



... le projet de loi de finances pour 2021

BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » ET PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE »

Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 11c

1. LE PROGRAMME 159 « EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE » DE LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » porte depuis 2017 les subventions pour charges de service public du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France.

Les trois opérateurs du programme se sont vus signifier par le Gouvernement **des trajectoires financières difficiles mais claires** d'ici 2022, qui ont le mérite de rompre avec le **manque de visibilité pluriannuelle** dont ils souffraient jusqu'ici.

La subvention pour charges de service public de Météo France va diminuer en 2021 à **185,1 millions d'euros**. Dans le même temps, ses effectifs baisseront de **95 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, mouvement qui devrait se poursuivre en 2022.

Pour rester un opérateur météorologique de rang mondial, Météo France est en train de se procurer un nouveau supercalculateur qui permettra de multiplier par **5,45 sa capacité de calcul**. Ce nouveau matériel nécessitera un investissement total de **144 millions d'euros sur la période 2019-2025** dans le cadre du projet « Calcul 2020 ». L'État versera à ce titre **8,3 millions d'euros** à l'opérateur en 2021.

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) verra pour sa part sa subvention pour charges de service public augmenter légèrement en 2021 à **89,2 millions d'euros** et ses effectifs perdre **36 ETPT**. Alors que les recettes commerciales de l'IGN sont sévèrement fragilisées par l'avènement de l'*open data*, la réflexion sur les relais de croissance dont celui-ci pourrait bénéficier doit se poursuivre.

Le Céréma, pour sa part, cherche à se réinventer dans un contexte où **ses moyens diminueront fortement jusqu'en 2022**, au rythme d'une réduction annuelle de **5 millions d'euros** de sa subvention pour charges de service public (qui atteindra **191,1 millions d'euros** en 2021) et de **87 ETPT de ses effectifs** (le plafond d'emploi de l'opérateur est de 2 507 ETPT en 2021). S'il est clair que l'avenir de cet opérateur passe par une collaboration beaucoup plus intense avec les collectivités territoriales ainsi qu'avec l'Agence nationale de cohésion des territoires, l'exécutif devra veiller à lui allouer des moyens suffisants pour investir, car **ses équipements scientifiques et techniques** sont de plus en plus vétustes.

2. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » EST BOULEVERSÉ PAR L'EFFONDREMENT DU TRAFIC AÉRIEN

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) porte les **2,3 milliards d'euros de crédits** de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il est **exclusivement financé par le secteur du transport aérien**. En conséquence, l'**effondrement du trafic aérien** provoqué à partir de mars 2020 par la pandémie de Covid-19 a bouleversé **son équilibre financier**.

La crise sanitaire a en effet provoqué **une quasi-mise à l'arrêt du trafic aérien** en Europe au printemps 2020. En dépit **d'une légère reprise pendant l'été**, la situation s'est **rapidement dégradée à l'automne**, avant de **redevenir catastrophique** avec la mise en place **de nouveaux confinements** en fin d'année. Au total, la DGAC anticipait **un recul du trafic de -65 % par rapport à 2019**, mais les chiffres finaux devraient être **encore plus négatifs**. Le retour du trafic à son niveau d'avant-crise **est désormais attendu pour 2024 au mieux**, certaines hypothèses évoquant même **la date de 2029**.

Les compagnies aériennes françaises, déjà **fragiles** avant la crise, pourraient enregistrer **4 milliards d'euros de pertes en 2020**. Après avoir apporté **une aide massive** à Air France de **7 milliards d'euros au printemps**, l'État va probablement devoir **intervenir de nouveau en fin d'année**, l'hypothèse **d'une recapitalisation** étant désormais largement évoquée **pour sauver la compagnie nationale**.

Dans cette conjoncture exceptionnellement difficile, les recettes de la DGAC **devraient s'effondrer de -80 % en 2020**. Pour construire son budget 2021, la direction s'est basée sur **un trafic inférieur de -30 % à celui de 2019**, mais cette prévision paraît déjà caduque et les **1 509,7 millions d'euros** espérées hors de portée. Les diverses taxes perçues par la DGAC pour comptes de tiers (taxe de solidarité, taxe d'aéroport, taxe sur les nuisances sonores aériennes) ont également vu **leurs recettes drastiquement diminuer**.

**Évolution des recettes d'exploitation du BACEA
entre la LFI 2020 et le PLF 2021, et exécution 2019**

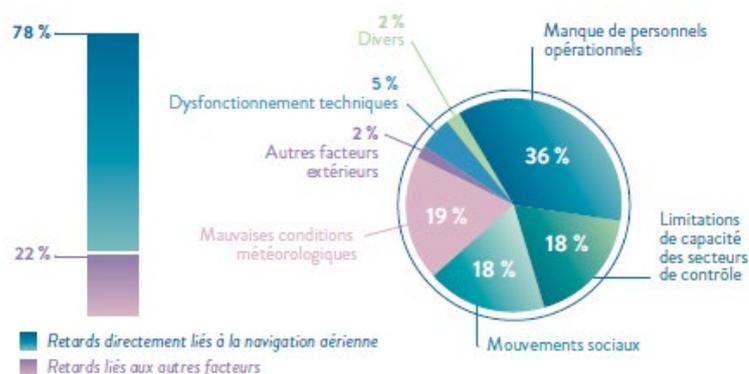
Recettes (M€)	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021	Écart	%
Redevances de navigation aériennes	1 590,1	1 551,0	1 111,0	- 440,0	- 28,4 %
Redevances de surveillance et de certification	30,6	30,4	22,5	-7,9	- 26,0 %
Taxe d'aviation civile	482,4	472,0	367,0	- 110,2	-23,3 %
Autres recettes	128,5	12,2	14,4	+ 1,5	+ 18,0 %
Total recettes exploitation	2 231,6	2 065,5	1 509,7	-555,9	-26,9 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les performances de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), encadrées par le droit européen dans le cadre du plan de performance RP2, **restent insuffisantes**, alors que va débuter, dans un contexte profondément altéré par la pandémie de Covid-19, la nouvelle période RP3.

Si **le taux de la redevance de route est compétitif**, **les retards dus au contrôle aérien continuent demeuraient trop élevés en 2019** en raison de **l'obsolescence de ses équipements** et de **l'inadéquation de l'organisation du travail des contrôleurs aériens** aux nouvelles caractéristiques du trafic.

Répartition des causes de retards liés aux régulations du trafic aérien



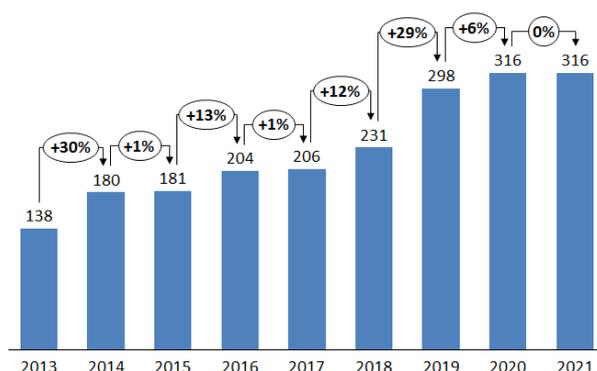
Source : direction des services de la navigation aérienne (DSNA)

Pour mobiliser les équipes de la DSNA autour d'un projet ambitieux, il pourrait être utile de prévoir la conclusion d'une forme de contrat, analogue aux contrats d'objectifs et de performance (COP) des établissements publics, qui viendrait formaliser des objectifs précis et chiffrés pour que la direction soit à même de pleinement accompagner le trafic le jour où il repartira.

Comme en 2020, le schéma d'emplois 2021 de la DGAC ne prévoit aucune suppression d'emplois. Sa masse salariale diminuera légèrement de 6,2 millions d'euros pour atteindre 932,6 millions d'euros. Compte-tenu du contexte économique, les négociations du protocole 2020-2024 ont été suspendues, si bien que 1,6 million d'euros sont prévus au titre des mesures catégorielles.

Pour accélérer la réalisation de ses grands programmes de modernisation des outils de la navigation aérienne dont elle a profondément revu la gouvernance cette année, la DGAC augmentera de nouveau en 2020 son effort d'investissement pour le porter à 317,0 millions d'euros.

Les dépenses d'investissement de la DGAC depuis 2013 (en millions d'euros)



Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

Sur cette somme, 140,6 millions d'euros sont consacrés aux grands programmes de modernisation précédemment cités, dont le coût total, régulièrement revu à la hausse, représente quelque 2 140,9 millions d'euros. Les faire enfin aboutir doit constituer une priorité pour la DSNA, car, avant la crise, elle manquait chaque année un peu plus de capacités pour faire passer le trafic.

Compte tenu de l'effondrement de ses recettes, l'endettement de la DGAC serait susceptible de progresser de 1,4 milliard d'euros en 2020 pour atteindre l'encours sans précédent de 2,1 milliards d'euros (contre un maximum historique de 1,3 milliard d'euros atteint en 2014).

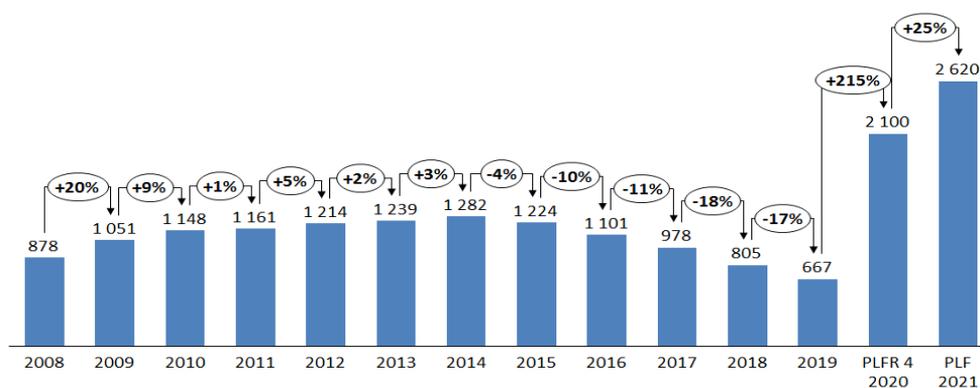
A ce stade, la DGAC estime qu'elle devra emprunter 761 millions d'euros supplémentaires en 2021 et 463 millions d'euros de plus en 2022. Sur la base de ces hypothèses, le niveau de dette pourrait atteindre un pic à 2,8 milliards d'euros au 31 décembre 2022.

Si votre rapporteur spécial ne peut que saluer cette volonté de la DGAC de désendetter le plus rapidement possible le BACEA, il ne saurait cacher son scepticisme quant à sa réalisation effective, tant la soutenabilité du BACEA lui paraît désormais menacée. Ses recettes étant entièrement indexées sur le trafic aérien, la crise sans précédent de ce secteur, susceptible de se poursuivre pendant de longues années, pourrait durablement bouleverser le modèle économique sur lequel était fondé le financement de la DGAC.

C'est pourquoi il lui apparaît indispensable de réfléchir dès à présent aux solutions qui pourraient être envisagées pour éviter que ne s'installe une situation problématique qui verrait un budget annexe porter une dette toujours plus importante qu'il deviendrait incapable de rembourser grâce aux recettes d'un secteur du transport aérien trop durablement affaibli.

Évolution de l'endettement du budget annexe de 2008 à 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Réunie le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement. Elle a proposé d'adopter l'article 54 quinquies tel que modifié par son amendement. Elle a proposé également la suppression de l'article 54 sexies. Enfin, elle a proposé d'adopter l'article 54 septies sans modification, ainsi que les crédits du budget annexe et du compte d'affectation spéciale.



Vincent Capo-Canellas

Rapporteur spécial
Sénateur (Union Centriste)
de la Seine-Saint-Denis

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28