

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994

RAPPORT GÉNÉRAL

FAI1

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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 21

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

II. Transports :

4. Transport aérien - 5. Météorologie

et AVIATION CIVILE

Rapporteur spécial : M. Ernest CARTIGNY

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clozet, Jean-Pierre Mauvezin, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Hallayer, Bernard Harbier, Jacques Haudot, Claude Helot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Caralet, Michel Charasse, Jacques Chaumert, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Desong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Laroze, Paul Lorientant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mosson, René Régnault, Michel Sergeant, Jacques Sourdilhe, Henri Torre, René Trégoët, Jacques Valade.

Voir les numéros

Assemblée nationale (10^{ème} législatif) : 1930, 1960 à 1965 et T A 282

Sénat : 78 (1994-1995)

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---------------------------------------|--------------|
| SOMMAIRE | 2 |
| PRINCIPALES OBSERVATIONS | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE POUR 1995

| | |
|--|----|
| I - PRÉSENTATION DES CRÉDITS | 9 |
| A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE | 9 |
| 1. Les grandes masses budgétaires | 9 |
| 2. Présentation des actions | 10 |
| B. PRÉSENTATION DES COMPTES | 11 |
| 1. Section d'exploitation | 11 |
| 2. Section des opérations en capital | 14 |
| II - OBSERVATIONS | 15 |
| A. OBSERVATIONS SUR LES RESULTATS | 15 |
| 1. Une amélioration sensible des résultats du contrôle aérien | 15 |
| 2. ... en dépit d'une organisation du travail qui demeure critiquable | 17 |
| B. OBSERVATIONS SUR LE FINANCEMENT : UN FINANCEMENT CROISSANT POUR L'USAGER | 18 |
| 1. Le financement lié au trafic | 18 |
| 2. La débudgétisation se poursuit | 20 |
| C. LA NOUVELLE TAXE SUR LES PASSAGERS ET LE FONDS DE PÉRÉQUATION DES TRANSPORTS AÉRIENS | 22 |
| 1. Description de la taxe | 22 |
| 2. Observations sur la forme | 23 |
| 3. Observation sur le fonds de péréquation | 23 |
| 4. Observations sur le principe de la taxe | 24 |

| | |
|---|-----------|
| 5. Observations sur le tarif de la taxe | 26 |
| D. UNE PRESSION FISCALE ACCRUE | 26 |
| 1. Evolution | 26 |
| 2. Le rapport de la Cour des comptes..... | 28 |
| E. UNE ADEQUATION INCERTAINE ENTRE LES RECETTES DU BUDGET ANNEXE ET LES DEPENSES QU'ELLES SONT CENSEES FINANCER..... | 30 |

DEUXIEME PARTIE

LES CREDITS DU TRANSPORT AERIEN ET DE METEOROLOGIE DU BUDGET GENERAL

| | |
|--|-----------|
| I. LES CREDITS DU TRANSPORT AERIEN (BUDGET DE L'EQUIPEMENT, TRANSPORT ET TOURISME - II - TRANSPORTS - 4. TRANSPORTS AERIENS)..... | 33 |
| A. LES CREDITS..... | 33 |
| 1. Présentation générale..... | 33 |
| 2. Détail des crédits..... | 34 |
| B. OBSERVATIONS..... | 35 |
| 1. La situation des industriels..... | 35 |
| a) Le contexte international | 35 |
| b) La situation en France..... | 37 |
| 2. Le remboursement des avances | 40 |
| 3. Les crédits de recherche | 41 |
| 4. La préparation de l'avenir | 45 |
| a) Les perspectives..... | 45 |
| b) L'accord sur le financement du développement des avions..... | 46 |
| c) Les projets d'avions du futur..... | 47 |
| II - LES CREDITS DE METEOROLOGIE (EQUIPEMENT - TRANSPORTS ET TOURISME - II - TRANSPORTS - 5 - METEOROLOGIE)..... | 49 |

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La commission enregistre avec satisfaction une amélioration de la régularité du transport aérien mais regrette que quelques exceptions dues en particulier à la grève des contrôleurs aériens du centre d'Aix en Provence nuise à cette amélioration de l'ensemble.

2. La commission note la poursuite de la débudgétisation compensée par un recours croissant à l'emprunt engendrant des frais financiers importants.

3. La commission relève l'importance du financement du budget annexe par les compagnies aériennes ; elle rappelle que les compagnies étrangères financent 50 % du BAAC.

4. La commission regrette l'accroissement continu de la pression fiscale pesant sur les compagnies et, à travers elles les usagers du transport aérien. Elle relève sept taxes et redevances distinctes recouvrées par quatre services différents pour un produit total de 6,1 milliards de francs. La commission partage sur ce point l'inquiétude formulée par la Cour des comptes dans son rapport public de 1994.

5. La commission considère que l'adéquation entre les recettes et les dépenses, au fondement du budget annexe, n'est pas établie et souhaite un réexamen attentif des services.

6. La commission enregistre le transfert de l'intégralité des dépenses de recherche de l'aviation civile sur le budget de la défense. Elle considère que ce transfert est peu lisible et que les 650 milliards de francs annoncés comme "prépositionnés" au budget de la défense, ne correspondent pas à une véritable augmentation mais plutôt à un regroupement des crédits.

7. La commission craint que le relais du système des avances remboursables par les crédits de recherche, légitimement attendu par les industriels, ne soit pas assuré.

8. La commission s'étonne de la différence considérable entre les dotations de recherche pour l'avion supersonique accordées aux Etats-Unis, au Japon, et en Europe.

INTRODUCTION

L'ensemble des crédits affectés en 1995 à l'aviation civile s'élève à 10,12 milliards de francs :

| | |
|-------------------------------|---------------------------|
| ♦ Budget annexe..... | 7,21 milliards de francs |
| + Transport aérien..... | 1,99 milliards de francs |
| + Météorologie | 1,18 milliards de francs |
| | |
| | 10,38 milliards de francs |
| - doubles emplois..... | 0,26 milliards de francs |
| - Total net aéronautique | 10,12 milliards de francs |

Le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) recouvre les actions suivantes : le contrôle aérien, les infrastructures, la gestion courante du secteur (contrôle technique des avions, formation...).

Les crédits dits de "transport aérien" sont en réalité des crédits de construction aéronautique ; ils figurent au budget de l'équipement.

A noter que ni le budget annexe ni les crédits de transport aérien ne subventionnent aujourd'hui les compagnies aériennes. La dotation en capital versée à Air France (10 milliards de francs en 1994, dont 1,5 déjà versé) figure au budget des charges communes.

Votre rapporteur a l'honneur de présenter ce budget pour la deuxième année consécutive. Cette année d'expérience a été mise à profit pour parfaire des connaissances, multiplier les contacts à tous niveaux, organiser des rencontres. En application des dispositions de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, un contrôle "sur pièces et sur place" a été organisé sur le service de formation aéronautique et de contrôle technique (le SFACT). Ce contrôle fait l'objet d'un rapport d'information¹. La préparation du présent rapport a en outre été facilitée par la publication du rapport annuel de la Cour des Comptes qui traite, pour la deuxième fois en quatre ans, de la direction générale de l'aviation civile.

¹Sénat - 1994-1995 n°76

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE POUR 1995

I - PRÉSENTATION DES CRÉDITS

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1. Les grandes masses budgétaires

Le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) pour 1995 se monte à 7,212 milliards de francs, soit une augmentation de + 2,6 % par rapport à 1994.

Comme tout budget annexe, le financement du BAAC est assuré par des ressources propres affectées, complétées par une capacité d'emprunt. Sa présentation comptable est différente des budgets ordinaires avec une section d'exploitation et une section d'investissement, toutes deux équilibrées.

TABLEAU N° 1

Budget de l'Aviation civile en 1995 - Tableau récapitulatif

(millions de francs - chiffres arrondis)

| Recettes | | | | Dépenses | | | |
|----------------------------------|--------------|---------------|---------------------|------------------------------|---------------|---------------|---------------------|
| Recettes | Montant 1994 | Montant 1995 | Variation 1995/1994 | Dépenses | Montant 1994 | Montant 1995 | Variation 1995/1994 |
| Recettes de fonctionnement | 5981 | 6110,6 | + 2,2 % | D'exploitation (DO)* | 5284,5 | 5530,9 | + 4,7 % |
| Subvention de l'Etat | 265 | 260 | - 1,9 % | En capital : | | | |
| | | | | CP | 1741,5 | 1681,5 | - 3,4 % |
| | | | | (AP) | (1780,4) | (1795,4) | (+0,8) % |
| Emprunt..... | 780 | 841,8 | + 7,9 % | | | | |
| Total..... | 7026 | 7212,4 | + 2,6 % | Total (DO + CP) | 7026,4 | 7212,4 | + 2,6 % |

* hors dotation aux amortissements. DO : dépenses ordinaires CP : crédits de paiement - AP : autorisations de programmes

2. Présentation des actions

Le BAAC a été construit autour de l'ancien Budget annexe de la navigation aérienne dont la part dans le budget ne cesse de croître pour atteindre 65 % du total du budget.

TABLEAU N° 2
BAAC 1995 - Répartition des actions

(* en millions de francs)

| Actions | Dépenses ordinaires* (exploitation) | Crédits de paiement* (dépenses en capital) | Total* | Part dans le total | Evolution 1995/1994 |
|-------------------------|-------------------------------------|--|---------------|--------------------|---------------------|
| Direction générale..... | 1638,3 | 208,0 | 1846,3 | 25,6 % | - 4,3 % |
| Navigation aérienne .. | 3532,8 | 1139,0 | 4691,8 | 65,0 % | + 5,8 % |
| Contrôle technique.... | 14,9 | 6,8 | 21,7 | 0,3 % | -- |
| Formation aéronautique | 236,1 | 46,0 | 282,1 | 4,0 % | + 0,5 % |
| Bases aériennes..... | 88,7 | 281,7 | 370,4 | 5,1 % | + 2,1 % |
| Total..... | 5530,8 | 1681,5 | 7212,3 | 100,0 % | + 2,6 % |

Les évolutions entre les différentes activités sont apparemment divergentes, c'est notamment le cas entre l'activité "direction générale" et l'activité "navigation aérienne" qui constituent à elles deux 90 % du total des dépenses. Cet écart s'explique pour une large part par des mesures de transferts.

Transfert de budget à budget puisque les crédits résiduels de prestations sociales sont transférés sur le budget de météo France (mesure 05.13.04 : - 4,91 F pour l'activité "direction générale").

Transfert interne des crédits de personnels, puisque certains crédits de personnels techniques autrefois imputés pour l'essentiel sur l'activité "Direction générale", sont transférés sur l'activité "navigation aérienne". Le total porte sur 76 millions de francs (mesure 05.14.08 - création de nouveaux corps de techniciens d'études et d'exploitation de l'aviation civile - 32,4 MF, et mesure 05.16.03, primes et indemnités - 43,6 MF).

Transfert interne de crédits de gestion. A l'inverse du cas précédent, certains crédits "navigation aérienne" basculent sur l'activité "direction générale". Les mouvements sont cependant de moindre ampleur (mesure 06.17.02 - crédits d'impôt et télécommunications - 2,6 MF).

L'activité navigation aérienne bénéficie également de la création de 98 emplois (mesure 06.13.01 : + 21,8 MF).

Au total, la dotation consacrée à la navigation aérienne, et par conséquent au contrôle aérien, aura augmenté de 1,19 milliards de francs en quatre ans. L'essentiel provient des dépenses d'exploitation, car depuis trois ans, les dépenses en capital sont stables.

TABLEAU N° 3
Dépenses de navigation aérienne

| | <i>(millions de francs)</i> | | | | |
|-------------------------|-----------------------------|---------------|----------------|----------------|-------------------------|
| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | Différence 1995/1992 |
| Dépenses d'exploitation | 2761,5 | 3027,2 | 3 292,2 | 3 552,8 | + 791,3 |
| Dépenses en capital | 815,0 | 1140,0 | 1.140,0 | 1.139,0 | + 324,0 |
| TOTAL | 3576,5 | 4167,2 | 4.432,2 | 4.691,8 | + 1.113,3 |

L'augmentation des dépenses de fonctionnement de 260 millions de francs en 1995 se répartit comme suit :

| | | |
|--|--------------|-----------|
| - Mesures acquises..... | + 49,7 | MF |
| - Créations d'emplois | + 21,8 | MF |
| - Transfert de personnels | + 80,2 | MF |
| - Mesures nouvelles intéressant les personnels | + 31 | MF |
| (application du protocole du 10 juillet 1991...) | | |
| - Ajustement aux besoins | + 31,5 | MF |
| - Prestations organismes extérieurs..... | + 48,9 | MF |
| - Transferts internes négatifs | - 3,2 | MF |
| TOTAL..... | + 260 | MF |

B. PRESENTATION DES COMPTES

1. Section d'exploitation

a) Les recettes

Le financement du B.A.A.C. 1995 est assuré par les redevances aéronautiques de navigation aérienne (5,19 milliards soit + 3,4 % par rapport à 1994), le produit de la taxe de sûreté-sécurité (652,5 millions de

francs) et une subvention d'exploitation en provenance du budget général, et en diminution (260 millions de francs).

L'évolution des recettes en 1995 appelle quelques observations.

Sur la forme en premier lieu, puisque, suivant en cela la recommandation de votre commission des finances en 1993, le projet de loi de finances pour 1995 rétablit la distinction entre "redevance de routes" et "redevance pour services terminaux". L'année dernière, votre rapporteur avait en effet déploré *"l'absence de lisibilité des comptes"*, au travers notamment d'une *"agrégation excessive (...) ne facilitant pas la lecture du budget"*...

«C'est notamment le cas pour les recettes. Pour une raison inexplicée, la répartition des recettes entre "redevance de route" et "redevance pour services terminaux" a disparu à compter du projet de loi de finances pour 1991 et a laissé la place à une seule ligne globalisée dite "redevances de navigation aérienne". Pour une autre raison inexplicée, la "taxe de sûreté-sécurité" qui avait pourtant fait l'objet d'attentions particulières de la part de nombreux parlementaires, n'apparaît dans les documents budgétaires que sous l'appellation fort peu explicite de "recette affectée"».

Sur le premier point, la commission fut entendue, et la distinction entre les deux redevances "de route" et "pour services terminaux" est rétablie.

Sur le fond, en second lieu, l'évolution des deux redevances est contrastée puisque la redevance de route, facturée à toutes les compagnies dont les appareils traversent l'espace aérien français, rapportera cette année 4,25 milliards de francs, soit une augmentation sensible de + 5 % conforme à l'évolution du trafic (+ 4 % attendu en 1995), tandis que la redevance pour services terminaux -RSTCA-, facturée aux compagnies aux approches des aéroports français, diminue légèrement, avec un produit attendu de 944 MF, contre près de 1 milliard de francs en 1994, soit une baisse de 5,3 %.

Cette diminution s'explique par une baisse des tarifs et du nombre d'aéroports assujettis. Il y a un an en effet, la chambre syndicale du transport aérien avait introduit différents recours contre les arrêtés du 21 décembre 1992 fixant les conditions d'établissement de la redevance de route et de services terminaux ; la première a été rejetée, la seconde est encore en instruction. Cependant, la Direction générale de l'aviation civile a annoncé plusieurs mesures de nature à favoriser un règlement amiable du litige :

- suppression dès le deuxième semestre de 1994, d'une trentaine d'aérodromes, de l'assiette de la RSTCA, et baisse corrélative d'environ 6 % du taux unitaire de cette redevance,

- maintien en francs courants du tarif de la redevance de route pour 1995.

La grande majorité des compagnies concernées ont repris leurs paiements.

Sur le fond, votre commission relève également la légère diminution de la subvention d'exploitation qui confirme le lent mouvement de débudgétisation des dépenses publiques. (voir ci-après observations)

b) Les dépenses

Le personnel, soit 9.917 personnes du total en 1995, absorbe près de 60 % des dépenses totales. L'ensemble représente un volume de dépenses de 3.311 millions de francs, en augmentation de 3,2 % par rapport à 1994.

Cette évolution est le résultat de deux mouvements : d'une part, la création d'effectifs en 1995 est importante (+ 172 postes) et se décompose comme suit :

| | | |
|--|------|----------------|
| Fonctions administratives..... | + 16 | + 2,9 MF |
| Suppression 18 emplois d'ouvriers..... | - 18 | - 2,9 MF |
| Effectifs techniques navigation aérienne . | + 98 | + 21,8 MF |
| Effectifs techniques navigation aérienne . | + 76 | + 17,3 MF |
| (protocole du 10.07.1991) | | |
| TOTAL..... | | 39,1 MF |

D'autre part, les mesures de reclassement hiérarchique sont toujours très nombreuses depuis les différents protocoles généraux (rénovation de la grille de la fonction publique) ou spécifiques à la navigation aérienne (mise en place du statut du corps des techniciens d'études et d'exploitation de l'aviation civile, transformation d'emplois dans le corps des ingénieurs du contrôle de navigation aérienne...).

A noter que la BAAC pour 1995 incorpore une dotation spécifique pour l'organisation du salon du Bourget, soit 5 millions de francs.

TABLEAU N° 4
BAAC 1995 - Section exploitation

*(chiffres arrondis en millions de francs)

| Recettes | Montant (*) | Variation 1995/1994 | Dépenses | Montant (*) | Variation 1995/1994 |
|--|---------------|---------------------|--------------------------------------|---------------|---------------------|
| Redevances de route | 4250 | + 5,1 % | Personnel | 3311 | + 5,2 % |
| Redevances pour services terminaux | 944 | - 5,3 % | Achats, services..... | 815,7 | + 1,8 % |
| Taxe de sécurité..... | 652,5 | + 4,2 % | Impôts et taxes | 32,2 | + 8,4 % |
| Autres recettes..... | 264,1 | - 14,8 % | Informatique | 83,7 | + 3,4 % |
| Subvention d'exploitation | 260 | - 2,0 % | Gestion courante (Eurocontrol) | 1054,9 | + 5,8 % |
| | | | Charges financières | 220 | + 4,7 % |
| | | | Charges exceptionnelles | 12,8 | - 3,1 % |
| | | | <i>Sous-total fonctionnement</i> | <i>5530,9</i> | <i>+ 4,7 %</i> |
| | | | Dotation aux amortissements..... | 839,7 | - 12,6 % |
| Total | 6370,6 | + 2,0 % | Total exploitation | 6370,6 | + 2,0 % |

2. Section des opérations en capital

Après une période de forte croissance, les investissements de navigation aérienne se stabilisent à 1,79 milliards de francs en autorisations de programme (soit + 0,8 %) et diminuent en crédits de paiement.

Cette baisse n'affecte pas les équipements mais seulement le poste "amortissement", qui correspond aux remboursements des équipements financiers financés, avant la création du BANA, par le budget général. A noter enfin que le recours à l'emprunt est, cette année, massif puisqu'il dépasse 50 % du financement total, soit 841,8 millions de francs.

TABLEAU N° 5
BAAC 1995 - Opérations en capital

(en millions de francs)*

| RECETTES | | DEPENSES | | | | |
|-----------------|---------------|-----------------------|---------------|-------------------------|---------------|-------------------------|
| Postes | Montant* | | CP* | Variations 1995/1994 | AP* | Variations 1995/1994 |
| Autofinancement | 839,7 | Amortissement | 178,0 | - 25,0 % | -- | -- |
| Emprunt | 841,8 | Etudes et équipements | 1501,3 | + 0,3 % | 1179,3 | + 0,2 % |
| | | Subventions | 22 | - 58,0 % | 16,1 | x 3 |
| Total | 1681,5 | Total | 1681,5 | - 3,4 % | 1795,4 | + 0,8 % |

13 - OBSERVATIONS

A. OBSERVATIONS SUR LES RESULTATS

1. Une amélioration sensible des résultats du contrôle aérien...

L'accroissement, très notable, des moyens attribués à l'aviation civile en général, et du contrôle aérien en particulier, s'est enfin traduit par une amélioration significative des résultats.

Peu de budgets, en effet, pour ne pas dire aucun autre budget, ont vu leurs moyens évoluer de façon si radicale : les effectifs se sont accrus de 850 personnes en sept ans, les dotations ont augmenté de 58 % : 4,69 milliards sont consacrés à la navigation aérienne ; les investissements annuels dépassent 1 milliard de francs (1,4 milliard d'A.P. en 1994 et 1995) hors aéroports (il convient en effet de rappeler que Aéroports de Paris ne reçoit aucune subvention de l'Etat, à l'exception des crédits affectés à la sûreté des aéroports, malgré une politique d'investissement très importante -de l'ordre de 10 milliards de francs entre 1994 et 1998-).

TABLEAU N° 6

Moyens affectés à la navigation aérienne

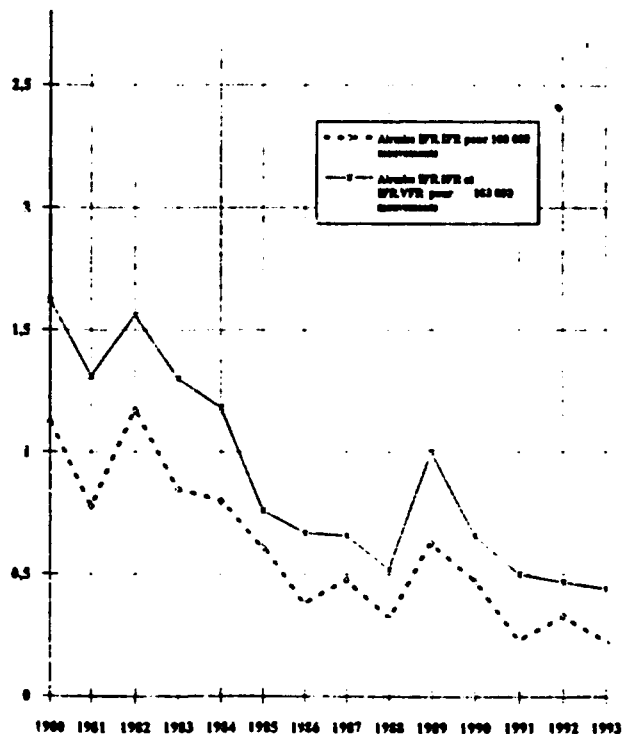
(*millions de francs)

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | Evolution 95/89 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| <i>Effectifs</i> | 9 070 | 9.172 | 9.336 | 9.433 | 9.479 | 9.745 | 9.919 | + 9,3 % |
| Total des crédits* | 2.960 | 3.374 | 4.126 | 3.576 | 4.167 | 4.432 | 4.691 | + 58,0 % |
| Investissements navigation aérienne* AP | 550 | 788 | 1.031 | 1.100 | 1.320 | 1.400 | 1.399 | + 154 % |
| CP | n.p. | 550 | 976 | 815 | 1.140 | 1.140 | 1.139 | + 154 % |

1989-1991 : Budget annexe de la navigation aérienne - BANA
 1992-1995 : Budget annexe de l'aviation civile - BAAC

La traduction de cet effort pour l'utilisateur (et payeur), a été longtemps attendue. Si la sécurité du trafic n'a jamais été troublée malgré la hausse du trafic, les risques d'incidents rapportés au nombre de vols ont même diminué, malgré l'augmentation du trafic. (Voir graphique ci-contre), la régularité du trafic aérien s'est en effet, considérablement détériorée au cours des années 88-92, période au cours de laquelle le nombre de retard au départ des aéroports français a été multiplié par 7, pour atteindre le résultat catastrophique de 23 % de vols retardés de plus de 10 mn (on parlait alors des "naufragés d'Orly"). La situation s'est très sensiblement améliorée à partir de 1993 dans la quasi totalité des aéroports français et européens, malgré un trafic sans précédent (le record absolu a été atteint en septembre 1994 avec 163.000 vols contrôlés en France).

Airmiss "en route" rapportés au nombre de mouvements France



Le retard moyen par vol a été ramené à moins de 2 mn, contre 5 mn (voire 12 mn en juin 1992) en 1992. L'amélioration amorcée en 1993 s'est confirmée en 1994.

Cette amélioration est générale en Europe, dans tous les principaux aéroports : Londres, Francfort. Pour tous, les performances en termes de ponctualité sont les meilleures depuis cinq ans.

Il y a hélas quelques exceptions. La ponctualité s'est à nouveau sensiblement dégradée en juillet 1994 à l'occasion du mouvement de grève des contrôleurs aériens, à l'approche de la négociation du renouvellement du protocole de 1988. Le résultat a été immédiat : le retard moyen est passé de 2,5 mn en mai à 6,5 mn en juillet. La situation est redevenue normale dès août. Par ailleurs, votre commission ne peut que relever la dégradation continue de la ponctualité des vols, à Nice (le retard moyen, de 1 mn en janvier, février, est passé à 11 mn en août 1994). Cette dégradation doit être finement analysée par les services, afin que la libéralisation décidée par la Communauté ne s'accompagne pas immédiatement d'effets pervers de cette nature qui compromettraient le développement des transports aériens.

A quelques exceptions près, franco françaises, cette amélioration générale doit être attribuée aux efforts, notamment en équipements, mais aussi à la réforme de l'organisation des régulations désormais coordonnées au niveau européen. Les cinq centres de régulation (le CORTA, à Athis Mons, en France, ainsi que les centres de Londres, Francfort, Rome et Madrid), sont désormais regroupés à Bruxelles au sein du CFMU (Central Flow Management Unit). La phase I (planification des vols) est aujourd'hui en service. La phase II (allocation des créneaux) sera en services en 1995. Il s'agit d'un résultat majeur d'une décision prise par les douze ministres des transports de la Communauté en 1988.

2. ... en dépit d'une organisation du travail qui demeure critiquable

Cette amélioration aurait cependant pu être accélérée et pourrait être plus durable si l'organisation du travail avait été modifiée.

Votre rapporteur se doit de faire écho sur ce point au rapport très critique de la Cour des Comptes en 1994 :

"Le coût élevé d'une organisation du travail peu satisfaisante dans le contrôle de la navigation aérienne

"L'organisation du travail, fort critiquée lors des précédentes interventions de la Juridiction, ne s'est guère améliorée.

En huit ans, de fin 1984 à fin 1992, les effectifs globaux des corps techniques de la navigation aérienne sont passés, tous niveaux catégoriels confondus, de 5.107 à 5.321 personnes - soit une faible augmentation de 214 agents.

Cette évolution globale recouvre en réalité une diminution de l'effectif des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne et des techniciens de l'aviation civile et l'augmentation importante de celui des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne. En fait, pour l'essentiel, la DGAC a donc surtout procédé au reclassement administratif des contrôleurs, désormais ingénieurs, sans que cela corresponde vraiment à une évolution réelle du travail fourni. Le nombre des contrôleurs en exploitation opérationnelle est, en effet, inférieur en 1993 à ce qu'il était en 1986.

Parallèlement, l'augmentation de la masse salariale globale a été considérable : exprimée en francs 1993 et rapportée à une structure constante, elle est passée de 2,4 milliards de francs en 1985 à près de 3 milliards en 1993, alors que les effectifs totaux payés sur ce budget évoluaient très faiblement (9.426 agents en 1985 et 9.575 agents en 1993). De ce fait, le coût moyen par agents, en francs 1993, est passé de 263.208 francs en 1985 à 308.721 francs en 1993.

A ces augmentations n'a pas correspondu une évolution réelle du travail fourni. La situation constatée par la Cour en 1991 est demeurée inchangée. La durée hebdomadaire du travail des contrôleurs aériens civils a été fixée conventionnellement à 32 heures en moyenne sur l'année par l'article 2 du chapitre IV du protocole d'accord intervenu entre la DGAC et les syndicats, le 10 juillet 1991. (En complément des informations de la Cour, votre rapporteur note au passage qu'en vertu de cet accord, les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne peuvent prendre leur retraite à 50 ans). De plus, des vacances journalières de onze heures, y compris les temps de repos, permettent aux contrôleurs de concentrer sur trois jours leur charge de travail hebdomadaire, ce qui constitue un réel facteur de rigidité dans l'organisation du service.

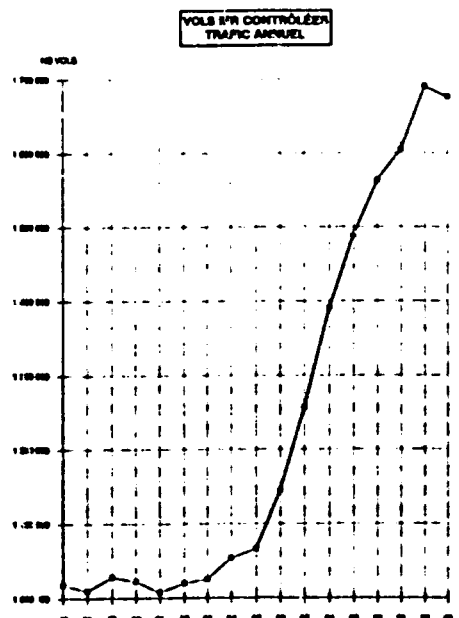
Ce mode d'organisation a deux conséquences majeures. Fonctionnellement, il aboutit, sur certains sites, à réduire considérablement la pratique professionnelle. Financièrement, il renchérit le coût du contrôle aérien et interdit des gains de productivité pourtant indispensables."

B. OBSERVATIONS SUR LE FINANCEMENT : UN FINANCEMENT CROISSANT PAR L'USAGER

1. Le financement lié au trafic

• Le trafic

Le mouvement de décroissance, puis, en Europe, de baisse du trafic aérien, s'est interrompu. Les prévisions de trafic sont toutes revenues à la hausse pour tous les pays. La croissance du trafic en France (mesurée par le nombre de vols contrôlés, c'est-à-dire, les survols, les départs et arrivées de vols internationaux, les vols intérieurs), sera de l'ordre de 3,7 % en 1994, 4 % en 1995, assurant la poursuite d'un mouvement spectaculaire entamé en 1986-1987 : le trafic a augmenté de 70 % en 10 ans.



• Les taxes et redevances

Les redevances aéronautiques sont les principales ressources du budget annexe. La taxe de sûreté-sécurité, affectée au budget annexe depuis 1992, assure un financement complémentaire important.

Le produit a évolué comme suit :

TABLEAU N° 7

Evolution du produit des taxes et redevances affectées au budget annexe de l'aviation civile

(millions de francs)

| | (1991) | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | Evoluti 95/92 |
|------------------------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|
| Redevances..... (route + RCTCA) | (3.614) | 4.214 | 4.696 | 5.044 | 5.194 | + 23,2 % |
| Taxe de sécurité sûreté | (n.a.) | 550 | 604 | 624 | 652 | + 18,5 % |
| Total | (3.614) | 4.764 | 5.300 | 5.668 | 5.846 | + 22,7 % |

1991 - BANA

Au total, les compagnies aériennes verseront 5,84 milliards de francs au budget annexe, au titre des redevances de navigation aérienne et de la taxe de sûreté-sécurité. Cela correspond à 92 % du budget de fonctionnement, et 81 % du total des dépenses du BAAC.

Les compagnies étrangères financent 50 % du total du BAAC.

Le tableau ci-après récapitule les différentes formes de financement pour 1995.

TABLEAU N° 8

Répartition du financement du budget annexe en 1995

(millions de francs)

| | France | Etranger | Total |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Recettes compagnies et passagers du transport aérien : | | | |
| •Redevance de route | 1291 | 2952 | 4250 |
| •Redevance d'approche..... | 562 | 382 | 944 |
| •Taxe de sécurité et de sûreté . | 440 | 242 | 652 |
| Total transport aérien | 2263 | 3583 | 5846 |
| Recettes non issues du transport aérien : | | | |
| •Ressources propres..... | 264 | -- | 264 |
| •Subvention du budget général | 260 | -- | 260 |
| •Emprunts | 842 | -- | 842 |
| Total non transport aérien..... | 1366 | | 1366 |
| TOTAL GENERAL | 3629 | 3583 | 7272 |

TABLEAU N° 9

Répartition du financement du budget annexe en 1995

(%)

| | France | Etranger | Total |
|---------------------------|-------------|-------------|------------|
| Recettes compagnies | 31,8 | 49,7 | 81 |
| Autres recettes | 18,9 | -- | 19 |
| Total | 50,3 | 49,7 | 100 |

2. La débudgétisation se poursuit

• Le désengagement budgétaire de l'Etat

Les rapporteurs successifs de la commission des finances avaient chiffré la débudgétisation, c'est-à-dire le financement par le budget annexe des dépenses qui étaient jusqu'alors financées par le budget

général, à 1 milliard de francs par an. Ce transfert allège d'autant les dépenses du budget général. Ce désengagement est accentué par la réduction lente, mais constante depuis trois ans, de la subvention d'équilibre, en provenance du budget général.

Dans son rapport de 1994, la Cour des comptes relève en outre que "les modalités de fixation de cette subvention ne reposent sur aucune évaluation du coût des activités de nature régaliennne qui doivent être remboursées par l'Etat au budget annexe".

TABLEAU N° 10
Subvention d'équilibre du BAAC
(prévisions du LFI)

| <i>(millions de francs)</i> | | | |
|-----------------------------|------|------|------|
| 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| 253 | 305* | 265 | 260 |

* 13 MF annulés en cours d'année

• Un recours croissant à l'emprunt

C'est la justification principale -et l'intérêt- de la création d'un budget annexe : quand les recettes propres sont insuffisantes, les dépenses d'investissement peuvent être financées par l'emprunt.

Le budget annexe a largement utilisé cette faculté, et les charges d'emprunt sont désormais importantes. Les seuls intérêts représentent aujourd'hui 220 millions de francs, soit 4 % des dépenses de fonctionnement, soit l'équivalent des 3/4 des crédits consacrés à la formation aéronautique (280 millions de francs).

TABLEAU N° 11
Emprunts du budget annexe (*)

| <i>(millions de francs)</i> | | | | | | | |
|-----------------------------|------|------|-------|------|------|------|-------|
| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Emprunts..... | 316 | 374 | 491 | 598 | 779 | 780 | 841,8 |
| Frais financiers .. | np | np | 124,5 | 162 | 197 | 215 | 220 |

(*) BANA entre 1985 et 1991
BAAC 1992-1995.

A noter que, pour la deuxième fois depuis la création du budget annexe, le taux d'autofinancement des dépenses en capital est inférieur à 50 %.

TABLFAU N° 12
Autofinancement des dépenses en capital

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Autofinancement. | 325,0 | 376,7 | 392 | 485 | 731 | 961,8 | 961,4 | 839,7 |
| Dépenses en capital | 585,7 | 692,9 | 766,6 | 976,9 | 1330,4 | 1741,4 | 1741,4 | 1780,0 |
| Ratio (en %)..... | 55,5 | 54,4 | 51,2 | 49,6 | 55 | 55,2 | 55,2 | 47,2 |

(*) Budget annexe de la navigation aérienne jusqu'en 1991

(*) Budget annexe de l'aviation civile depuis 1992.

C. LA NOUVELLE TAXE SUR LES PASSAGERS ET LE FONDS DE PEREQUATION DES TRANSPORTS AERIENS

La projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire institue dans son article 14 un fonds de péréquation des transports aériens, financé par une taxe sur les passagers embarquant en France métropolitaine. L'article 12 du projet de loi de finances fixe cette taxe et fixe son tarif à 4 F par passager.

Les aspects juridiques et les conséquences économiques liés à l'aménagement du territoire de cette taxe ont été remarquablement décrits dans le rapport de la commission spéciale dont nos collègues Gérard Larcher, Jean-Marie Giraut et Claude Belot étaient rapporteurs (Séna: 1994-1995 n° 35).

Le présent rapport se limitera par conséquent aux seuls aspects "transport aérien" de cette nouvelle taxe.

1. Description de la taxe

L'article 12 du projet de loi de finances pour 1995 prévoit d'instituer une nouvelle taxe de 4 F pour les passagers embarquant dans les aéroports de France continentale. Le produit attendu est de 160/170 millions de francs.

Cette taxe serait perçue dans les mêmes conditions que la taxe de sûreté_sécurité codifiée à l'article 302 bis K du Code Général des Impôts.

Depuis 1992, cette taxe est recouvrée par l'agent comptable de la direction générale de l'aviation civile. Ces deux taxes, taxes de sécurité-sûreté et taxe sur les infrastructures, sont d'ailleurs parfaitement similaires, à deux exceptions près : d'une part, le tarif est différent (11 F et 10 F selon les vols, pour la taxe de sécurité sûreté, 4 F pour la nouvelle taxe créée) ; d'autre part, l'affectation est différente, puisque la taxe de sécurité-sûreté est destinée au budget annexe de l'aviation civile, alors que la taxe sur les infrastructures sera affectée à un compte d'affectation spéciale, chargé de recenser les recettes et les dépenses du fonds de péréquation des infrastructures.

Cette nouvelle taxe sera due à compter du 15 janvier 1995. Ce report est justifié par des raisons pratiques, afin de permettre aux compagnies de délivrer des billets aux conditions habituelles, pendant la période de congés de fin d'année. (Si la taxe avait été due à partir du 1er janvier, les compagnies auraient dû s'acquitter du produit sur leurs recettes d'exploitation sans avoir pu en répercuter le montant sur le prix des billets).

Le produit attendu est de 160/170 millions de francs, ce qui correspond à 40 millions de passagers à l'embarquement.

2. Observations sur la forme

Votre commission relève tout d'abord que l'article 12 du PLF ne fait que traduire une disposition prévue par le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui n'avait pas encore été examiné par la Haute Assemblée à la date de publication du projet de loi de finances. C'est apparemment faire peu de cas de la position que le Sénat pouvait exprimer sur ce sujet, puisque cette disposition a été en quelque sorte considérée comme acquise. Il aurait été concevable qu'elle fut ajoutée au projet de loi de finances, par voie d'amendement, au cours de la discussion budgétaire, une fois le projet de loi d'orientation voté par la Haute Assemblée.

3. Observation sur le fonds de péréquation

La création de cette taxe renvoie au problème bien connu de la péréquation. La péréquation permet de financer le déficit de certaines lignes non rentables par l'excédent dégagé sur d'autres lignes. Ce système est en vigueur dans beaucoup de compagnies, notamment chez Air Inter, conformément à la convention du 5 juillet 1985, passée entre la Compagnie et l'Etat. Par cette convention, l'Etat accorde l'exclusivité de la compagnie sur son réseau domestique en contrepartie de l'engagement de celle-ci d'assurer sa mission de service public, y compris au moyen de la dite

péréquation. Il est habituellement reconnu que les excédents dégagés sur 20 lignes bénéficiaires, dont pour l'essentiel 12 lignes à gros trafic, permettent à Air Inter d'exploiter 61 liaisons régionales dont quelques - unes sont assez nettement déficitaires.

Ce système devrait être bouleversé par la libéralisation totale des transports aériens, et l'arrivée, au plus tard le 1er janvier 1997, de nouveaux concurrents français et européens sur les dessertes intérieures. Il est parfaitement clair que cette concurrence s'exercera sur les seules lignes bénéficiaires, et qu'une diminution du bénéfice limitera par conséquent le montant disponible pour assurer la péréquation avec d'autres lignes déficitaires. A terme, c'est donc le maintien des lignes, aujourd'hui déficitaires, qui est en jeu.

Sans nier son importance, cet argument doit être relativisé dans la mesure où, d'une part, toutes les compagnies du monde pratiquent la péréquation et desservent les lignes non rentables ; les grandes compagnies fonctionnent en réseau et conservent des lignes déficitaires, soit pour alimenter des lignes bénéficiaires (exemple province ⇨ Paris, Paris ⇨ New-York), soit pour éviter que des compagnies concurrentes captent cette clientèle à leur place.

D'autre part, rien n'empêcherait Air Inter, puisqu'il s'agit principalement d'Air Inter, de faire ces calculs de péréquation sur d'autres lignes, notamment entre les lignes déficitaires extérieures et des lignes européennes (par hypothèse bénéficiaires).

Néanmoins, le risque de perturbation est réel et sérieux, et ce fonds répond à cette préoccupation légitime d'assurer le maintien des dessertes régionales. Les passagers embarquant sur un aéroport continental, quelque soit la compagnie utilisée, financeront un fonds affecté au maintien de lignes secondaires. Même si de nombreux points restent en suspens, notamment les modalités de compensation ou les formes de redistribution (directement aux compagnies ou par l'intermédiaire des collectivités locales), votre commission des finances ne peut naturellement qu'adhérer à l'objectif ultime garantissant un développement équilibré du territoire et approuve la rédaction du texte proposé par la commission spéciale du Sénat et votés par la Haute Assemblée. Votre rapporteur regrette à titre personnel que ses amendements, visant à limiter l'application du texte et réduire le tarif, n'aient pas été adoptés par le Sénat .

4. Observations sur le principe de la taxe

Cette dernière taxe assure un financement complémentaire au fonds de péréquation destiné aux infrastructures régionales de transport (le rendement de la taxe est de 170 MF sur un produit total de 2,5 Milliards de francs).

Même justifié pour des raisons d'intérêt général, le rapporteur du budget de l'aviation civile, qui fut par ailleurs président de la commission de contrôle du groupe Air France, ne peut que s'interroger sur cette évolution qui appelle deux observations :

- d'une part, il faut rappeler que ces taxes nouvelles ne frappent pas tous les modes de transport, mais principalement les usagers des compagnies aériennes (l'article 12 du PLF vise également une taxe sur les autoroutes). Dans la compétition intermodale entre le fer et l'air, on peut s'étonner de cette nouvelle rupture de concurrence. Rupture d'autant moins justifiée que les investissements aériens sont intégralement supportés par les compagnies (avions financés sur fonds propres, dispositif du contrôle aérien financé par redevances), ou par les tiers (aéroports financés par les établissements publics et les partenaires locaux), ce qui n'est pas le cas des équipements ferroviaires ;

- d'autre part, on peut craindre une nouvelle distorsion de concurrence entre compagnies. Déjà les différences de législation sociale, et de mode de financement des prestations sociales ne sont pas neutres dans les résultats de compagnie.

A plusieurs reprises, l'ancien président d'Air France avait indiqué à la commission des finances du Sénat que les charges sociales appliquées en France représentaient pour la compagnie Air France un surcoût de 2 milliards de francs par rapport au barème appliqué au Royaume-Uni.

De nouvelles taxes aggraveront ce déséquilibre. Le régime est formellement neutre, puisque la taxe s'appliquera à tous les passagers embarquant à partir d'aéroports de métropole, quelle que soit la compagnie utilisée ; en réalité, il est clair que la taxe s'appliquera avant tout aux compagnies françaises. Le groupe Air France assure à lui seul 56 % des passagers totaux enregistrés à Aéroports de Paris (ADP) ; 73 % des passagers proviennent de la compagnie. Parmi les 10 premières compagnies utilisatrices d'ADP, 7 sont françaises.

Les résultats des compagnies françaises, notamment des compagnies nationales (2,6 milliards de déficit au 1er semestre 1994 contre 3,8 milliards pour la même période en 1993) sont-ils à ce point solides pour justifier sans crainte un nouveau prélèvement de 160 millions de francs ?

L'attribution dans le même temps de 20 milliards de francs au groupe Air France doit naturellement être prise en compte, et atténue la force des oppositions. Néanmoins, il paraît dangereux de pénaliser les compagnies françaises au seul motif que la principale d'entre elles reçoit un soutien massif de l'Etat.

5. Observations sur le tarif de la taxe

Si le principe d'un fond de péréquation n'est pas remis en cause, l'appréciation des besoins financiers est plus problématique.

En effet, il résulte des travaux d'un comité d'experts présidé par M. ABRAHAM que l'équilibre des comptes d'exploitation des dessertes aériennes dites d'aménagement du territoire nécessite un apport de l'ordre de 50 MF.

Or, à son taux actuel (4 F par passagers), la taxe rapporterait de l'ordre de 160/170 MF. Il apparaît par conséquent que les besoins du fonds se trouveront largement satisfaits par une taxe à 2 F.

Il ne peut être exclu que le maintien d'un tarif à 4 F se justifie par d'autres raisons que celles d'équilibrer ce fond de péréquation.

Votre rapporteur relève à ce propos qu'à l'origine cette taxe devait alimenter le budget général, c'est-à-dire entrer dans la masse des recettes fiscales. L'affectation à des dépenses de péréquation aurait alors été compromise, et cette nouvelle taxe aurait tôt fait de se transformer en recette de poche banalisée. L'affectation à un compte d'affectation spéciale est, sur ce point, une première garantie.

D. UNE PRESSION FISCALE ACCRUE

1. Evolution

Depuis plusieurs années, le nombre et le montant des contributions pesant, sous une forme et sous une autre, sur les passagers du transport aérien, n'a cessé d'augmenter.

Evolution des principales taxes et redevances sur les compagnies aériennes

- 1972** Création de la redevance de route qui s'applique aux survols, ainsi qu'aux départs et arrivées dans les aérodromes français au-delà de 20 km de ces aérodromes. Tarifs révisés périodiquement. La Cour des comptes relève d'ailleurs que *"l'évolution des taux unitaires a été régulièrement supérieur à l'inflation."*
- 1985** Création de la redevance par services terminaux qui s'applique à l'intérieur de la limite des 20 km, et pour certains aérodromes de métropole. Tarifs révisés périodiquement.
- 1987** Création d'un taux de sûreté, qui s'ajoute au prix du billet (tarif : 5 F pour les vols internationaux - 3 F pour les vols intérieurs).
- 1989** Extension de la redevance de route aux vols intérieurs (mesure compensée par la déductibilité de la TVA sur le carburant).
- 1990** Extension de la redevance pour service terminaux aux principaux aéroports d'outre-mer et révision des tarifs.
- 1990** Doublement de la taxe de sûreté (10 F pour les vols internationaux, 6 F pour les vols intérieurs).
- 1991** Création d'une taxe sur les passagers embarquant ou débarquant en Corse. Tarif fixé par le Conseil régional dans la limite de 30 F par passager.
- 1992** Modification de la taxe de sûreté par passager (tarif 30 F par passager) qui devient taxe de "sécurité et de sûreté". La taxe cesse ainsi de facto, d'être affectée aux seules dépenses de sûreté. Nouveau relèvement des tarifs : 15 F pour les vols internationaux, 10 F pour les vols intérieurs.
- 1993** Nouveau relèvement des tarifs de la taxe de "sûreté-sécurité" : 17 F pour les vols internationaux. Tarif intérieur inchangé.
- 1993** Création d'une taxe sur le bruit.
- 1994** Création d'une taxe sur les passagers au départ de régions d'outre-mer. Tarif fixé par le conseil régional dans la limite de 30 F par passager.
- 1995** Création d'une taxe pour le financement des infrastructures de transport : 4 F par passager embarquant en France continentale.

Au total, les compagnies supporteront à compter de 1995 sept taxes et redevances distinctes en sus des redevances aéropor-tuaires destinées aux aéroports.

Sept taxes recouvrées...par quatre services différents : Eurocontrol pour la redevance de route, la direction générale des douanes et des droits indirects pour la taxe spéciale pour la Corse et les départements d'Outre-Mer, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de

l'énergie pour la taxe sur le bruit, et enfin, l'agent comptable du budget annexe de l'aviation civile pour la redevance pour services terminaux, la taxe de sûreté-sécurité, et la future taxe sur les infrastructures de transport.

Le produit total des taxes et redevances aéronautiques rapportées par les compagnies aériennes est de l'ordre de 6,1 milliards de francs en 1995 aux budgets des collectivités publiques.

| Produit des principales taxes et redevances sur les compagnies aériennes | |
|---|-----------------|
| Redevance de route..... | 4250 MF |
| Redevances pour services terminaux..... | 944 MF |
| Taxe de sûreté-sécurité..... | 650 MF |
| Taxe spéciale Corse-DOM..... | 60 MF |
| Taxe sur le bruit..... | 36 MF |
| Taxe infrastructures de transport..... | 170 MF |
| TOTAL..... | 6.110 MF |

2. Le rapport de la Cour des comptes

Quatre ans après son premier rapport, la Cour des comptes revient en 1994 sur l'organisation et le financement du service de l'aviation civile. Il est inhabituel que la Haute juridiction s'attache à contrôler un même service à si peu d'intervalles. Ses critiques n'en sont que plus sévères.

**Le rapport de la Cour des comptes de 1994
sur le financement des services de l'aviation civile**

La Cour des comptes note d'une part que certaines recettes sont mal justifiées.

C'est le cas des contributions françaises à Eurocontrol dont "la hausse ne laisse pas d'être inquiétante : d'une part, la DGAC elle-même reconnaît ne pas disposer des éléments de comptabilité analytique permettant d'expliquer et de justifier la hausse des dépenses de fonctionnement ; d'autre part, elle admet ne pas être à même d'exercer un contrôle réel sur les programmes d'investissement en cours dont le coût très élevé (7 milliards de francs pour la première phase dite "d'harmonisation"), actuellement financé grâce au recours à l'emprunt, et non encore répercuté sur les contributions des Etats membres, risque de peser lourdement dans un proche avenir.

Les services de l'aviation civile conservent également "indûment" certaines recettes notamment la redevance par services terminaux et la circulation aérienne (RSTCA), dont une part aurait dû être reversée à Aéroports de Paris. "Dans un domaine voisin, il est à noter que l'application par la DGAC du mécanisme correcteur prévu par les textes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et d'Eurocontrol, - qui permet, avec deux ans de décalage, de rattraper le coût éventuel constaté entre les droits à redevance, tels qu'ils ont été déterminés lors de l'élaboration du budget, et les dépenses réelles, telles qu'elles apparaissent dans les comptes - s'est faite dans des conditions peu satisfaisantes. En effet, le taux unitaire des redevances n'a pas baissé, contrairement à ce qui a été décidé par d'autres Etats, même après la constatation d'un résultat d'exploitation du BLNA, puis du BAAC, largement positif et il n'a pas été procédé jusqu'à maintenant à des restitutions de recettes à hauteur de ce qui aurait dû intervenir."

La Cour déplore d'autre part - et surtout - l'augmentation des impositions de toute nature (voir présent rapport) "aux conséquences économiques inquiétantes".

Des évolutions aussi fortes et rapides ont contribué à accroître le coût du transport aérien, dans une conjoncture qui aurait dû conduire, au contraire, les responsables de l'aviation civile à rechercher systématiquement sa réduction. (...)

Pour la compagnie Air France, les augmentations par rapport à l'année précédente ont été de + 13,7 % en 1990, + 31,2 % en 1991 et + 7,6 % en 1992, les redevances passant ainsi de 1,2 % à 1,6 % du chiffre d'affaires entre 1989 et 1992. De même le total de redevances et taxes liées à la navigation aérienne, rapporté au chiffre d'affaires est passé pour Air-Inter de 1,86 % en 1988 à 7,62 % en 1992. Pour la compagnie TAT, ce total s'élève à 9,94 % du prix de revient en 1992 contre seulement 2 % en 1985.

E. UNE ADEQUATION INCERTAINE ENTRE LES RECETTES ET LE BUDGET ANNEXE ET LES DEPENSES QU'ELLES SONT CENSEES FINANCER

Les contraintes budgétaires sont telles aujourd'hui que les pouvoirs publics ne peuvent se contenter de gérer et de poursuivre telle ou telle action, sans une réflexion de fond que l'opportunité et l'organisation.

Le "rapport Picq" sur l'organisation de l'Etat constitue certainement une étape décisive dans cette réflexion. Comme en témoignent ces développements consacrés au Ministère des transports :

Extraits du "rapport Picq" sur l'Etat en France - Mai 1994

"Revoir l'organisation du ministère des transports en fonction de ses missions

Les missions de l'Etat en matière de transport comprennent d'abord des fonctions régulatrices : concevoir le développement des infrastructures des différents modes de transport (...) : assurer et contrôler la sécurité des modes de transport, élaborer les normes techniques, fiscales, tarifaires, nécessaires au fonctionnement harmonieux et stable des opérateurs publics et privés du secteur ; veiller à l'allocation optimale des ressources, en assurant en particulier des transferts de financement entre les différents modes.

Par ailleurs, l'Etat est lui-même un opérateur. Il construit et entretient des infrastructures. Il est amené à intervenir en cas de crise, (...) il assure enfin une part importante de la formation professionnelle et de la recherche dans ce secteur.

Deux mesures de réorganisation aideraient l'Etat à mieux accomplir ces missions :

Créer un ministère compétent pour l'ensemble des réseaux en communication, qu'ils concernent le transport des hommes, des marchandises ou des informations. Ce regroupement se justifie par la similitude des problèmes dans ces domaines et par la nécessité d'élaborer une planification cohérente pour l'ensemble des réseaux de communication.

Repenser l'administration des transports pour assurer une meilleure complémentarité des différents modes de transport, séparer les tâches de régulateur de celles d'opérateur et permettre le transfert des fonctions d'opérateur à des sociétés ou établissements publics en distinguant la responsabilité des infrastructures et celle de l'exploitation des réseaux".

L'année dernière, votre commission avait modestement contribué à cette réflexion en estimant que l'Etat devrait opérer une

"sélection de dépenses afin de limiter celles-ci aux seules actions relevant de l'aviation civile, à l'exclusion des dépenses d'intérêt général."

Cette hypothèse se vérifie pleinement pour la sûreté-sécurité, dans la mesure où les dépenses couvertes illustrent une interprétation plutôt extensive de la notion de sûreté (exemple : logement des agents de la police de l'air...). Ce dérapage, classique, et peut-être même inévitable, s'agissant de postes aux contours flous, est-il confirmé, et s'étend-il à l'ensemble du budget ? Si tel était le cas, la création du budget annexe aurait permis de financer des dépenses relevant de la puissance publique par d'autres voies que celles du budget général.

Votre rapporteur estime que sans être flagrant, ce dérapage existe bien, ou que, au minimum, un doute réel et sérieux subsiste sur le financement du budget annexe, et sur l'opportunité de toutes ses dépenses.

Ainsi on peut constater par grands masses que les recettes de navigation aérienne sont sensiblement supérieures aux dépenses correspondantes.

TABLEAU N° 13
Principaux postes du BAAC 1995

(millions de francs)

| RECETTES | | DEPENSES | |
|---|-------------|---|--------------|
| - Recettes redevance de route | 4250 | - Exploitation..... | 3 553 |
| - Redevances pour services terminaux | 944 | - Investissement | 1 139 |
| - Total redevances navigation aérienne | 5194 | | |
| - Taxe de sûreté-sécurité..... | 652 | | |
| Total taxes et redevances compagnies aériennes | 5748 | Total dépenses navigation aérienne | 4 692 |

De surcroît, la Cour des comptes relève à plusieurs reprises dans son rapport de 1994 que les données budgétaires sont incomplètes :

"l'addition des dotations des articles intitulés "direction de la navigation aérienne" répartis dans différents chapitres du budget annexe ne permet pas d'établir le coût global des services de la navigation aérienne sur la base duquel, pourtant, doit être calculé le montant des redevances à verser par les compagnies assujetties"

Faute d'une comptabilité analytique précise, l'analyse, coût par coût, est cependant difficile, voire impossible.

Ainsi, l'action "navigation aérienne" incorpore les crédits de rémunération publiques mais à l'exclusion de certaines primes ou indemnités, et des charges sociales qui continuent de figurer au sein de l'action "Direction générale". Le traitement des dépenses d'investissement

est lui aussi incomplet puisque seules les dépenses nouvelles ne sont prises en compte dans le budget de l'année, à l'exclusion des amortissements sur le capital et les intérêts sur la partie du capital non amorti. Il y n'y a pas de corrélation fine entre l'action "navigation aérienne" telle qu'elle est recensée par les documents budgétaires, et l'action "navigation aérienne" telle qu'elle pourrait être calculée à partir de critères privés.

Les constatations faites par la Cour illustrent l'absence de clarification financière : des dépenses calculées seulement de manière estimative sont supportées par les usagers de la navigation aérienne lors de la détermination des frais qui sert à calculer l'assiette des redevances.

Le contrôle sur pièces et sur place effectué par votre rapporteur sur le service de formation aéronautique et de contrôle technique conduit à une critique voisine. Même lorsque le coût peut être évalué avec une faible marge d'erreur, l'inadéquation entre les moyens mis en oeuvre et leur utilisation paraît incontestable.

DEUXIEME PARTIE

LES CREDITS DU TRANSPORT AERIEN ET DE METEOROLOGIE DU BUDGET GENERAL

I. LES CREDITS DU TRANSPORT AERIEN (BUDGET DE L'EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME - II TRANSPORTS - 4. Transports aériens)

A. LES CREDITS

1. Présentation générale

Les crédits "transport aérien", qui sont essentiellement des crédits d'avances remboursables destinés aux programmes aéronautiques se montent en 1995 à 1 991 millions de francs, en diminution de 16,3 % par rapport à 1994. La baisse en autorisation de programme est encore plus considérable : - 33,8 %.

TABLEAU N° 14
Crédits du transport aérien 1995

(millions de francs)

| Titres | Nature des crédits | Crédits de paiement | | | Autorisations de programme | | |
|--------------|--------------------------|---------------------|-------------|---------------------|----------------------------|---------------|---------------------|
| | | 1994 | 1995 | Variation 1995/1994 | 1994 | 1995 | Variation 1995/1994 |
| Titre III | Subvention. au BAAC | 265,0 | 260 | - 1,9 % | -- | -- | -- |
| Titre V | Programmes aéronautiques | 2060,0 | 1682 | - 18,3 % | 2196,5 | 1441,2 | - 34,4 % |
| Titre VI | Subventions | 54,3 | 49 | - 9,7 % | 54,5 | 49 | - 10,0 % |
| TOTAL | | 2379,3 | 1991 | - 16,3 % | 2260,5 | 1490,2 | - 33,8 % |

Cette diminution importante tient à deux facteurs :

◆ le développement normal des programmes aéronautiques et l'absence de lancement de programme nouveau. En effet, les avances

remboursables sont toujours supérieures en début de programme, et diminuent au fur-et-à mesure de l'industrialisation. C'est notamment le cas cette année pour le gros moteur GE 90 (dotation en autorisations de programme de 620 millions de francs en 1993, 540 millions de francs en 1994, 249 millions de francs en 1995) et le programme Falcon 2000 (dotation en autorisations de programme de 130 millions de francs en 1993, 90 millions de francs en 1994, 27 millions de francs en 1995).

A noter toutefois que deux actions sont encouragées :

- d'une part, l'appui au développement des cellules de l'Airbus A 330 et A 340 : 917 millions de francs en autorisations de programme contre 893 millions de francs en 1994 (l'appareil bénéficie à ce jour de commandes émanant de 35 clients) ;

- d'autre part, le programme de développement des équipements de bord : 155 millions de francs en 1994, 200 millions de francs en 1995 en autorisations de programme.

♦ **le transfert de l'intégralité des dépenses de recherche sur le budget de la défense.** Jusqu'en 1994, les dépenses de recherche portant sur l'aéronautique civile étaient financées en majorité par le budget des transports ; le budget de la défense finançait une quote part du programme motoriste "*plan d'action technologique des moteurs civils*" dit "*PAT*".

Le projet de loi de finances pour 1995 opère un basculement total puisque tous les crédits de recherche figurent désormais sur le budget de la défense. Sans nier les raisons techniques ou industrielles d'une telle mesure, puisque la recherche "*amont*" sur les moteurs bénéficie naturellement aux deux activités, civile et militaire, votre commission relève que ce transfert permet de basculer au minimum 451 millions de francs d'autorisations de programmes, et 377 millions de francs de crédits de paiement (montant de dotation de 1994) du budget civil au budget de la défense.

Cette mesure de transfert devra être gardée en mémoire pour apprécier justement l'évolution du budget de la défense.

2. Détail des crédits

Les crédits demandés au titre du chapitre 53-22 sont présentés ci-après article par article.

ARTICLE 36 : Gros moteur GE 90 - (279 MF en AP - 400 MF en CP). La SNECMA est partenaire à 25 % General Electric dans le programme du moteur GE 90 de 75.000 à 95.000 livres de poussée, qui équipera notamment le Boeing 777. Les crédits sont demandés dans le

cadre du protocole conclu entre l'Etat et l'industriel sur ce programme et visent à aider la SNECMA sous forme d'avances remboursables, à hauteur de 2.300 MF aux conditions économiques de juillet 1989, représentant environ 60 % de ses coûts de recherches et de développement.

ARTICLE 60 : Equipement de bord - (200 MF en AP - 190 MF en CP). Les crédits inscrits à cet article en hausse de 29 % en autorisations de programmes par rapport à la Loi de Finances initiale pour 1994 sont destinés au développement des équipements de bord tant électroniques, électriques que structuraux.

ARTICLE 71 : Aviation légère - (7 MF en AP et CP). Les montants inscrits ont pour objet d'aider les programmes d'avions légers, de planeurs et de moteurs associés.

ARTICLE 81 : A 330 / A 340 - (917 MF en AP - 1033 MF en CP). Les crédits demandés ont pour objet le soutien à hauteur de 60 % des dépenses à la charge de l'Aérospatiale en application du protocole signé entre l'Etat et l'industriel sur ce programme.

ARTICLE 82 : FALCON 2000 - (27 MF en AP - 40 MF en CP). Les crédits demandés sur cette ligne budgétaire visent à aider, conformément au protocole d'accord passé entre l'Etat et la Société DASSAULT AVIATION, le développement d'un nouvel avion biréacteur d'affaires de 12-14 places, à fuselage large, transcontinental destiné à remplacer le FALCON 2000. Le financement apporté par l'Etat correspond à 30 % des dépenses prévues de l'industriel.

Outre les crédits inscrits au chapitre 53-22, 650 MF en AP et CP sont prévus pour la recherche amont intéressant l'aéronautique civile, ce qui représente une augmentation de 32 % en AP par rapport à la loi de finances pour 1994. Ces crédits sont repositionnés sur le budget du Ministère de la Défense. (Voir ci-après)

B. OBSERVATIONS

1. La situation des industriels

a) Le contexte international

1993 a été une année très difficile pour l'ensemble du secteur de la construction aéronautique civile : les livraisons et les commandes ont diminué de 21 % et 19 %, les annulations ont doublé (215 annulations pour Boeing, 19 pour McDonnell Douglas, 69 pour Airbus, dont une grande partie en provenance des Etats-Unis). Les cadences de production ont dû être révisées à la baisse.

TABLEAU N° 15

Chiffres clés 1993 des trois majors du secteur aéronautique

(*milliards de dollars)

| | Chiffre d'affaire* | Evolution 93/92 | Résultat* | Evolution 93/92 | Com- mandes annuelles* | Evolution 93/92 | Carnet de com- mandes* | Evolution 93/92 | Effec- tifs 1993 |
|-------------------|-----------------------|--------------------|-----------|--------------------|------------------------------|--------------------|---------------------------------|--------------------|------------------------|
| Boeing | 20,6 | -14,8% | 1,24 | - 20 % | 16,6 | - 7 % | 70,5 | - 15 % | 125.000 |
| Airbus Industrie | 8,3 | +13,7% | 0,12 | + 6 % | 3,5 | - 64 % | 55,4 | - 18 % | 1.711 |
| McDonnell Douglas | 4,8 | -27,8% | 0,4 | n.s. | n.p. | n.p. | 9,2 | - 31 % | 70.000 |

1/ les chiffres d'affaires, commandes et carnets de commandes de Boeing, McDonnell Douglas concernent uniquement l'aéronautique civile

2/ les résultats de Boeing et McDonnell Douglas concernent l'ensemble des activités

3/ le résultat de McDonnell est dû à un gain exceptionnel de 220 millions de dollars généré par la vente de sa filiale systèmes d'informations

4/ les résultats et effectifs d'Airbus concernent uniquement la structure du GIE

La baisse est particulièrement sensible en France et en Europe, à l'exception de Rolls Royce.

TABLEAU N° 16

Principaux résultats des constructeurs

(millions de francs)

| | 1992 | 1993 |
|-------------------------|---------|---------|
| Aérospatiale | - 2 892 | - 1 517 |
| SNECMA | - 593 | - 692 |
| British Aerospace | n.p. | - 2 000 |
| DASA | n.p. | - 2 360 |
| Rolls Royce. | - 1 900 | + 721 |

b) La situation en France

La répartition du chiffre d'affaires consolidé de l'industrie aéronautique française en 1993 s'établit comme suit :

TABLEAU N° 17

(milliards de francs)

| | Chiffre d'affaires | Pourcentage du CA | Evolution 1993/1992 (%) |
|---------------------|--------------------|-------------------|-------------------------|
| Aviation de ligne | 17,0 | 46 % | - 5 % |
| Aviation d'affaires | 1,8 | 5 % | - 34 % |
| Aviation légère | 0,4 | 1 % | - 14 % |
| Hélicoptères | 2,8 | 7 % | + 5 % |
| Moteurs | 9,4 | 26 % | - 21 % |
| Equipements | 5,4 | 15 % | - 16 % |
| TOTAL | 36,8 | 100 % | - 12,6 % |

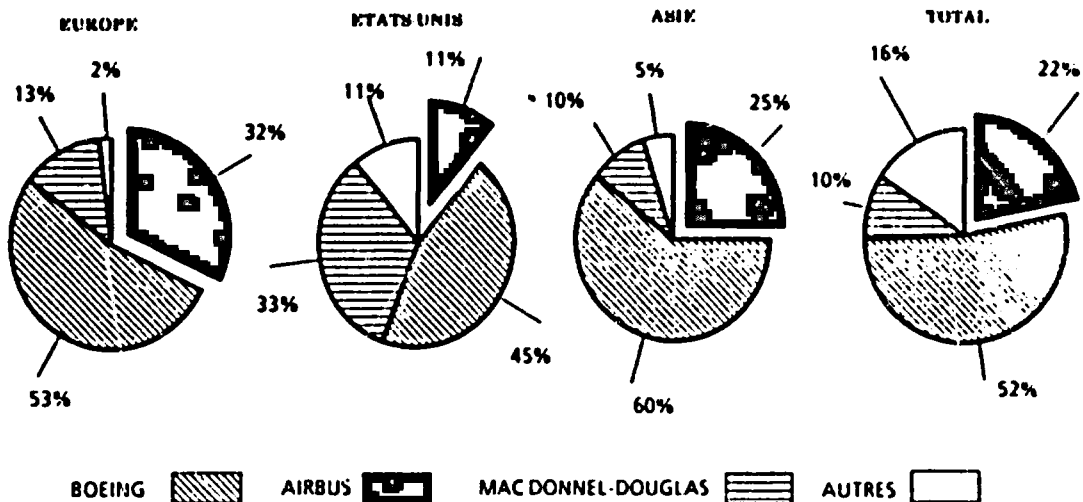
Source : GIFAS

La crise du transport aérien n'est pas encore achevée et il faudra du temps pour que la reprise du trafic ne se traduise par un accroissement des plans de charge : les nouvelles commandes (82 commandes faites pour Airbus entre le 1er janvier et le 1er juillet 1994) sont encore compensées par le maintien d'un nombre élevé d'annulations (69 annulations en 1993, 65 annulations pour les six premiers mois de 1994).

En revanche, dans cette conjoncture difficile, Airbus a incontestablement réussi son pari et est parvenu à être le deuxième constructeur mondial, loin derrière Boeing, mais aussi, désormais, loin devant McDonnell Douglas.

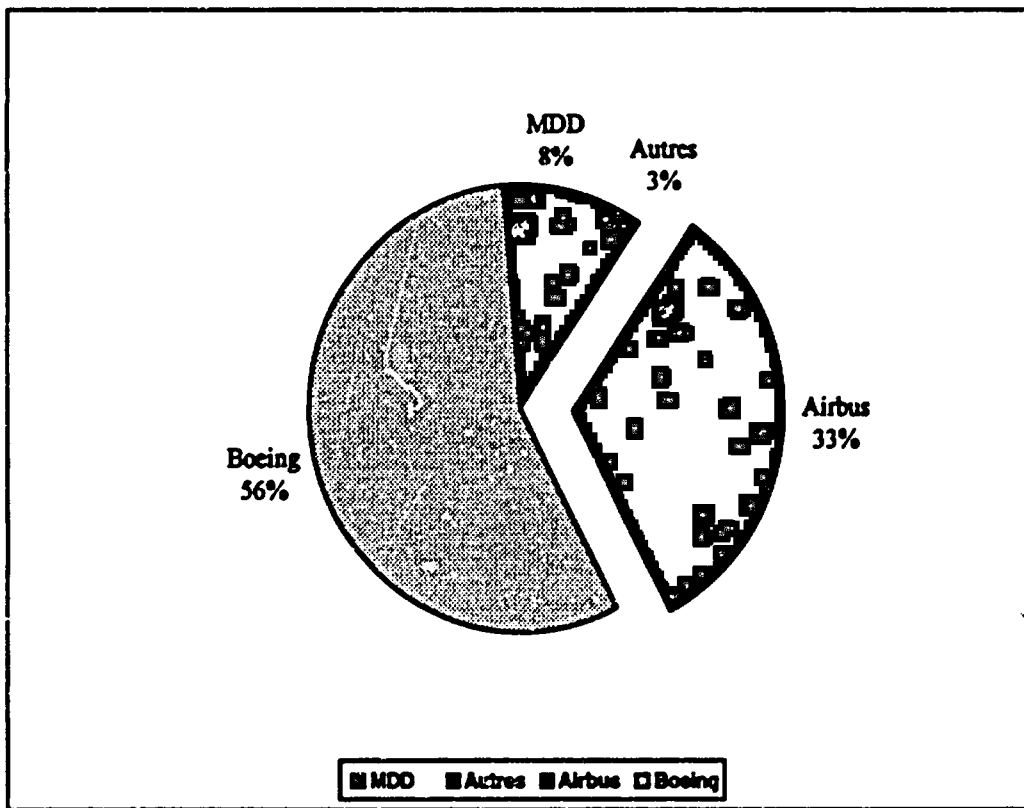
Les graphiques ci-après présentent la répartition des flottes (10 principales compagnies) et des commandes (pour les 5 années à venir).

REPARTITION DES FLOTTES COMMERCIALES
(Des principales compagnies de chaque zone)



Source: L'Annuaire des Aériens 1994

Répartition du carnet de commandes au 1.01.1994



Ce volume est exprimé en nombre de sièges livrés, proportionnel en première approximation, au chiffre d'affaires.

Par ailleurs, les résultats d'Airbus se sont améliorés.

En 1993, Airbus Industrie a dégagé un excédent comptable de + 122 M\$ à comparer à 115 M\$ l'année précédente. Le chiffre d'affaires s'est élevé à 8696 M\$ contre 7766 M\$ en 1992. Cette évolution confirme l'amélioration constatée depuis 1987 dans les comptes du GIE. Le résultat s'est ainsi redressé fortement passant en pourcentage du chiffre d'affaires de - 21 % en 1987 à - 16 % en 1988, - 3,4 % en 1989, + 2 % en 1990, + 3,5 % en 1991, + 1,5 % en 1992 et + 1,4 % en 1993.

Le résultat du GIE ne donne cependant qu'une indication incomplète de la performance économique d'ensemble du programme Airbus. Celui-ci doit être complété du résultat industriel constaté au niveau de chaque partenaire, différence entre les prix de ventes au GIE en dollars et les coûts de revient facturés pour l'essentiel en monnaie nationale. Le taux du dollar réel ou garanti par les couvertures de change joue ainsi un rôle décisif dans le niveau du résultat final.

◆ La situation des équipementiers

Le chiffre d'affaires total, civil et militaire, de l'industrie des équipements aéronautiques s'est élevé pour 1993 à environ 26,2 milliards de francs, dont 11,9 milliards de francs pour l'activité civile, ce qui représente une diminution de l'ordre de 9,9 % en volume par rapport à 1992.

Compte tenu de cette baisse d'activité, les industriels ont dû réduire leurs effectifs, qui sont passés progressivement de 35.600 en 1990 à 29.000 personnes en 1993.

L'industrie française des équipementiers est un atout important pour l'ensemble du secteur aéronautique.

Les entreprises ont su tirer profit de l'expérience acquise sur les programmes militaires et civils nationaux et s'implanter sur de nouveaux marchés notamment sur le marché nord américain, où elles ont obtenu de beaux succès (Regional Jet, Hélicoptère MDX, Boeing tous types, MD 11, Global Express).

Les constructeurs français d'équipements affrontent cependant la concurrence d'équipementiers étrangers, notamment américains, extrêmement puissants comme Garrett pour la réalisation des groupes auxiliaires de puissance, Litton pour les centrales inertielles, Honeywell pour les systèmes de gestion de vol ou Bendix et Collins pour les instruments de bord par exemple.

Cette concurrence est d'autant plus vigoureuse que les évolutions technologiques sont rapides, ce qui oblige des entreprises à

mobiliser des moyens financiers importants si elles veulent conserver leurs marchés et en conquérir de nouveaux.

Dans cette phase stratégique, le soutien public serait particulièrement recommandé.

2. Le remboursement des avances

La commission des finances du Sénat s'est donnée le devoir de publier chaque année le montant des avances remboursables, et des remboursements.

Selon des informations concordantes, ce passage du rapport serait très attentivement examiné par les services intéressés d'autres nations, Outre Manche et Outre Atlantique.

Quelle que soit l'utilisation qui est faite de la publication de ces résultats, le Sénat français reste fidèle à ce souci de transparence qui pourrait d'ailleurs inspirer d'autres pays.

La commission des finances relève à ce sujet que près du quart des avances remboursables consenties en 1993 à des programmes aéronautiques concernent des programmes franco-américains (400 MF accordés, en crédits de paiement au programme GE90).

Concours financiers entre l'Etat et l'Aérospatiale

TABLEAU N° 18

Avances et remboursements (programmes avions)

(millions de francs)

| | Autorisations de programme | Crédits de paiement | Rembourse ments |
|-------|-------------------------------|------------------------|--------------------|
| 1986 | 1396 | 1223 | 207,2 |
| 1987 | 1254 | 1353 | 298,0 |
| 1988 | 1046 | 1088 | 604,0 |
| 1989 | 1222 | 1181 | 606,4 |
| 1990* | 1364* | 1298* | 502,3 |
| 1991* | 1389* | 1293* | 666,7 |
| 1992 | 895 | 913 | 1419,0 |
| 1993* | 838* | 864* | 1237,4 |
| 1994 | 893 | 900 | n.p. |
| 1995 | 917 | 1033 | |

*Après annulations

TABLEAU N° 19

Remboursements des avances par l'Aérospatiale
(programme avions hors hélicoptères)

(millions de francs)

| | A 300 | A 310 | A 320 | A 330 /A 340 | ATR | Total de l'année |
|--------------------|--------|--------|--------|-----------------|-------|---------------------|
| 1989 | 228,7 | 310,8 | | | 66,9 | 606,4 |
| 1990 | 207,1 | 241,7 | | | 53,5 | 502,3 |
| 1991 | 287,7 | 256,0 | 71,2 | | 51,8 | 666,7 |
| 1992 | 75,6 | 414,4 | 763,0 | | 66,0 | 1419,0 |
| 1993 | 241,0 | 332,9 | 548,7 | 71,3 | 43,5 | 1237,4 |
| Total sur 5 ans | 1140,1 | 1555,8 | 1382,9 | 71,3 | 281,7 | 4431,8 |

TABLEAU N° 20

Concours publics à la SNECMA - principaux moteurs
(crédits de paiement hors recherche)

(millions de francs)

| Années | Avances CFM 56 | Avances GE 90 | Total avances | Rembour- sements avances CFM | Recherche |
|--------|-------------------|------------------|------------------|---------------------------------------|-----------|
| 1990 | 769 | -- | 769 | 723,6 | 120 |
| 1991 | 446 | 247 | 693 | 230,0 | 65 |
| 1992 | 189 | 382 | 371 | 165,0 | 97 |
| 1993* | 231 | 564 | 795 | 67,5 | 123 |
| 1994 | 83 | 438 | 521 | | 145 |
| 1995 | | 400 | 400 | | |

* Après annulations de crédits.

3. Les crédits de recherche

Il s'agit de l'enjeu principal de la construction aéronautique de l'an 2000.

Les systèmes européens et américains de financement des études et des programmes aéronautiques s'opposent totalement, tant dans les montants que dans les logiques.

Le système américain est très en amont, et par conséquent peu identifiable ; le système européen, et en particulier, le système français de soutien par avances remboursables, est plutôt en aval : le présent rapport montre d'ailleurs que le système national est parfaitement transparent. Enfin, l'accord du 17 juillet 1992 devrait impulser une réforme de fond dans le financement des études, par un renforcement des crédits de recherche, autorisés dans la limite de 4 % du chiffre d'affaires, compensant la diminution du montant des avances remboursables, limitées à 33 % du coût du développement.

Aujourd'hui, seule la diminution des avances remboursables apparaît clairement : la part des avances remboursables était de 100 % pour les premiers programmes Airbus A 300 et A 310. Cette part est tombée à 75 % pour l'Airbus A 320 puis 60 % pour l'Airbus A 330-A 340. Les nouvelles versions de l'A 300 (A 300-600) et de l'A 310 (A 310-300) ont été financés par des avances à hauteur de 66 % et 60% ; les dérivés de l'A 320 (A 319 et A 321) sont eux, totalement financés par les industriels, sans aucune avance publique.

TABLEAU N° 21

| Part des avances remboursables dans les coûts de développement des programmes Airbus | | |
|--|-------------|-------|
| 1974 | A 300 B2/B4 | 100 % |
| 1983 | A310/200 | 100 % |
| 1984 | A 300/600 | 66 % |
| 1985 | A 310/300 | 68 % |
| 1988 | A 320 | 75 % |
| 1993 | A 330/A 340 | 60 % |
| 1994 | A 321 | 0 % |
| 1995 | A 319 | 0 % |

Tous programmes confondus, (cellules-acteurs) le montant des avances remboursables a lui aussi beaucoup diminué en quelques années.

TABLEAU N° 22

**Crédits de recherche et de développement de programmes aéronautiques
Budget des transports aériens - Crédits de paiement**

(millions de francs)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| • avances remboursables tous programmes | 2284 | 2519 | 1870 | 2019 | 1671 | 1670 |
| • recherche | | | | | | |
| études et recherche de base | 121 | 125 | 131 | 20 | 130 | |
| dépl. technologie probatoire | 137 | 146 | 160 | 145 | 187 | |
| PAT* | 81 | 43 | 52 | 50 | 70 | |
| Sous total recherche | 339 | 314 | 345 | 215 | 387 | 0 |
| • études et développement Total | 2623 | 2833 | 2215 | 2254 | 2058 | 1670 |

* PAT : programme d'action technologique - moteurs civils

En revanche, le relais des crédits de recherche légitimement attendu par tous les industriels, reste incertain. Le budget pour 1994 avait comporté des mesures significatives. Le budget pour 1995, par le basculement qu'il opère entre budget des transports et budget de la défense, ne répond qu'imparfaitement aux préoccupations exprimées par votre commission.

D'une part ce transfert est peu lisible (voir tableau ci-après), d'autre part les 650 milliards de francs annoncés comme prépositionnés au budget de la défense, ne correspondent pas à une augmentation, mais à un regroupement tant des anciens crédits du budget des transports, que des lignes budgétaires dotées en 1994 mais dont la dotation est largement amputée, quand elle n'est pas tout simplement ramenée à 0 dans le P.L.F 1995.

Ainsi, il apparaît que, tous programmes confondus, civils et militaires, les dépenses de recherche dans le domaine aéronautique n'augmentent

- que de 44 millions de francs (+ 3,9 %) en autorisations de programmes (1 160 millions de francs en 1995 contre 1.116 millions de francs en 1994) ;

- que de 109 millions de francs (+ 9,6 %) en crédits de paiement (1.239 millions de francs, contre 1.116 millions de francs en 1994)

Cette augmentation paraît bien faible au regard de ce que font nos partenaires américains et même japonais, qui investissent aujourd'hui de façon massive dans l'aéronautique.

TABLEAU N° 23

**Présentation des crédits de soutien aux programmes aéronautiques civils
Autorisations de programme**

(Millions de francs)

| | Présentation 1994 | | | Présentation 1995 | | |
|--------------------|-------------------|----------------|---------------|-------------------|----------------|---------------|
| | Budget transports | Budget Défense | Total | Budget transports | Budget Défense | Total |
| Programmes | | | | | | |
| motor | 585,5 | - | 585,5 | 279,0 | - | 279,0 |
| cellules | 893,0 | - | 893,0 | 917,0 | - | 917,0 |
| autres | 256,0 | - | 256,0 | 234,0 | - | 234,0 |
| Sous-total | 1734,5 | - | 1734,5 | 1430,0 | - | 1430,0 |
| Subventions | 54,5 | - | 54,5 | 49,0 | - | 49,0 |
| Recherche | 451 | 40 | 491 | - | 650 | 650 |
| TOTAL | 2240,0 | 40 | 2280,0 | 1479,0 | 650 | 2129,0 |

TABLEAU N° 24

Crédits de recherche aéronautique - tous ministères

(millions de francs)

| budget des transports | Chapitre | 1994 | | 1995 | |
|-------------------------------|----------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | AP | CP | AP | CP |
| recherche de base | 53 22 12 | 140 | 120 | 0 | 0 |
| Dept technologique probatoire | 53 22 13 | 231 | 187 | 0 | 0 |
| P.A.T. | 53 22 14 | 0 | 70 | 0 | 0 |
| Sous-total transports | | 451 | 37 | | |
| budget de la défense | | | | | |
| recherches et études | 51 80 13 | 40 | 90 | 0 | 12 |
| dépts exploratoires | 51 80 23 | 10 | 50 | 0 | 42 |
| dépts communs | 51 80 33 | 30 | 23 | 674 | 673 |
| air études amont | 51 80 41 | 585 | 580 | 486 | 512 |
| Sous-total défense | | 665 | 743 | 1.160 | 1.239 |
| Total | | 1.116 | 1.130 | 1.160 | 1.239 |

Cette augmentation de 3,9 % pour significative qu'elle soit dans le contexte budgétaire actuel est loin de représenter ce saut que les professionnels attendent. Votre commission ne peut que confirmer sa crainte déjà exprimée l'année dernière.

4. La préparation de l'avenir

a) Les perspectives

Les prévisions à long terme des constructeurs aéronautiques demeurent optimistes.

En partant d'une hypothèse de croissance annuelle de l'ordre de 3,3 % pour l'économie mondiale, et de 5,2-5,4 % pour le transport aérien et d'un prix du baril autour de 20 dollars, les constructeurs envisagent la livraison de plus de 10 000 appareils d'ici 15 ans, dont un bon nombre en raison du remplacement progressif de vieux appareils ne répondant plus aux normes de pollution atmosphérique et sonore. Selon les constructeurs, le nombre d'appareils concernés par ces mesures devrait se situer entre 4 400 et 8 400.

La moyenne des estimations formulées par les trois constructeurs porte sur 698 appareils par an, soit près de deux appareils par jour pendant 20 ans !... Ces chiffres colossaux donnent la mesure de l'enjeu industriel, économique et financier de la construction aéronautique mondiale. Le marché total pour les quinze prochaines années est de l'ordre de 1.000 milliards de dollars.

Prévisions de livraison

(entre parenthèses, appareils en remplacement)

| | | | |
|-----------------------------------|-------------|--------|---------|
| Prévisions Boeing : | 1994-2013 : | 14 054 | (2 800) |
| Prévisions MDD : | 1992-2011 : | 14 072 | (4 886) |
| Prévisions Airbus : | 1992-2011 | 11 653 | (7 022) |
| Moyenne annuelle : 698 appareils. | | | |

Les perspectives par zone font apparaître un léger recul de l'Amérique du Nord et l'Europe, compensé par l'essor de la zone Asie pacifique, sur lesquelles Airbus devra désormais conforter ses positions.

b) L'accord sur le financement du développement des avions

La Communauté européenne et les Etats-Unis ont conclu, le 17 juillet 1992, un accord "cernant l'application au commerce des aéronefs civils de grande capacité de l'accord du GATT relatif au commerce des aéronefs civils".

Cet accord, applicable aux seuls avions de plus de 100 places, avait pour objet de :

- garantir que les soutiens, accordés avant la conclusion de l'accord, ne seraient pas remis en cause ;
- faire reconnaître par les Etats-Unis le système d'avances remboursables avec partage du risque entre l'industriel et l'Etat, qui a permis à Airbus de se développer. Ces avances sont désormais limitées à 33 % des coûts totaux de développement des programmes et soumises à des conditions très contraignantes de remboursement ;
- prévoir un système de contrôle des soutiens indirects américains, c'est-à-dire des aides à la recherche largement dispensées par la NASA et le "Department of Defense". Cette forme d'aide ne peut désormais dépasser 3 % du chiffre d'affaires civil d'une des parties ou 4 % de celui d'une entreprise .

Les Américains interprètent plusieurs de ses dispositions de manière si restrictive qu'elle dénature leur portée. Ceci est notamment le cas pour le contrôle et la limitation des aides à la recherche (la partie américaine ne comptant dans cette enveloppe que les "retombées directement identifiables ce qui permettrait d'exclure les crédits militaires et les crédits NASA affectés à la recherche aéronautique).

Un accord provisoire est intervenu en décembre 1993. Il prévoit que le nouveau code des subventions de l'Organisation mondiale du commerce sera applicable, dès son entrée en vigueur prévue mi-1995, au secteur aéronautique à l'exclusion de trois dispositions :

- en cas d'échec d'un programme, l'absence de remboursement par un industriel des avances remboursables ne sera pas considérée comme une subvention illicite ;

- la limitation des subventions à 5 % du chiffre d'affaires de l'année précédente ne sera pas applicable aux entreprises du secteur ;

- la limite des subventions à la recherche, autorisées jusqu'à 75 % de la recherche amont d'un programme et 50 % de la recherche appliquée, n'est pas applicable. Ceci permet de mettre en

cause l'ensemble des subventions accordées aux entreprises aéronautiques américaines.

Cet accord provisoire prévoit également que les négociations se poursuivront pendant un an pour examiner plus à fond les adaptations éventuelles nécessitées par les spécificités du secteur aéronautique.

c) Les projets d'avions du futur

Les constructeurs proposent aujourd'hui une gamme d'avions très étendue (en rayon d'action et capacité), correspondant à la quasi-totalité des besoins des compagnies utilisatrices. Il convient d'ailleurs de noter que lorsqu'un constructeur propose un nouvel avion dans une "niche" encore inoccupée, le succès est souvent au rendez-vous (tel est le cas notamment pour l'Airbus A 340, très long courrier, à capacité moyenne) : 250 commandes depuis le lancement en 1987.

La plupart des "niches" sont désormais occupées et les gammes se complètent aujourd'hui par la réalisation d'appareils dérivés (A 320 \Rightarrow A 319 ou A 321). Les projets visent notamment à accroître le rayon d'action de l'A 340, à raccourcir l'A 330 (pour faire concurrence au B 767), ou encore à accroître le rayon d'action de l'A 321 (pour faire concurrence au B 757).

Seuls deux projets restent totalement novateurs : les très gros porteurs à faible rayon d'action et les avions à très long rayon d'action et très grande vitesse.

◆ Le projet de très gros porteurs

Airbus et Boeing ont signé en janvier 1983 un protocole d'accord pour examiner la possibilité d'un développement commun d'un avion de très grande capacité (500-800 sièges) long courrier, le VLCT : "very large civil transport". Une première phase d'étude s'est achevée en avril 1994. une deuxième phase devrait durer jusqu'à mi-1995.

Boeing poursuit pourtant en parallèle des études sur le Boeing 747-500, dérivé de l'actuel B 747.

Airbus a donc décidé de soutenir leurs propres études sur un nouvel Airbus A 3XX. Airbus prévoit d'entamer des discussions avec douze grandes compagnies d'Europe, d'Amérique et d'Asie, sur un projet d'appareil de 530-850 places, ce qui correspond à une capacité de 30 à 40 % supérieure à celle du plus gros avion de ligne du monde, le Boeing 747-400.

Ce nouveau concept est destiné à absorber l'augmentation de trafic sur certaines zones, notamment dans la zone Asie Pacifique, sans qu'il soit nécessaire de continuer de construire de nouveaux

aéroports. Des économies d'échelles pourraient également contribuer à la baisse des tarifs. Le marché serait de l'ordre de 1 000 appareils.

Des discussions sont en cours avec Boeing. Selon Airbus, *"l'A 3XX serait la réponse d'Airbus Industrie si en 1995, il n'est pas donné suite aux discussions engagées par les partenaires du consortium et Boeing sur un projet conjoint"*.

A noter qu'aucun crédit public n'a encore été prévu pour financer sous formes d'avances remboursables ce nouvel appareil.

◆ L'avion à très grande vitesse

Des travaux sont menés par les grandes industries aéronautiques mondiales pour étudier la possibilité de développer un nouvel avion de transport supersonique vers la fin du siècle. Comme il apparaît qu'il n'y aura pas la place pour deux avions concurrents, les principaux avionneurs (Aérospatiale, British Aerospace, Data, Boeing et MacDonnell Douglas, rejoints par Tupolev et JADC-Japon) ont formé en 1990 un groupe de réflexion sur le marché et la rentabilité d'un futur supersonique.

Cinq ans après, il est permis de dresser un premier bilan. Le constat est sans appel : les sommes consacrées à la recherche par les industries américaines et japonaises sont sans commune mesure avec les moyens européens : aux Etats-Unis, 11,5 milliards de francs seront consacrés en douze ans (1991-2002) à ce programme dit HSRP "High Speed Research Program". Signe ô combien révélateur ; le Congrès américain a accordé en 1994 à la NASA un crédit supérieur à ce qu'elle demandait (la NASA demandait 187 millions de dollars en 1994, le Congrès a accordé 198 millions de dollars) ; 2,5 milliards de francs ont déjà été dépensés en quatre ans (1991-1994). Pour la phase II du programme, 1,5 milliards de dollars, soit 9 milliards de francs ont été accordés.

Depuis 1989 également, le Japon finance un important programme d'acquisition de technologies sur la propulsion supersonique. L'effort correspond à environ 1 milliard de francs sur huit ans. Un programme de 500 millions de francs portant sur les matériaux a été également lancé.

En France, où ces travaux sont suivis avec attention, les moyens mis en oeuvre sont beaucoup plus limités puisque l'effort global annuel aura été de l'ordre de 25 millions de francs par an de 1991 à 1993, correspondant à une activité totale industrielle de l'ordre de 45 millions de francs par an. En 1994, un effort de l'ordre de 45 millions de francs est prévu, pour une activité d'environ 55 millions de francs.

Crédits de recherche pour l'avion supersonique

| | |
|------------------------|---|
| Etats-Unis..... | 11,5 milliards de francs en 11 ans (1991-2001) |
| Japon..... | 1,5 milliard de francs en 8 ans (1989-1996) |
| France..... | 120 millions de francs en 4 ans (1990-1994) |

Les avionneurs européens, Aérospatiale, British Aerospace et Data se sont mis d'accord en 1994 seulement pour définir un programme européen de recherche supersonique, ERSP (European Supersony Research Program).

Compte tenu des moyens financiers en jeu, votre rapporteur considère que l'opportunité d'engager une "course" poursuite pour la maîtrise d'un futur avion supersonique n'est pas évidente ; en revanche, une coopération internationale aurait sur ce point été hautement souhaitable compte tenu des acquis européens et des moyens non européens.

**II - LES CREDITS DE METEOROLOGIE (EQUIPEMENT
- TRANSPORTS ET TOURISME - II - TRANSPORTS
- 5 - Météorologie)**

Le 1er janvier 1994, est entré en vigueur le changement du cadre de gestion prévu par le décret du 18 juin 1993 portant création de l'Etablissement Public Administratif Météo-France. Ainsi, la direction de la Météorologie nationale est devenue un EPA placé sous la tutelle du ministère chargé des transports.

Ce changement n'affecte en rien le statut ou la gestion des personnels, en revanche il traduit la nécessaire adaptation résultant de l'essor des activités commerciales dans le cadre du vaste marché international de l'information météorologique, sans se départir toutefois de la mission essentielle du service public.

Les services de Météo France sont implantés sur l'ensemble du territoire français, y compris outre-mer et dans les Terres australes et antarctiques françaises, organisés en services centraux, directions inter régionales, services départementaux et stations. En outre, Météo-France compte dans ses services l'Ecole nationale de la Météorologie.

Le financement de Météo-France et aussi des subventions, inscrites au budget général (budget des transports).

Les subventions à l'Établissement Public Météo-France pour 1995 s'élèveront à 1.178,7 MF.

TABLEAU N° 24
Crédits de météorologie 1995

(millions de francs)

| | 1994 | 1995 | Part dans le total | Evolution 1995/1994 |
|------------------------------|---------------|---------------|--------------------|---------------------|
| Subvention de fonctionnement | 826,8 | 838,1 | 71,1 % | + 1,4 % |
| Subvention recherche..... | 82,0 | 88,9 | 7,5 % | + 8,4 % |
| Sous-total fonctionnement . | 908,8 | 927,0 | 78,6 % | + 2,0 % |
| Investissement..... | 248,2 | 251,7 | 21,4 % | + 1,4 % |
| TOTAL | 1157,0 | 1178,7 | 100,0 % | + 1,8 % |

Les subventions sont de deux types :

• Une subvention d'exploitation

Pour 1995, la subvention d'exploitation représente 927 MF, cette dotation devant participer au financement des dépenses de personnel et de fonctionnement courant de l'Établissement.

En ce qui concerne la part affectée aux dépenses de personnel, celle-ci intègre :

- l'extension en année pleine des crédits de rémunération principale et des indemnités qui y sont liées ;

- la prise en compte d'une provision pour hausse de rémunérations ainsi que pour réévaluation d'indemnités diverses ;

- l'application des dispositions statutaires au titre de la sixième tranche du protocole de rénovation de la grille de la Fonction publique ;

- l'intégration au budget de Météo-France de diverses mesures concernant les transformations d'emploi ainsi que les ajustements techniques résultant de la présence, dans les effectifs de l'Établissement de personnels communs à l'Aviation Civile et à Météo-France.

Enfin, dans le cadre de la politique de redéploiement des emplois, les effectifs sont réduits de 20 unités, ce qui se traduit par une économie de 1,47 MF.

Outre cet ensemble de mesures, Météo-France, de par sa nature juridique d'Établissement Public Administratif est conduit, à partir du 1er janvier 1995, à affilier ses personnels aux Caisses d'Allocations Familiales. Le coût des prestations familiales des agents concernés est chiffré à 22,92 MF.

La dotation de fonctionnement courant de Météo-France pour 1995, compte tenu de la progression des ressources propres de l'État, permettra de couvrir les dépenses permanentes, d'assurer le fonctionnement technique des réseaux

d'acquisition de données au sol comme en altitude, des réseaux de transmission et de diffusion ainsi que les dépenses liées au fonctionnement des calculateurs dont le super ordinateur Cray.

• **Une subvention d'investissement**

Celle-ci représente pour 1995 241,7 MF (dont 216,7 MF au titre de Météosat) montant global auquel il convient d'ajouter la dotation du chapitre 53,51 de 10 MF en CP au titre des programmes d'investissement antérieurement ouverts à la création de l'Etablissement Public Météo-France.

Ces dotations doivent permettre d'assurer diverses opérations de génie civil, notamment les différents travaux qu'exigent le gros entretien et la poursuite des actions de restructuration des 150 centres et stations de métropole ainsi que d'Outre-mer.

Pour ce qui concerne les matériels techniques, la dotation permettra de concourir au renouvellement du réseau de station automatique et de capteurs.

Réunie le 17 octobre 1994, sous la présidence de M. Jean-Pierre Masseret, vice-président, la Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du transport aérien et de la météorologie pour 1995 (budget de l'équipement, des transports et du tourisme II. Transports 4. Transport aérien et 5. Météorologie).

Elle a également décidé de laisser à l'appréciation du Sénat le budget annexe de l'aviation civile pour 1995.