

N° 409

—

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 29 juillet 1995
Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 septembre 1995.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'organisation et l'activité du service de la navigation aérienne.

Par M. Ernest CARTIGNY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents, Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général, Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM Roger Besse, Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chamont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM François Gautier, Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Paul Loidant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régault, Michel Sergent, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade

Transports aériens. - Aviation civile - Navigation aérienne - Services publics - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PROLOGUE	9
QUELQUES INDICATEURS D'EFFICACITE	9
I. LA PONCTUALITE	10
II. LA SECURITE	12
PREMIERE PARTIE - ASPECTS INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS	17
CHAPITRE PREMIER - LA NAVIGATION AERIENNE EN FRANCE : UN SERVICE PUBLIC AUX FORTES PARTICULARITES	19
I. UN SERVICE PUBLIC D'ETAT	19
<i>1. L'activité de la navigation aérienne est un service public</i>	19
<i>2. Un service public géré par l'Etat</i>	22
II. UN SERVICE PUBLIC AUX FORTES PARTICULARITÉS	28
A. LES PARTICULARISMES DES PERSONNELS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE	28
a) <i>Technicité et personnels</i>	29
b) <i>Prerogatives, sujétions et personnels</i>	32
B. UN FINANCEMENT PARTICULIER : LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE ET LES REDEVANCES	34
CHAPITRE II - REDEVANCES ET BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE : DES FACILITES MAIS AUSSI DES EXIGENCES	37
I. LE BAAC, UN BUDGET ILLISIBLE	38
II. LES REDEVANCES : UN SYSTÈME FRAGILE	42
A. LE CALCUL DES REDEVANCES	43
B. DES IMPUTATIONS CONTESTABLES ET CONTESTÉES	47
a) <i>L'arrêt du Conseil d'Etat du 10 février 1995</i>	48
b) <i>Des imputations problématiques</i>	49

DEUXIEME PARTIE - LE RENFORCEMENT DES MOYENS OPERATIONNELS DE LA NAVIGATION AERIENNE	55
CHAPITRE PREMIER - LA MODERNISATION DES EQUIPEMENTS	61
I. UNE MONTEE EN CHAÎNE RÉGULIÈRE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS	61
II. LE PROGRAMME 1995-1999	62
III. ELEMENTS D'APPRECIATION	66
A. LE COÛT ÉLEVÉ DES INVESTISSEMENTS ET SES CONSÉQUENCES	66
B. DE QUELQUES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	68
a) Des programmes insuffisamment précisés	68
b) Des programmes insuffisamment justifiés	70
CHAPITRE II - LES MOYENS HUMAINS	73
I. UNE AUGMENTATION DU VOLUME DES MOYENS HUMAINS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE SANS GAINS APPRECIABLES DE PRODUCTIVITÉ	73
A. L'AUGMENTATION DU VOLUME DES EFFECTIFS	73
B. ...NE S'EST PAS ACCOMPAGNEE DE GAINS DE PRODUCTIVITE APPRECIABLES...	74
C. ...ALORS QUE DES RESERVES DE PRODUCTIVITÉ IMPORTANTES SEMBLANT MOBILISABLES	76
II. UNE EXPLOSION DES COÛTS SALARIAUX SANS RAPPORT AVEC LA PRODUCTIVITÉ DES AGENTS	82
A. EXPLORATION RETROSPECTIVE	82
B. UN AVENIR INQUIETANT	83
a) Le dispositif du protocole du 3 novembre 1994	83
b) Elements d'appréciation	86
CHAPITRE III - LA DIMENSION EUROPEENNE	93
I. LES ENJEUX D'UNE NAVIGATION AÉRIENNE ORGANISÉE À L'ÉCHELLE DE L'EUROPE	93
A. UNE CHANCE À SAISIR	93
B. UNE CONTRAINTE À COMPRENDRE	95
II. UNE EUROPE DE LA NAVIGATION AÉRIENNE ENCORE EMBRYONNAIRE	96

A. UNE CONSTRUCTION EUROPÉENNE QUI A TROUVÉ UN CERTAIN DYNAMISME	96
B. UNE CONSTRUCTION LENTE AU DEVENIR INCERTAIN	99
CONCLUSION	103
EXAMEN EN COMMISSION	105

INTRODUCTION

L'activité de la navigation aérienne consiste à assurer, au profit des usagers du transport aérien, la sécurité et la régularité du trafic.

Logiquement, son développement est parallèle à celui de ce mode de transport et à l'évolution des techniques.

La densification du trafic a conduit à rechercher les moyens de l'écouler de façon sûre.

Les progrès des techniques ont permis de construire des systèmes, certes de plus en plus performants, mais aussi de plus en plus complexes pour gérer l'utilisation du ciel.

Il est assez remarquable d'observer que si, durant la décennie 1980-1989, il y a eu dans l'ensemble du monde 305 accidents aériens connus ayant entraîné mort d'hommes, seuls six accidents ont été provoqués par des collisions en vol ou des collisions entre un avion au sol et un avion au décollage ou à l'atterrissage alors que plusieurs dizaines de millions de mouvements se sont produits au cours de cette période.

Ces résultats ne sont pas entièrement satisfaisants, dans la mesure où l'objectif de zéro accident n'est pas atteint, mais compte tenu du volume du trafic aérien, il n'en est pas moins remarquable que les activités de navigation aérienne permettent d'assurer une sécurité du transport aérien bien supérieure à celle d'autres modes de transport.

Malheureusement, cette performance, en matière de sécurité, devenue banale aux yeux de l'utilisateur n'atténue en rien son irritation devant la dégradation globale de la régularité et de la ponctualité des vols.

Cette perception paraît d'autant plus vive que le transport aérien est devenu un mode transport dont les usagers sont de plus en plus exigeants.

L'impression diffuse d'un "encombrement du ciel" est susceptible d'avoir des effets dévastateurs sur l'avenir du transport aérien en particulier lorsque celui-ci se trouve en concurrence avec des modes alternatifs de transport, tel le TGV sur des distances courtes (300/600 km). Mais, même sur de plus longues distances, la régularité du trafic est une exigence absolue de viabilité du secteur. Car si un retard donné pèse psychologiquement relativement moins sur l'utilisateur du moyen-long courrier, il n'en est pas moins

pour les compagnies générateur de surcoût, pour l'environnement une source de dommages supplémentaires et en raison de l'organisation désormais très fine des réseaux des transporteurs, la cause de dysfonctionnement grave de ces réseaux.

Même si l'on doit observer que les causes des retards sont parfois difficiles à identifier et peuvent être imputées à d'autres acteurs du transport aérien, les systèmes de navigation aérienne ne devraient jamais en être responsables puisque l'une de leur mission essentielle est de les éviter.



Le présent rapport constitue le compte rendu d'une mission de contrôle effectuée dans le cadre de l'article 164, paragraphe IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 relatif aux pouvoirs de contrôle dévolus aux rapporteurs des commissions permanentes du Parlement qui ont la charge de suivre l'exécution d'un département ministériel, en l'occurrence le budget annexe de l'aviation civile.

Cette mission avait pour but d'apprécier "sur pièces et sur place" l'organisation et l'activité du Service de la navigation aérienne qui constitue le plus important des services de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Elle constitue la suite logique d'une mission identique menée en 1994 auprès du Service de Formation aéronautique et du contrôle technique de la DGAC.

Cette mission, annoncée dans le rapport sur le budget de l'aviation civile pour 1995, s'est déroulée dans d'excellentes conditions, grâce à l'appui, la collaboration, l'accueil des différents services placés sous l'autorité de M. Philippe Jacquard, directeur de la navigation aérienne.

Les principaux entretiens ont eu lieu entre avril et juin 1995, au nouveau siège de la DGAC à Issy-les-Moulineaux.

Des visites sur place ont permis d'enrichir l'information de votre rapporteur grâce aux rencontres avec les agents chargés de missions opérationnelles et aux observations concrètes qu'elles ont permis.

Deux centres régionaux de la navigation aérienne sur cinq ont été visités : le centre nord situé à Athis-Mons, le centre du sud-est à Aix-en-Provence. Pour mieux apprécier les conditions du contrôle d'approche, une visite à l'aéroport Charles-de-Gaulle a été l'occasion d'observer l'exercice par Aéroports de Paris du contrôle aérien dans l'un des premiers aéroports du monde.

Etant donnée l'importance du contexte européen, un déplacement auprès de l'organisation Eurocontrol et du Centre de contrôle de Maastricht, facilité par son directeur général, M. Yves Lambert, a permis de faire le point sur les enjeux d'une laborieuse construction européenne de la navigation aérienne.

Diverses rencontres avec des syndicats représentant soit une partie des fonctionnaires de la navigation aérienne – le Syndicat national des ingénieurs de l'aviation civile –, soit les usagers – la CSTA – ont eu lieu.

Un entretien avec un responsable de la société Thomson a permis de préciser l'importante part prise par l'industrie française dans l'équipement nécessaire à la mission de contrôle de la navigation aérienne.

Ces rencontres ont été l'occasion de vérifier l'impression qu'un profond malaise entachait l'activité de la navigation aérienne.

Sans en minimiser la composante psychologique et conjoncturelle – la première n'étant d'ailleurs pas négligeable s'agissant d'un secteur où la confiance doit caractériser les relations entre les acteurs du système –, il est apparu impossible à votre rapporteur de considérer comme marginale l'expression de ce malaise par les uns et les autres.

Les conclusions de votre rapporteur ont pu être enrichies par la publication du rapport annuel de la Cour des comptes qui traite, pour la seconde fois en quatre ans, de l'organisation de la DGAC, et cite à plusieurs reprises la DNA.

Ces conclusions ne prétendent évidemment pas à dicter au gouvernement un programme de réformes de l'organisation du service de la navigation aérienne en France. Elles visent à appeler son attention sur des pratiques budgétaires critiquables et sur des problèmes organisationnels sérieux. Si elles ne préjugent pas des choix qu'il convient d'opérer, elles ont pour modeste ambition d'en éclairer les enjeux et sans doute de souligner que le pire serait de ne pas choisir.

PROLOGUE

QUELQUES INDICATEURS D'EFFICACITE

Les enjeux qui s'attachent aux performances réalisées par les services de la navigation aérienne sont très importants :

- **garantir la sécurité du transport aérien en évitant les conflits d'aéronefs ;**

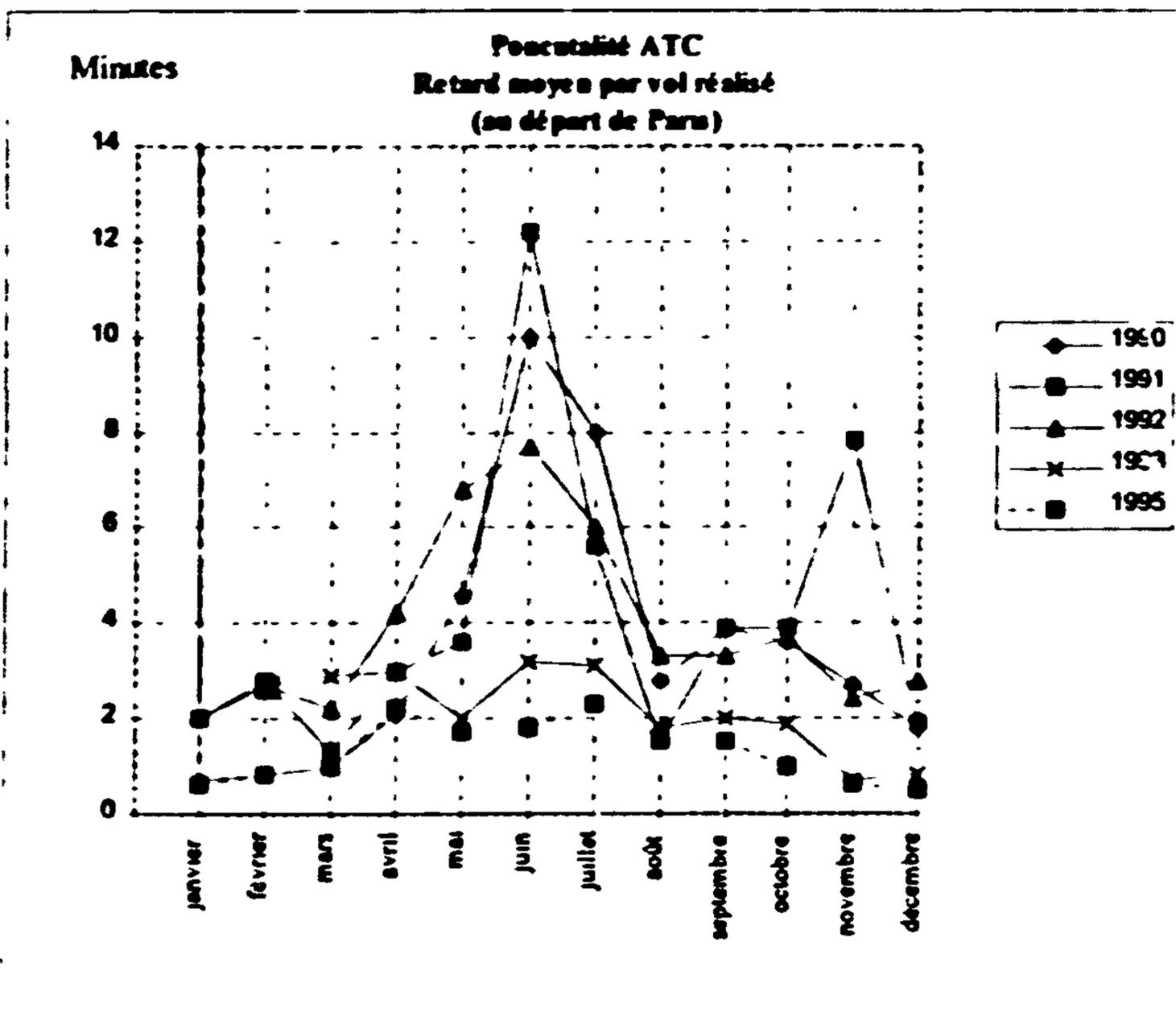
- **assurer la régularité des vols avec tout ce que cela suppose pour le respect de l'environnement, pour la possibilité ainsi donnée aux compagnies de gérer convenablement leurs réseaux et pour la commodité des usagers que sont les clients du transport aérien.**

Les chapitres qui suivent détailleront les moyens humains et les équipements mis en oeuvre pour satisfaire ces exigences.

L'angle d'analyse sera alors principalement le critère d'efficience.

Mais, en guise d'introduction, il convient d'examiner l'efficacité du système.

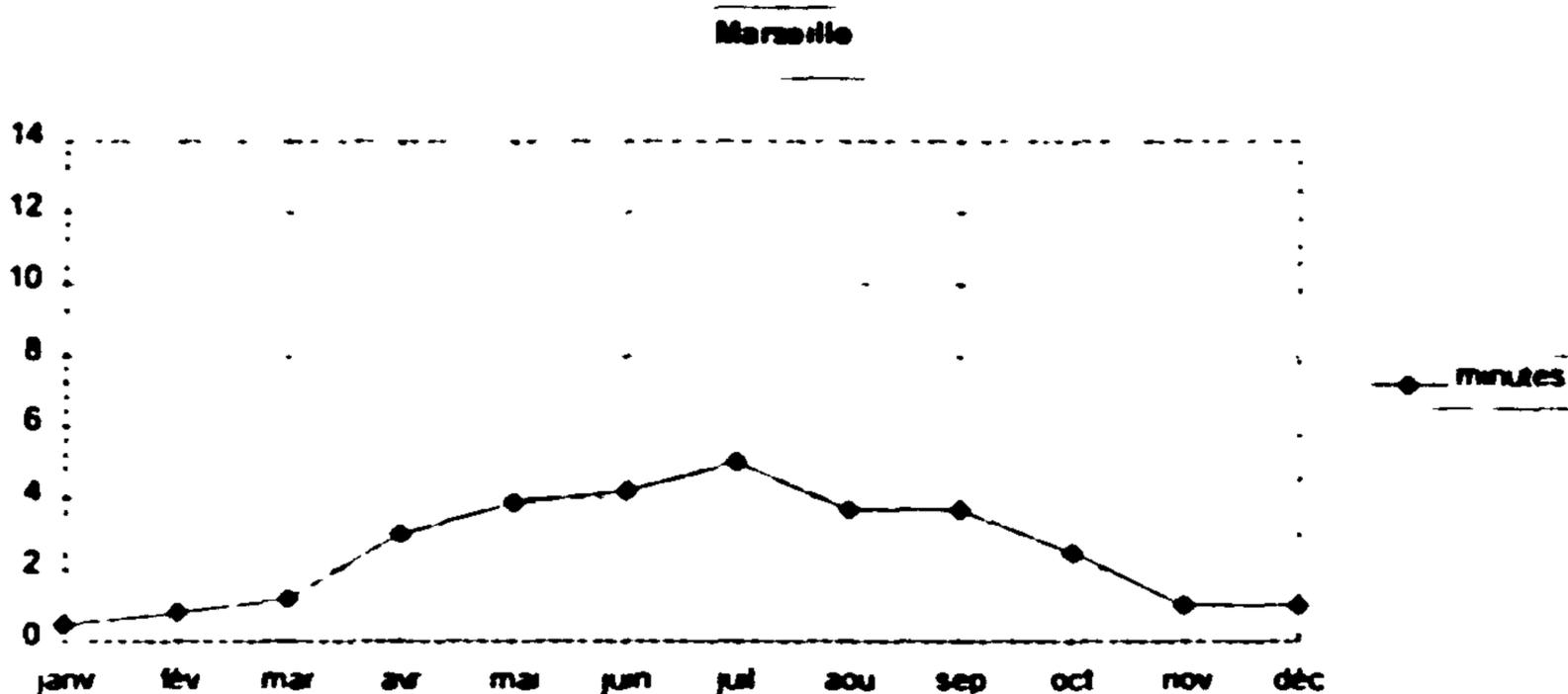
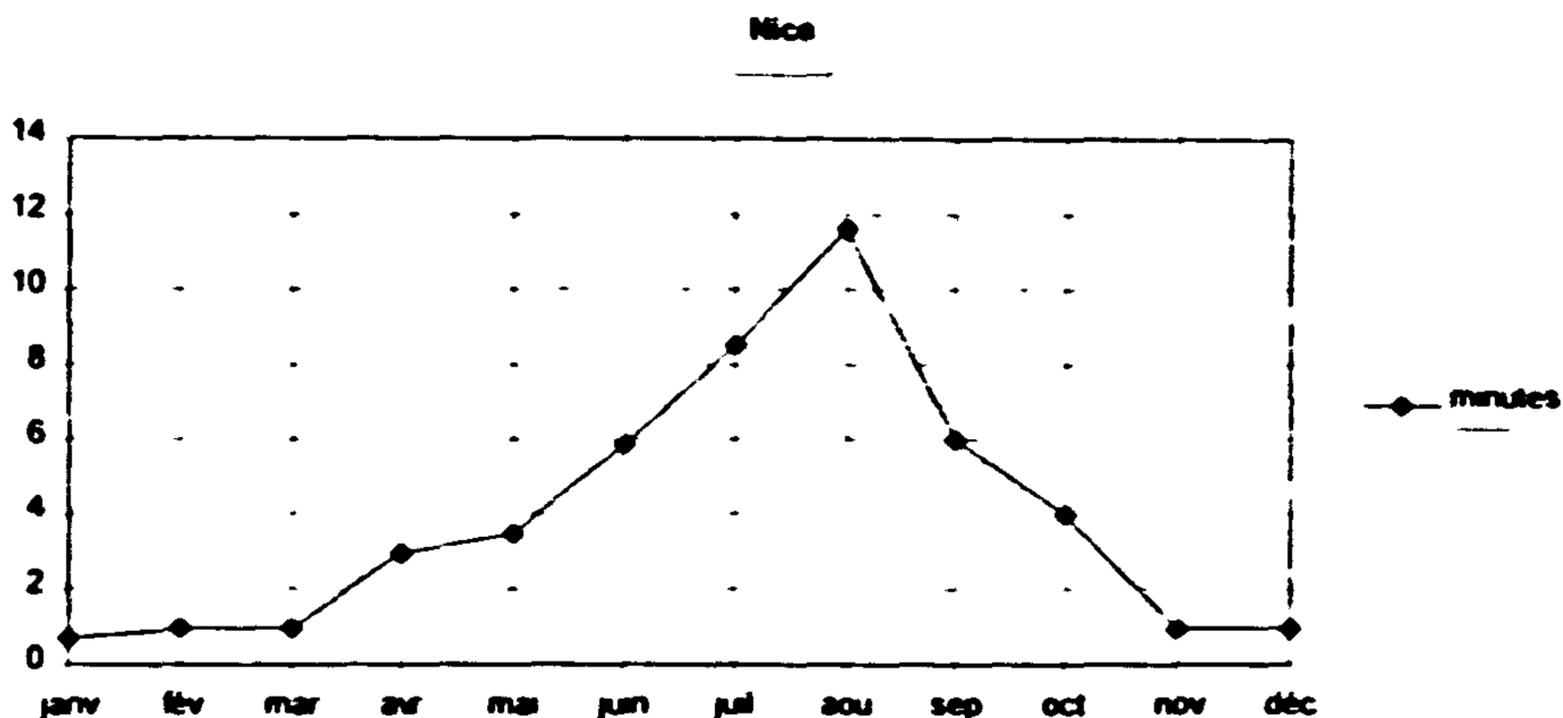
I. LA PONCTUALITE



Dans l'ensemble, la ponctualité des vols s'est améliorée. Ce phénomène, général en Europe, si l'on excepte le cas de Londres, doit cependant être nuancé.

Si la ponctualité s'est sensiblement améliorée au départ de Paris, la période d'avril à août reste encore difficile.

Surtout, les délais moyens demeurent très élevés au départ d'autres aéroports de province comme à Nice et Marseille en 1994.



Source Previ

La signification des données examinées doit en outre être fortement nuancée.

Première observation. les causes des retards dus au contrôle aérien au départ d'un aéroport peuvent provenir des carences de la navigation aérienne nationale ou étrangère. Les améliorations des performances peuvent donc elles-mêmes provenir de l'une ou l'autre source. En bref, le raccourcissement des retards n'est pas un indicateur indiscutable de l'amélioration des performances du contrôle aérien français.

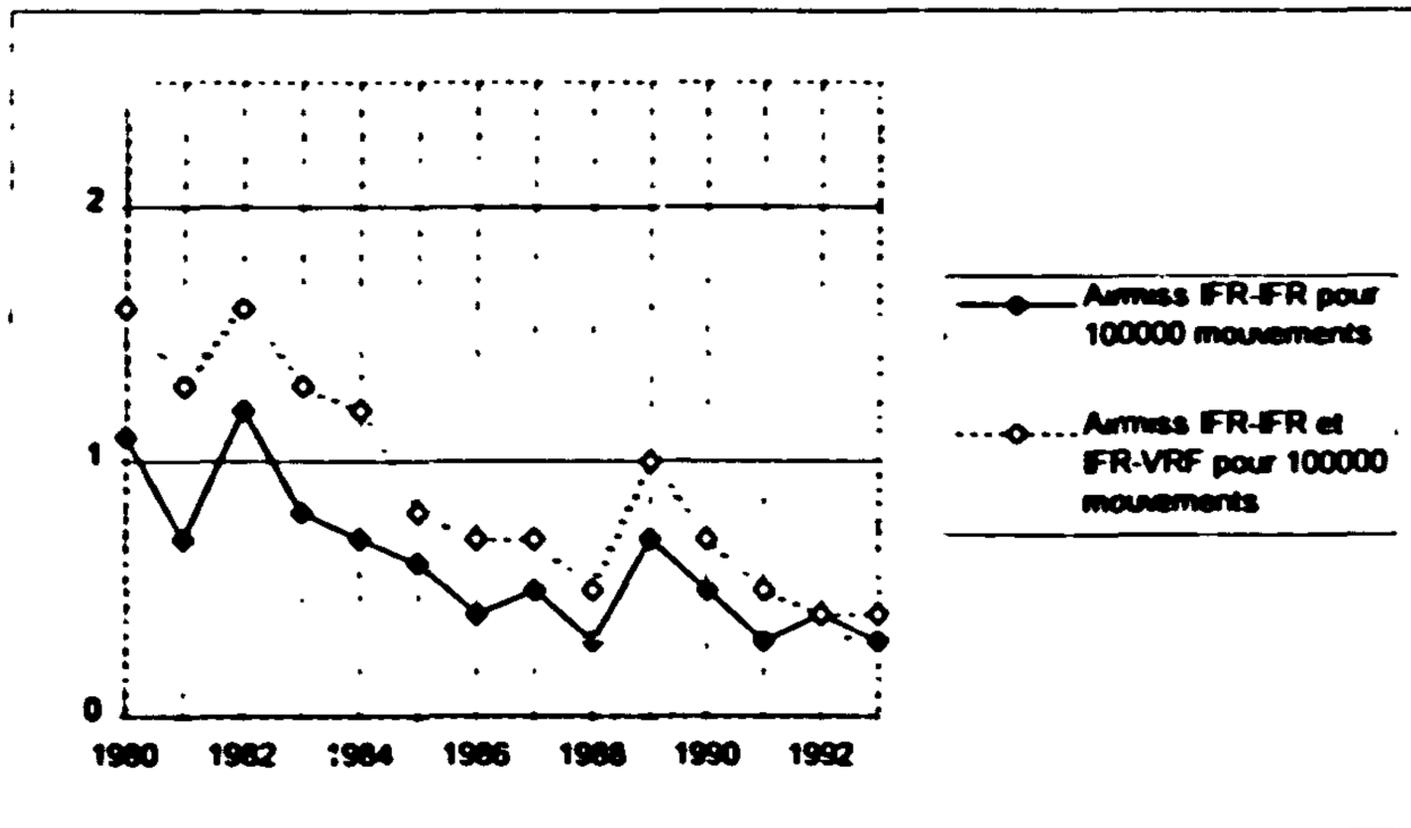
Deuxième observation. les chiffres évoqués sont des chiffres moyens par vol. Autant dire qu'ils ne se rapportent pas aux passagers. Cette méthode

est de nature à fausser l'appréciation de l'impact réel des performances de la navigation aérienne sur la fluidité du trafic pour les passagers.

En effet, elle dissimule l'existence de délais importants aux heures et jours de pointe d'usage du transport aérien derrière une moyenne mensuelle. Partant, elle minimise les sous-performances réalisées par le système de navigation aérienne du fait de son incapacité relative à adapter ses capacités aux réalités fines du trafic.

II. LA SECURITE

Airmiss « en route » rapportés au nombre de mouvements France



On doit observer une diminution des risques d'incidents rapportés au nombre de mouvements.

L'évolution des « airmiss » durant les 5 dernières années est la suivante :

Airmiss	En route	Approche	Total civils	Civils militaires
1989	25	63	88	22
1990	17	49	66	25
1991	14	62	76	11
1992	14	44	58	17
1993	12	57	69	26
1er semestre 94	8	21	29	12

Le niveau de sécurité de la circulation aérienne est généralement évalué sur la base du nombre d'airmiss enregistré. Une procédure airmiss est initiée par un commandant de bord lorsque celui-ci estime que la sécurité de son aéronef a été ou aurait pu être compromise par un risque de collision entre aéronefs.

Cet indicateur doit être considéré avec prudence. La faible taille de l'échantillon ne permet pas de constituer une statistique entièrement fiable.

On doit noter que les phases d'approche où le trafic est dense sont l'occasion d'une partie majeure des incidents et relever que malgré l'accord passé avec la Défense, le nombre d'incidents entre appareils civils et militaires demeure important.

L'étude des alertes du « filet de sauvegarde » est un autre élément significatif pour évaluer la sécurité du système de contrôle en route. d'autant plus que ces alertes constituent un échantillon statistique plus représentatif et plus systématique avec une première analyse automatique de ces alertes. Le filet de sauvegarde sert à palier d'éventuelles non détections de risques de collision en attirant l'attention du contrôleur.

Le nombre d'alertes conséquences d'espacements insuffisants entre avions est donné dans le tableau suivant (événements par million de vols traités) :

1989	22
1990	32
1991	42
1992	35
1993	31

Une question se pose qui est de savoir comment relier les alertes résultant du filet de sauvegarde aux « airmiss » déposés. Cette question n'est pas résolue et on ne sait si ces alertes doivent être additionnées aux « airmiss » en totalité ou seulement en partie.

Malgré ce qui peut apparaître comme un domaine de progrès, le nombre d'incidents reste toujours trop élevé.

A cet égard, il faut rappeler que l'ouverture simultanée d'un plus grand nombre d'unités de contrôle, qui paraît possible en France moyennant une réforme des conditions de travail des contrôleurs, et l'adoption par eux d'une attitude de contrôle relevant moins du « fil du rasoir » serait une garantie supplémentaire de sécurité.

En outre, il faut souhaiter que la CNSCA (Commission Nationale de la Sécurité de la Circulation Aérienne), créée en 1992, qui regroupe sous la présidence de l'IGACEM (Inspection Générale de l'Aviation Civile et de la Météorologie), notamment des représentants des organismes en charge de la circulation aérienne et des représentants des compagnies aériennes exerce au mieux ses missions.

Le tableau des performances du système de navigation aérienne ne serait pas complet si l'on ne soulignait pas, pour le déplorer très vivement, l'état de déshérence dans lequel se trouve le service d'information en vol. Cette situation qui contraste très fortement avec celle de pays voisins comme la Grande-Bretagne, correspond à l'inexécution sans cause appréciable, d'une des missions confiées au service public de la navigation aérienne.

Elle précarise beaucoup les conditions dans lesquelles évolue le transport aérien non commercial.

Une solution immédiate doit être apportée à cette grave carence du service public de la navigation aérienne.

PREMIERE PARTIE
ASPECTS INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS

CHAPITRE PREMIER

LA NAVIGATION AERIENNE EN FRANCE : UN SERVICE PUBLIC AUX FORTES PARTICULARITES

Les missions de navigation aérienne sont exercées en France dans le cadre des principes généraux qui s'appliquent aux services publics.

Ce service public est assuré par l'Etat et, pour l'essentiel, par une administration : la direction de la navigation aérienne.

Ces modalités d'organisation ont évidemment pour effet de "typer" assez fortement les conditions d'exercice de l'activité de navigation aérienne.

Le souci de présenter un tableau aussi fidèle que possible amène en outre à mettre en évidence les très fortes particularités qui donnent son identité propre à l'activité de la navigation aérienne.

I. UN SERVICE PUBLIC D'ETAT

1. L'activité de la navigation aérienne est un service public

La qualification de service public de la navigation aérienne n'est pas douteuse en France. Il consiste bien à exercer une mission d'intérêt général au moyen de prérogatives de puissance publique.

Il s'agit, au demeurant, non d'un service public industriel et commercial, mais d'un service public administratif. La justification essentielle de cette qualification est la suivante : à l'activité de navigation aérienne ne s'attache aucun but lucratif.

Les conséquences de la nature juridique de l'activité de navigation aérienne ne sont pas négligeables.

Elle a des implications sur les prérogatives attribuées au service de navigation aérienne en termes d'aptitude à imposer des décisions administratives aux usagers.

Elle a également des implications sur les obligations du gestionnaire du service public.

Les services publics doivent en effet satisfaire aux exigences suivantes :

- ils doivent obéir au principe de continuité ;
- ils doivent pouvoir être adaptés aux changements d'exigence de l'intérêt général ;
- ils doivent fonctionner en respectant le principe de neutralité, c'est-à-dire sans autre considération que celles de satisfaire aux exigences de l'intérêt général ;
- ils doivent fonctionner correctement, c'est-à-dire que pèse sur l'administration l'obligation d'assurer aux usagers un droit d'accès au service public et une organisation et un fonctionnement corrects de celui-ci ;
- enfin, le service de la navigation aérienne doit respecter l'égalité des usagers.

De ce que la navigation aérienne est un service public administratif, il résulte en particulier qu'aucun esprit de lucre ne doit animer sa gestion et que les agents qui concourent à son exécution sont des agents publics.

Cette somme de principes doit être rappelée. Elle constitue véritablement le socle sur lequel est assise la mission de navigation aérienne en France, mais aussi dans l'ensemble des pays comparables, soit explicitement, soit implicitement.

L'explication de cette situation est probablement à rechercher dans les deux directions suivantes.

D'abord, les caractéristiques de l'activité de navigation aérienne font pencher celle-ci vers la gestion d'un monopole. En conséquence, il n'est pas étonnant que, l'ensemble des pays étant confronté au même problème économique et institutionnel d'organisation de la gestion d'un monopole, aient conféré explicitement ou non à l'activité de navigation aérienne les caractéristiques d'un service public.

En second lieu, l'internationalisation du transport aérien a conduit à dégager quelques principes de base visant à éviter les discriminations et distorsions de concurrence auxquelles aurait pu donner lieu l'exercice par chaque Etat de son activité de navigation aérienne. Là encore, la solution

explicite ou non du service public a pu paraître donner à cet égard les garanties nécessaires.

Il n'en demeure pas moins que la France occupe de ce point de vue une situation particulière par rapport à ses voisins. Il ne fait aucun doute que c'est dans notre pays que se manifeste le plus fortement l'attachement à la conception de service public administratif. On sait en particulier les difficultés qu'il y a à traduire cette notion dans les pays anglo-saxons.

Une évolution dans la conception de la mission de navigation aérienne se diffuse actuellement hors de nos frontières. Elle consiste à supputer la disparition du monopole de fait qui constitue l'environnement de l'activité de la navigation aérienne et à considérer qu'il s'agira à terme d'un secteur concurrentiel. Elle conduit non pas à l'extinction totale de l'idée de service public mais, au moins, à son atténuation et incite à considérer la navigation aérienne sous l'angle d'une activité entrepreneuriale.

Cette approche dont on évoquera dans quelques paragraphes des illustrations paraît encore peu développée en France.

Plutôt que de l'adaptation du service public à des réalités sans doute encore virtuelles, nous avons déployé nos efforts non pas tant pour améliorer notre service public que pour satisfaire les contraintes du réel.

C'est ainsi que le législateur a été amené à accorder le statut d'ingénieur aux contrôleurs aériens les faisant entrer par là même dans la catégorie A définie par le statut de la fonction publique.

C'est ainsi également que la loi n° 84-1286 a abrogé les dispositions de la loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 qui interdisait aux officiers contrôleurs aériens, aux électroniciens de la sécurité aérienne et aux ingénieurs des études l'exercice du droit de grève ¹.

Ce faisant, il s'agissait de mettre en oeuvre la disposition du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent".

A l'époque, cette mesure avait été présentée comme une disposition susceptible de donner une réponse satisfaisante à la question : pourquoi exclure ces fonctionnaires du bénéfice légal d'un droit qu'ils exercent dans les faits ?

¹ Une loi du 17 juin 1971 avait étendu ce régime aux ingénieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile. La loi de 1984 concerne également ce corps.

Le Sénat, par la voix de M. Jean Arthuis, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, avait eu l'occasion d'estimer que *"les dispositions de la loi de 1964 ont eu un caractère dissuasif lorsqu'elles ont été appliquées avec une rigueur tempérée. L'argument selon lequel l'interdiction de faire la grève applicable aux corps de la navigation aérienne n'a pas atteint son but est loin d'être pertinent."*¹

A l'appui de cette conclusion, il se fondait sur l'analyse de la grève des mois de février et mars 1973 *"à l'issue de laquelle 7 révocations, 25 déplacements d'office, 241 abaissements d'échelon et 252 exclusions temporaires ont été prononcées. La fermeté de l'attitude des pouvoirs publics, pourtant sans aucune mesure avec le licenciement de 6.000 contrôleurs aériens américains sur les 13.000 grévistes de l'été 1981, s'est révélée adaptée à son objectif puisque, pendant cinq ans, ce secteur n'a enregistré aucun conflit important, alors même que les intéressés n'avaient pas obtenu satisfaction"*.

Analysant les dispositions du texte de 1984 visant à organiser un service minimum, le rapporteur s'inquiétait de l'efficacité du dispositif, en particulier sur sa capacité à préserver la continuité du service public.

Au vu de ce qui a suivi, force est de constater la pertinence – dont nul ne s'étonnera – des observations alors faites.

2. Un service public géré par l'Etat

Il y a plusieurs manières d'organiser la gestion des services publics : la gestion directe par l'administration ou la gestion confiée à une personne morale de droit public ou de droit privé.

C'est la première solution pour laquelle la France a opté.

L'essentiel du contrôle de la navigation aérienne y est de la responsabilité de la direction de la navigation aérienne. L'essentiel, car il faut tenir compte des compétences du ministère de la défense sur le trafic militaire et de son rôle d'appoint pour une faible partie du trafic civil, et de celles d'Aéroports de Paris sur l'espace aérien parisien.

¹ Rapport Sénat n° 376 - Seconde session ordinaire de 1983-1984

Aéroports de Paris

Créé en 1945, Aéroports de Paris est un établissement public à caractère industriel et commercial.

Le directeur général d'Aéroports de Paris, placé sous la double autorité du conseil d'administration de l'établissement public ADP et du directeur général de l'aviation civile a autorité sur les contrôleurs aériens de la zone ADP – 50 km autour de Notre-Dame –. Il est responsable du fonctionnement des services de navigation aérienne dans cette zone.

Afin d'assurer cette responsabilité, il dispose de la direction des opérations aériennes d'ADP qui a compétence :

- sur les pistes et les voies de circulation ;
- sur les services de navigation aériennes.

Le premier ensemble de missions est financé par ADP. Le deuxième fait l'objet d'une convention financière avec la DNA.

ADP n'est pas habilité à choisir de façon autonome les investissements de navigation aérienne. Il doit recevoir l'agrément de son conseil d'administration, mais aussi de la DNA.

Les frais de fonctionnement de son activité de contrôle aérien sont assumés par ADP à l'exception des frais de personnel financés par la DNA.

Le personnel comprend 633 agents mis à la disposition d'ADP par la DNA et 333 agents – dont 229 pompiers – payés par ADP.

La structure et le montant des coûts de navigation aérienne supportés par ADP pour 1994 étaient les suivants : route, 77 millions de francs et STCA, 59,7 millions de francs.

Les coûts "route" et "STCA" sont, depuis que la convention liant ADP à la DGAC a été conclue, remboursés par cette dernière. Avant la convention du 10 octobre 1994, les charges du service d'approche –STCA– n'étaient pas remboursées, ce qui avait provoqué des observations de la Cour des comptes.

Pour 1995, la prévision des coûts de la mission de navigation aérienne assurée par ADP s'élève à 162,2 millions de francs, et les reversements de la DGAC seront de 154,6 millions de francs. La différence entre les deux sommes provient des modalités de reversement qui ont été retenues – les produits reversés concernent les produits encaissés par la DGAC au cours du dernier trimestre de l'année précédente et des trois trimestres de l'année en cours –, de l'existence de vols exonérés et d'impayés. Le coût pour ADP des vols exonérés et des impayés se monte à six millions de francs.

Le nombre de mouvements contrôlés annuellement est de 250.000 à Orly et 399.000 environ pour les aéroports de Roissy et du Bourget.

L'aéroport de Roissy constitue le deuxième centre européen d'approche après Londres et le 30ème centre mondial.

Un mot sur les performances d'Aéroports de Paris. La séparation radar dans la phase d'approche finale a pu être abaissée à 2,5 miles nautiques. L'absence de filet de sauvegarde au cours de cette phase devrait trouver un remède prochain.

Le reste des activités de contrôle de la navigation aérienne est assuré par l'Etat directement et placé sous la responsabilité de la direction de la navigation aérienne – la DNA –, qui est elle-même l'une des directions de la direction générale de l'aviation civile – la DGAC –, du ministère de l'équipement, des transports et de l'aménagement du territoire.

Un premier problème doit être abordé, celui de l'accomplissement par la DNA de l'activité de contrôle d'approche sur l'ensemble des aérodromes où ses agents sont présents.

La couverture territoriale exercée par la DNA est très large. La présence de ses agents sur la totalité des aérodromes, où ils exercent actuellement leur mission, répond à un objectif d'aménagement du territoire. Mais elle obéit à une logique peu responsabilisante pour les acteurs locaux.

L'article R 134-4 du code de l'aviation civile précise le mode de calcul de la redevance d'approche des aérodromes. Le taux unitaire de cette redevance doit tenir compte du coût national du service rendu.

Cette dernière précision consacre le principe de la péréquation nationale des coûts engendrés par le contrôle aux abords des aéroports.

La charge du service est en effet ainsi partiellement transférée des usagers des petits aérodromes vers ceux des grands aéroports.

Il n'apparaîtrait pas choquant que les coûts de fonctionnement imputés aux usagers soient, au moins partiellement, mieux en rapport avec les coûts réels du service, ce qui pourrait supposer une organisation locale renouvelée.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 10 février 1985 – voir infra – ayant conduit la DGAC à réviser la liste des aéroports où le contrôle aérien donne lieu à la perception de redevances d'approche – le nombre des aérodromes assujettis à la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne est passé de 93 en 1993 à 63 en 1994 –, il va de soi qu'une telle réorganisation pourrait intervenir à bon droit.

La question essentielle est ailleurs.

L'organisation actuelle privilégie donc le choix de confier le service public de navigation aérienne à une administration de l'Etat, qui n'est elle-même qu'un service d'une administration de l'Etat plus vaste.

Cette modalité d'organisation administrative n'est pas la seule possible comme le montrent des exemples étrangers.

La Suisse fournit une illustration d'une modalité alternative d'organisation du contrôle de la navigation aérienne.

Swisscontrol

Depuis le 1er décembre 1987, les activités de contrôle aérien sont assurées en Suisse par une société anonyme sans but lucratif dénommée Swisscontrol.

Son capital est détenu à hauteur de 67 % par la confédération suisse, les autres actionnaires étant les compagnies Swissair et Crossair, les directions des aéroports de Genève et Zurich ainsi que les associations de personnel.

Les orientations stratégiques de Swisscontrol méritent d'être citées. Elles visent à relever les défis suivants :

- faire face à une croissance prévisible du trafic mondial ;
- combler les pénuries de personnel dans les services opérationnels ;
- adapter les systèmes techniques de sécurité aérienne ;
- répondre à l'harmonisation à l'échelle européenne des procédures et des systèmes ;
- assurer la compétitivité de Swisscontrol au siècle prochain ;
- maîtriser les coûts.

En 1991, le trafic contrôlé par Swisscontrol s'est élevé à 1,409 million de mouvements.

Les charges d'exploitation atteignaient 174,4 millions de francs suisses. 971 personnes étaient employées. Les investissements s'élevaient à 27,5 millions de francs suisses (18,6 % des frais d'exploitation).

L'essentiel du financement provient – 142,8 millions de francs suisses – d'un versement de l'office fédéral de l'aviation civile¹. La lisibilité des comptes de Swisscontrol n'est pas excellente du fait de la globalisation de la ligne "versement de l'office fédéral de l'aviation civile". Il est en particulier impossible d'isoler le produit des redevances au sein de cette ligne.

Le tableau qui suit, construit à partir de données éparses, présente l'état de l'organisation – et de la réflexion menée sur celle-ci – des services de navigation aérienne dans quelques pays.

¹ On doit souligner que la France versait jusqu'à la dénonciation de la convention passée avec l'OFAC suisse 200 millions de francs français à ce dernier soit, sur la base d'un franc suisse valant 4 francs français, un montant proche du tiers des versements de l'OFAC à Swisscontrol.

Pays	Statut
Australie	Agence autonome
Autriche	Société appartenant à l'Etat
Canada	Mise en place d'une nouvelle société
Allemagne	Organisation de la DFS sous la forme de société d'Etat
Hollande	Privatisés depuis janvier 1993
Nouvelle Zélande	Totalement privatisés
Afrique du Sud	Société à responsabilité limitée capital totalement détenu par l'Etat
Espagne	Privatisés depuis novembre 1992
Suisse	Pas d'autonomie financière
Royaume-Uni	Des propositions pour une totale privatisation du NATS existent
Etats-Unis	Des propositions gouvernementales existent pour privatiser le contrôle aérien. Le Congrès y est opposé. La procédure parlementaire a été engagée.

L'organisation adoptée en France n'est donc pas la seule possible.

Elle a d'ailleurs, en-dehors de ses conséquences financières ou dans le domaine de la gestion des personnels, une première conséquence néfaste : celle d'entretenir une certaine confusion.

Comme la Cour des comptes a eu l'occasion de le rappeler, il est nécessaire de "clarifier les différentes fonctions imparties à la DGAC". Il apparaît que faire se côtoyer dans un même ensemble administratif des missions régaliennes et des missions opérationnelles est une mauvaise chose. Ces missions sont, par leur nature même, séparées et séparables même si elles concernent une même catégorie d'usagers. Les confier à un même ensemble administratif, c'est en particulier exposer celui-ci à subir les conséquences du mécontentement des usagers du fait d'une des fonctions assumées sur les conditions dans lesquelles il exerce l'ensemble de ses prérogatives.

Cet objectif de clarification pourrait être atteint par un remodelage de l'organisation du service public de la navigation aérienne.

Le chapitre suivant démontrera d'ailleurs que les faiblesses de l'organisation financière du service de la navigation aérienne au regard du droit administratif et du droit budgétaire devraient conduire elles aussi à envisager une autre organisation du service de la navigation aérienne.

Les exemples étrangers et intérieurs montrent que d'autres formules de gestion d'un service public que celle de la gestion directe par l'administration sont envisageables.

Le développement de la gestion déléguée des services publics est un phénomène désormais très courant. Comme il a déjà été indiqué, il s'impose vigoureusement pour les services de navigation aérienne chez les pays voisins.

En principe, deux modes alternatifs d'organisations sont envisageables qui consisteraient à confier la gestion de la navigation aérienne à une personne morale soit de droit public, soit de droit privé.

De nombreux exemples de l'une ou l'autre de ces deux formules de gestion des services publics existent : EDF et Météo France parmi bien d'autres. Ce sont deux établissements publics, l'un industriel et commercial, l'autre administratif, en charge de services publics ; quant aux personnes privées, elles gèrent en France de nombreux services publics dans le domaine des transports, de l'environnement ou encore du sport.

Incontestablement, la gestion déléguée des services publics répond à des soucis d'efficacité et d'économies. Elle assure une meilleure souplesse dans l'exécution du service grâce à l'autonomie qu'elle confère aux organes gestionnaires.

Il n'en reste pas moins que la délégation de service public ne constitue pas à soi seule une panacée. Dans le cas de la navigation aérienne, si elle peut sembler de nature à apporter une solution à la précarité du régime budgétaire et de l'organisation financière du service public, tout en mettant le droit en accord avec le fait d'une gestion quasi-autonome du service public, elle n'empêcherait pas de s'interroger sur les mesures de régulation qui devraient nécessairement l'accompagner.

En effet, il convient d'abord de souligner qu'autonomie signifierait débudgétisation du contrôle aérien et corrélativement extinction du contrôle parlementaire.

De la même manière, il convient de relever que l'expérience des relations entre l'Etat et les établissements publics ou ses concessionnaires, montre que le contrôle du premier sur les seconds n'est pas toujours correctement exercé.

En outre, confier un monopole à quelque personne morale que ce soit -établissement public ou autre- extérieur à l'Etat ne supprime pas les risques d'abus de position dominante.

Par exemple, autonomes financièrement, les établissements publics ont tendance à développer leurs ambitions, en particulier lorsqu'ils gèrent un monopole et trouvent l'essentiel de leurs financements dans les prix qu'ils imposent à leurs clients. De ce point de vue, la situation comparée d'EDF et du CEA peut livrer quelques enseignements.

Enfin, deux observations secondaires peuvent être faites :

- Dans l'élaboration de leurs tarifs, les établissements publics pratiquent souvent la péréquation.
- L'application d'un régime fiscal de droit commun au contrôle aérien pourrait induire des hausses de coûts immédiates.

Il ressort donc des analyses qui précèdent, que si une modification de l'organisation des services de navigation aérienne -dont la forme reste à définir- pourrait apparaître souhaitable et nécessaire (v. infra), elle ne serait, en tout état de cause, pas suffisante et devrait être accompagnée de mesures permettant de garantir une bonne régulation du fonctionnement du service public.

II. UN SERVICE PUBLIC AUX FORTES PARTICULARITÉS

Les activités de contrôle de la navigation aérienne ont un caractère opérationnel. Elles visent à rendre un service en assurant des prestations à des usagers. Ces fortes caractéristiques ont un retentissement à la fois sur la culture des personnels de la navigation aérienne et sur les modes de financement de la mission qu'ils accomplissent.

A. LES PARTICULARISMES DES PERSONNELS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE

Si les personnels de la navigation aérienne sont bien des fonctionnaires, on a déjà eu l'occasion d'évoquer une des particularités de leurs statut quand on a précisé qu'après que l'exercice du droit de grève leur eut été refusé en 1964, une loi de 1984 était intervenue pour leur en accorder le bénéfice sous réserve du respect des obligations s'attachant à l'existence d'un service minimum. On sait malheureusement ce qu'il est advenu de cette dernière exigence à l'occasion de mouvements sociaux divers.

Mais bien d'autres éléments de particularisme peuvent être cités.

Ils s'expliquent pour beaucoup par les caractéristiques de l'activité exercée.

Pour l'essentiel, celles-ci sont les suivantes.

Il s'agit d'une activité technique, visant à rendre un service à une catégorie bien définie d'usagers, qui doit être exercée en continu, et qui est assimilable à la gestion d'un monopole.

a) Technicité et personnels

① Technicité et catégories de personnel

De la technicité des activités de navigation aérienne, il découle d'abord que les personnels de la navigation aérienne sont, pour l'essentiel, répartis dans des corps d'ingénieurs et de techniciens correspondant à chacun des métiers nécessaires au bon fonctionnement des opérations.

Dans la présentation retenue par les fascicules budgétaires, on estime à 7.134 emplois le nombre des effectifs concourant à la navigation aérienne, dont :

- 179 ingénieurs de l'aviation civile –IAC– ;¹
- 765 ingénieurs d'études et d'exploitation de l'aviation civile –IEEAC– ;²
- 3.538 ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne –ICNA–, qu'on nomme dans le langage courant les "aiguilleurs du ciel" ;
- 1.245 ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne –IESSA– ;
- 1.369 techniciens d'études et d'exploitation de l'aviation civile –TEEAC– ;
- 38 agents des cadres territoriaux en poste outre-mer.

¹ Il semble que les fascicules budgétaires surestiment le nombre des IAC dépendant de la DNA qui serait en fait de 93.

² Même surestimation que celle précédemment dénoncée puisque le chiffre des IEAAC dépendant de la DNA serait en réalité de 481.

Cette structure des personnels n'est pas indifférente :

- **chaque agent de la navigation aérienne est dépositaire d'un savoir-faire technique, d'un métier auquel s'attache toute une culture professionnelle vécue comme très porteuse d'identité ;**

- **chacun des corps identifiés exerce un métier particulier, ce qui provoque un cloisonnement administratif très fort : il est frappant d'observer combien, malgré leur proximité topographique et leur contribution à une activité commune, les personnels des salles de contrôle et des salles techniques communiquent peu ensemble ;**

- **enfin, l'appartenance à un des corps évoqués est souvent définitive : les métiers de la navigation aérienne sont finalement assez peu nombreux et la formation des personnels qui les exercent ne favorise guère la mobilité interne.**

Le cloisonnement entre les différents corps de la navigation aérienne, s'il est bien réel dans l'exercice quotidien de la profession, ne cède pas moins devant la réalité suivante : chacun des corps est indispensable à l'exercice de la mission d'ensemble de la navigation aérienne. Cette donnée exerce des contraintes en termes de gestion des personnels. Quoique les fonctions exercées par chacun supposent des sujétions et des formations variables, un effet de contagion des aménagements statutaires destinés initialement à l'une des composantes des personnels vers l'ensemble des autres catégories a tendance à se produire inévitablement.

② Technicité et rémunérations des personnels

La technicité des personnels a également des incidences sur le plan de la rémunération des personnels.

Ceux-ci bénéficient en effet d'une impressionnante série de primes de technicité.

Les primes spéciales sont les suivantes :

- **la prime de technicité,**

- **la prime d'activité et de haut niveau des ingénieurs versée aux IAC et IEEAC pour l'essentiel,**

- la prime de haute technicité des ingénieurs qui concerne un effectif de vingt IAC,
- la prime d'exploitation qui est versée aux ICNA, IESSA et TEEAC,
- l'indemnité spéciale de qualification qui concerne les ingénieurs du contrôle et les techniciens, et qui est modulée,
- la prime d'évolution des qualifications concernant les IESSA,
- les primes de fonction informatique,
- les primes de corps techniques,
- et l'indemnité pour adaptation particulière.

Il est remarquable que le montant de ces primes fixé à 763,5 millions de francs dans le budget pour 1995 représente à lui seul près de 61 % des rémunérations directes versées aux personnels de la navigation aérienne.

⊕ Technicité et évolution des métiers

Si chaque Français est un président en puissance, chaque technicien rêve d'être un ingénieur.

C'est sans doute cette considération qui a conduit à attribuer en 1989 aux officiers du contrôle aérien la qualité d'ingénieur et à les faire entrer par là même dans la catégorie A du statut général de la fonction publique.

Une année plus tard, une semblable évolution devait intervenir au bénéfice des électroniciens de la sécurité aérienne.

Désormais, seuls moins de 20 % des personnels de la navigation aérienne appartiennent à d'autres catégories que la catégorie A.

Sans remettre en cause l'excellence professionnelle des personnels français de la navigation aérienne, il faut bien observer que la reconnaissance de leur technicité a été poussée plus loin que dans bien des pays étrangers.

Outre ses effets sur les charges salariales du système de navigation aérienne, cette reconnaissance a conduit à allonger la période de formation des personnels dans un contexte où, pourtant, l'on s'inquiétait des pénuries de personnels.

• En dehors de ces incidences en termes de dynamisme des carrières, le contexte technique de l'activité des personnels de la navigation aérienne rend l'évolution de leurs métiers très sensible aux progrès de la technologie.

Le malaise perceptible chez les personnels électroniciens —qui se traduit par un mouvement permanent de grève larvée— provient très certainement des progrès réalisés dans le secteur informatique.

Il est clair que les évolutions technologiques en cours sont de nature à minimiser à terme la contribution de l'homme aux systèmes de navigation aérienne. Il est clair également que cette évolution, encore virtuelle, suscitera des réticences très fortes chez des personnels dont les conditions de travail seront profondément modifiées.

Il n'apparaît pas que la politique de recrutement menée par la DNA prenne en considération ces virtualités. D'autre part, en choisissant d'accroître les capacités du système en augmentant le volume du personnel, ne risque-t-on pas d'être confronté, dans un délai relativement bref, à de douloureuses restructurations du personnel ?

b) Prérogatives, sujétions et personnels

L'activité de contrôle de la navigation aérienne consiste à rendre un service à une catégorie bien définie d'usagers. Ce service doit être rendu en continu. Il est géré comme un monopole de fait.

Cet ensemble de caractéristiques exerce des effets importants sur les conditions de délivrance des prestations de l'administration de la navigation aérienne.

① La gestion d'un monopole de fait au service d'usagers bien définis

Le fait de gérer la navigation aérienne dans un contexte de monopole de fait confère aux gestionnaires du système des prérogatives exceptionnelles. Ils se retrouvent en situation d'imposer aux usagers telles décisions qu'ils leur semblent bon de prendre et les tarifs suivent les besoins de financement découlant des capacités qu'ils décident de mettre en oeuvre.

En même temps, cette situation renforce considérablement le pouvoir de négociation des fonctionnaires appelés à exercer le contrôle de la navigation aérienne.

Faute d'une application rigoureuse des dispositions encadrant leur droit à l'exercice du droit de grève, leur pouvoir d'expression de leurs revendications est presque sans limites.

Face à ces réalités, la situation des usagers est celle d'une "clientèle captive". Encore convient-il d'observer que le terme de clientèle est impropre. Car si les usagers de la navigation aérienne aimeraient se sentir "clients" du système, ce qui leur permettrait d'exercer un pouvoir d'influence sur ce dernier, force est de constater qu'ils ne sont que des usagers et encore des usagers obligés.

De cette situation découlent bon nombre d'abus et de malentendus.

Les abus seront évoqués au fil de ce rapport. Les malentendus sont patents. Ils conduisent à la dégradation des relations entre la DGAC et les transporteurs aériens dénoncée par la Cour des comptes. Ils se manifestent également par une incompréhension chronique entre les opérateurs de la navigation aérienne et ceux du transport aérien.

Des mesures énergiques doivent être prises pour remédier à cette situation, la première étant l'instauration d'une véritable communication.

② Un service géré en continu

La continuité du service de la navigation aérienne suppose sa permanence 24 heures sur 24.

Ceci impose des sujétions fortes aux personnels concernés.

Ces sujétions sont d'abord compensées par le régime indemnitaire des personnels qui prévoit en particulier le versement :

- d'une indemnité pour travail de nuit d'un montant en 1995 de 5,4 millions de francs ;

- et d'une compensation pour adaptation particulière, créée à la suite du protocole du 3 novembre 1994, dont le montant est estimé à 30 millions de francs.

Ces sujétions sont en outre compensées par l'octroi d'un statut particulier; Par exemple, la loi n° 89-1007 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne octroie aux ICNA le bénéfice d'un départ en retraite à 55 ans et la jouissance immédiate d'une pension civile à 50 ans pour les ICNA ayant accompli quinze ans de services actifs.

B. UN FINANCEMENT PARTICULIER : LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE ET LES REDEVANCES

L'historique du financement des activités de navigation aérienne peut être résumée ainsi.

1970 : Accord multilatéral relatif à la perception des redevances de route (8 septembre 1970)

1972 : Institution de la redevance de route (28 avril 1972)

1985 : Création du BANA ¹ (1er janvier 1985)

Institution de la RSTCA ² (1er septembre 1985)

Recours devant le Conseil d'Etat contre le décret RSTCA (14 octobre 1985)

1988 : Arrêt du Conseil d'Etat confirmant le décret RSTCA (21 octobre 1988)

1990 : Suppression des exonérations accordées sur la RR aux vols intérieurs (commencée en 1989)

1992 : Création du BAAC (1er janvier 1992)

1993 : Recours devant le Conseil d'Etat contre les arrêtés fixant les taux unitaires 1993 (26 février 1993)

Recours devant le Conseil d'Etat contre les arrêtés fixant les taux unitaires 1994

On peut constater que le principe d'un financement par redevances a été adopté avant que ne soit créé le budget annexe de la navigation aérienne – le BANA –, prédécesseur du budget annexe de l'aviation civile – le BAAC –.

Les redevances figurent, comme le rappelle l'article 3 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, au nombre des ressources permanentes de l'Etat. Elles permettent de rémunérer les services rendus par lui.

¹ Budget annexe de la navigation aérienne.

² Redevance pour services terminaux de contrôle et d'approche.

La rémunération ainsi prévue ne peut-être établie et perçue que si elle est instituée par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé (article 5 de l'ordonnance suscitée).

La formule du budget annexe, quant à elle, permet de déroger à certains grands principes budgétaires.

En application de l'article 18 de l'ordonnance, elle permet l'affectation de certaines recettes à des dépenses. L'article 22 précise que les services dotés d'un budget annexe peuvent gérer des fonds d'approvisionnement, d'amortissement, de réserve et de provision.

Du fait de son caractère dérogatoire, créer un budget annexe n'est envisageable que sous certaines réserves énoncées par l'article 20 de l'ordonnance qui dispose : "les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes."

Autrement dit, un budget annexe ne peut abriter que des opérations financières concernant des services menant essentiellement des activités de production de biens ou de services contre rémunération de celles-ci.

Cette disposition pose à l'évidence toute une série de problèmes que la jurisprudence s'est efforcée de résoudre.

Il est clair que tant la lettre que l'esprit de l'ordonnance excluent que des opérations financières de services ne menant pas essentiellement des activités de production de biens ou services contre paiement d'un prix figurent dans un budget annexe les opérations financières relatives à des activités régaliennes de l'Etat.

CHAPITRE II

REDEVANCES ET BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE :

DES FACILITES MAIS AUSSI DES EXIGENCES

La formule du budget annexe permet d'affecter les contributions provenant des usagers du service au financement du service rendu. Elle permet en outre aux gestionnaires du service d'emprunter afin de financer les dépenses en capital.

Incontestablement, la formule du budget annexe permet d'adapter le service aux besoins exprimés par les usagers. Comme le remarquait M. Philippe Jaquard, directeur de la navigation aérienne, la montée en charge du budget depuis 1985 -date de création du budget annexe de la navigation aérienne (le BANA)- a permis une mise à niveau des moyens.

La création du budget annexe de l'aviation civile -le BAAC- par l'article 125 de la loi de finances pour 1991, en remplacement du BANA a d'ailleurs répondu au souci d'éviter qu'une DGAC à deux vitesses perdure.

C'est assez dire les délices de la formule du budget annexe.

Mais ces délices peuvent être de vrais poisons.

C'est le cas lorsque l'augmentation des dépenses de service ne répond pas au souci de satisfaire les besoins des usagers et leur impose des contributions excessives, sans rapport avec la réalité du service rendu.

Une telle évolution est susceptible de se produire sous l'effet de deux phénomènes :

- l'imputation aux usagers de charges ne correspondant pas au service qui leur est rendu ;

- un défaut de gestion des dépenses du budget annexe dont l'augmentation tendancielle peut être d'autant plus élevée que son financement est assuré.

Il faut déplorer que le BAAC n'ait pas su éviter ces deux écueils.

I. LE BAAC, UN BUDGET ILLISIBLE

Telles qu'elles ressortent des fascicules budgétaires, les dépenses de navigation aérienne s'élèveraient en 1995 à 4,791 milliards de francs.

La Cour des Comptes dans son rapport de 1994 a eu l'occasion d'observer que :

« 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. »

Et de fait, le rattachement à l'action « Direction générale » de maintes dépenses exposées en réalité à des fins de contrôle aérien ne permet pas de déterminer directement les coûts de cette dernière mission.

Après une reconstruction du budget, on peut évaluer les coûts engagés à ce titre comme suit :

Dépenses dénommées de navigation aérienne dans les fascicules budgétaires

(en millions de francs)

Chapitres	Dépenses d'exploitation	Crédits de paiement
60-00	Achats et services	463,5
61-01	Informatique et télématique	61,7
64-03	Rémunération des personnels titulaires et contractuels	1 208,7
64-06	Primes et indemnités	781,3
65-01	Prestations des organismes extérieurs	1 037,5
65-03	Subventions diverses	100

Investissements

Chapitres		Autorisations de programme	Crédits de paiement
82-01	Etudes et équipements	1.399	1.139
TOTAL		1.399	4.791,7

Evaluation des dépenses non dénommées de navigation aérienne pouvant être rattachées à cette mission

Dépenses d'investissement

Chapitres	Dépenses d'exportation	Crédits de paiement
81-00	Amortissement financier	133,5
68-01	Dotations aux amortissements	629,2
66-00	Charges financières	160,0
Total		923,0

Les investissements de navigation aérienne égalent 75 % du total des investissements en 1995 : on considère que 75 % des charges financières, des dotations aux amortissements et des amortissements financiers peuvent être imputés à la navigation aérienne.

Autres dépenses de personnel

Dans le total des rémunérations des personnels, celles versées au titre de la navigation aérienne en représentent 82 %. Si on estimait à ce pourcentage la quote-part des dépenses de personnels rattachés au poste Direction générale revenant à la navigation aérienne, le montant des autres dépenses de personnel à réintégrer serait, pour les chapitres 64-04 à 64-12, excepté les chapitres 64-05 et 64-06, de 777,7 millions de francs.

Cette somme doit être minorée pour tenir compte des rémunérations versées aux personnels d'Outre-mer qui ne sont pas imputées dans les

redevances de métropole, et de ce que les agents des structures territoriales ne collaborent pas exclusivement aux tâches de navigation aérienne.

Moyennant ces réserves, le pourcentage approché des dépenses de navigation aérienne dans le total des dépenses du budget annexe de l'aviation civile serait de 83 %, soit un montant de l'ordre de six milliards de francs.

Ces chiffres doivent être comparés avec l'évaluation mentionnée dans les fascicules budgétaires qui font état d'un total de charges égal à 4,791 milliards de francs inférieur de près de 20 points aux charges réelles de contrôle aérien.

Une autre comparaison peut être établie avec l'estimation par la DNA des coûts du service de navigation aérienne imputables aux usagers pour 1995 qui fait état d'un montant de 5,576 milliards de francs.

Les documents budgétaires entretiennent la plus grande confusion quant à la nature des dépenses qu'ils sont pourtant censés présenter.

Cette carence est particulièrement mal venue s'agissant d'un budget annexe.

La présentation des crédits opérée dans les fascicules budgétaires interdit en effet d'isoler le montant des dépenses propres à la navigation aérienne, et en conséquence, de vérifier la justification des financements prélevés auprès des usagers et, finalement, de vérifier le bien-fondé du recours à la formule du budget annexe.

Il est en particulier impossible, compte tenu des incertitudes relevées, de déterminer les conditions de répercussion des coûts du service rendu aux usagers.

Les redevances pour service rendu perçues auprès des usagers s'élèvent à 4,250 milliards de francs pour les redevances de route et 944 millions de francs pour les RSTCA soit un total de 5,194 milliards de francs.

Sans, à ce stade, se prononcer sur la pertinence et la justification de l'imputation aux usagers de chacune des charges que la DNA considère comme découlant de son activité de navigation aérienne, il convient d'observer que selon le chiffre des dépenses de navigation aérienne qu'on retient, le produit des redevances est ainsi :

- soit supérieur au coût du service rendu ;
- soit inférieur.

C'est, en réalité, cette dernière situation qui prévaut. Elle n'est pas contraire aux dispositions légales -si le montant des redevances perçues auprès des usagers ne peut excéder le coût du service rendu, il peut lui être inférieur- mais elle est très éloignée de la situation habituellement décrite et réprouvée.

L'explication est simple : le financement par les usagers est cantonné grâce au recours à l'emprunt qui permet en outre de reporter sur l'avenir une part des coûts du système de navigation aérienne en France.

Il y a là au demeurant une vraie difficulté qui mérite qu'on s'y arrête un instant.

Le financement par emprunt d'une partie des dépenses d'un budget annexe est une latitude qu'offre cette formule dérogatoire.

Cette latitude a été largement utilisée -trop largement sans doute- comme le montre l'alourdissement très préoccupant des charges financières depuis 1990. Ces dernières sont passées entre 1990 et 1995 de 201 à 330 millions de francs, soit un accroissement de 10,4 % l'an.

La faiblesse du taux d'autofinancement des dépenses en capital -moins de 50 % dans le budget 1995- combinée à des taux d'intérêt réels élevés ont produit ce résultat préoccupant.

Mais, au-delà même de ces considérations, il y a lieu de se demander si l'autofinancement, dès lors qu'il résulte d'un excès du produit des redevances perçues auprès des usagers par rapport aux dépenses de fonctionnement, de la totalité des dépenses d'études et d'équipement auxquelles il pourvoit est conforme au droit budgétaire.

On y reviendra longuement dans quelques lignes : il doit exister une relation de proportionnalité entre les redevances demandées aux usagers et les coûts du service rendu.

Or, il est clair que par nature, nombre d'études et d'investissements financés une année donnée ne rendent aucun service aux usagers cette année là.

C'est d'ailleurs sur la base de ce raisonnement que le directeur de la navigation aérienne rappelait au directeur général de Météo France la règle Eurocontrol précisant que seuls les investissements en service opérationnel peuvent être pris en compte dans les redevances de navigation aérienne.

En conséquence, se pose la question de la justification du niveau d'autofinancement des dépenses en capital choisi par la DNA.

Au-delà même, la question de l'adéquation de la formule du budget annexe aux objectifs recherchés et à une saine gestion financière reste en suspens.

Votre rapporteur considère que, sous réserve d'un traitement comptable adapté, il est normal que l'activité de recherche et d'investissements trouvent un financement assis largement sur des ressources propres.

Mais en même temps il est amené à observer que cet objectif se concilie mal avec les principes qui régissent les redevances et les budgets annexes.

Il y voit une difficulté substantielle de nature à fragiliser excessivement le système actuel de financement de la navigation aérienne.

II. LES REDEVANCES : UN SYSTÈME FRAGILE

Si le financement des activités de la navigation aérienne à partir de redevances perçues par les usagers est largement répandue, il faut toutefois observer que ce n'est pas le seul système pratiqué dans le monde ou imaginable.

A titre d'exemple, les Etats-Unis financent leur navigation aérienne en taxant les passagers. Leur système est donc proche de l'application d'une accise, véritable impôt indirect.

La mise en oeuvre d'un système de financement par application d'un prix pourrait être envisagée également sous quelques réserves.

En France, c'est aux redevances que revient de financer le service rendu par l'administration aux usagers.

Il existe deux redevances :

- la redevance de route qui est due pour un vol traversant l'espace aérien contrôlé ;**
- la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) qui est due par un usager au titre d'un atterrissage et d'un décollage jusqu'à une distance de 20 kilomètres autour des aérodromes.**

A. LE CALCUL DES REDEVANCES

Le calcul des redevances suppose d'abord d'évaluer les coûts du service de la navigation aérienne.

Les coûts pris en compte sont les suivants :

Une première catégorie de coûts est celle qui correspond aux coûts du périmètre du BANA.

Coûts internes du périmètre BANA en 1995

(en millions de francs)

	1995	
	Montant	% du total
Personnel	2 234,00	58,40
Fonctionnement	434,00	11,30
Amortissements	829,00	21,70
Intérêts	330,00	8,60
Total	3 827,00	100,00

Les charges du contrôle aérien ne se résument pas aux coûts analysés plus haut.

Doivent y être ajoutés :

- des coûts d'autres organismes de la DGAC participant à l'activité de contrôle aérien ;

- et des coûts externes représentant la charge supportée par la DGAC du fait de la mise à contribution par elle de partenaires extérieurs pour l'accomplissement de sa mission de contrôle aérien.

**Décomposition des coûts des autres organismes de la DGAC
concourant à la navigation aérienne pour l'année 1995**

(en millions de francs)

	Contrôle en route	Contrôle d'approche	TOTAL
Services centraux	171	50	221 <i>(1)</i>
Ecole Nationale de l'aviation civile	178	20	198 <i>(2)</i>
Service d'exploitation de la formation aéronautique	49	15	64
TOTAL	398	85	483

(1) Sur un total de 349 millions de francs (63,3 % de l'ensemble)

(2) Sur un total de 320 millions de francs (61,9 % de l'ensemble)

La computation des dépenses des services de la DGAC autres que ceux de la navigation aérienne mais concourant à cette mission présentée ici résulte d'une évaluation forfaitaire.

A l'avenir, on le verra, cette façon de faire devra être reconsidérée.

Décomposition des coûts externes

	Contrôle en route	Contrôle d'approche	TOTAL
Autres administrations dont	465	153	618
Défense	62	69	131
Equipement	55	54	109
Météo France	348	30	378
Aéroports de Paris	93	62	155
OFAC Suisse	202	0	202
Jersey	30	0	30
Bâle-Mulhouse	4	4	8
Eurocontrol	348	0	348
TOTAL	1 142	219	1 361

Les coûts externes de la navigation aérienne sont élevés. Ils représentent près du tiers de l'ensemble des coûts supportés directement par la DGAC à ce titre.

Cette forte proportion marque un recours à des prestataires extérieurs pour le moins significatif.

Parmi ceux-ci, les autres administrations occupent une place de choix puisque la part qui leur revient dans les coûts externes supportés par la DGAC est proche de 50 %.

Les prestations du **ministère de la Défense** au profit de la navigation aérienne coûtent 131 millions de francs en 1995. Elles consistent dans la mise en oeuvre des services de contrôle sur les aérodromes militaires assujettis à la RSTCA et dans la fourniture d'équipements de radio-navigation militaire.

Les prestations des services du **ministère de l'équipement** s'élèvent à 109 millions de francs en 1995 et consistent dans la réalisation de travaux de génie civil pour les besoins de la navigation aérienne tels que la création d'infrastructures nouvelles, le gros entretien des infrastructures existantes et l'entretien courant des bâtiments et des installations.

Le coût des prestations rendues par **Météo France** est très élevé avec 378 millions de francs en 1995.

Comme le total des crédits ouverts pour 1995 au titre de la Météorologie s'élevait à 1,178 milliard de francs, il est loisible d'évaluer que la contribution de la DGAC aux ressources de Météo France est égale au tiers de celle de l'Etat, ce qui est considérable.

Les relations entre la DNA et l'OFAC suisse conduisent à une dépense élevée égale à 202 millions de francs en 1995. La convention passée avec la partie suisse a été dénoncée.

La contribution de la France à Eurocontrol amène la DNA à exposer des dépenses importantes : 348 millions de francs en 1995.

La clé de répartition des contributions nationales est fixée en prenant en considération la valeur relative des redevances de navigation aérienne dans chaque Etat et la richesse économique relative du pays.

La contribution française s'élève ainsi à 45,5 millions d'écus en 1995 soit à un montant budgété de 300 millions de francs. Cette dépense doit être comparée avec celle occasionnée par un centre régional de navigation aérienne qui est de l'ordre de 250 millions de francs. Elle apparaît importante et a considérablement augmenté en dix ans.

Evolution de la contribution française à Eurocontrol
(en millions de francs)

1985	1990	1995
32,9	108,4	280*

* Pour un montant budgétaire de 300 millions de francs

Elle a été multipliée par plus de huit au cours des dix dernières années et a presque triplé entre 1990 et 1995. Dans la même période, l'augmentation estimée des coûts de navigation aérienne s'est élevée à 50 %. Il en résulte une augmentation très forte de la part de la contribution à Eurocontrol dans les coûts du contrôle aérien.

L'ensemble des coûts du service de la navigation aérienne imputables aux usagers est estimé à 5,576 milliards de francs en 1995, la prévision pour 1996 s'établissant à 5,978 milliards de francs, soit un accroissement de 7,2 %.

Mais, pour calculer les coûts à répercuter aux usagers, deux corrections doivent intervenir.

Il faut d'abord déduire du montant des coûts réels du service de la navigation aérienne les coûts occasionnés par les vols exonérés dont la liste suit.

Le trafic exonéré de redevances de navigation aérienne

- 1. Les vols effectués en totalité selon les règles du vol à vue**
- 2. Les vols se terminant à l'aérodrome de départ de l'aéronef et au cours desquels aucun atterrissage n'a eu lieu (vols circulaires)**
- 3. Les vols effectués par les aéronefs dont la masse maximale certifiée au décollage est inférieure à deux tonnes métriques**
- 4. Les vols civils effectués par les aéronefs qui sont la propriété d'un Etat, à condition que ces vols ne soient pas effectués à des fins commerciales et sous réserve de réciprocité**
- 5. Les vols militaires des Etats signataires de la convention Eurocontrol ou ayant conclu avec la France des accords de réciprocité**
- 6. Les vols de recherche et de sauvetage autorisés par un organisme compétent**
- 7. Les vols effectués en vue de vérifier ou de tester les équipements au sol utilisés ou destinés à être utilisés comme aide à la navigation aérienne**
- 8. Les vols d'essai effectués exclusivement en vue d'obtenir, de renouveler ou de maintenir le certificat de navigabilité d'un aéronef ou d'un équipement**
- 9. Les vols d'entraînement effectués exclusivement en vue d'obtenir, de renouveler ou de maintenir un brevet de pilote ou une qualification pour les personnels navigants**

On évalue ceux-ci à 271 millions de francs, soit 4,5 % du total des coûts du service.

Il faut ensuite appliquer un mécanisme correcteur qui consiste à tenir compte de phénomènes éventuels de sous-facturation ou, au contraire de sur-facturation, constatés à l'occasion de la gestion de l'année $n-1$. On obtient alors le montant des coûts du service rendu aux usagers susceptibles d'être facturés à eux. Une fois pris en compte le volume du trafic, on obtient le taux unitaire par division du montant des coûts par le nombre d'unités de service.

B. DES IMPUTATIONS CONTESTABLES ET CONTESTÉES

La confusion qui a résulté de la création du BAAC en remplacement du BANA a suscité force suspicions. N'allait-on pas profiter de cette innovation pour imposer aux usagers de contribuer à financer des coûts ne résultant pas du service de navigation aérienne ?

La question se pose, en particulier, de savoir le sort réservé au fonds de roulement du BANA à l'occasion de la création du BAAC. L'opacité qui a entouré ce passage ne permet pas de répondre à cette question avec certitude. Or, les enjeux sont importants.

La lourdeur de la gestion de trésorerie du BANA avait en effet conduit ce dernier à dégager des surcapacités financières non négligeables, les emprunts n'étant pas suffisamment ajustés aux recettes constatées. Sans que ce chiffre soit certain, on évoque l'existence d'un fonds de roulement de l'ordre du milliard de francs. La qualité de la DNA obligeait celle-ci à déposer ce fonds de roulement auprès des correspondants du Trésor qui ne lui versaient aucune rémunération en contrepartie. On doit d'ailleurs noter au passage combien ce système est pénalisant pour les usagers. On doit également s'interroger sur le devenir de cette trésorerie.

Quoi qu'il en soit, une série de recours ont été déposés auprès de la juridiction administrative qui considère que doit exister une relation de proportionnalité entre les taux des redevances et le coût du service rendu.

La Cour des Comptes a observé, quant à elle, que *«la formule du BAAC, budget annexe "élargi" englobant d'autres tâches de nature régaliennne antérieurement prises en compte dans le cadre du budget général de l'Etat, s'est effectuée dans des conditions qui ne respectent pas l'obligation de n'affecter le produit des redevances perçues qu'au seul financement des services rendus»*.

Votre rapporteur avait eu l'occasion en examinant le BAAC pour 1994, d'exprimer ses doutes en rappelant qu' *«il n'est pourtant nullement*

certains que ces principes soient parfaitement respectés dans le cas du budget annexe. L'hypothèse peut même être faite que le caractère relativement indolore de la pression fiscale sur les compagnies et sur les usagers du transport aérien soit mis à profit pour financer des dépenses qui n'ont qu'un lien distendu avec le transport aérien... ».

Le contrôle budgétaire auquel il a depuis procédé et qui est l'objet de ce rapport lui ont malheureusement permis de vérifier que ces doutes étaient justifiés.

a) L'arrêt du Conseil d'Etat du 10 février 1995

Rendu par la Section du Contentieux du Conseil d'Etat à la demande de la Chambre Syndicale du Transport Aérien, l'arrêt annule l'arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre des transports daté du 21 décembre 1992 fixant les conditions d'établissement et de perception de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne.

Cette décision est motivée par la violation par ledit arrêté d'une disposition de nature réglementaire figurant dans l'article R134-4 du code de l'aviation civile. Celui-ci dispose, en substance, que les services rendus par l'Etat pour la sécurité et la rapidité de la circulation aérienne à l'arrivée et au départ des aérodromes dont l'activité dépasse un certain seuil donnent lieu à rémunération. Il précise en outre le mode de calcul de la redevance qui représente cette dernière et, fait essentiel, que le taux unitaire normal de cette redevance doit tenir compte du coût national du service rendu.

Cette dernière précision est importante. Elle consacre d'abord le principe de la péréquation nationale des coûts engendrés par le contrôle aux abords des aéroports. Surtout, elle établit un principe de proportionnalité entre le tarif de la redevance et le coût du service rendu.

Pour annuler l'arrêté précité, le Conseil d'Etat invoque deux motifs.

➤ Le premier, technique, consiste à reprocher aux auteurs de l'arrêté de n'avoir pas établi la liste des aérodromes où les services de circulation aérienne rendus donnent lieu à rémunération en considération du seuil d'activité des bases aéroportuaires. En somme, l'administration se serait affranchie d'exercer son pouvoir d'appréciation qui est aussi, en droit public français, un devoir.

➤ Le second consiste à estimer qu'en imputant de façon forfaitaire une partie de l'ensemble des coûts supportés par la DGAC comme des coûts générés par le contrôle d'approche, l'administration n'est pas en mesure de justifier que la fraction des coûts ainsi imputée correspond bien à des charges auxquelles l'expose ledit contrôle.

Les conséquences de l'arrêt sont d'abord financières. En théorie, les redevances perçues sur la base de l'arrêté annulé devraient être rétrocédées aux usagers. Dans la pratique, il est envisageable qu'un règlement financier intervienne entre l'administration et les redevables ou encore que l'administration demande au parlement une validation législative des dispositions annulées.

Au-delà des conséquences financières immédiates, l'arrêt impose une contrainte nouvelle à la DGAC : celle de répartir finement les charges qu'elle supporte entre ses différentes missions. Cela implique la mise en oeuvre d'une comptabilité analytique très précise. Le Parlement qui comprend bien que la délimitation précise des charges impliquées par la mission de contrôle aérien peut être sujette à des débats et ne constitue pas une science précise ne peut toutefois que se satisfaire de voir consacrées ses observations sur la nécessité d'une clarification budgétaire.

Dernière conséquence, l'arrêt du Conseil d'Etat a eu pour effet d'amener la DGAC à réviser la liste des aéroports où le contrôle aérien donne lieu à la perception de redevances. Ainsi, le nombre des aérodromes assujettis à la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne est-il passé de 93 en 1993 à 63 en 1994. Il va de soi qu'une telle évolution pourrait peser lourd dans les décisions actuellement à l'étude concernant le maintien ou le retrait de personnels de la DGAC sur un certain nombre d'aérodromes.

Il faut observer qu'un autre recours ayant été intenté contre les décisions réglementaires relatives aux redevances de route, le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent considérant que leur établissement et leur recouvrement étant assurés par Eurocontrol, les décisions de celle-ci échappaient à sa compétence territoriale.

Cependant, il est douteux que les requérants ne trouvent pas de juge et l'importance des sommes en jeu est de nature à poser des problèmes financiers très graves à la DNA.

b) Des imputations problématiques

Une série de coûts considérés par la DNA comme imputable aux usagers de la navigation aérienne suscite des interrogations.

Les prestations du ministère de la Défense au profit de la navigation aérienne coûtent 131 millions de francs en 1995. Elles consistent, comme indiqué précédemment, dans la mise en oeuvre des services de contrôle sur les aérodromes militaires assujettis à la RSTCA et dans la fourniture d'équipements de radio-navigation militaire.

Elles ne font l'objet d'aucun reversement au ministère de la Défense de la part de la DNA.

Cette situation budgétairement hétérodoxe a été dénoncée par la Cour des Comptes. Elle a fait l'objet des précisions suivantes de la part de la DGAC.

«Le ministère de la défense fournit à la DGAC du contrôle d'approche (sur les aérodromes mixtes où il est affectataire principal) des informations radar, du gardiennage (gendarmerie du transport aérien), des moyens de radionavigation (VOR et DME civils).

L'évaluation financière de ces prestations réciproques est un problème qui a été soulevé dès les premiers projets de budget annexe de la navigation aérienne, en 1982. Plusieurs tentatives ont déjà eu lieu, aucune n'ayant abouti.

Sur la base de sa comptabilité analytique, la DGAC estime à 131 millions de francs le coût des prestations de navigation aérienne qui seront fournies en 1995 par le ministère de la défense 'c'est ce montant qui a été pris en compte dans les assiettes prévisionnelles de 1995).

Réciproquement, les exonérations qui seront accordées aux aéronefs militaires en 1995 peuvent être évaluées à 145 millions de francs (montant constaté en 1993).

La DGAC n'est pas opposée à ce que les prestations réciproques qu'elle échange avec le ministère de la défense soient valorisées et contractualisées par une convention financière».

Si le budget annexe devait être maintenu, une telle clarification serait plus que souhaitable.

La convention encadrant les relations entre la DNA et l'OFAC suisse a été dénoncée.

La contribution française était justifiée en principe par les missions de contrôle aérien effectuées par la partie suisse à partir de Genève sur une partie de l'espace aérien français.

Sur le plan des coûts, il semble que l'OFAC suisse ait pris l'habitude de facturer à la DNA des coûts non réellement imputables à sa mission de contrôle de l'espace aérien français.

En outre, l'obligation où se trouve l'organisation suisse d'amortir ses coûts fixes sur un nombre restreint de mouvements aériens conduirait Swisscontrol à pratiquer des tarifs plus élevés qu'en France.

La DNA chiffre l'économie réalisable du fait d'une réorganisation des relations franco-suisse à 100 millions de francs.

Si l'argumentaire de la DNA devait être tenu pour justifié il y a lieu d'observer qu'en intégrant dans le passé dans les coûts imputables aux usagers la dépense résultant de ses relations avec l'OFAC, la DNA a surestimé les charges à imputer aux usagers.

La contribution de la France à Eurocontrol amène la France à être le premier contributeur à cette organisation avec l'apport de 26,4 % de l'ensemble des contributions des Etats membres. Elle est suivie par l'Allemagne (23,7 %) et le Royaume-Uni (20,8 %). Le quatrième contributeur, la Belgique, ne verse que 4,3 % du montant global des contributions nationales.

L'intégration de la totalité de la contribution française à Eurocontrol dans les coûts du service de navigation aérienne n'apparaît conforme ni à la jurisprudence du Conseil d'Etat, ni aux recommandations de l'OACI.

A l'évidence, une proportion importante des dépenses d'Eurocontrol ne rend aucun service actuel aux usagers du contrôle aérien.

En outre, une partie de la contribution française sert à financer des services rendus, en particulier, à deux Etats membres de la CEAC très actifs dans le domaine aérien : l'Espagne et l'Italie. Ces derniers, en s'abstenant d'adhérer à Eurocontrol ont adopté une attitude de "passager clandestin" qui leur a permis d'économiser des efforts financiers reportés sur les membres d'Eurocontrol.

Quelques évaluations doivent être citées.

L'adhésion de l'Espagne, l'Italie et la Slovénie allégerait la contribution française de 64 millions de francs tandis que celle des Etats de la CEAC se traduirait par une économie de 94 millions de francs. Quant à elle, la participation des Etats de la CEAC au financement de la CFMU et d'EATCHIP diminuerait notre contribution de 84 millions de francs.

Les relations entre la DNA et Météo France sont précisées par une convention du 24 mai 1994. Mais les conditions d'application de celle-ci ne paraissent pas satisfaisantes ainsi qu'en témoigne les contestations auxquelles ont donné lieu la mise au point du protocole financier pour 1995.

Le directeur de la Navigation Aérienne estimait la sur-évaluation des coûts opérée par Météo France à environ 30 millions de francs en 1995. Pour cela, il se fondait sur :

- une surestimation par Météo France de ses coûts d'investissements, les amortissements dépassant de 200 MF leur valeur réelle et sur une valeur excessive du ratio imputé à ce titre aux usagers aéronautiques (32 %);

- sur la prise en compte de coûts au titre de satellites non encore en service opérationnel et sur une surévaluation du ratio imputé à ce titre aux usagers aéronautiques ;

- enfin, sur une sous-estimation des coûts de fourniture d'informations météorologique aux vols VFR qui ne sont pas assujettis aux redevances de navigation aérienne et doivent ainsi prendre en charge l'intégralité des prestations qui leur sont fournies.

La répartition des dépenses entre celles qui résultent des services de route et celles qui sont liées aux services d'approche est également contestée périodiquement.

En l'état, les données comptables ne paraissent pas permettre d'infirmer ni de confirmer que les coûts exposés pour le service en route soient surestimés.

Pour être complet, il faut indiquer que l'existence d'un taux unitaire national de la RSTCA a été validé par l'arrêt du Conseil d'Etat "Syndicat national des transporteurs aériens" du 21 octobre 1988 ce qui a pour effet d'asseoir solidement le mécanisme de péréquation mis en place par les pouvoirs publics.

Malgré cette dernière précision, les ambiguïtés relevées plus haut conduisent à fragiliser excessivement le système des redevances.



Il va de soi que l'adoption d'un autre système de financement permettrait de résoudre l'ensemble des difficultés mentionnées.

Quelle pourrait être la nature d'un dispositif alternatif ?

Un financement par les taxes ou accises serait un retour en arrière.

Il obligerait à sortir de la formule du budget annexe, l'affectation de taxes à un budget annexe pouvant être jugée non conforme à la législation budgétaire.

Surtout, sans modification apportée à l'organisation administrative de la navigation aérienne, les recettes ainsi instituées seraient versées au budget général ce qui ne laisserait pas de faire planer de sérieuses menaces sur le financement des activités de navigation aérienne.

Le recours à une autre organisation des structures de la navigation aérienne permettrait de lever ces difficultés. Elle permettrait de financer lesdites activités au moyen de recettes tirées de l'application d'un prix ce qui serait de nature à sortir le financement de la navigation aérienne du carcan -et peut-être des facilités- des redevances.

DEUXIEME PARTIE

LE RENFORCEMENT DES MOYENS OPERATIONNELS DE LA NAVIGATION AERIENNE

Au cours de la décennie écoulée, les moyens opérationnels de la navigation aérienne ont été significativement augmentés. Les moyens humains ont connu une forte augmentation numérique. Les équipements ont été fortement renforcés.

L'avenir immédiat tel qu'on peut l'estimer à partir du plan d'action de la DNA 1995-1999 et du protocole 1994-1997 devrait enregistrer une nouvelle augmentation des moyens.

L'appréciation des résultats d'une telle politique est nécessairement nuancée. Elle doit considérer des données opérationnelles mais aussi des données économiques. Elle doit être menée en fonction d'exigences d'efficacité mais aussi d'efficience.



Quelques données permettent d'illustrer l'importance économique d'un fonctionnement correct et efficient des systèmes de contrôle de la navigation aérienne.

On estime ¹ le coût des retards dus au contrôle aérien à un montant variant de 1,2 à 2 milliards d'écus.

¹ Source : Communication de la commission des Communautés européennes au Conseil et au Parlement européen sur la congestion et les situations de crise dans le trafic aérien.

En outre, la part des charges résultant de l'accès aux systèmes de navigation aérienne dans l'ensemble des coûts d'exploitation des transporteurs aériens a beaucoup progressé et devient très significative. Selon les chiffres de l'AEA elle est passée pour les services intraeuropéens de 3,8 à 5.6 % entre 1986 et 1994 et peut même représenter jusqu'à 20 % du coût total pour les services régionaux.

Selon ses responsables, la croissance des coûts de navigation aérienne aura été, pour Air France, de 26 % entre 1990 et 1994 alors que le trafic n'a lui augmenté que de 4 % au cours de cette période. Les coûts du service de navigation aérienne s'élèveraient ainsi à 30 % du budget carburant de la compagnie et à quelques 4,3 % de ses dépenses d'exploitation.

Pour Air Inter, la montée en charge du coût des redevances se révèle encore plus spectaculaire : leur coût aura été multiplié par 12 entre 1985 et 1994.

Mais les compagnies nationales ne sont pas les seules concernées puisque les compagnies étrangères financent 50 % du total du BAAC.

Face à ces données, les responsables de la navigation aérienne ont coutume de mettre en avant deux arguments.

Le premier consiste à estimer que tant que le montant des investissements effectués dans les systèmes de navigation aérienne reste inférieur aux coûts supportés par les compagnies en raison des retards dus à ces systèmes ces investissements sont justifiés. Cet argument ne serait recevable que si des gisements de productivité ne pouvaient être mobilisés aux fins d'améliorer les performances du contrôle aérien ou (et) que si les investissements réalisés étaient vraiment de nature à accroître les performances des systèmes.

Le présent rapport amène à douter que ces deux réserves puissent être tenues pour négligeables.

Le deuxième argument consiste à mettre en valeur la modicité relative des taux unitaires de redevance pratiqués en France. Et d'en conclure que le système français serait moins coûteux que ceux de nos principaux voisins.

De fait, la lecture du tableau suivant le confirme, le taux unitaire moyen des redevances est, en France, l'un des moins élevé en Europe

(en écus)

Etats	Taux unitaire
Belgique	85
Hollande	58
Suisse	71
Allemagne	71
Autriche	54
France	63
Portugal	43
Espagne	50
Grèce	27
Irlande	24
Turquie	31
Royaume Uni	97

Mais il ne faut pas oublier que la valeur du taux unitaire des redevances dépend non seulement des coûts du service rendu, mais aussi du nombre d'unités de service mobilisés par le trafic.

Plus celles-ci sont nombreuses, plus le montant unitaire des redevances peut être faible. La France, en raison de l'étendue et de la localisation de son espace aérien, bénéficie naturellement d'un fort courant de trafic.

Selon la Direction de la navigation aérienne (DNA), le nombre des unités de service taxables y est de 43,15 millions (33,04 au titre de l'approche, 10,11 au titre de la redevance en route).

Pour la seule redevance de route, le nombre d'unités de service en France s'élèvent à 21 % du total de celles générées dans l'espace aérien

d'Eurocontrol. Par comparaison, la part des coûts du contrôle aérien en France dans le total des coûts du contrôle aérien dans les Etats adhérents à Eurocontrol s'élève à 25 %.

Comparaison du nombre d'unités de services et du coût du contrôle aérien en route dans les Etats (en % du total) membres d'Eurocontrol

Pays	Nombre d'unités de service	Coût du service de navigation aérienne
France	21	25
Royaume-Uni	13	19
Allemagne	14	18
Espagne	12	10
Turquie	7	4
Belgique-Luxembourg	3	4
Pays-Bas	3	2
Hongrie	3	1
Reste	24	17
Total	100	100

Source Direction de la navigation aérienne

Il est délicat de tirer du tableau qui précède des enseignements catégoriques, d'autant qu'ils ne concernent que le contrôle en route.

Cependant, on peut en dégager le constat que l'efficacité économique des organisations de navigation aérienne n'est pas comparable en France et en Allemagne, et que de ce point de vue, l'Espagne réalise une remarquable performance. Cette dernière observation est d'ailleurs importante car l'Espagne se présente comme concurrente de notre pays dans une partie de l'espace aérien contrôlé par le centre d'Aix-en-Provence.

Avec un nombre d'unités de service inférieur de 35 points au nôtre, l'Allemagne impose à ses usagers des redevances de route d'un taux unitaire supérieur de, seulement, 18 %. Si, dans ce pays, le nombre d'unités de service

atteignait le niveau français, le taux unitaire des redevances de route y serait de 60,6 écus, à comparer avec un taux unitaire de 66 écus en France.

Il diminuerait en Allemagne de 18,4 écus et le taux unitaire y serait alors inférieur au taux français, l'écart étant de 5,4 écus.

La modicité relative des taux unitaires de redevance dans notre pays ne doit donc pas faire illusion. Elle ne sanctionne pas une meilleure efficacité de la navigation aérienne en France. Elle n'est que la conséquence d'une valorisation d'un avantage géographique incomparable.

Au demeurant, une observation doit être faite pour mettre en évidence une caractéristique particulière aux redevances de navigation aérienne en France qui les distinguent des redevances allemandes, autrichiennes ou anglaises : **leur non-assujettissement à la TVA.**

Cette situation qui résulte de l'application de textes d'origine communautaire -ceux-ci excluent de l'assujettissement à la TVA des prestations rendues par des « personnes essentiellement publiques »- a pour conséquence un renchérissement pour les compagnies aériennes du coût d'accès au service de la navigation aérienne.

En effet, selon les responsables de la DNA, l'application de la TVA aux redevances qui permettrait à la DNA de « récupérer » la TVA qu'elle supporte pour ses dépenses d'équipement autoriserait une baisse des tarifs de navigation aérienne de l'ordre de 5 %.

Il en résulterait une économie sur les coûts d'exploitation des compagnies aériennes en proportion directe avec l'importance des charges supportées par elles au titre de la navigation aérienne française.

Autant dire que le non-assujettissement des redevances de navigation aérienne à la TVA en France pénalise plus particulièrement les compagnies nationales par rapport à leurs concurrents anglais ou allemands qui eux évoluent dans un système de redevances soumises à la TVA.

Il y a là une source de distorsion de concurrence qui handicape nos compagnies et est évidemment très regrettable.

L'éliminer devrait être un des objectifs à atteindre au plus vite et qui supposerait une modification soit de la législation applicable, soit de l'organisation des services de navigation aérienne.



L'examen des évolutions passées et prévisibles à moyen terme des différents postes de dépenses du service de la navigation aérienne en France conduit à juger que la progression des coûts de ce service a été dans le passé sans rapport avec les gains de productivité du système et que pour des motifs structurels, une nouvelle dérive est prévisible dans le futur proche.

CHAPITRE PREMIER

LA MODERNISATION DES EQUIPEMENTS

I. UNE MONTÉE EN CHARGE RÉGULIÈRE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS

En 1985, le volume des autorisations de paiement accordées à la navigation aérienne était de 500 millions de francs. En 1990, il s'élevait à plus d'un milliard.

Entre 1990 et 1995, l'évolution des crédits de paiement relatifs aux dépenses en capital de la navigation aérienne a été vive.

Observons d'abord les dépenses d'investissement de la DGAC.

Crédits de paiement relatifs aux dépenses en capital de la DGAC

(en millions de francs)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
610	809,7	1.129,7	1.477,1	1.501,2	1.503,5	7.031,2

En six ans, plus de 7 milliards ont été consacrés par la DGAC à des dépenses d'investissements, soit plus d'un milliard par an en moyenne. La montée en charge des dépenses prévues chaque année à ce titre est significative : les dépenses d'investissement de la DGAC représentent en 1995 largement plus du double de ce qu'elles étaient en 1990. Une croissance de 16 % l'an peut être identifiée.

Seule une partie de ces dépenses concernent la navigation aérienne. D'emblée, il convient d'observer combien l'unité administrative de la DGAC complique l'identification du montant des dépenses de ce type imputable à la navigation aérienne.

En considérant, quand les chiffres ne peuvent être directement connus, qu'environ 75 % des dépenses d'investissement de la DGAC peuvent être considérés comme effectués au bénéfice de la navigation aérienne l'évolution de ces dépenses entre 1990 et 1995 pourrait être retracée comme suit :

Crédits de paiement relatifs aux dépenses en capital de la navigation aérienne

(en millions de francs)

1990	1991	1992	1993	1995	TOTAL
457,5	602,3	815	1.140	1.140	4.154,8

Ces chiffres, pour certains d'entre eux, ne doivent pas être considérés comme des estimations absolument précises. En revanche, leur signification n'est pas douteuse. Comme pour l'ensemble de la DGAC, on peut observer une accélération du rythme annuel des investissements de la navigation aérienne et un fort taux de croissance moyen des dépenses de ce type (16,4 %).

II. LE PROGRAMME 1995-1999

Pour les quatre années à venir, le chiffre de 1,400 milliard de francs par an consacrés aux investissements de navigation aérienne est le plus souvent cité par les responsables de la DGAC.

Ce montant prévisionnel d'investissement permettrait de financer le programme suivant :

➤ **La couverture radar secondaire exclusivement monoimpulsion :**

La surveillance radar doit permettre l'identification, la détection et la visualisation des appareils. Elle est nécessaire compte tenu de la densité du trafic à la fois pour éviter les conflits potentiels et pour optimiser la gestion des flux. Une bonne couverture radar permet de réduire la séparation entre les avions. Elle facilite en outre les sauvetages en cas d'accidents ou d'incidents.

Le plan d'action 1995-1999 de la DNA fixe pour la France métropolitaine des objectifs minimaux.

Pour l'en-route, une couverture radar secondaire monoimpulsion au-dessus de 3.000 pieds et monoimpulsion double en-dessous.

Pour les approches à fort trafic, une couverture secondaire monoimpulsion associée à une couverture primaire.

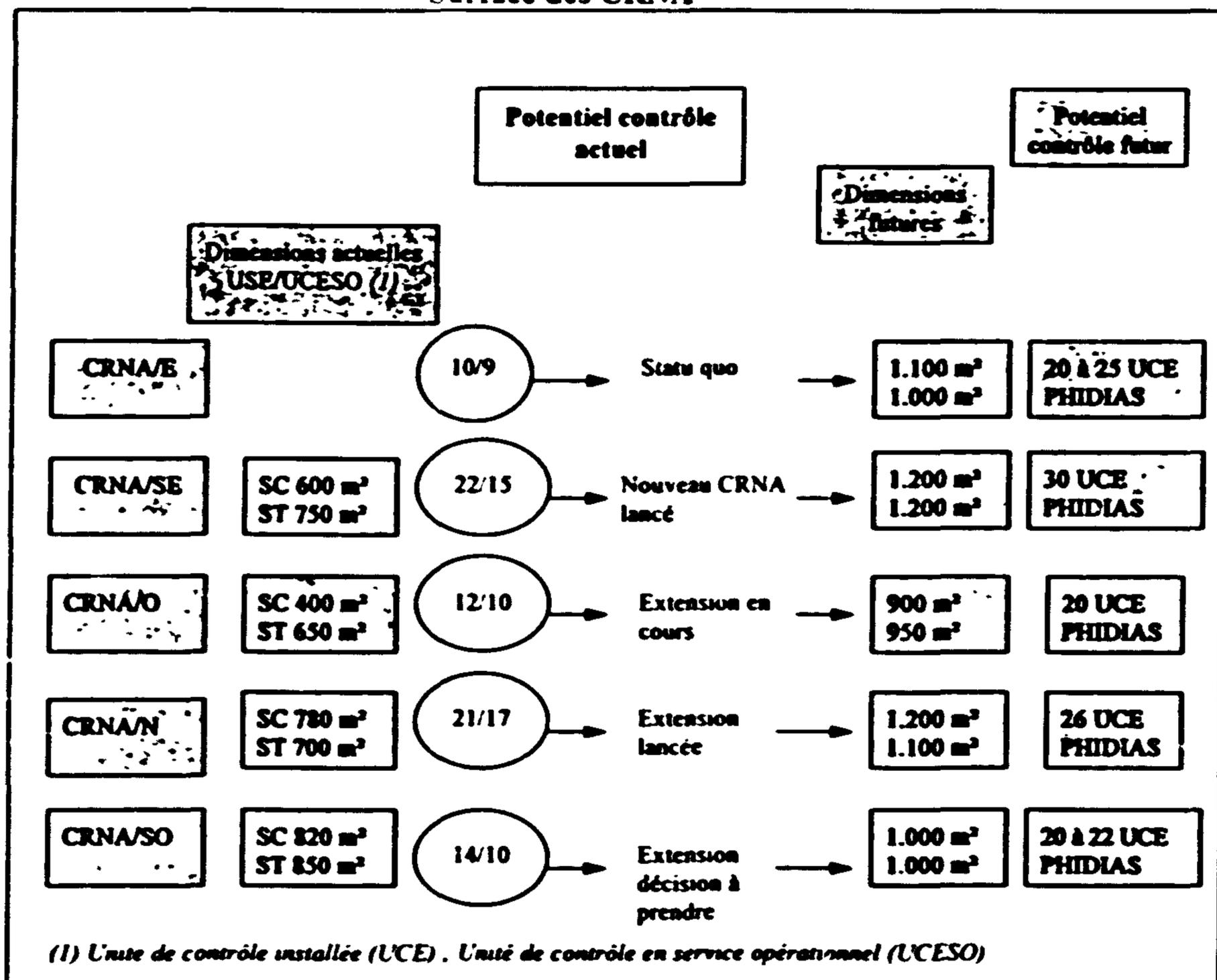
L'objectif opérationnel consiste à parvenir à une réduction de la séparation utilisée par les contrôleurs à 5 miles nautiques entre avions dans les zones à haute densité de trafic.

Ceci suppose un rythme de 2 à 3 installations par an à l'horizon du plan.

➤ **L'installation de surfaces suffisantes pour accueillir les systèmes de contrôle**

La croissance du trafic nécessite l'ouverture de nouveaux secteurs et la mise en place de nouveaux systèmes tel Phidias. Ceci à son tour implique que soit accru l'espace disponible dans les centres de contrôle, d'où un important programme de construction de nouvelles infrastructures avec le passage d'une capacité installée à ce jour de 3.700 à 5.300 m² en 1999 pour les salles de contrôle et de 3.950 à 5.250 m² pour les salles techniques. Il est ainsi prévue de passer de 79 unités de contrôle, dont 60 en service opérationnel (les autres étant réservées à l'instruction ou à la simulation), à 120 unités de contrôle Phidias banalisées.

Surface des CRNA



➤ Une meilleure performance

Celle-ci implique la modernisation des outils et des procédures avec :

- la généralisation du déport de visualisation radar qui permet d'améliorer le dialogue entre le centre régional et l'aérodrome délégué au contrôle et qui est désormais -depuis 1989- réalisée grâce au système GST 1000 développé par Thomson ;

- l'installation de 140 équipements supplémentaires d'Indicateurs radar de mouvements d'aéronefs (IRMA) disponible depuis 1990-91 qui offrent un système de visualisation en couleur à base de micro-calculateurs graphiques ;

- la mise en place de Maestro, outil d'aide à la décision permettant au contrôleur de définir le séquençement optimal des avions à l'approche.

➤ Garantir le maintien de l'infrastructure de radionavigation en préparant la navigation par satellites

En 1985, l'OACI avait prévu de substituer dès 1996 à l'équipement ILS¹ des aéroports internationaux un nouveau système : le MLS².

Mais, la perspective et les promesses du système GPS³ ont conduit aux Etats-Unis à une suspension du programme MLS.

Pour sa part, la DNA considère que l'équipement MLS est une solution de repli et que l'infrastructure VOR/DME restera nécessaire tant que « l'ensemble des dispositions institutionnelles et techniques garantissant l'intégrité et la continuité de service du système de navigation par satellites n'auront pas démontré leur validité. »

En moyenne, l'infrastructure installée a une quinzaine d'années de service.

Une opération de renouvellement lancée en 1990 a permis le remplacement de 60 VOR et de 30 DME. Un nouveau programme devrait concerner une douzaine d'installations.

Un programme semblable touchera les 200 radiobalises actuellement opérationnelles.

¹ ILS . Instrument Landing System Le système de haute précision ILS permet un atterrissage sûr même par mauvaise visibilité. Le pilote reçoit sur son instrument une double indication de l'axe de piste et de l'angle de descente idéal.

² MLS . Microwave Landing System : Système d'atterrissage à micro-ondes de très haute précision.

³ GPS : Global Positionning System : guidage par satellite.

➤ **Le projet CAUTRA-5**

Le CAUTRA est en France l'outil informatique d'assistance automatisée à la gestion du trafic aérien et comprend cinq fonctions essentielles :

- le traitement initial des plans de vol (le STIP) ;
- la gestion des flux du trafic (PREVI) ;
- le traitement de l'archivage et des redevances (le STAR) ;
- le traitement radar (le STR) ;
- et le traitement des plans de vol (le STPV).

Il est à noter qu'une partie importante des fonctions du système est désormais dévolue à Eurocontrol, ce qui devrait permettre un redéploiement de ses moyens.

Le projet CAUTRA-5 consiste à développer l'intégration entre les systèmes sol et bord et à augmenter le niveau d'automatisation. C'est un projet à très long terme, 2015, qui est découpé en phases successives. Il est l'homologue français du programme EATCHIP d'Eurocontrol

La première étape consiste à moderniser l'existant.

La deuxième phase verra la mise en oeuvre des modifications nécessitées par l'installation des positions PHIDIAS.

Ensuite, seront poursuivies diverses améliorations logicielles.

La définition du stade ultime du schéma est encore, comme pour l'EATMS d'Eurocontrol, un sujet de recherche.

➤ **PHIDIAS**

L'objectif de PHIDIAS est de remplacer l'ensemble des périphériques actuels des contrôleurs aériens par une nouvelle interface enrichie des progrès de l'informatique et de l'ergonomie.

Les différentes représentations des vols devront être intégrées en un seul ensemble cohérent, l'utilisation de la couleur et l'amélioration du graphisme faciliter les missions.

Le marché d'achat du matériel qui comporte 550 modules a été notifié à Thomson en décembre 1993 sous la forme d'une tranche ferme de 50 et de 5 tranches conditionnelles de 100 chacune. Le logiciel est également développé par Thomson SDC.

➤ Développer les liaisons de données

Compléter et même remplacer les liaisons vocales par des transmissions de données automatiques en mode S, VHF ou via les satellites est un objectif majeur pour améliorer la navigation aérienne. Il s'agit d'améliorer le dialogue entre contrôleur et avion tout en l'étendant aux autres opérateurs directement concernés et de pallier la saturation dans certaines zones des transmissions radio.

III. ELEMENTS D'APPRECIATION

On ne reviendra pas ici sur la justification des modalités de prise en compte des investissements en tant que charges imputables aux usagers de la navigation aérienne -voir supra (chapitre II)-.

En revanche, il convient d'insister sur le coût des dépenses d'investissement et de faire quelques commentaires sur les orientations stratégiques retenues.

A. LE COÛT ÉLEVÉ DES INVESTISSEMENTS ET SES CONSÉQUENCES

La forte croissance des dépenses d'investissement a déjà été évoquée. Le montant prévisible des investissements annuels est estimé à 1.400 milliards de francs à l'horizon 1999. Ce chiffre impliquerait une stabilisation des dépenses d'investissement en francs courants à un niveau élevé.

Cependant, il est bien difficile de vérifier à quelles dépenses exactes correspond le montant évoqué. Les fascicules budgétaires sont d'ailleurs fort peu lisibles et l'évaluation annuelle des dépenses d'investissement en est rendue malaisée.

Quoi qu'il en soit, les conditions de financement des investissements de navigation aérienne, en dehors même des problèmes de principe qu'elles

posent, combinées avec le niveau retenu d'investissement vont accroître les charges de la navigation aérienne.

Sur la base d'un autofinancement de l'ordre de 50 %, le supplément net d'endettement devrait être en 1999 de 3,500 milliards de francs. Il en résultera un accroissement des dépenses au titre des charges financières et des amortissements financiers.

Sur la base d'un coût de la dette estimée de façon prudente à 8 % le supplément net de charges financières serait à terme de 280 millions de francs à comparer avec les 220 millions de francs correspondant à l'ensemble des charges financières de la DGAC pour 1995.

L'aléa sur les taux d'intérêt n'étant pas négligeable, en faisant l'hypothèse d'un taux d'intérêt supérieur de 2 points à celui évoqué plus haut il en résulterait un surcroît de charges financières de 350 millions de francs.

Dans l'un ou l'autre cas, l'évolution des charges financières résultant de la politique d'investissement de la DNA, se traduirait en 1999 par une croissance de 127 ou 159 % des charges de cette nature du BAAC.

Mais, là ne se résument pas les corrections à apporter au montant des investissements annuels prévus pour le plan de développement de la DNA pour mieux en appréhender les conséquences financières. Il y a lieu d'y ajouter :

- les dépenses d'investissement d'aéroports de Paris au titre du contrôle d'approche qui lui sont remboursées par la DNA ;

- les dépenses d'investissement de Swisscontrol¹, de Jersey et de Météo France ;

- et les dépenses d'investissement d'Eurocontrol.

A propos de ces dernières, il convient de citer le rapport de la Cour des Comptes qui faisait observer que la DGAC :

« 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 ».

¹ Avant que la convention avec l'OFAC suisse ne soit dénoncée.

Compte tenu du niveau de la part contributive de la France à Eurocontrol -26,4 % en 1995- et de la décision prise par Eurocontrol d'amortir en une fois les dépenses d'études et de développement qu'elle engage le supplément de coûts prévisibles peut être estimé à 1,8 milliard de francs pour la seule phase d'harmonisation.

Il y a là une source supplémentaire et non réellement maîtrisée de glissement des dépenses d'investissement susceptible d'affecter sérieusement les charges de la navigation aérienne.

Il ressort de ces divers développements qu'en réalité le montant des dépenses liées aux investissements de la navigation aérienne sera à l'avenir très supérieur au montant affiché et aucunement stabilisé par rapport à la situation courante.

B. DE QUELQUES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Cette dernière inquiétude est d'autant plus vive que les orientations stratégiques des programmes d'investissement choisis restent, soit insuffisamment justifiés, soit insuffisamment précisées.

a) Des programmes insuffisamment précisés

La préparation de la navigation par satellites en France est ambiguë.

Le GNSS -Global Navigation Satellite System- est considéré par la DNA comme le système unique de la navigation à moyen terme pour toutes les phases de vol.

Mais la DNA considère que l'infrastructure VOR/DME restera nécessaire tant que « l'ensemble des dispositions institutionnelles et techniques garantissant l'intégrité et la continuité de service du système de navigation par satellites n'auront pas démontré leur validité »

Cette diversité d'approche traduit de la part de la DNA une certaine réticence à engager le développement de la navigation par satellite

Les avantages d'un tel mode de navigation sont « a priori » d'apporter une gestion plus souple de l'espace aérien et des économies importantes d'infrastructures

Le rythme de mise en oeuvre du système de navigation par satellite est très différent en Europe de ce qu'il est aux Etats-Unis

Dans ce dernier pays, le GPS (Global Positioning System) qui permet aux utilisateurs civils une localisation précise à 100 m est certifié comme moyen supplémentaire pour les phases de vol en route jusqu'aux approches de non précision.

Le programme WAAS -Wide Area Augmentation System- devrait aboutir à la certification du GPS comme moyen unique de navigation aux Etats-Unis en 1996.

En Europe, le développement de la navigation par satellites obéit à une stratégie élaborée en 1994 par Eurocontrol. Elle consiste à reconnaître au GNSS le caractère d'un objectif à moyen terme qui sera poursuivi en deux phases.

Au cours de la première phase, le GPS américain sera la clef de voûte du système européen malgré la dépendance économique et institutionnelle qui en résultera à l'égard des Etats-Unis. Autant dire que dans cette phase, la navigation par satellite restera en Europe du domaine de l'expérimentation.

Dans une seconde phase, on compte que la familiarisation des industriels européens avec le système américain favorisera l'émergence d'un système européen.

En réalité, la stratégie retenue par l'Europe semble se caractériser par un attentisme prudent.

Si l'on essaie d'en comprendre les raisons, il faut dépasser les motifs avancés : le manque de maîtrise technologique et le coût du programme.

L'Europe dispose dans le domaine spatial, que ce soit pour les lanceurs ou pour les satellites d'observation, d'un savoir-faire incontestable. Elle a su trouver les financements quand elle le voulait. Elle pourrait conclure des alliances extérieures avec les pays à fort potentiel de recherche et de développement lui permettant d'optimiser économiquement et techniquement ce programme. L'argument du coût est au demeurant contredit par l'observation que le GNSS permettrait d'importantes économies en infrastructures et..., doit-on ajouter, en moyens humains.

La vérité est ailleurs : l'adoption d'une stratégie faisant du GNSS un axe prioritaire de la navigation aérienne en Europe se heurte à une série d'obstacles structurels :

- l'absence d'un pôle européen capable de prendre des décisions stratégiques dans le domaine de la navigation aérienne ;

- la volonté de préserver les positions relatives des industriels du secteur ;

- l'embarras devant les conséquences sur l'organisation des systèmes de navigation aérienne et, en particulier, devant l'incidence de l'automatisation et de la déconcentration des décisions qui accompagneront la mise en oeuvre de la navigation par satellites et qui sont très précisément des caractéristiques contraires de celles du système actuel.

En bref, si il est bien vrai que l'impact de la mise en oeuvre de la navigation par satellite aux Etats-Unis sur les modalités traditionnelles du contrôle de la navigation aérienne est encore faible et si il est normal que l'Europe ne souhaite pas financer un programme déjà développé à grands frais aux Etats-Unis pour des motifs militaires aujourd'hui dépassés, ceci ne doit pas excuser l'inertie européenne à l'égard d'un système qui constitue sans doute la technologie de demain pour la navigation aérienne.

b) Des programmes insuffisamment justifiés

Les projets CAUTRA-5 et Phidias sont des projets coûteux comme le montre le tableau qui suit.

Estimation du montant des investissements associés aux 3 premières phases du projet CAUTRA 5

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
1ère phase	160	135	110	99	70	48	622
2e & 3e phases	70	150	190	325	215	225	1.175
TOTAL	230	285	300	424	285	273	1.797

L'économie d'ensemble en a été décrite. Ils appellent quelques observations.

Le projet CAUTRA-5 est un projet à très long terme, 2015, et est l'homologue français du programme EATCHIP d'Eurocontrol.

La définition du stade ultime du schéma est encore, comme pour l'EATMS d'Eurocontrol, un sujet de recherche.

On comprend mal ce qui justifie la redondance des efforts financiers consentis pour construire le schéma de navigation aérienne du futur.

Il est impératif de rechercher une meilleure cohérence des dépenses d'investissement entre les programmes nationaux et les programmes européens.

Le programme Phidias a quant à lui été lancé sans étude préalable permettant d'en évaluer les coûts et avantages. D'une étude menée « *a posteriori* » on ne peut au demeurant guère tirer de conclusions établissant l'intérêt de Phidias. Il faut d'ailleurs observer que :

➤ **la mise en oeuvre de Phidias va susciter d'importants besoins de qualification puisqu'un transfert de qualification sur Phidias sera nécessaire, ce qui ne manquera pas de poser des problèmes de personnel ;**

➤ **les personnels montrent semble-t-il quelques réticences à accepter une technologie qui, pourtant, améliore sensiblement leurs conditions de travail ;**

➤ **enfin, Phidias a été engagé sans considération pour les règles d'harmonisation européenne, ce qui pourrait avoir pour conséquence une obsolescence prématurée des investissements et n'est pas de nature à favoriser l'exploitation d'éventuelles retombées industrielles hors de nos frontières.**

A ces difficultés relatives à la justification ponctuelle des investissements, il faut ajouter une difficulté de fond tenant aux défauts de communication entre l'administration de la navigation aérienne et les usagers.

Il conviendrait de créer une structure permanente permettant d'associer mieux qu'aujourd'hui les usagers aux choix stratégiques opérés dans ce domaine.

La nature de cette instance dépendrait bien sûr de l'organisation institutionnelle de la navigation aérienne. Si celle-ci devait demeurer en l'état, il conviendrait de constituer un « comité des investissements » réunissant administration et usagers, consulté régulièrement sur l'état d'avancement des programmes français et européens et « *ad hoc* » sur les grandes orientations.

CHAPITRE II

LES MOYENS HUMAINS

Après qu'au début des années 80, fut mise en oeuvre une politique de recrutement modérée correspondant à des anticipations de trafic basées sur une croissance faible du nombre des mouvements à contrôler en raison de l'hypothèse d'un fort développement des gros avions, l'ensemble des systèmes européens de navigation aérienne a dû rectifier le tir.

Le trafic a en effet connu une croissance, sinon régulière, en tout cas très vive et des phénomènes de pénurie de personnels ont pu être constatés.

I. UNE AUGMENTATION DU VOLUME DES MOYENS HUMAINS DE LA NAVIGATION AÉRIENNE SANS GAINS APPRECIABLES DE PRODUCTIVITÉ

A. L'AUGMENTATION DU VOLUME DES EFFECTIFS

Le tableau qui suit reflète l'évolution des effectifs des principaux opérateurs de la navigation aérienne entre 1989 et 1995. Il indique en outre ce que devrait être le nombre des effectifs en 1999 au vu des dispositions du protocole du 3 novembre 1994.

Evolution des effectifs des principaux opérateurs de la Navigation aérienne

	1989	1992	1995	1999	95/89	99/95
ICNA	2 574	2.910	3.303	3.957	+28,3%	+19,8%
IESSA	1 094	1.117	1.212	1.340	+10,8%	+10,6%
TEEAC	981	1.266	1.417	1 636	+44,4%	+15,4%
Total	4 649	5.293	5.932	6.933	+27,6%	+16,9%

Entre 1989 et 1995, la croissance des effectifs des principaux opérateurs de la navigation aérienne aura été de 27,6 %. Elle devrait être de l'ordre de 17 % dans les quatre ans à venir. La croissance annuelle des effectifs aura donc été au cours des six années passées de 4,1 %.

La progression la plus spectaculaire a concerné le corps des techniciens d'études et d'exploitation de l'aviation civile avec un accroissement de 44 % des effectifs.

Le nombre d'ICNA a, lui, augmenté de 28,3 %, soit une hausse de 4,3 % par an. En réalité, la progression des ICNA réellement disponibles a été plus faible. Elle s'établit à une moyenne annuelle de 3,3 %. Les raisons de ce différentiel tiennent au contingent d'ICNA non encore qualifiés. Par exemple, en 1995, si les effectifs d'ICNA s'élevaient à 3.303 unités le nombre total d'ICNA qualifiés n'était en fait que de 2.177, c'est-à-dire égal aux deux tiers seulement de l'effectif total.

Il est à noter qu'en 1999, le taux de disponibilité des ICNA devrait être plus élevé et s'établir à 71,3 %.

Il n'en reste pas moins que la situation décrite a quelque chose d'extravagant.

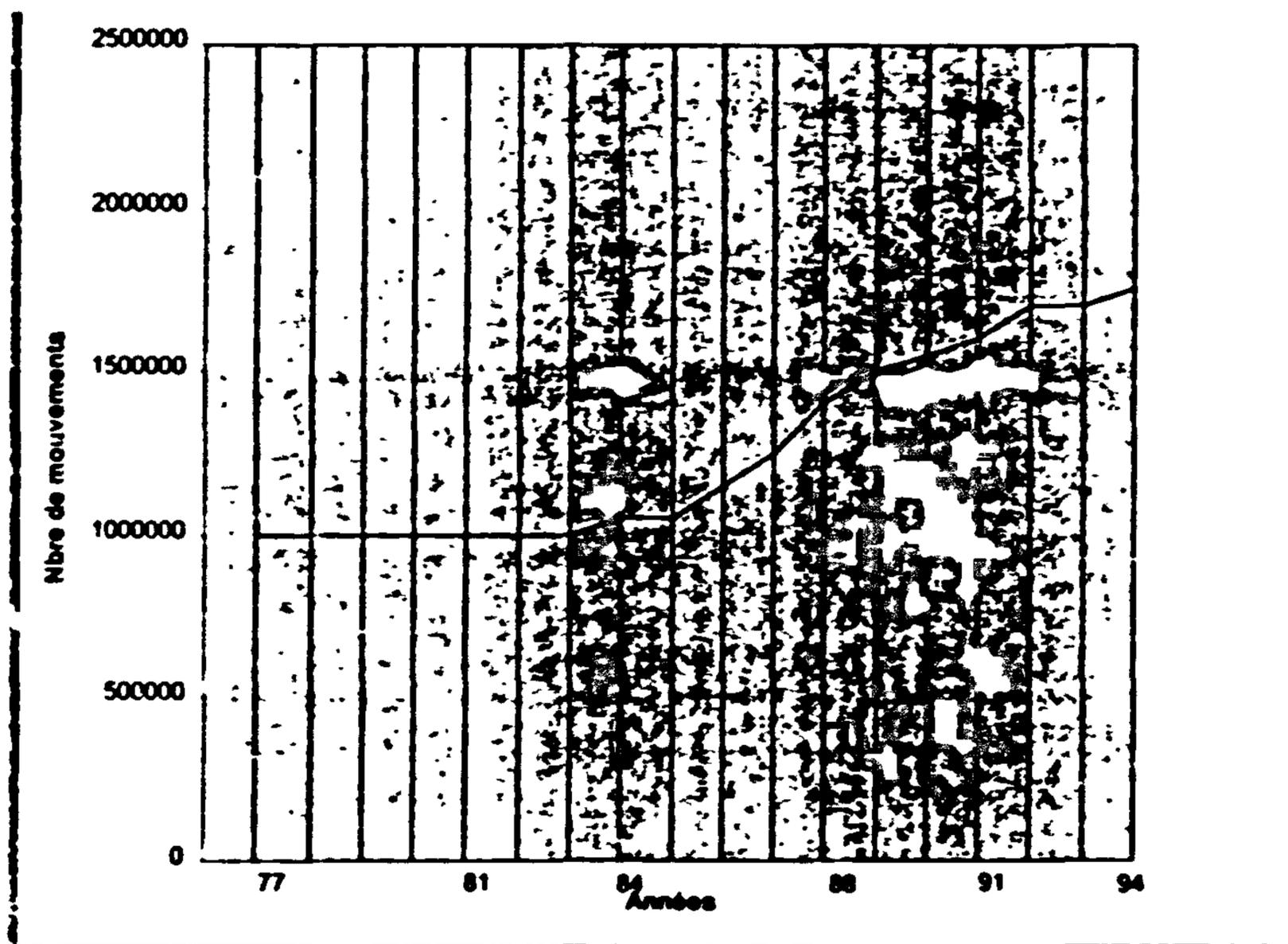
Sans préjugé des observations à faire sur la justification du niveau de recrutement décidé par les autorités de l'aviation civile, il est possible d'admettre que le déséquilibre constaté provient pour une part de la nécessité de combler les retards de recrutements accumulés dans le passé. Mais un autre facteur d'explication vient des particularités du système de formation des ICNA en France. La formation initiale est extrêmement longue : cinq ans au minimum. Elle a, en particulier, été allongée à la suite de l'attribution du titre d'ingénieur aux contrôleurs aériens sans vraie justification et comporte des éléments superflus.

B. ...NE S'EST PAS ACCOMPAGNE DE GAINS DE PRODUCTIVITE APPRECIABLES...

L'accroissement du volume des effectifs est un principe, justifié par l'accroissement du trafic.

Le graphique qui suit représente l'évolution du nombre de vols contrôlés par les CRNA.

Evolution du nombre de vols contrôlés par les CRNA



Source Observatoire de la Navigation Aérienne France - Indicateurs - Juin 1995

Le volume des vols contrôlés était de 1,4 million en 1989 et de 1,5 million en 1990. L'estimation pour 1995 oscille entre 1,8 et 1,9 million de vols correspondant à une variation de 28,6 ou 35,7 % selon les cas par rapport à 1989.

Dans l'hypothèse basse, les variations du trafic et du volume du personnel seraient équivalentes.

Dans l'hypothèse haute, la première serait supérieure à la seconde.

Il est à remarquer qu'en 1999, si l'on retient le milieu de la fourchette d'estimation du trafic, le nombre de vols contrôlés serait de 2.150.000, en augmentation par rapport à 1989 de 43,8 % contre une augmentation du volume des effectifs de 49,1 %.

Les premières conclusions qui s'attachent à ces chiffres sont les suivantes.

Dans l'ensemble, les progrès de productivité de la composante humaine de la navigation aérienne peuvent apparaître modestes.

A la croissance du trafic en volume a correspondu une croissance du volume des effectifs très proche.

Ces évolutions sont regrettables d'autant qu'elles sont intervenues dans un contexte de fort développement des investissements. On était en droit d'attendre de ceux-ci une amélioration de la productivité des personnels qui ne s'est pas traduite dans la réalité.

Une nuance doit cependant être apportée. La progression du nombre d'ICNA qualifiés a été entre 1990 et 1995 de 17,6 %. Face à un trafic qui a davantage augmenté, les progrès de productivité dégagés seraient sur l'ensemble de la période de 2 ou 7,6 % selon l'évolution réelle du trafic en 1995.

Enfin, il faut souligner que, à l'horizon de 1999, l'évolution prévue des effectifs devrait être en phase avec l'évolution du trafic.

Sur la base d'estimations moyennes, le trafic devrait augmenter entre 1995 et 1999 de 16,2 %, soit une croissance de l'ordre de 3,8 % l'an. Le volume des effectifs devrait s'accroître de 16,9 %. Autant dire que les gains de productivité attendus des agents à l'avenir sont nuls.

Il va de soi que ces différentes analyses ont essentiellement une nature quantitative. Il est bien évident que des considérations qualitatives doivent être prises en compte pour apprécier les performances des systèmes de navigation aérienne. Une batterie d'indicateurs de performance doit être examinée : ponctualité, sécurité.

La nature du trafic écoulé doit être soigneusement étudiée.

Il n'en demeure pas moins que le constat d'un défaut de gains appréciables dans la productivité du travail des agents de la navigation aérienne au regard de la quantité de trafic écoulé doit être constaté.

C. ...ALORS QUE DES RESERVES DE PRODUCTIVITÉ IMPORTANTES SEMBLANT MOBILISABLES

A l'occasion de ses visites sur place, votre rapporteur a eu l'occasion d'apprécier vivement la qualité professionnelle des personnels de la navigation aérienne.

En même temps, il lui a été donné de vérifier que les modalités d'organisation du travail des personnels étaient empreintes de particularités pas nécessairement compatibles avec les performances exigées des systèmes de navigation aérienne.

L'exemple du CRNA Sud-Est :

Le CRNA sud-est contrôle une surface aérienne très étendue puisqu'elle est délimitée au nord par la région de Mâcon et au sud par le 39^e parallèle. La surface contrôlée, voisine de celle mise sous la responsabilité du centre de Brest mais deux fois plus vaste que celle d'Athis-Mons, a été découpée en 23 secteurs de contrôle et enregistre environ 620.000 mouvements par an actuellement.

Pour caractériser l'espace aérien géré par le centre, on peut d'abord souligner qu'à l'inverse de celui pris en charge à Athis-Mons, il s'agit surtout d'un espace de survol -par opposition à la notion d'espace d'approche- très fortement soumis à des variations saisonnières et qui fait l'objet de réels convoitises de la part de nos voisins. Sur ce dernier point, il faut rappeler que, hormis l'Italie qui est mitoyenne de l'espace contrôlé par le centre, l'Espagne a tout particulièrement vocation selon elle à gérer un espace qui commande largement l'accès à sa façade méditerranéenne. Ces convoitises, animées tout autant par la volonté de garantir la fluidité du trafic à destination de son territoire que par celle de récupérer un espace source de rentrées financières, sont récurrentes mais ont été évidemment attisées à l'occasion des mouvements sociaux de l'été 94 au point que l'Espagne s'est proposée pour pallier les défaillances du CRNA sud-est.

Afin de remplir sa mission, on a doté le centre de 23 secteurs de contrôle. Sa capacité théorique est donc importante et adaptée à ses missions.

Mais, dans la pratique, il apparaît que les 23 secteurs disponibles n'ont jamais été ouverts simultanément.

Le niveau maximum jamais atteint a été de 16 secteurs activés simultanément et le chiffre moyen maximum d'ouverture simultanée des secteurs par jour semble être de l'ordre de 12 à 13 secteurs.

Les raisons invoquées pour expliquer pourquoi l'utilisation du potentiel installé est si faible sont les suivantes.

L'utilisation maximum du potentiel n'est pas toujours nécessaire. Cette explication est recevable, une utilisation à plein régime serait d'ailleurs alarmante car elle supposerait la saturation des moyens disponibles.

La sous-utilisation des capacités serait le résultat de problèmes de personnel.

Encore faut-il préciser la nature de ces problèmes ce qui nécessite un effort d'interprétation.

- **On pourrait d'abord songer à un problème de pénurie de personnels.**

Il est certain que le retour à une politique de recrutement active n'a que peu profité au CRNA sud-est pour des raisons tenant à la très rigide manière dont la Navigation aérienne use pour gérer la mobilité géographique de son personnel. L'avancement dans la carrière étant en général synonyme de migration vers les régions ensoleillées de l'Hexagone

Le centre d'Aix est donc par tradition réservé aux anciens, les nouvelles recrues se formant plus au nord.

Il en a découlé un vieillissement du personnel du centre et certainement un allongement des périodes de formation nécessaires à la qualification des contrôleurs du CRNA sud-est, l'obtention d'une qualification étant probablement plus rapide en début qu'en milieu ou fin de carrière.

Il s'en est suivie une saturation des capacités d'accueil par le CRNA-Sud-Est de nouveaux personnels.

Il faut au passage souligner l'absurdité d'un système qui exige que les contrôleurs soient qualifiés sur l'ensemble des 23 secteurs de contrôle quand pas plus de 16 d'entre eux ont jamais été ouverts simultanément et surtout souhaiter qu'à l'ensemble du CNRA Nord d'Athis-Mons, un système de subdivision des secteurs soit mis en place.

- **La gestion du personnel ne paraît pas de nature à favoriser une pleine utilisation des capacités disponibles.**

Les conditions d'organisation horaire du travail des contrôleurs sont les suivantes. La durée de travail hebdomadaire est fixée à 32 heures. Elle peut varier, la variation en question correspondant dans le jargon au concept de modulation, c'est-à-dire à la possibilité pour le chef de centre de faire évoluer le temps de travail en fonction de l'intérêt du service et dans certaines limites : la durée hebdomadaire de travail ne doit pas excéder 36 heures et le dépassement d'horaire ne peut concerner plus de quatre mois dans l'année.

L'organisation du travail prévoyait jusqu'à la mi-mai 1995 qu'un contrôleur devait effectuer six vacations sur une période de treize jours¹. Chaque contrôleur appartient à une équipe et chaque équipe se succède. Chaque équipe compte 18 contrôleurs.

Chaque secteur est contrôlé par deux premiers contrôleurs. La limitation à 18 unités du nombre de contrôleurs par équipe suppose une ouverture simultanée de secteurs maximum de 9 ($18 : 2$) et, probablement sensiblement moins, puisque d'une part, chaque contrôleur se repose une heure après une période de travail de l'ordre de deux heures et que, d'autre part, les équipes ne sont pas utilisées à leur potentialité limite, une marge de manoeuvre étant conservée. **Dans ces conditions, il faut mobiliser pour chaque vacation au moins deux équipes qui travaillent alors simultanément.**

Au centre d'Aix-en-Provence, le nombre d'équipes est de 12. Sachant que l'année est découpée en période de 13 jours, puisque chaque contrôleur –et donc chaque équipe– doit effectuer six vacations tous les 13 jours, le nombre théorique de vacations est de $6 \times 12 = 72$ vacations par période de 13 jours. Chaque vacation dure environ onze heures. 13 jours, c'est 312 heures, or $312 : 72 = 4,33$ heures.

On est loin des onze heures qui sont théoriquement la durée moyenne d'une vacation !

Là encore, la mobilisation simultanée d'un peu plus de deux équipes permet de résoudre l'équation².

Mais si l'on suppose que 2,5 équipes sont présentes en simultané, 45 personnes seraient à tout moment présentes sur le site³.

Ce n'est pas nécessairement ce qu'on peut constater lorsqu'on se rend sur place.

Cependant, si tel était bien le cas, on se demande ce qui s'opposerait alors à l'ouverture plus systématique des secteurs équipés.

¹ Désormais le nombre de vacations est de 6 sur une période de 12 jours. Ceci a pour effet d'augmenter le nombre de vacations réalisées par les contrôleurs au cours d'une année sans conséquence sur la durée du travail hebdomadaire. La réforme permet toutefois une meilleure souplesse dans l'organisation du travail.

² Comme la nuit une seule équipe est mobilisée, le nombre des personnels disponibles pour assurer les fonctions de contrôle aux heures de pointe du trafic en est accru d'autant.

³ Ce n'est évidemment pas le cas la nuit si bien que –note²– le nombre de personnes susceptibles d'être simultanément présentes en salle aux heures de pointe du trafic est supérieur à 45.

La capacité utilisée pourrait alors être aisément de l'ordre de 15 secteurs¹.

Manifestement la réalité s'éloigne des principes posés et conduit à nuancer très sérieusement le diagnostic selon lequel un manque de capacités serait à l'origine des difficultés rencontrées.

Ainsi, moyennant la prise en considération de certaines nuances comme l'assujettissement partiel du personnel à des tâches non directement liées au contrôle aérien, il semble que le nombre des effectifs même si il ne serait pas suffisant pour utiliser l'ensemble des postes de contrôle pourrait s'accommoder d'une meilleure utilisation des capacités disponibles.

Ce problème de capacité se rencontre également pour les services techniques du centre. 90 personnes y sont employées dont 43 assurent des tâches de supervision. Ce chiffre est en soi excessif mais l'étiage retenu résulte des conditions de travail accordées aux personnels qui prévoient des temps de présence individuelle au travail astreignants mais aussi des compensations exorbitantes.

Dans ces conditions, l'augmentation du nombre de radars disponibles -passé de 7 à 10- pour faciliter le travail du CRNA a posé des problèmes. D'autre part, l'ensemble du système radar mais aussi radio est rendu vulnérable du fait des carences du système d'intervention sur site.

C'est ainsi que le souci d'optimiser les effectifs des services techniques ayant conduit à retirer les 12 personnes présentes sur le site de la Sainte-Baume, une seule intervention par an étant en moyenne nécessaire, il apparaît que le refus du personnel d'accepter la mise en oeuvre d'un système d'astreintes à domicile a pour conséquence que le recours à des personnels disponibles en cas de panne n'est pas garanti.

Moyennant quelques spécificités locales comme la non segmentation du centre ou l'âge moyen de ses agents, il y a lieu de penser que la situation du CRNA Sud-est n'est pas exceptionnelle par rapport aux autres centres.

Il est évident que de fortes réserves de productivité gisent dans le système de navigation aérienne français.

Au demeurant, la capacité du CNRA sud-est à absorber une hausse du trafic de 30 % entre 1987 et 1993 sans extension de ses capacités confirme ce jugement.

¹ *d'autant que le nombre de personnes mobilisables est sensiblement supérieur -voir notes précédentes*

En tout état de cause, les capacités humaines disponibles sont d'un niveau compatible avec une meilleure utilisation des capacités techniques installées et avec une meilleure adaptation aux spécificités du trafic.

Rien ne justifie en particulier qu'on argue d'un défaut de personnels pour légitimer l'existence de goulots d'étranglement aux heures de pointe du trafic.

La culture de l'exercice du contrôle aérien en France vient sans doute renforcer encore les difficultés évoquées.

L'autorité relative des personnels assurant la fonction de chef de saie, un certain défaut de communication entre les opérateurs et leur encadrement, la contrainte de devoir gérer des personnels regroupés en équipes et non des agents individuellement, l'habitude prise de regrouper des secteurs avec ses conséquences sur la tension psychologique associée au travail effectué -une véritable culture de la gestion au « fil du rasoir » semble animer les opérateurs- et sur les conditions d'écoulement du trafic constituent autant de caractéristiques fortes et certainement non désirables des modalités de contrôle de la navigation aérienne en France.

II. UNE EXPLOSION DES COÛTS SALARIAUX SANS RAPPORT AVEC LA PRODUCTIVITÉ DES AGENTS

A. EXPLORATION RETROSPECTIVE

A la montée en charge des effectifs, a correspondu une très forte augmentation des dépenses de rémunération.

Evoquant l'ensemble des charges salariales en jeu, la Cour des Comptes dans son rapport de 1994 jugeait :

« L'augmentation de la masse salariale globale a été considérable : exprimée en francs 1993 et rapportée à une structure constante - comme si, en 1985, le BAAC existait déjà-, 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 agent, 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 »

En ne tenant compte que des rémunérations directes accordées aux principaux personnels opérationnels de la navigation aérienne, on peut estimer à environ 756,7 millions de francs les dépenses prévues à ce titre dans le budget de 1990.

En 1995, le montant correspondant s'élève à 1,113 milliard de francs. Il en ressort une augmentation sur la période de 47,1 %, soit un accroissement de 8 % par an.

Cet accroissement est bien supérieur à l'accroissement du volume des effectifs, ce qui traduit une amélioration importante de la situation des personnels au regard de leurs rémunérations.

Pour les ICNA, on peut faire état des données suivantes.

La progression du nombre d'ICNA qualifiés a été entre 1990 et 1995 de 17,6 % et les progrès de productivité dégagés auront été de 2 ou 7,6 % selon l'évolution réelle du trafic en 1995.

Dans ces conditions, il convient de souligner la discordance excessive entre les progrès de productivité réalisés par les ICNA et l'évolution de leurs rémunérations. Celles-ci, et encore le chiffre avancé ne concerne-t-il que les rémunérations directes, ont progressé de 58,1 % entre 1990 et 1995.

Il s'en est suivi un alourdissement du coût unitaire de gestion du trafic par les ICNA de 34,4 % au cours de cette période, c'est-à-dire une dérive annuelle de 6 % en valeur.

B. UN AVENIR INQUIETANT

Les modalités du dialogue social dans la navigation aérienne consistent, pour l'essentiel, dans la négociation régulière de protocoles.

Un protocole a été conclu en 1988, un autre a suivi en 1991 et un troisième s'applique pour la période 1994-1997.

Ce dernier protocole a été conclu à la suite du mouvement de grève qui a paralysé la navigation aérienne pendant quelques jours en juillet 1994.

Cette situation témoigne des difficultés de stabiliser des rapports sociaux difficiles. Elle conduit à donner à intervalles réguliers des « coups de piston » au système sans réelle considération des performances qu'il réalise et des usagers qu'il est censé satisfaire.

a) Le dispositif du protocole du 3 novembre 1994

L'article 1 prévoit les modalités selon lesquelles la gestion prévisionnelle des effectifs sera menée. Il en ressort que seront élaborés un tableau des effectifs de référence et un plan glissant à échéance de six ans des besoins de recrutement.

L'article 2 prévoit l'élaboration et la mise à jour d'un instrument de comparaison des performances de la DGAC avec les organismes européens homologues.

L'article 3 fixe le niveau des recrutements pour les années 1995, 1996 et 1997. Il indique d'abord les déterminants des recrutements décidés : une croissance de 4 % par an du trafic, l'anticipation de nombreux départs en retraite, les progrès techniques et les besoins de formation. Il précise le nombre des personnels à recruter, soit :

- 540 ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) ;
- 120 ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA) ;
- 175 techniciens d'études et d'exploitation de l'aviation civile (TEEAC) dont 145 pour la filière navigation aérienne et transport aérien ;
- 20 ingénieurs de l'aviation civile (IAC) ;
- 45 ingénieurs d'études et d'exploitation de l'aviation civile (IEEAC).

Le total des personnels à recruter s'établit ainsi à 900 pour les trois années à venir.

L'article 4 entraîne création d'un avantage complémentaire de fin de carrière.

Sous réserve, pour les emplois concernés, soit qu'ils impliquent l'exercice d'une responsabilité particulière, soit qu'ils exigent une technicité

particulière, une nouvelle bonification indiciaire est accordée de 50 points pour les IEEAC, les ICNA et les IESSA et de 30 points pour les TEEAC.

L'article 5 rappelle que l'équipe constitue le module de base de l'organisation opérationnelle de la mission de contrôle aérien mais admet une certaine souplesse en autorisant la fractionnabilité des équipes. Il prévoit en outre une réflexion sur les conditions d'organisation du travail portant en particulier sur leur impact sur la sécurité et la productivité.

Il substitue aux compensations sous forme de congés supplémentaires octroyés aux ICNA, premiers contrôleurs, pour tenir compte des sujétions imposées à eux, une compensation financière annuelle d'un montant de 10 à 15.000 francs.

Il fixe la durée hebdomadaire de travail à 32 heures -heures de repos comprises¹- en moyenne sur l'année et prévoit que cette valeur pourra être dépassée dans la limite de 36 heures pendant une période ou plusieurs ne dépassant pas quatre mois par an.

Il estime le montant de vacations par an et par agent à 155.

Enfin, il permet de repousser de 55 à 57 ans l'âge obligatoire de départ en retraite des ICNA, ce qui a pour effet de diminuer dans des proportions très fortes les départs pour 1995 et 1996 et permettra de décaler de 2 ans les importants départs à la retraite prévus à partir de 2005.

L'article 6 comporte diverses dispositions relatives à l'organisation du travail. Est envisagée une amélioration de la coordination entre civils et militaires afin d'accroître la disponibilité de l'espace.

Est annoncée, en particulier pour les techniciens de maintenance, une recherche pour mettre en place un système d'astreintes à domicile.

L'article 7 concerne la formation et ne comporte guère de nouveautés.

L'article 8 engage à un accroissement des crédits d'action sociale au bénéfice des personnels de l'Aviation civile de 7 millions de francs par an en francs constants.

¹ *in cours d'une vacation, chaque premier contrôleur « tient » son poste de contrôle durant deux heures au maximum puis se repose une heure*

Dans un deuxième volet, le protocole contient une série de dispositions particulières visant à faciliter les conditions d'avancement dans les différents corps en créant notamment des emplois de direction. En outre, sont prévues une série de revalorisations concernant :

➤ les indices des élèves et stagiaires des deux corps d'ICNA et d'IESSA (+ 29 points pour les élèves ; + 37 points pour les stagiaires) ;

➤ la prime de technicité des ICNA, IESSA et TEEAC selon les modalités suivantes :

REVALORISATION PRIME DE TECHNICITE TEEAC, ICNA, IESSA

Taux	Corps	1er juil. 95*	1er juil. 96*	1er juil. 97*
1	CNA. IESSA et TEEAC stagiaire	1.144	1.167	1.190
2	EEAC classe normale	1.371	1.398	1.426
3	CNA. IESSA classe normale TEEAC classe principale	1.600	1.632	1.665
4	EEAC classe exceptionnelle	1.825	1.862	1.900
4 bis	EEAC chef de service ICNA IESSA classe principale	1.914	1.955	1.991
5	CNA. IESSA divisionnaires	2.356	2.403	2.451

* hors revalorisation liée à l'évolution des prix

➤ l'indemnité spéciale attribuée aux IAC et aux IEEAC (+ 10 points du taux et + 15 points du taux respectivement) ;

➤ la prime d'évolution des qualifications des IESSA.

b) Eléments d'appréciation

1. Le coût du protocole

• Les estimations de la DNA

Selon la DNA, le coût total des recrutements s'élèverait en 1998 à 193.005.490 francs exprimés en francs 1995.

Il se décomposerait en :

➤ 114.926.158 francs correspondant à la création de 452 emplois d'ICNA ;

➤ 28.854.336 francs correspondant à la création de 111 emplois d'IESSA ;

➤ 38.685.678 francs correspondant à la création de 190 emplois de TEEAC ;

➤ 957.001 francs correspondant à la création de 4 emplois d'administrateurs civils ;

➤ 7.844.098 francs correspondant à la création de 40 emplois d'attachés et d'assistants ;

➤ et de 1.738.229 francs correspondant à la création de 6 emplois d'IAC.

Les crédits d'action sociale s'élèveraient à 21.000.000 francs.

Le maintien du pyramidage interne qui concerne l'administration centrale et les IAC coûterait 437.196 francs.

L'avantage complémentaire de fin de carrière entraînerait un coût de 81.500.000 francs.

La compensation pour adaptation particulière s'élèverait à 33.000.000 francs.

Les différentes mesures prises pour faciliter l'avancement des personnels représenteraient un montant de 13.317.546 francs.

Le repyramidage des ouvriers impliquerait un coût de 5.827.543 francs.

Les diverses revalorisations d'indemnités et de primes coûteraient 61.787.677 francs dont 27.256.078 francs du fait de la revalorisation des primes de technicité des ICNA, IESSA et TEEAC et 1.703.920 francs pour la revalorisation de la prime de technicité des IAC et des IEEAC.

• Des conséquences lourdes:

Coût par année en francs 1995

	1995	1996	1997	1998
Chapitre III	142.013.725 (1)	76.961.716	79 658.276	31.741 601
Chapitre IV	26.425.624 (2)	28 811 000	20 499 430	2.833.467
Modulation de la prime d'activité	2.363 236 (3)	--	--	--
Total	170.802.585	105.772.716	100.157.706	34.575.068

(1) dont 115 537.919 non budgétés

(2) dont 25 040 411 non budgétés

(3) Entièrement non budgétés

Coûts cumulés par année en francs 1995

	1995	1996	1997	1998	Total
Chapitre III	142.013.725	218.975.441	298.633.717	330.375.318	989 998.201
Chapitre IV	26 425.624	55.236.624	75.736 054	78.569 521	235.967 823
Modulation de la prime d'activité	2.363.236	-	-	-	9.452.944
Total	170.802.585	276.575.301	374.369.771	406.111.372	1.235.418.968

Si l'on en cumule les montants annuels, le coût du protocole serait pour les quatre années à venir de 1,2 milliard de francs environ.

Dans le budget voté de 1995, les crédits de rémunération directe des personnels de navigation aérienne s'élevaient à 1.989.987.635 francs, se décomposant en 781.320.525 francs au titre des indemnités et primes, soit 39.3 % du total, et 1.208.667.110 francs au titre des rémunérations principales.

Le coût du protocole conduira à un supplément considérable de charges de l'ordre de 20 % à l'horizon 1998.

Comme restent « hors protocole » une importante série de dispositifs susceptibles d'influer sur le niveau des dépenses d'exploitation et, en particulier, les mesures générales concernant les traitements de la fonction publique, on peut d'ores et déjà estimer que le protocole se traduira par une forte hausse des dépenses du BAAC et, par conséquent, par un accroissement très significatif de la contribution demandée aux usagers.

Le coût des créations d'emploi est estimé, comme indiqué précédemment, à 193 millions de francs en année pleine. En réalité, l'évaluation des conséquences financières du protocole fourni par la DGAC doit être corrigée.

En effet, elle ne tient pas compte entièrement des niveaux de création d'emplois convenus.

Il faut d'emblée souligner combien les modalités de traduction budgétaire de la politique de recrutement de la DNA sont byzantines.

En bref, le nombre de créations d'emplois correspondant aux recrutements annoncés devrait s'obtenir en soustrayant du nombre des personnels recrutés celui des départs des corps concernés. Si tel était le cas, le nombre net de créations d'emplois à la fin 1997 serait de :

	A Recrutements	B Départs à la retraite prévisibles	A-B Emplois créés
ICNA	540	52	488
IESSA	120	16	104
TEEAC	175	27	148

En réalité, l'effet du protocole sur les créations d'emplois à l'horizon 1988 sera différent en raison de la pratique du surnombre budgétaire et du surnombre autorisé en gestion.

Celle-ci peut s'analyser comme suit.

Un recrutement une année donnée ne donne lieu à versement d'une rémunération au cours de cette année que lorsque la personne recrutée rentre directement en formation.

Cette situation n'est pas générale puisqu'en particulier les hommes sont astreints à un service national. Dans cette hypothèse, on inscrit des emplois en surnombre dits autorisés en gestion.

Compte tenu du calendrier de recrutement, ces personnels ne seront rémunérés qu'à la fin de l'année suivant leur recrutement. A cette situation correspond la rubrique dite du « surnombre budgétisé ».

La création d'emploi correspondant au recrutement n'intervient donc que l'année n + 2.

C'est pourquoi les conséquences du protocole sur les créations d'emploi ne se feront sentir pleinement qu'en 1999, c'est-à-dire deux années après expiration de l'échéance du protocole.

Sur cette base, l'estimation du supplément de coûts résultant des créations d'emplois en conséquence du protocole serait la suivante :

Evaluation du coût des créations d'emplois résultant du protocole ⁽¹⁾
(en millions de francs)

ICNA	488	124,05
IESSA	104	27,08
TEEAC	148	30,14
IAC	20	6,20
Total		187,47

(1) Hors administration centrale

Le coût total des créations d'emplois serait ainsi en réalité de 196,2 millions de francs si l'on ajoute au précédent total le coût des emplois d'administration centrale.

Compte tenu du coût unitaire moyen des emplois, la charge de ces créations d'emplois serait supérieure à terme.¹

Elle s'élèverait² à

IAC	20	10,1
ICNA	488	210,3
IESSA	104	38,9
TEEAC	148	41,7
Total		301,1

Après prise en compte des corrections évoquées, le coût du protocole s'élèverait en 1999 à 406,1 millions de francs, ce qui correspond

¹ Le coût salarial unitaire moyen est estimé pour 1996 à : 503 299 F pour un IAC, 432 613 F pour un IEEAC, 430 998 F pour un ICNA, 373 564 F pour un IESEA, 281 676 F pour un TEEAC, et 152.170 F pour un élève

² Hors prise en compte de l'effet « glissement » lié aux mouvements intervenus dans les corps du fait des créations d'emplois programmées et des départs en retraite

à un supplément de charges de 33,6 % par rapport aux coûts actuels de rémunération directe des personnels de navigation aérienne.¹

Compte tenu de la rémunération moyenne des fonctionnaires correspondant aux emplois créés, le coût du protocole dépasserait 515 millions de francs en régime de croisière, ce qui signifie qu'il contient à lui seul le germe d'une hausse des coûts de la navigation aérienne de l'ordre de 9 % l'an².

Ces suppléments de coût seraient bien supérieurs au supplément de volume d'activité et ne feraient que confirmer la tendance à un renchérissement des coûts de personnel par mouvement contrôlé.

Cette évolution d'ensemble est regrettable.

L'analyse de certaines dispositions particulières du protocole conduit à un jugement semblable.

Il en va ainsi de la hausse des crédits d'action sociale dont le doublement est programmé pour les trois ans à venir et qui devrait donc atteindre donc 41 millions de francs en 1997.

Une même situation se retrouve avec la création d'un avantage de fin de carrière dénommé « nouvelle bonification indiciaire » dont le coût a été évalué à quelques 81,5 millions de francs qui trahit les errements de la gestion du personnel à la DGAC.

En raison de la forte proportion des rémunérations accessoires -plus du tiers- dans l'ensemble des rémunérations du personnel, il existe une forte distorsion entre la rémunération d'activité et la pension d'inactivité versées aux agents. En effet, les rémunérations accessoires si elles sont exclues de l'assiette des cotisations sociales sont en contrepartie exclues de l'assiette de liquidation des pensions.

La création de la nouvelle bonification indiciaire répond au souci de permettre aux agents de combler l'écart entre rémunération et pension. Si l'on néglige le régime spécial mis en place pour les personnels proches de la retraite, sa durée de versement devrait être de 18 années et permettre aux agents qui la verseraient régulièrement à la PREFON de se constituer un capital compatible avec un abondement mensuel de 2.000 francs de leurs retraites au moment de la cessation d'activité.

¹ Hors « primes et indemnités »

² Le protocole concerne certes l'ensemble des personnels de la DGAC -effet contagion obligatoire- mais l'essentiel des coûts est centré sur les personnels de la DNA. Cette estimation peut donc être considérée comme une référence significative

Outre que le montant moyen des rémunérations des personnels de la DGAC ne situent pas ceux-ci dans la catégorie des employés sans capacité d'épargne, il faut bien reconnaître que le mécanisme de la nouvelle bonification indiciaire ne garantit aucunement que l'objectif recherché sera atteint.

Bien au contraire ! La libre disposition des sommes distribuées en permet n'importe quel usage.

D'ailleurs, si l'on avait réellement souhaité abonder les retraites versées, il aurait suffi que l'administration prévoit de verser directement les sommes correspondantes sur un instrument d'épargne quelconque.

Elle ne l'a pas fait et, en conséquence, le surcoût lié à la nouvelle bonification indiciaire ne peut s'analyser que comme la conséquence d'un avantage de rémunération supplémentaire accordé aux agents. Il va de soi qu'en outre, à terme, sera reposée la question de la mise à niveau des pensions des agents, source d'ores et déjà prévisible de nouvelles hausses des coûts.

•

• •

Une lecture objective des conditions du dialogue social au sein de la navigation aérienne conduit donc à constater qu'il débouche inévitablement sur une hausse des coûts du service sans équivalent dans la fonction publique en général et sans considération des performances réalisées par le service et des contraintes économiques pesant sur les usagers.

Ce phénomène est rien moins que désirable et appelle des réformes structurelles déterminées.

CHAPITRE III

LA DIMENSION EUROPEENNE

Sur notre continent, la dimension nationale n'est plus la bonne dimension pour organiser et gérer la navigation aérienne.

Que ce soit pour des raisons techniques ou pour des raisons économiques, la dimension européenne s'impose.

Cependant, le cheminement vers une construction européenne de la navigation aérienne est semé d'embûches. Malgré les progrès réalisés, son rythme et son devenir restent incertains.

Un second souffle doit être donné au processus. Il passe par l'expression d'une volonté européenne plus déterminée et aussi par de nécessaires réaménagements.

I. LES ENJEUX D'UNE NAVIGATION AÉRIENNE ORGANISÉE À L'ÉCHELLE DE L'EUROPE

A. UNE CHANCE À SAISIR

L'évaluation des systèmes de navigation aérienne menée par Eurocontrol en 1991 a été la première phase de la mise en oeuvre du programme EATCHIP. Elle a permis de préciser les enjeux techniques et économiques de la construction d'une Europe de la navigation aérienne.

Elle a rappelé que le système de navigation aérienne des 23 Etats qui étaient alors membres de la CEAC était composé de cinquante et un centres de contrôle opérationnel couvrant une surface de trois millions de miles nautiques carrés – surface comparable à celle des Etats-Unis – et qu'en 1990, plus de 4,8 millions de vols étaient contrôlés, dont 90 % représentaient un trafic intraeuropéen.

Elle a souligné l'hétérogénéité des techniques mises en oeuvre et ses conséquences sur la variété des transferts à opérer d'un centre à l'autre.

Elle a également indiqué que l'espace aérien européen présentait pour caractéristique majeure l'extrême complexité de sa structure en raison des frontières nationales, mais aussi des découpages variables selon les pays entre espace civil et espace militaire.

S'agissant des radars, si l'espace européen est, en majeure partie, bénéficiaire d'une couverture radar double, il serait possible, en programmant de façon transfrontalière les investissements et en multipliant les échanges internationaux de données, d'obtenir une meilleure couverture et surtout de parvenir à un moindre coût de cette couverture.

En outre, la couverture radar opérationnelle double n'est pas suffisamment développée. Elle consiste à transmettre aux opérateurs de la navigation aérienne des données dérivées de la combinaison d'au moins deux radars.

Son extension est gênée par la variabilité des procédures de transmission à laquelle le programme Asterix d'Eurocontrol vise à apporter des solutions.

Une certaine inégalité dans la qualité des informations données par les radars subsiste en Europe. Il en résulte une variété significative des minima de séparation radar exigés par les contrôleurs qui s'étendent, en général, de cinq à dix miles nautiques et peuvent parfois dépasser cette dernière valeur assez nettement.

Il apparaît que la localisation des radars en Europe, décidée par chaque Etat, n'assure pas une couverture radar optimale. Il existe par exemple des zones où la redondance radar obéit à un facteur neuf tandis que d'autres n'ont soit pas de couverture, soit une couverture simple. En outre, la non-standardisation des formats et protocoles de transmission obère les possibilités de transmission des données.

S'agissant des communications, les objectifs d'amélioration restent évidemment nombreux.

S'agissant de la structure de l'espace aérien, l'évaluation considère que le réseau de routes aériennes est inadapté à la croissance du trafic en volume et qu'il ne faudrait pas procéder à de plus nombreuses créations de secteurs en raison des besoins de coordination que cela créerait.

L'évaluation a permis de déplorer l'incompatibilité entre les techniques mises en oeuvre dans les centres. Il y a 51 centres, 31 systèmes différents utilisant des ordinateurs livrés par 18 industriels différents avec 22 systèmes d'opération différents et 33 langages de programmation.

Les conclusions suivantes s'imposent.

Une navigation aérienne européenne :

- **est susceptible de parfaire techniquement les systèmes ;**
- **optimiserait leurs coûts.**

B. UNE CONTRAINTE À COMPRENDRE

L'activité de navigation aérienne ne peut être conduite dans un pays sans considération des évolutions extérieures. **Le temps du monopole national n'est pourtant pas encore révolu.**

Mais le monopole est menacé par la double concurrence des espaces aériens et des opérateurs.

Il est remarquable que le contrôle aérien ait jusqu'à présent été peu concerné par la tendance à la déréglementation et à la libéralisation du transport aérien dans le monde.

Il n'est pas certain que ce phénomène perdure pour au moins deux raisons.

Les progrès techniques permettent d'ores et déjà de dissocier le lien d'exercice du contrôle des zones à contrôler. Les évolutions techniques qui se profilent - en particulier, le recours aux satellites - accentueront cette réalité.

Le développement de la concurrence entre transporteurs aériens et la défaveur avec laquelle est vue en Europe l'exploitation nationale de monopoles ne constituent pas un contexte permettant d'envisager le maintien éternel du monopole - au demeurant la Commission des Communautés européennes ne vient-elle pas de réglementer les conditions de passation des marchés dans le domaine jusqu'alors exclu des transports -.

Du reste, favorisée par les désordres créés par les mouvements sociaux intervenant périodiquement dans la navigation aérienne en France, la remise en cause du découpage de l'espace aérien par certains de nos voisins doit être considérée avec le plus grand sérieux.

Une même exigence s'impose vis-à-vis de tout ce qui pourrait provoquer le mécontentement d'usagers, pour une très grande part, des

étrangers, par rapport aux performances de notre système de navigation aérienne.

En clair, ce dernier peut moins que jamais négliger son environnement.

II. UNE EUROPE DE LA NAVIGATION AÉRIENNE ENCORE EMBRYONNAIRE

La construction de l'Europe de la navigation aérienne a réalisé quelques progrès importants depuis une dizaine d'années mais son rythme est lent et son devenir incertain.

A. UNE CONSTRUCTION EUROPÉENNE QUI A TROUVÉ UN CERTAIN DYNAMISME

Sans négliger l'intervention de la Commission des Communautés européennes dans ce domaine, qui intervient d'ores et déjà pour financer certains programmes de coopération entre pays membres de l'Union européenne et pays de l'est du continent et, à la suite de nombreux rapports, a adopté des directives tendant à donner une force contraignante aux spécifications techniques définies par Eurocontrol- l'essentiel des missions de construction de l'Europe de la navigation aérienne échoit à Eurocontrol.

Eurocontrol résulte d'une convention signée en 1960 et entrée en vigueur en 1963. En 1993, le nombre de ces membres était de 17 : Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande, Portugal, Grèce, Turquie, Malte, Chypre, Hongrie, Suisse, Autriche, Norvège et Danemark. Les adhésions de l'Italie, de l'Espagne, de la Slovénie et de la Roumanie sont en cours de négociation.

Eurocontrol dépasse donc les frontières de l'Union européenne, mais reste en-deça de celles de la Commission Européenne de l'Aviation Civile -la CEAC- qui compte 33 Etats en 1995.

L'organisation d'Eurocontrol comporte une Commission permanente - élargie pour les questions concernant des redevances de route- un Comité de gestion et un Directeur Général (actuellement le Français Yves Lambert).

La Commission permanente, composée au plus haut niveau, décide du cadre général de l'action d'Eurocontrol. Le Comité de gestion et le directeur général sont les organes exécutifs de l'organisation.

Les compétences dévolues à Eurocontrol sont les suivantes.

Eurocontrol exerce d'abord des compétences opérationnelles. Celles-ci sont relativement modestes par rapport au projet initial mais ont été, récemment, soit maintenues, soit renforcées. Maintenues pour la mission du centre de contrôle de Maastricht. Renforcées avec la mise en service le 27 avril 1995 de l'unité centrale de gestion du trafic : la Central Flow Management Unit (CFMU).

Le projet CFMU date de 1988 et sera mené à son terme en 1997. Eurocontrol a reçu de la CEA¹ la mission de bâtir une organisation centrale de gestion du trafic qui se substituera peu à peu aux cinq unités de régulation de trafic actuellement en service en Europe occidentale¹. D'ores et déjà, le 27 avril 1995, la CFMU s'est substituée au centre français la CORTA, désormais, cellule opérationnelle centrale chargé de missions renouvelées.

La CFMU a été créée pour améliorer la fluidité du trafic aérien dans la perspective du développement prévisible de ce dernier.

En réalité, elle doit poursuivre deux objectifs qui peuvent sembler en opposition : éviter une surcharge d'avions dans un secteur de contrôle dans une période de l'ordre du quart d'heure, ce qui revient à protéger les centres de contrôle aérien ; maximiser le débit dans l'espace aérien et, ainsi, éviter les retards (minimiser donc les "régulations") ce qui signifie protéger les usagers.

Le pilier central de la CFMU est constitué par l'IFPS, système informatique intégré de gestion des plans de vol qui traite les dépôts de plans de vol, les transmet aux centres concernés et constitue la base à partir de laquelle les décisions de gestion du trafic sont prises.

La mise en oeuvre de la CFMU constitue le véritable premier pas vers une intégration opérationnelle des systèmes de navigation aérienne.

Eurocontrol gère également le centre opérationnel de Maastricht.

Ce centre est placé sous la responsabilité d'Eurocontrol et a pour mission de contrôler l'espace supérieur -au-dessus de 24.500 pieds- du Bénélux et de l'Allemagne du Nord. Le maintien de la compétence du centre sur l'espace allemand a été confirmé récemment.

A Maastricht, le volume du trafic contrôlé en 1993 s'est accru de 5,53 % par rapport à 1992 avec un total de 820.220 vols. La moyenne quotidienne est de 2.400 avions ; le pic d'activité a été atteint le 7 septembre 1993, avec 2855 avions.

¹ Paris, Francfort, Londres, Rome et Madrid

Le centre emploie 570 personnes dont 350 opérationnelles. Le budget de fonctionnement est payé par les quatre Etats concernés par son activité.

La saturation des capacités de contrôle du centre surviendra en 2003 sur la base d'une croissance annuelle du trafic de 5 %. D'ores et déjà, certaines unités de service travaillent dans un contexte de saturation des fréquences radio.

En conséquence, il paraît nécessaire, afin d'accroître les performances du système, de développer les liaisons numériques air-sol ce qui est l'objet du projet expérimental PETAL de transmission automatique de données de contrôle via le réseau SITA.

S'agissant des personnels, leur horaire hebdomadaire de travail est de 37,5 heures et l'âge de départ à la retraite est de 55 ans. Leur formation s'échelonne sur trois ans et demi, au moins pour les contrôleurs en route, la formation des contrôleurs d'approche ou de tour étant plus longue. La direction du centre indique que le nombre maximum d'avions simultanément contrôlés est de 20 à 25¹ et que les normes de séparations radar sont de 5NM (Maastricht). Les indicateurs sont meilleurs que ce qui est cité en France (nombre d'avions : 15 ; séparation radar : 3 NM).

Eurocontrol exerce en outre des compétences de gestionnaire. Eurocontrol gère en effet le système commun de calcul et de perception des redevances de route sur la base d'un accord multilatéral de 1986.

En l'état, le rôle d'Eurocontrol consiste à percevoir le produit des redevances de route et à les redistribuer aux autorités nationales en fonction des droits nationaux constatés. Si une partie de la formule de calcul des redevances de route est commune à tous les Etats membres -celle qui fait varier le produit de la redevance en fonction de la distance parcourue et du poids de l'avion- l'autre, le taux unitaire appliqué à ces deux variables, est déterminée par chacun des Etats membres.

Jusqu'à présent, les taux unitaires ne font pas l'objet de discussions. Il pourrait en aller autrement car si les Etats fixent leurs taux unitaires selon des principes communs, il ne faut pas dissimuler que ces principes ont une portée médiocre -il s'agit essentiellement de principes de non-discrimination- et qu'une tendance existe à imposer un fédéralisme financier à l'Europe du contrôle aérien.

¹ Il est vrai que cette indication, simplement orale, n'a pas de « statut » officiel et que le nombre de contrôleurs qualifiés par position de contrôle peut être de trois à Maastricht, contre deux actuellement en France

Le taux de recouvrement des redevances de route 1993 était d'environ 70 % au bout d'un an, en décembre 1994. Les redevances ont permis de dégager un produit en croissance de 7 % de 1993 à 1994. Enfin, les frais de gestion des redevances sont de l'ordre de 20 millions d'ECU (0,78 % du total du produit).

Eurocontrol exerce enfin une compétence d'ingénieur de système à travers son programme EATCHIP -Programme d'harmonisation et d'intégration du contrôle aérien en Europe-.

Le programme a été lancé le 24 avril 1990 par la CEAC et Eurocontrol a reçu la responsabilité de le conduire. Sa disposition et sa mise en oeuvre doivent s'échelonner sur de nombreuses années au-delà de l'an 2000.

Le programme est organisé en 4 phases :

- **la phase 1** consiste en une évaluation des systèmes de navigation aérienne en place ;
- **la phase 2** est une phase de définition des conditions d'une harmonisation des systèmes à moyen terme et d'une intégration ultérieure ;
- **la phase 3** doit voir les Etats membres mettre en place les moyens nécessaires à l'existence d'un système de contrôle harmonisé et performant ;
- **la phase 4** est la phase d'intégration de la navigation aérienne en Europe avec la mise en oeuvre de l'EATMS, futur système de gestion du trafic aérien en Europe.

Dès 1991, le bilan de l'existant a été dressé. Depuis novembre 1993, un programme de développement a été mis en place avec la fixation d'objectifs de convergence.

B. UNE CONSTRUCTION LENTE AU DEVENIR INCERTAIN

La construction de l'Europe de la navigation aérienne est lente et se heurte à de puissantes réticences nationales.

L'exemple de la CFMU témoigne de ces difficultés.

Alors que la nécessité d'un système de régulation des flux de trafic intégré à l'échelon européen s'est fait sentir au début des années 80, ce n'est qu'en 1988 que fut prise la décision de le créer.

Initialement prévue pour 1993, la mise en oeuvre de la CFMU n'a débuté qu'en 1995 et ne sera achevée qu'en 1997.

La réalisation du système est certes complexe mais cela ne justifie en rien la lenteur du processus décrit. Il est d'ailleurs remarquable que, dès sa mise en exploitation, les critiques s'abattent sur la CFMU. Sont en particulier dénoncés l'allongement des retards constatés depuis qu'elle a pris le relais du centre national de traitement des flux de trafic.

Outre que les critiques font l'impasse sur le nécessaire rodage d'un système nouveau et peut-être plus exigeant sur le respect des normes que les systèmes nationaux – ce qui constitue, il faut le noter, une garantie supplémentaire de sécurité –, il n'est pas sûr que les comportements des centres nationaux de contrôle ne soient pas les premiers à incriminer pour l'allongement observé des délais.

Le travail de la CFMU consiste en effet à réguler le trafic en fonction, en particulier, des capacités déclarées par les centres de contrôle. Si ceux-ci communiquent des capacités médiocres, il est naturel que les performances en termes de ponctualité soient elles-mêmes médiocres.

La lenteur du processus provient pour l'essentiel des facteurs institutionnels.

Les décisions sont prises par consensus et leur application nationale sauf pour les normes rendues contraignantes dépend de la bonne volonté des Etats.

Ces modalités d'organisation de la prise de décision à Eurocontrol alliées à la multiplicité des Etats adhérents handicapent le processus de construction d'une navigation aérienne européenne.

Elles contrastent d'ailleurs vivement avec la concentration des financiers.

En 1995, la France était le premier contributeur et apportait à elle seule 26.4 % de l'ensemble des contributions des Etats membres. Elle était suivie par l'Allemagne (23.7 %) et le Royaume-Uni (20.8 %). Le quatrième contributeur, la Belgique, ne versait que 4.3 % du montant global des contributions nationales.

Il est assez curieux que dans ces conditions ne soient pas nées des propositions pour aménager au moins partiellement le principe d'adoption des décisions par consensus.

Sans doute peut-on interpréter cette anomalie comme une manifestation de la volonté de conserver à Eurocontrol ses attributions sur un espace aérien le plus vaste possible.

Mais peut-être faut-il y reconnaître aussi le souci de maintenir un système décisionnel garantissant contre toute décision prise unilatéralement par l'organisation et s'imposant à quelque Etat membre que ce soit.

La lenteur du rythme de la construction d'une Europe de la navigation aérienne apparaît ainsi inhérente aux modalités d'organisation et de fonctionnement d'Eurocontrol.

Celles-ci doivent être repensées pour remédier aux conséquences néfastes qu'elles induisent.

Les incertitudes qui entourent la mise en oeuvre du programme EATCHIP en fournissent une démonstration éclatante.

La plupart des Etats européens ont mis en oeuvre des programmes d'amélioration de leurs systèmes de contrôle aérien et il est bon qu'ils soient guidés dans ces projets par une instance capable de servir de référence commune.

La rapidité des décisions nationales contraste cependant avec la longueur qu'implique la stratégie mise en oeuvre par Eurocontrol.

EATCHIP se veut un programme d'harmonisation puis d'intégration. Il n'est pas certain que la séquence retenue -harmonisation puis intégration- soit totalement satisfaisante

D'abord, l'objectif ultime, l'intégration, acceptée en principe, reste contestée dans les faits.

Surtout, on se sait ce que sera en réalité le système intégré de demain.

Dans ces conditions, il est légitime de se demander si les travaux d'harmonisation seront compatibles avec le système intégré du futur. Une question plus actuelle se pose en outre sur la capacité de promouvoir une réelle harmonisation des programmes nationaux en cours d'exécution.

De surcroît, la capacité de certains Etats membres à financer les projets définis par Eurocontrol reste hypothétique. Dans ces conditions, la réalisation de l'objectif d'harmonisation, passage intermédiaire mais obligé qui

suppose d'atteindre un niveau supérieur de performance opérationnelle à ce qui existe aujourd'hui dans une zone donnée par l'application de normes, spécifications et procédures compatibles, reste incertaine.

Il convient enfin de dénoncer l'attitude intolérable de deux Etats membres de la CEAC et très actifs dans le domaine aérien : l'Espagne et l'Italie. Ces derniers, en s'abstenant d'adhérer à Eurocontrol, ont peut-être montré que le pouvoir d'attraction de l'Agence était limité, mais ils ont surtout adopté une attitude de "passager clandestin" qui leur a permis d'économiser des efforts financiers reportés sur les membres d'Eurocontrol tout en profitant de ses services.

CONCLUSION

Alors que les compagnies aériennes, les administrations aéronautiques et les constructeurs des grands pays industrialisés travaillent ensemble sur ce que seront les systèmes de navigation aérienne des années 2.000, notamment sur le projet ATN (Aeronautical Telecommunication Network) basé sur une réorganisation des systèmes de télécommunications qui obligera à une modification de notre système national de navigation aérienne, celui-ci paraît fondamentalement moins préoccupé par son devenir à moyen terme, et en particulier par ce que pourrait être son identité, que par la défense de ses attributs, essentiellement quantitatifs, à très court terme.

La qualité du contrôle aérien est, dans notre pays, très satisfaisante. Mais, l'organisation du système n'est pas optimale. Un grave problème de communication avec son environnement se pose à la navigation aérienne. Il s'accompagne manifestement de problèmes internes récurrents où la juxtaposition des métiers et, en même temps, leur cloisonnement interviennent sans doute pour beaucoup.

Ces deux formes de malaise doivent recevoir des solutions rapides. Il est par principe inadmissible qu'un service public ne réponde pas aux besoins de ses usagers et « *a fortiori* » qu'il ne les écoute que d'une oreille distraite. Cette situation est encore plus intolérable lorsque les usagers financent, et au-delà, la totalité du service qui leur est rendu.

De la même façon, il n'est pas souhaitable que persiste, en dépit de l'octroi d'avantages exorbitants par rapport à ceux accordés en moyenne dans la fonction publique, le malaise exprimé par les fonctionnaires de la navigation aérienne.

En réponse aux observations exprimées par la Cour des comptes, à l'occasion de son rapport pour 1994, le ministère des transports a cru bon de mettre sur le compte du Parlement la création du budget annexe de l'aviation civile - le B.A.A.C. Mais, le Parlement ne pouvait pas imaginer l'usage qui serait fait du B.A.A.C. Aujourd'hui pour la DNA comme hier pour le SFACT, les contrôles sur pièces et sur place permettent au parlement de juger.

Sans même qu'il soit besoin de rappeler, en conclusion, les dérives auxquelles la formule du B.A.A.C. a donné lieu, il ressort clairement du contrôle effectué que ni la formule du B.A.A.C., ni le mode de financement par redevances de la navigation aérienne, ne sont en mesure de constituer pour

l'avenir l'environnement juridique et financier solide dont l'activité de navigation aérienne a besoin.

Ce constat objectif s'appuie sur des analyses juridiques confortées par des décisions juridictionnelles récentes.

Sortir de cette impasse juridique s'impose comme une exigence absolue.

Les chemins alternatifs ne sont pas nombreux. Le rapport les emprunte tout à tour. Ce faisant, il explore les solutions possibles et a pour but de dresser sans parti pris un panorama utile pour les décisions qu'imposent le présent et l'avenir.

Mais, au-delà, ce rapport aura atteint son objectif si la nature et l'ampleur des enjeux qui s'attachent à un fonctionnement du service de la navigation aérienne plus cohérent avec son environnement, du point de vue économique en particulier, moins refermé sur lui-même -c'est-à-dire moins crispé- et plus ouvert face à l'avenir en sortent précisés ainsi que les pistes de réformes pour un meilleur service public de la navigation aérienne.

EXAMEN EN COMMISSION

Reunie le jeudi 7 septembre 1995 sous la présidence de M. Bernard Barbier, sénateur, la commission a examiné le rapport d'information de M. Ernest Cartigny, rapporteur, relatif à l'organisation et au fonctionnement des services de la navigation aérienne.

Après l'exposé des conclusions du rapport, un large débat s'est ouvert au sein de la commission au cours duquel Mme Maryse Bergé-Lavigne, a souhaité exprimer un raisonnable optimisme quant aux progrès d'une Europe de la navigation aérienne et s'est demandé quelle substance pouvait avoir l'expression « gains de productivité » dans le domaine du contrôle aérien.

M. Ernest Cartigny, rapporteur, a alors répondu en souhaitant que les Etats apportent un meilleur concours à la construction d'une Europe de la navigation aérienne et, pour illustrer ce que pourrait être des gains de productivité, à recouru à la comparaison entre le volume du trafic contrôlé dans quelques centres de contrôle aérien.

M. Philippe Adnot, a fait observer que, malgré la progression du volume des effectifs, de nombreuses plates-formes de province rencontraient une diminution des personnels en activité.

M. Michel Moreigne, s'est interrogé sur les conséquences de l'activité militaire sur le contrôle aérien civil.

M. Ernest Cartigny, rapporteur, a estimé que des interférences nombreuses caractérisaient ces relations et que les progrès récemment enregistrés de ce point de vue devraient être poursuivis et renforcés.

La commission a, alors, décidé d'adopter le rapport d'information.