5 %
Emprunt	251	15 %	288	15 %	259	13 %
Subvention	439	25 %	149	8 %	10	0,5 %
TOTAL	1 738	100 %	1 941	100 %	2 015	100 %

Cette évolution vers l'autonomie financière se confirme tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses en capital.

1) La couverture des dépenses de fonctionnement : vers l'autosuffisance :

● **Description :**

Les recettes du B.A.N.A. proviennent des sources suivantes :

- la redevance de route : rémunération pour services rendus à la circulation aérienne au-delà de 20 km des aérodromes (cette redevance est perçue par Eurocontrol, elle existe depuis 1972);

- la redevance pour services terminaux (créée par décret du 12 août 1985) : rémunération pour services rendus à la circulation aérienne à proximité des aérodromes perçue par Eurocontrol dans le cadre d'un accord multilatéral liant 11 pays d'Europe. Les sommes transitent sur les comptes bancaires entre leur encaissement :

Nota : La mise en oeuvre de cette redevance pour services terminaux a conduit l'administration à réduire de 16 % les redevances d'atterrissage sur ces aérodromes et, simultanément, à ne plus percevoir le fonds de concours (précisément égal à 16 % du produit des redevances d'atterrissage) que les gestionnaires d'aérodromes versaient jusque-là.

- les produits divers : tels produits des cessions (Service de l'Informatique Aéronautique, par exemple) et produits financiers (résultant notamment du placement des redevances sur des comptes bancaires);

- la subvention d'équilibre versée par l'Etat.

● **Evolution :**

L'évolution favorable des redevances a permis la quasi-extinction de la subvention d'équilibre.

RECETTES DE FONCTIONNEMENT

	1985		1986		1987	
	MF	%	MF	%	MF	%
Redevance de route	1 173,3	74,4	1 197,0	73,0	1 430,4	81,5
Redevance services terminaux	23,5	1,5	280,0	17,1	303,4	17,3
Produits financiers	6,1	0,4	6,0	0,4	5,0	0,3
Produits divers	6,0	0,4	7,1	0,4	7,1	0,4
Subvention	368,2	23,3	149,1	9,1	9,9	0,5
TOTAL	1 577,1	100	1 639,2	100	1 755,8	100

● Il convient cependant de noter la nouvelle redevance instituée en septembre 1985, dite « redevance pour services terminaux » (dont une part est affectée aux services de la météorologie) représente une charge non négligeable pour les compagnies nationales :

Montant de la redevance pour services terminaux payée par les principales compagnies françaises

	1986	1987
AIR FRANCE	94,3 MF	120,6 MF
AIR INTER	46,0 MF	63,1 MF
A.C.I.	7,4 MF	9,5 MF
T.A.T.	2,2 MF	3,0 MF
U.T.A.	10,6 MF	13,4 MF

2) La couverture des dépenses en capital : vers l'autofinancement :

● L'autofinancement évolue de façon favorable sur la période 1985-1987, passant de 42 % des ressources en capital en 1985 à 51 % en 1987.

DEPENSES D'INVESTISSEMENT DU B.A.N.A. (en MF)

	1985	1986	1987
Investissements (chapitres 69-50 et 69-51) ...	300,00	369,99	370,00
Remboursements en capital	132,00	155,530	160,730
Total des emplois	432,00	525,520	530,730
Financements			
Autofinancement	181,000	237,400	270,020
	(42 %)	(45%)	51 %)
Emprunts	251,000	288,120	259,710
	(58 %)	(55 %)	(49 %)
	432,000	525,520	530,730

Il convient cependant d'observer que les charges de la dette (capital et intérêts) sont loin d'être négligeables. D'une part, le B.A.N.A. doit procéder au remboursement des dépenses effectuées par l'Etat avant la création du Budget annexe. D'autre part, le B.A.N.A. a lui-même contracté divers emprunts auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations :

- en 1985, un emprunt de 251 MF sur 10 ans au taux de 11,90 %
- en 1986, un emprunt de 288 MF sur 10 ans au taux révisable chaque année (10,44 % en 1987)
- en 1987 (prévisions), un emprunt de 259 MF

AMORTISSEMENTS ET CHARGES FINANCIERES DU B.A.N.A. (en MF)

	1985	1986	1987
1) Amortissements (Ch. 69.02)			
Reversement au Budget Général	132,0	141,1	115,8
Autres remboursements			
Emprunt C.D.C. 1985		14,4	16,1
Emprunt C.D.C. 1986			28,8
Total amortissement financier	132,0	155,5	160,7
2) Intérêts (Ch. 66.01)			
Intérêts versés à l'Etat - Budget général	125,0	86,0	58,2
Intérêts versés à C.D.C.			
Sur emprunt 1985		29,8	28,1
Sur emprunt 1986			30,1
Total intérêts	125,0	115,8	116,4
TOTAL AMORTISSEMENTS ET INTERETS	257	271,3	277,1

/

C. DES RESULTATS ENCOURAGEANTS

La modernisation du service public de la navigation aérienne ne peut se juger aux seuls efforts d'équipement. Elle a aussi besoin de mesures et de garanties. Or, la sécurité paraît solidement ancrée et les dangers relatifs à la situation des personnels paraissent écarter.

1) La sécurité :

Les services de la Navigation aérienne ont pour mission de contrôler et guider les aéronefs dans l'espace aérien français.

Pour les compagnies aériennes, il s'agit d'un service de toute première importance, tant pour des raisons de sécurité, que pour l'exploitation même des compagnies, car l'économie de carburant dépend aussi de la qualité du guidage.

Il existe un indice, dit « airmiss » ou nombre d'infractions commises en vol, qui permet de suivre la sécurité. Ces infractions peuvent être liées au pilotage, au contrôle, aux équipements... L'évolution des « airmiss » totaux est stable sur le long terme, mais surtout, les « airmiss » dits à risque, sont décroissants.

Indices de sécurité aérienne. Nombre « d'airmiss » (ou infractions en vol)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Nombre total	49	54	73	74	49	54	48	53	68	67	50
Nombre d'airmiss à risque.....	np	45	40	37							

Le B.A.N.A. ne devrait tirer aucune conséquence particulière du choix du gouvernement d'introduire plus de libéralisme dans le transport aérien, dans la mesure où aucune évolution brusque du trafic n'est à escompter.

2) Le personnel : les risques de « dérapage financier » paraissent écartés :

La commission avait craint un risque de dérapage de frais des personnels en raison de l'autonomie nouvelle. Ce risque paraît écarté.

Les réductions d'emplois budgétaires en 1985 - 1986 et 1987 ont été appliquées dans le domaine de la navigation aérienne de façon analogue aux normes générales appliquées aux fonctionnaires de l'Etat (75 postes supprimés en 1987), soit 5 383 personnes au lieu de 5 498 en 1986. Cette réduction n'est toutefois pas homogène et touche essentiellement le personnel technique au détriment du personnel administratif et ouvrier qui lui augmente. La seule création du B.A.N.A. a eu également pour effet l'étoffement de l'agence comptable (passant de 6 à 12 postes).

Pour les salaires et indemnités diverses, le B.A.N.A. a également suivi les mêmes règles que le reste de la fonction publique.

Pour répondre à l'interrogation d'un commissaire, signalons la présence dans les effectifs du B.A.N.A., de 32 ouvriers du livre, chargés d'assurer divers travaux d'imprimerie, notamment le tirage de cartes, plans, routes... nécessitant une haute qualification technique.

Les services de la navigation aérienne avaient connu trois journées de grève en 1985 afin d'obtenir l'intégration de primes dans le calcul des retraites. Ce problème touche l'ensemble de la fonction publique, mais se pose avec une particulière acuité aux services de la navigation aérienne, compte tenu de l'importance relative des primes dans l'ensemble des rémunérations.

La situation paraît mieux maîtrisée aujourd'hui, mais la revendication est latente, comme en témoigne la forte participation au mouvement de grève du 28 octobre 1986.

● La commission reste toutefois vigilante à ce sujet. Elle rappelle ses trois préoccupations :

- la réduction des effectifs touchant principalement le personnel technique, il peut se produire à terme un déséquilibre qui se manifesterait dans le financement des retraites.

- le risque de « l'indépendance », c'est-à-dire de mener une politique indépendante des autres administrations, n'est pas totalement à écarter. L'autonomie budgétaire en premier lieu contient en elle-même les germes d'indépendance qu'il faut garder à l'esprit.

- enfin, la commission continue de s'interroger sur le rôle d'un « délégué à l'espace aérien », rôle qui pourrait probablement aussi bien être assuré par un fonctionnaire du département.

La Commission des Finances a examiné le budget annexe de la Navigation aérienne le 29 octobre 1986.

Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe de la navigation aérienne.