

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 20

ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME :

II - TRANSPORTS :

TRANSPORT AÉRIEN ET MÉTÉOROLOGIE

et AVIATION CIVILE

Rapporteur spécial : M. Yvon COLLIN

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régnault, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

INTRODUCTION QUELQUES GRANDES ÉVOLUTIONS.....	5
I. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC EN 1995 ET TENDANCES POUR 1996.....	5
II. UN PANORAMA CONTRASTÉ POUR LES COMPAGNIES ET LES INDUSTRIELS.....	6
A. UN BILAN MITIGÉ POUR LES COMPAGNIES AÉRIENNES.....	6
B. LES CONSTRUCTEURS : "AUBE OU CRÉPUSCULE".....	7
1. <i>L'évolution de l'activité</i>	8
2. <i>L'évolution des résultats</i>	10
PREMIÈRE PARTIE.....	15
LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE POUR 1997.....	15
I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS.....	15
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	15
1. <i>Les grandes masses budgétaires</i>	15
2. <i>Présentation des actions</i>	16
B. L'ÉVOLUTION DES COMPTES.....	17
1. <i>Section d'exploitation</i>	17
a) Les recettes.....	17
b) Les dépenses.....	18
2. <i>Section des opérations en capital</i>	20
II. APPRÉCIATIONS.....	20
A. UN BESOIN DE CLARIFICATION FINANCIÈRE.....	21
B. UNE MEILLEURE MAÎTRISE FINANCIÈRE EST NÉCESSAIRE.....	31

1. Les charges de personnel.....	31
2. les dépenses d'investissement	34
a) Les investissements de navigation aérienne.....	34
b) Les investissements du service des bases aériennes.....	36
3. les autres dépenses.....	37
a) Les autres dépenses de fonctionnement.....	37
b) les dépenses financières.....	37
C. L'ACCROISSEMENT DE LA PRESSION FISCALE SE POURSUIT.....	38
DEUXIÈME PARTIE LES CRÉDITS DU TRANSPORT AÉRIEN ET DE MÉTÉOROLOGIE DU BUDGET GÉNÉRAL.....	43
I. LES CRÉDITS DU TRANSPORT AÉRIEN (BUDGET DE L'ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME - II. TRANSPORTS - 4. TRANSPORTS AÉRIENS).....	43
A. LES CRÉDITS.....	43
1. Présentation générale.....	43
2. Détail des crédits.....	44
B. OBSERVATIONS.....	48
a) L'industrie de la construction aéronautique civile est face à des enjeux considérables et doit affronter des risques formidables.	48
b) Le projet de budget pour 1997 traduit les difficultés rencontrées par les modes de soutien traditionnels.	49
II. LES CRÉDITS DE MÉTÉOROLOGIE (ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME II. 5. MÉTÉOROLOGIE).....	51
EXAMEN EN COMMISSION.....	55
ANNEXE N° 1 PRINCIPALES DONNEES CONCERNANT LA SECURITE DU TRANSPORT AERIEN.....	57

INTRODUCTION

QUELQUES GRANDES ÉVOLUTIONS

I. L'ÉVOLUTION DU TRAFIC EN 1995 ET TENDANCES POUR 1996

Le tableau ci-dessous indique l'évolution du nombre de mouvements traités par les cinq centres de contrôle régionaux de la direction de la navigation aérienne durant les cinq dernières années.

	1991	1992	1993	1994	1995
Mouvements	1.604.632	1.689.720	1.675.719	1.751.197	1.830.942
Variation	2,65 %	5,30 %	- 0,83 %	4,50 %	4,55 %

En 1995, la répartition du trafic a été la suivante :

- vols internationaux au départ ou à l'arrivée en France : 37,1 % (progression 3 %)
- vols intérieurs : 26,1 % (progression 4,7 %)
- survols : 36,8 % (progression 6,1 %).

Avec une augmentation de 4,55 % du nombre de mouvements traités, malgré les grèves de fin d'année sans lesquelles le seuil des 5 % aurait été dépassé, l'année 1995 a été marquée par une poursuite de la croissance de l'activité aéronautique. **Cette tendance est particulièrement sensible au niveau des survols** non affectés par les mouvements sociaux.

Le trafic intérieur a été marqué par l'accroissement des fréquences sur les lignes ouvertes à la concurrence. Mais, le nombre de passagers transportés dans les aéroports français a connu une croissance moins importante que le nombre de mouvements, car la capacité moyenne des avions utilisés par les compagnies est en baisse.

Il est également intéressant de noter les fortes variations saisonnières du trafic en France : ainsi, en 1995, 124.500 vols avaient été traités au mois de

février (mois le moins chargé) alors que 173.000 vols avaient été traités au mois de juillet (mois le plus chargé).

Lors du premier semestre 1996, l'augmentation du nombre de mouvements en France s'est poursuivie à un rythme de 4,7 %. Elle est de 8 % sur les vols intérieurs. Comme en 1995, les plates-formes de province concernées par la mise en concurrence enregistrent de très fortes progressions. Après une stagnation en 1995, Orly et Roissy progressent également de 8 %.

La France et l'Allemagne, qui traitent des nombres de vols très similaires, sont les deux pays européens qui gèrent le plus grand volume de trafic. Vient ensuite le Royaume-Uni dont le trafic représente moins de 85 % du trafic français. Dans tous les autres pays le trafic représente moins de 50 % de celui observé en France.

Le taux moyen de croissance observé entre 1994 et 1995 en Europe a été de 5,4 % avec une forte dispersion. Il a été similaire à la France pour le Royaume-Uni, supérieur à 6 % pour l'Allemagne. On peut noter de fortes augmentations en Espagne (+ 8 %), en Autriche (+ 12 %) et en Turquie (+ 17 %), une croissance nulle en Grèce, et même une décroissance au Portugal.

L'augmentation moyenne observée en Europe sur le premier semestre 1996 est de l'ordre de 6 %.

II. UN PANORAMA CONTRASTÉ POUR LES COMPAGNIES ET LES INDUSTRIELS

L'année 1995 et le début de 1996, à l'évidence bien orientés, ont amélioré le contexte économique des sociétés de transport aérien et de construction aéronautique.

Pourtant, les compagnies aériennes ne semblent pas avoir pleinement profité de cette embellie.

La situation des constructeurs est quant à elle en voie plus rapide d'amélioration.

A. UN BILAN MITIGÉ POUR LES COMPAGNIES AÉRIENNES

Dans un contexte de progression satisfaisante du trafic, les compagnies aériennes nationales ont cherché à s'adapter au renforcement de la concurrence.

Celle-ci ne s'est pas relâchée en 1996 et accroît grandement les "risques du métier" comme le montre la mise en redressement judiciaire de la compagnie Air Liberté prononcée par le tribunal de commerce de Créteil le 26 septembre 1996.

Votre rapporteur n'a pas à s'immiscer dans les aspects commerciaux de la gestion d'une entreprise privée, mais il regrette l'accumulation par la DGAC de créances difficilement recouvrables.

En ce qui concerne le groupe Air France, il faut se féliciter du respect des engagements de l'Etat pris à son bénéfice et que la Commission européenne se soit à cette occasion déclarée satisfaite du respect des engagements souscrits par l'Etat concernant l'évolution financière de la compagnie.

Des résultats encourageants ont été acquis grâce à la mobilisation de tous. Mais, le redressement est loin d'être achevé.

Cela est vrai pour la compagnie Air France elle-même, mais aussi, malheureusement, pour la Compagnie Air France Europe et certaines des filiales du groupe.

En ce qui concerne celles-ci, la situation de "Jet Tours" est extrêmement préoccupante puisque l'entreprise a dégagé un déficit égal à 11,4 % de son chiffre d'affaires.

En ce qui concerne la compagnie Air France Europe, son résultat d'exploitation s'est dégradé de 852,5 millions de francs et son déficit s'élève à 4 % de son chiffre d'affaires.

L'année 1996 y a été particulièrement agitée et les incertitudes quant à son avenir n'ont pas réellement cessé avant ou après que les dirigeants du groupe Air France ne proposent à l'Etat de procéder à la fusion des deux entreprises principales du groupe.

Votre rapporteur considère que les modifications du paysage aérien français justifient que l'an prochain il consacre un rapport d'information dédié à l'étude de leurs conséquences pour les crédits qu'il a la mission de rapporter.

B. LES CONSTRUCTEURS : "AUBE OU CRÉPUSCULE"

Le rapport d'activité du Groupement des Industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS) s'ouvre par ce jugement : "*L'année 1995 a été relativement difficile.*"

L'industrie française traverse en effet **une période de sortie de crise** dont l'issue dépendra largement de sa capacité à se transformer en profondeur après avoir entrepris les efforts d'ajustement que lui a dictés la conjoncture.

1. L'évolution de l'activité

Evolution des chiffres d'affaires

Chiffre d'affaires consolidé	1986	1990	1992	1993	1994	1995
Francs courants	74.568	100.893	103.357	90.315	88.589	84.022
Francs constants 1995	93.434	111.689	108.732	92.934	89.829	84.022
% d'évolution cumulée pour chaque intervalle en francs courants		35%	2,40%	-12,60%	-1,90%	-5,20%

Répartition du chiffre d'affaires par clients (en %)

	1993	1994	1995
Etat français	39,6	37,6	37,9
Utilisateurs français	8,2	8,3	8,0
Exportation	52,2	54,1	54,1

Ventilation du chiffres d'affaires (non consolidé) - en %

Chiffre d'affaires militaire	45,3	100
Chiffre d'affaires civil	54,7	
Marchés d'études, de recherche et de développement	24,8	
Fabrications, rechanges	65,9	100
Réparations	9,3	
Matériels aéronautiques (embarqués ou non)	67,2	
Engins	14,3	100
Espace	18,5	

Alors qu'elle avait continûment crû entre 1986 et 1992, l'activité du secteur¹ s'est repliée de près de 19 % depuis cette date.

Ce repli a été beaucoup plus net pour les activités liées à la construction aéronautique civile puisque l'activité spatiale est en croissance régulière depuis plusieurs années alors que l'inflexion des chiffres d'affaires militaires a été moins accusée que celle des recettes civiles.

Commandes globales (en millions de francs)

	1986	1990	1992	1993	1994	1995
Francs courants	76.923	130.336	111.117	88.918	91.089	104.278
Francs constants 1995	96.385	144.282	116.895	91.497	92.364	104.278
% Evolution en francs courants annulée pour chaque intervalle	-18,5%	69,4%	-14,7%	-20,0%	2,4%	14,5%

La chute du chiffre d'affaires a suivi avec un décalage normal l'évolution des commandes.

Leur volume s'est contracté brusquement à partir de 1990 lorsque la phase haute du cycle de l'industrie aéronautique fut atteinte.

Mais cet effet-volume fut renforcé par un effet-prix qui, pour les constructeurs nationaux, a revêtu deux aspects :

- une inflexion des prix de vente des produits sous l'effet d'une concurrence acharnée ;
- une influence très négative de la dévalorisation du dollar contre franc.

¹ Les chiffres commentés agrègent les recettes tirées des différentes activités des adhérents du GIFAS qui sont à la fois militaires et civiles et concernent les industries aéronautiques, mais aussi les industries spatiales. Il serait souhaitable d'améliorer l'information économique en produisant des chiffres pour chacun de ses secteurs.

Le chiffre d'affaires civil des industries aéronautiques peut être estimé à 30,5 milliards de francs hors Espace.

2. L'évolution des résultats

Evolution des résultats des principaux avionneurs

BOEING

	1995	1994	1993	1992	1991
CA (millions \$)	19 515	21 924	25 438	30 184	29 314
Résultat net (millions \$)	393	856	1 244	1 554	1 567
Effectifs	109 400	119 400	134 400	148 600	159 100
CA/salarié (milliers \$)	178	184	189	203	184

MAC DONNELL DOUGLAS

	1995	1994	1993	1992	1991
CA (millions \$)	14 300	13 162	14 474	17 354	18 045
Résultat net (millions \$)	-416	598	359	698	357
Effectifs	63 600	65 760	70 000	87 400	109 100
CA/salarié (milliers \$)	225	200	207	199	165

BRITISH AEROSPACE

	1995	1994	1993	1992	1991
CA (millions £)	5 741	7 153	10 747	9 720	10 562
Résultat net (millions £)	140	138	-250	-970	-189
Effectifs	44 000	46 500	87 400	102 500	115 700
CA/salarié (milliers £)	127	129	100	83	78

DASA

	1995	1994	1993	1992	1991
CA (millions DM)	15 037	17 394	18 626	20 654	ND
Résultat net (millions DM)	-4 112	-438	-694	-341	ND
Effectifs	50 800	75 600	86 000	94 300	ND
CA/salarié (milliers DM)	296	230	217	219	ND

AEROSPATIALE

	1995	1994	1993	1992	1991
CA (MF)	49 226	48 653	50 850	52 256	48 586
Résultat net (MF)	-1 442	-535	-1 517	-2 292	96
Effectifs	38 600	39 500	43 900	46 100	43 300
CA/salarié (MF)	1 275	1 232	1 158	1 134	1 122

Evolution des résultats des principaux motoristes

ROLLS-ROYCE

	1995	1994	1993	1992	1991
CA (millions £)	3 597	3 163	3 518	3 562	3 515
Résultat net (millions £)	144	81	58	-209	19
Effectifs	43 200	43 500	49 200	52 000	59 000
CA/salarié (milliers £)	83	73	72	69	60

GENERAL ELECTRIC aircraft engines

	1995	1994	1993	1992	1991
CA (millions \$)	6 098	5 714	6 580	7 368	7 777
Operating Résultat* (millions \$)	1 176	935	798	1 274	1 390
Effectifs	23 000	23 000	25 900	29 500	32 000
CA/salarié (milliers \$)	265	248	254	250	243

*Le résultat net n'est pas disponible au niveau de cette branche d'activité de General Electric

SNECMA

	1995	1994	1993	1992	1991
CA (MF)	17 996	18 922	19 566	22 838	23 929
Résultat net (MF)	-853	-2 190	-792	-798	-305
Effectifs	21 900	23 700	24 000	25 400	26 700
CA/salarié (KF)	822	798	815	899	896

PRATT & WHITNEY

	1995	1994
CA (millions \$)	6 170	5 846
Operating Résultat* (millions \$)	530	380
Effectifs	29 900	30 000
CA/salarié (milliers \$)	206	195

En 1991, le CA total de P&W s'élevait à 6,7 milliards de dollars pour un effectif total supérieur à 400,000 personnes

Entre 1991 et 1995, les avionneurs européens ont accumulé des résultats négatifs à l'encontre de leurs concurrents américains qui ont, au cours de cette période, engrangé des capacités financières considérables.

Une même observation s'applique pour ce qui est des motoristes.

Cumul des résultats nets entre 1991 et 1995 (1)

	En monnaie nationale	En millions de francs sur la base de parités conventionnelles (2)
Boeing	5 614	28 013,9
Mc Donnell Douglas	1 596	7 964,0
British Aerospace	-1 131	-8 912,3
DASA	-5 655(3)	-19 679,4
Aérospatiale	-5 690	-5 690,0
Rolls Royce	93	732,8
GEAE	5 573	27 809,3
SNECMA	-4 938	-4 938,0

Source : *Rapports d'activité annuels*

1) *Les résultats de P&W ne sont pas entièrement disponibles*

2) *Sur la base des parités 1995 des devises contre francs*

3) *Le résultat pour 1991 n'est pas disponible*

Sur la base de parités conventionnelles les résultats des principaux concurrents du secteur se sont traduits par une amélioration des capacités financières des entreprises américaines de 63,7 milliards de francs quand les Européens voyaient les leurs se dégrader de 38,5 milliards de francs. L'écart cumulé est impressionnant et s'élève à plus de 100 milliards de francs.

Ces chiffres sont globaux et ne distinguent donc pas les résultats des productions civiles de ceux des productions militaires.

Mais, ils permettent d'appréhender les effets de la période récente sur les capacités financières des groupes concurrents et, partant, sur leur capacité de développement à venir.

Cette analyse un peu sombre doit cependant être tempérée.

Les résultats des sociétés européennes et américaines se rapprochent avec le temps à un rythme qui ne prend pas encore entièrement en compte les efforts entrepris récemment en Europe pour s'adapter à la concurrence.

La dégradation des résultats des entreprises européennes a eu pour contrepartie une progression des parts de marché d'Airbus.

**Evolution des parts de marché
des trois grands constructeurs civils**

	1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	Unité	%										
Boeing	260	64	224	53	346	87	120	41	346	62	301	58
Airbus	103	25	136	32	39	10	141	48	106	19	189	37
Mc DD	42	10	65	15	15	4	34	12	108	19	27	5
Total	405	100	425	100	400	100	295	100	560	100	517	100

Les indicateurs de productivité physique démontrent -avec quelques nuances- la compétitivité fondamentale de l'industrie européenne.

La reprise du marché devrait favoriser l'adaptation de l'industrie aéronautique européenne dont les structures doivent et peuvent être améliorées comme le montrent les initiatives récemment prises.

Enfin, malgré le scepticisme de certains, l'environnement monétaire devrait, sous certaines conditions, être à l'avenir plus favorable aux entreprises européennes du fait de l'adoption de la monnaie unique et du maintien de conditions monétaires moins tendues en Europe qu'aux Etats-Unis

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE POUR 1997

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1. Les grandes masses budgétaires

Le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) pour 1997 s'élève à 7,99 milliards de francs, soit une augmentation conséquente de + 4,4 % par rapport à 1996.

Comme tout budget annexe, le financement du BAAC est assuré par des ressources propres que viennent compléter une capacité d'emprunt et, éventuellement, une subvention.

Sa présentation comptable isole une section d'exploitation et une section d'opérations en capital, toutes deux équilibrées.

Budget de l'Aviation civile en 1996

(millions de francs, chiffres arrondis)

Recettes				Dépenses			
Recettes	Montant 1996	Montant 1997	%Variation 1997/1996	Dépenses	Montant 1996	Montant 1997	%Variation 1997/1996
Recettes propres	6.489,5	6.797,4	4,70	D'exploitation (DO)*	5.838,7	5.912,9	1,27
Subventions de l'Etat	260,0	215,0	-17,30	En capital :			
				CP	1.822,1	2.083,7	14,36
				(AP)	(2059,8)	(1.777,5)	-(13,71)
Emprunt	911,3	984,2	7,99				
Total	7.660,8	7.996,6	4,38	Total (DO+CP)	7.660,8	7.996,6	4,38

*DO : Dépenses ordinaires hors dotations aux amortissements

2. Présentation des actions

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

BAAC 1997 - Répartition des actions

(*en millions de francs)

Actions	Dépenses ordinaires* (exploitation)	Crédits de paiement* (dépenses en capital)	Total*	% Part dans le total	%Evolution 1997/1996
Direction générale	1.722,6	327,9	2.050,5	25,64	5,6
Navigation aérienne	3.881,0	1.335,0	5.216,0	65,23	3,6
Contrôle technique	14,5	3,2	17,7	0,22	-1,7
Formation aéronautique	206,6	11,0	217,6	2,72	-17,6
Bases aériennes	88,2	406,6	494,8	6,19	23,4
Total	5.912,9	2.083,7	7.996,6	100,0	4,4

Les évolutions de crédits prévues pour les différentes activités sont très inégales.

L'activité "Direction générale" et surtout l'activité "Bases aériennes" enregistrent une progression significative des crédits. Mais, compte tenu de son importance dans l'ensemble des dépenses du budget annexe de l'aviation civile, **c'est la croissance des crédits de navigation aérienne (+ 3,6 % par rapport à 1995) qui doit être analysée avec le plus de soin.**

Au total, la dotation consacrée à la navigation aérienne, et par conséquent au contrôle aérien, aura augmenté de 1.048,8 millions de francs en quatre ans.

Dépenses de navigation aérienne

(millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	Différence 1997/1993
Dépenses d'exploitation	3.027,2	3.292,2	3.552,8	3.850,6	3.881,0	853,8
Dépenses en capital	1.140,0	1.140,0	1.139,0	1.185,0	1.335,0	195,0
Total	4.167,2	4.432,2	4.691,8	5.035,6	5.216,0	1.048,8

B. L'EVOLUTION DES COMPTES

(millions de francs)

Recettes		Dépenses	
. Recettes redevance de route	4.651,0	. Exploitation	3.881,0
. Redevances pour services terminaux	1.084,0	. Investissement	1.335,0
Total redevances navigation aérienne	5.735,0		
. Taxe de sécurité et de sûreté	848,0		
Total taxes & redevances compagnies aériennes	6.583,0	Total dépenses navigation aérienne	5.216,0

1. Section d'exploitation

a) Les recettes

Pour l'essentiel, le financement du BAAC 1996 est assuré par les redevances aéronautiques de navigation aérienne (5,7 milliards soit + 3,1 % par rapport à 1995), le produit de la taxe de "sécurité et de sûreté" (848 millions de francs) et une subvention d'exploitation en provenance du budget général (215 millions de francs).

L'évolution des recettes en 1997 appelle les observations suivantes :

Evolution des principales recettes du BAAC

(millions de francs)

	1996	1997	1996/1995 (en %)
Redevances de route	4.559,0	4.651,0	2,0
Redevances pour services terminaux	1.006,2	1.084,0	7,7
Subvention	260,0	215,0	-17,3
Taxe de sécurité et sûreté	728,6	848,0	16,4
Total	6.553,8	6.798,0	3,7

Les produits attendus des deux redevances facturées aux usagers du contrôle aérien sont en augmentation de 3 %.

Les recettes tirées de la **redevance de route** exigible auprès de toute compagnie dont les appareils traversent l'espace aérien français s'accroissent de 2 %. Ce rythme modéré suppose une forte croissance du trafic aérien car le taux de cette redevance serait réduit l'an prochain.

Le produit de la **redevance pour services terminaux** augmente de façon significative (+ 7,7 %).

Cette évolution est présentée comme la conséquence d'une hausse du trafic et d'une baisse du taux unitaire de la redevance.

Il faut ajouter une autre explication. En réalité, si le taux unitaire de redevance baisse en métropole, il en va autrement pour l'outre-mer. S'ajoute probablement une hypothèse d'amélioration du taux de recouvrement de la redevance.

La diminution de la **subvention versée par le budget général** poursuit le mouvement de débudgétisation.

Elle est d'une particulière ampleur cette année (- 17,3 %).

Le produit de la **taxe de sécurité et de sûreté** s'accroît très fortement (+ 16,4 % par rapport à 1996) sous l'effet d'une modification de son tarif, relevé par l'article 26 du projet de loi de finances, et des hypothèses faites sur l'accroissement du trafic.

b) Les dépenses

Les effectifs s'élèveront à 10.265 personnes en 1997 soit une croissance nette de 161 emplois par rapport à 1996.

L'essentiel de cette augmentation provient de la création nette de 161 emplois au bénéfice de la navigation aérienne.

L'ensemble des charges de personnel représente un montant de 3,77 milliards de francs. Elles absorbent ainsi environ 47,4 % des dépenses totales et 64 % des seules dépenses d'exploitation.

Par rapport à 1996, l'accroissement des charges de personnel se monte à 3,7 % soit un coût supplémentaire de 133 millions de francs.

Sur cette somme,

- ♦ quelques 85 millions de francs – soit près des deux tiers – représentent des surcroûts de rémunération liés ou non à des transformations d'emplois ;

- ♦ le reste provenant de mesures de créations d'emplois.

Les dépenses d'exploitation

(en millions de francs)

	Dotations 1996	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 1997
Achats et services	797	-	797	-39	758
Services extérieurs	72		72	-8	64
Impôts, taxes et versements assimilés	27	1	27	1	28
Charges de personnel	3633	15	3647	119	3766
Autres charges de gestion courante	1111	-	1111	-45	1066
Charges financières	187	-	187	30	217
Charges exceptionnelles	13	-	13	-	13
Dotations aux amortissements et aux provisions	911	-	911	147	1057
Totaux dépenses brutes de fonctionnement	6750	16	6765	205	6970
<i>A déduire :</i> <i>Dotations aux amortissements et aux provisions</i>	-910	-	-911	-147	-1057
Total dépenses nettes de fonctionnement	5839	16	5854	58	5913

Les autres dépenses de fonctionnement pâtissent de la croissance des charges salariales puisqu'elles se replient en niveau, passant de 2.206 à 2.136 millions de francs

Ce repli s'explique par la forte diminution de la catégorie "autres dépenses de fonctionnement courant" alors que les charges financières s'accroissent de 30 millions de francs.

Les prestations versées aux organismes extérieurs (Eurocontrol, Aéroports de Paris, Météo France...) diminuent de 42,4 millions de francs.

2. Section des opérations en capital

BAAC 1997 - Opérations en capital

(*en millions de francs)

Recettes		Dépenses				
Postes	Montant*		CP*	%Variations 1997/1996	AP*	%Variations 1996/1995
Autofinancement	1.057,4	Amortissement	283,5	13,4	-	--
Emprunt	984,3	Etudes & équipements	1.800,2	15,9	177,0	-13,7
Autres	42,0					
Total	2.083,7	Total	2.083,7	14,4	1.775,5	16,3

Les ressources de la section des opérations en capital s'élèvent à 2083,7 millions de francs en progression de 14,4 % - + 261,6 millions de francs - par rapport à 1996.

La capacité d'autofinancement -différence entre recettes et dépenses d'exploitation- est de 1057,4 millions de francs et croît très fortement : 16,1 % (+ 146,6 millions de francs).

Le montant des emprunts tel qu'il est prévu est de 984,3 millions de francs en accroissement de 8 % (+ 73 millions de francs) par rapport au montant des prévisions de la loi de finances initiale de 1996.

Les dépenses connaissent des évolutions globales contrastées.

Les dépenses d'amortissement dont l'évolution est très chaotique s'accroissent de 13,4 % après une progression de 40 % l'an dernier qui faisait suite à un repli de 25 % en 1995.

Les dépenses d'études et d'équipement s'accroissent très fortement (+ 15,9 %) et s'élèvent au niveau élevé de 1,8 milliard de francs.

II. APPRÉCIATIONS

Le budget annexe de l'aviation civile a suscité au cours du temps de plus en plus de réserves qui se sont traduites par une succession de contentieux qu'une meilleure écoute des observations de la Cour des Comptes et du Parlement aurait peut-être permis de prévenir.

La très forte croissance du BAAC qui, depuis sa création a enregistré une augmentation de ses dépenses de 34,1 %, s'est produite dans le contexte d'un accroissement des difficultés traversées par ses "clients". Cela a engendré incompréhension et frustrations.

L'amalgame dans une même structure budgétaire de missions diverses dans leur nature dont les unes correspondent bien à ce pourquoi la formule du budget annexe fut inventée alors que d'autres, de nature régaliennne, ne se trouvent rattachées au BAAC que pour des motifs contestables d'opportunité administrative n'a cessé de nourrir des suspicions.

L'exigence **d'une meilleure maîtrise financière** du budget annexe de l'aviation civile a constamment été rappelée par les rapporteurs successifs de la commission. Elle continue à l'évidence de s'imposer.

Quant à **l'exigence de clarification financière**, si elle continue à se manifester, votre rapporteur ne peut que se féliciter que l'amendement présenté par lui au nom de la commission des finances et voté par le Sénat au cours du débat sur le projet de loi de finances pour 1996, devenu article 99 de ladite loi de finances puisse contribuer à la satisfaire même partiellement.

A. UN BESOIN DE CLARIFICATION FINANCIÈRE

Le BAAC regroupe les moyens financiers affectés à deux types de missions :

- des missions de prestations de services qui peuvent donner lieu à paiement d'un prix ;
- des missions d'intérêt général dont le financement doit être trouvé dans des ressources annexes et ne sauraient en tout état de cause être financées au moyen de redevances.

a) **L'existence de ces deux types de missions** dans le budget annexe de l'aviation civile pose d'abord le problème de la justification du recours à la formule du budget annexe pour retracer les opérations financières d'un certain nombre d'entre elles : les missions d'intérêt général.

L'article 20 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose :

*"Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas doté 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".*

S'il est bien vrai que l'activité de la D.G.A.C. consiste essentiellement à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, il n'en reste pas moins que **le découpage du budget annexe de la navigation aérienne correspondait mieux à la vocation de la formule du budget annexe.**

De plus, l'accroissement observé et prévisible -v. infra- des dépenses d'intérêt général financées par le BAAC et de leur part dans ce budget altère la justification juridique du recours à la formule du budget annexe pour en retracer les opérations financières.

b) **La coexistence des deux types de missions** n'a cessé de nourrir des suspicions sur d'éventuels transferts de financement entre elles.

Deux questions distinctes mais liées ont pu être identifiées :

- Le montant des redevances de navigation aérienne trouve-t-il une contrepartie directe et proportionnelle dans les prestations fournies ?

- Les redevances ne sont-elles pas utilisées pour financer des missions d'intérêt général ?

La Cour des Comptes a pu observer 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"*.

Il en allait ainsi des dépenses de contrôle technique.

L'arrêt du 10 février 1995 sur la redevance de contrôle technique

Par un **arrêt du 10 février 1995**, le Conseil d'Etat a considéré que les dépenses de contrôle technique étaient des dépenses liées à une mission de service public d'intérêt général. Il en a conclu qu'elles ne pouvaient être financées par des redevances pour service rendu.

Le sens de l'arrêt du Conseil d'Etat est dépourvu d'ambiguïté : **les missions exercées par la D.G.A.C. au service de l'intérêt public ne sauraient être financées par redevances.**

Sans préjuger des solutions juridictionnelles qui n'ont pas été sollicitées à ce jour, il est loisible de penser que cette règle trouve à s'appliquer dans d'autres domaines d'activité de la D.G.A.C. et, en particulier, dans l'un, dont le développement pourrait s'accélérer à l'avenir, la sûreté -v. *infra*-.

La question du niveau pris par les redevances légalement instituées se pose également de manière récurrente.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est là aussi venue rappeler quelques exigences : les redevances doivent trouver une contrepartie directe et proportionnelle dans les prestations fournies.

L'arrêt du 11 février 1995 sur la RSCTA

Rendu par le Section du Contentieux du Conseil d'Etat à la demande de la Chambre Syndicale du Transport Aérien, un arrêt du 10 février 1995 a annulé 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.

Les motifs retenus par le Conseil ont été les suivants :

➤ Le premier, technique, a consisté à reprocher aux auteurs de l'arrêté de n'avoir pas établi la liste des aérodromes où les services de circulation aérienne rendus donnaient 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 a consisté à estimer qu'en imputant de façon forfaitaire une partie de l'ensemble des coûts supportés par la D.G.A.C. comme des coûts générés par le contrôle d'approche, l'administration n'étant pas en mesure de justifier que la fraction des coûts ainsi imputée correspondait bien à des charges auxquelles l'expose ledit contrôle.

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..."

Le Parlement a su réagir.

C'est à l'initiative de la commission des finances du Sénat qu'a été voté l'article 99 de la loi de finances pour 1996 prescrivant que soit remis chaque année au Parlement un état récapitulatif présentant la répartition des coûts et des dépenses budgétaires en distinguant ceux afférents aux prestations de services rendus aux usagers par la direction générale et ceux résultant des missions d'intérêt général public assumées par elle".

Rappel des principales observations des différents rapports de la commission des finances du Sénat sur la proportionnalité du tarif des redevances aux coûts occasionnés par des usagers

"Une série de coûts considérés par la direction générale de l'aviation civile comme imputables aux usagers de la navigation aérienne suscite des interrogations.

Il en va ainsi des crédits destinés à rémunérer les **prestations de services d'organismes extérieurs.**

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

Mais la contribution française dans le projet de budget, 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, pose problème.

En effet, 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 les coûts imputables aux usagers la dépense résultant de ses relations avec l'OFAC, la DNA surestime 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.

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 Commission européenne de l'aviation civile - 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 de l'ensemble des Etats de la CEAC au financement de la CFMU et d'EATCHIP - les deux programmes phares d'Eurocontrol - 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 témoignent les contestations auxquelles ont donné lieu la mise au point du protocole financier pour 1995. Malgré cela, la contribution à Météo France est majorée de 14,7 millions de francs dans le projet de budget.

Le directeur de la Navigation Aérienne estimait la surévaluation des coûts opérés 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 millions de francs 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 météorologiques 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.

Enfin, une partie non négligeable des redevances sert à financer des études et équipements qui, par nature, ne rendent pas de service immédiat aux usagers de la navigation aérienne.

La question de savoir si cette situation est conforme à la légalité ne peut être tranchée aisément car s'il est bien vrai que le Conseil Constitutionnel a donné des dépenses pouvant être considérées comme rendant un service aux usagers des services dont les opérations financières sont regroupées dans un budget annexe, une définition extensive à propos du budget annexe des postes et télécommunications dans sa décision sur la loi de finances pour 1985, l'appréciation du Conseil d'Etat est beaucoup plus restrictive.

Il faut d'ailleurs noter qu'au-delà de ces problèmes juridiques, l'attitude des usagers de la navigation aérienne - qui n'est certainement pas sans liens avec la fragilité juridique de l'ensemble du financement du BAAC - est une source de difficultés pratiques considérables pour le système des redevances qui est, en permanence, contesté...

En témoignent encore le refus de certains usagers de s'acquitter des redevances de navigation aérienne, refus d'ailleurs plus déterminé lorsqu'il s'agit de perceptions nationales (redevances d'approche) que lorsqu'il s'agit de redevances perçues par Eurocontrol (redevances de route) et qui a, par ailleurs, pour conséquence de créer des situations intolérables de distorsion de concurrence entre compagnies aériennes".

**Synthèse du rapport remis au Parlement en application de
l'article 99 de la loi de finances pour 1996**

La comptabilité analytique de la DGAC consiste à calculer les coûts de revient des treize missions de la DGAC.

Ces coûts de revient résultent :

- de **charges incorporables** qui comprennent l'ensemble des charges figurant à la section exploitation du budget annexe à l'exception des charges financières et de la dotation aux amortissements et aux provisions ;

- de **charges calculées** qui comprennent l'amortissement des immobilisations une fois l'installation mise en service et les charges d'intérêt sur immobilisations calculées à partir d'un taux d'intérêt¹ appliqué à tous les capitaux investis en immobilisations quel que soit leur mode de financement ;

- de l'imputation à la mission des charges d'administration générale qui peuvent lui être imputées en fonction de clés de répartition différentes.

L'assiette des redevances de la navigation aérienne est composée **des coûts totaux nets des prestations de la navigation aérienne.**

Le **coût total brut** des prestations s'obtient en additionnant aux coûts de revient :

- la contribution de différentes missions de la DGAC (formation aéronautique, outre-mer) à la mission "navigation aérienne" ;

- la participation d'organismes extérieurs aux prestations de la navigation aérienne ;

- les charges supplémentaires résultant de la prise en compte des créances impayées et les intérêts sur fonds de roulement.

Pour fixer le **coût total net** des prestations de la navigation aérienne, on tient compte :

- des recettes accessoires de la navigation aérienne retranchées de l'assiette des redevances ;

1) Le taux d'intérêt choisi est celui des emprunts en cours contractés par la DGAC.

- de l'écart entre les coûts réellement constatés et les produits encaissés qui, lorsque ceux-ci sont supérieurs aux premiers, est retiré de l'assiette des redevances après un délai de deux ans (le mécanisme correcteur) ;

- du coût des services rendus aux bénéficiaires d'exemptions et exonérations de redevances qui est également retranché de l'assiette des redevances.

L'application de ces principes pour 1997 conduit aux résultats suivants :

(en millions de francs)

Coûts	1997
Charges incorporables	4.715
Coûts calculés	1.397
Coûts supplétifs	310
Assiette totale	6.422
Recettes accessoires	-11
Mécanisme correcteur	-47
Exemption et exonération	-628
Assiette réduite (facturée)	5.736

Il faut d'emblée saluer les efforts entrepris par la DGAC pour se conformer au souhait du Parlement. Ils répondent largement au souci de transparence manifesté par lui au service de relations sinon apaisées au moins sincères entre l'administration et ceux à qui elle rend de très bons services.

Mais il ne faut pas dissimuler que le rapport examiné ne manque pas de confirmer quelques inquiétudes déjà exprimées.

Première observation

La construction d'une comptabilité analytique n'est pas un exercice purement mécanique susceptible d'aboutir à une vérité arithmétiquement incontestable. En revanche, les erreurs manifestes peuvent être repérées et l'évolution des résultats de l'exercice au cours du temps permettra de mettre en valeur des comparaisons utiles.

Deuxième observation

Les coûts des vols exemptés ou exonérés représentent une proportion significative -9,8 %- des coûts de navigation aérienne. Un examen rigoureux des cas d'exemption ou d'exonération s'impose car si ces coûts sont retranchés de l'assiette des redevances de navigation aérienne, comme c'est normal, il ne sont pas pour autant "gratuits" et doivent être financés par ailleurs.

Troisième observation

La cohérence entre certains principes faisant l'objet de simples recommandations édictées par des organismes internationaux (l'OACI et Eurocontrol principalement) et nos propres règles de droit ne va pas toujours de soi.

Quelques exemples peuvent être cités.

L'inclusion dans l'assiette des redevances du coût d'études qui, par nature, ne rendent pas de service immédiat aux usagers de la navigation aérienne pourrait être contestée.

De la même manière, les modalités d'intégration des coûts des organismes extérieurs dans l'assiette des redevances ne semblent pas entièrement satisfaisantes. Choisir de retenir le principe d'intégration de ces coûts posé par l'OACI et Eurocontrol selon lequel :

"Pour que les administrations de l'aviation civile puissent déterminer le coût intégral des installations et services de navigation aérienne, il faudra qu'elles prennent en compte, non seulement le coût de toutes les installations et de tous les services qu'elles fournissent, mais aussi de tous ceux qui sont fournis, en tout ou partie, par un autre département ou organisme de l'administration sans que les frais correspondants soient débités à l'administration de l'aviation civile."

est sans doute **théoriquement justifié.**

Mais c'est aussi **pratiquement contestable** car cela suppose, de la part des gestionnaires de la navigation aérienne, une vraie capacité d'évaluation de coûts externes dont ils n'ont pas la maîtrise et de la part de l'Etat l'acceptation de transferts financiers opaques entre budgets¹. On peut ajouter que cela est générateur de suspicion, l'évaluation de ces charges n'étant

¹ En l'espèce, le BAAC aurait reçu une subvention implicite de 205 millions de francs du ministère de l'équipement et de la défense en 1995.

pas contrainte par l'existence de protocoles financiers. Pour finir sur ce sujet, il faut sans doute mettre en relation les subventions implicites reçues et les vols exonérés de sorte qu'il n'est pas certain que l'équilibre financier du budget annexe se trouverait affecté par la conclusion de conventions claires entre administrations de l'Etat.

Quatrième observation

La fixation des charges calculées pose une difficulté en raison de l'application à toutes les immobilisations d'un taux d'intérêt que ces immobilisations aient été autofinancées ou non.

Ce mécanisme ne dissuade pas de recourir à l'emprunt puisqu'il aboutit à un calcul des charges financières et, donc, de l'assiette des redevances, indifférent au taux d'autofinancement.

Il aboutit à priver partiellement les usagers des efforts entrepris pour améliorer la capacité de financement du BAAC.

Il conduit à considérer comme une charge financière le coût d'opportunité d'une utilisation alternative aux immobilisations de la capacité de financement du BAAC ce qui est contestable puisque celui-ci n'a pas pour vocation de prendre des participations ou de faire des placements financiers.

Cinquième observation

Le fonctionnement du mécanisme correcteur devrait s'accompagner d'une rémunération des trop-perçus étant donné son délai d'application -deux ans- et la solution retenue en matière de rémunération du fonds de roulement.

Sixième observation

La prise en compte des créances impayées dans les charges supplémentaires et donc dans l'assiette des redevances est déresponsabilisante pour l'administration et conduit à écarter le système de ses principes de base qui consiste à proportionner le tarif des redevances aux coûts d'un service donné et non à mutualiser le coût des services rendus par la navigation aérienne.

*

* *

D'autres observations pourraient être formulées. Elles viendront avec le temps. Il est à souhaiter et là est l'essentiel, que le débat qui va s'engager sur le document élaboré par le Gouvernement permette de progresser dans la sérénité vers plus de consensus.

Les outils du dialogue sont disponibles. Que chacun démontre sa capacité à faire de ce dialogue un instrument au service de l'intérêt général et du transport aérien !

B. UNE MEILLEURE MAÎTRISE FINANCIÈRE EST NÉCESSAIRE

1. Les charges de personnel

Elles s'accroissent de 3,7 % et représentent 64 % des dépenses de fonctionnement du BAAC.

Cet accroissement peut apparaître modéré mais il s'agit là plus une impression qu'une réalité.

Evolution des charges de personnel depuis 1995

1995	1996	1997	1997/1995
3 311,5	3 632,5	3 766,0	13,70%

Par rapport à 1995, les charges de personnel ont progressé de 13,7 %.

Le taux apparent de croissance de 1997 ne doit donc pas faire illusion : il n'est modeste que parce que l'an dernier les dépenses de personnel du BAAC avait augmenté de façon spectaculaire.

Un second facteur de modération, sans doute un peu artificiel compte tenu des engagements de principe pris par le Gouvernement sur ce point, provient de l'absence apparente de provision pour hausse des rémunérations publiques. En bref, l'évolution des charges de personnel pour 1997 ne traduit que les effets du protocole du 3 novembre 1994 à l'exclusion des mesures générales susceptibles d'en influencer le niveau alors même que le protocole en question en réserve bien entendu l'application.

L'évolution de la masse salariale du BAAC traduit essentiellement les effets des protocoles triennaux conclus par la DGAC.

Dans son rapport pour 1994, la Cour des Comptes la jugeait de la façon suivante :

"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 de francs 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."

En 1995, le coût moyen par agent s'élevait en francs courants à 333.921,5 francs. En 1997, il serait en francs courants de 367.949 francs, soit un accroissement de 10,2 % en deux ans et un gain de pouvoir d'achat de 6,3 % en moyenne hors mesures générales.

Par ailleurs, en deux ans, 348 emplois nets ont été créés, soit une augmentation des effectifs de l'ordre de 3,5 % en volume (+ 348 agents).

Il est difficile de déterminer avec précision le nombre des agents de la navigation aérienne en situation effective de contrôle. Il existe nécessairement un décalage entre les effectifs budgétaires et les effectifs opérationnels en raison, en particulier, des processus de qualification des contrôleurs¹.

Sur la base, imparfaite, des emplois budgétaires, les effectifs de la navigation aérienne se seront accrus de 4,6 % entre 1995 et 1997 et moyennant l'hypothèse d'une augmentation du trafic de 9,2 % en deux ans, les gains de productivité des personnels de la navigation aérienne s'établiraient à 4,4 % entre 1995 et 1997.

L'évolution de la masse salariale est sensiblement plus rapide que celle des gains de productivité, ce qui pèse sur d'autres dépenses et freine la baisse des coûts d'accès aux infrastructures.

En outre, la progression de la masse salariale continue de s'expliquer majoritairement par celle des rémunérations individuelles, l'impact des créations d'emplois n'étant encore que secondaire.

¹ Il faut se féliciter des mesures prises dans certains centres pour rationaliser les procédures de qualification dans le sens d'un réalisme et d'une efficacité renforcés de celles-ci.

Cette situation n'est pas indifférente en termes d'emploi. Surtout, elle est peu cohérente avec l'idée selon laquelle l'augmentation des capacités doit être une priorité pour répondre aux défis posés par le traitement en toute sécurité d'un trafic croissant.

Il est nécessaire de garder présentes à l'esprit ces observations alors que la période triennale du protocole va trouver son terme en 1997.

De la même manière, il apparaît indispensable à ce stade de se souvenir que fut créé un avantage de fin de carrière dénommé "nouvelle bonification indiciaire" afin de remédier à l'effet de seuil subi par le revenu des personnels au moment de leur retrait d'activité du fait de la part importante des rémunérations accessoires dans leur traitement.

Celle-ci s'élevant à plus du tiers de l'ensemble des rémunérations, 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, excluent de l'assiette de liquidation des pensions. Cette concordance n'est, par principe, pas anormale.** Mais on a jugé bon de créer une nouvelle bonification indiciaire pour répondre au souci de permettre aux agents de combler l'écart entre rémunération d'activité 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 en verseraient régulièrement le montant 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.

Ce mécanisme avait été jugé critiquable par la commission des finances. Ses observations ne peuvent qu'être réitérées.

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 alors choisi ne garantissait aucunement que l'objectif recherché serait atteint.

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

Si l'on avait réellement souhaité que l'avantage accordé abonde les retraites versées, il aurait suffi que l'administration prévoie 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.

2. les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement s'élèveraient à 1,8 milliard de francs en croissance de 14,5 % par rapport à 1996. Elles représentent le quart des dépenses nettes du BAAC.

Elles sont, majoritairement, à hauteur de 75 %, réalisées dans le cadre du service de la navigation aérienne.

Les prévisions d'investissements de navigation aérienne - autorisations de programmes- s'établissent comme suit :

	Exercice 1997 (prévisions)
Domaine en route et grandes approches	590.000
Aérodromes (Métropole)	135.000
Aérodromes (Outre Mer)	75.000
Sécurité et sauvetage	5.000
Moyens informatiques	380.000
Etudes et essais	120.000
Total	1.305.000

La croissance des autres dépenses d'investissement de la direction générale de l'aviation civile est soutenue et devrait connaître un rythme de croissance élevé à l'avenir.

Les dépenses de génie civil représentent une part importante des dépenses d'investissement en raison surtout de la construction du nouveau Centre Régional de Navigation Aérienne du sud-est à Aix-en-Provence, du nouveau siège de la DGAC et des projets réalisés à Toulouse.

a) Les investissements de navigation aérienne

Les dépenses liées au programme PHIDIAS devrait s'accélérer. Le coût de ce programme est estimé pour la décennie 90 à 1,028 milliard de francs et l'essentiel des commandes d'équipement devra être financé entre 1997 et 1999 pour un coût annuel de 140 millions de francs.

Les investissements réalisés dans le domaine de la navigation aérienne sont à l'origine d'interrogations persistantes. On peut rappeler ici les principales observations que faisait à leur sujet notre collègue Ernest Cartigny dans son rapport sur la navigation aérienne :

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 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 montraient, 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".**

L'argumentaire développé par la DGAC pour justifier ces investissements dont la variable essentielle, les gains de productivité qu'ils permettraient, suppose l'acceptation du personnel et dont l'impact économique dépend des conditions de leur affectation, pourrait apparaître désuet en cas de renforcement des missions d'Eurocontrol.

A ce propos, **il est très important de connaître avec précision l'impact éventuel de la nouvelle convention en voie de négociations sur le**

rôle d'Eurocontrol en tant que coordinateur et animateur de l'harmonisation et de l'intégration des systèmes de contrôle en Europe.

b) Les investissements du service des bases aériennes

En ce qui concerne les investissements réalisés par le service des bases aériennes, quelques observations s'imposent.

L'imputation à cet agrégat du coût de la construction du nouveau siège de la DGAC ne se justifie pas. Celui-ci devrait être imputé à la direction générale. En outre, comme l'an dernier l'évaluation des produits de cession, censés financer cette action pose des problèmes d'adéquation par rapport aux besoins tels qu'ils sont exprimés.

Hors "nouveau siège", les crédits de paiement s'accroissent de 6,1 %.

La présentation du budget annexe est caractérisée par une lacune fort regrettable étant donnée l'importance de l'enjeu : elle ne permet pas d'apprécier les crédits de paiement consacrés aux deux volets distincts de l'activité d'investissement du service des bases aériennes qui sont l'infrastructure et la sûreté.

A l'avenir, cette lacune doit être impérativement comblée.

Sur la base des renseignements recueillis auprès des services, il apparaît que l'évolution des crédits de paiement du service des bases aériennes serait la suivante :

	1996	1997	Ecart (en %)
Infrastructures	123	140,6	+ 14,3
Siège de la DGAC	24,7	100	+ 405
Sûreté	166	166	0

La progression des crédits consacrés à l'amélioration ou au maintien des infrastructures aéroportuaires serait sensible. Mais elle ne doit pas faire illusion. Le montant total des subventions d'investissement reçus par les aéroports en 1994 s'élevait hors avances consenties par les exploitants à 626 millions de francs.

Le financement des infrastructures aéroportuaires par l'Etat qui en est pourtant le propriétaire est très minoritaire.

Quant aux dépenses de sûreté, leur évolution ne traduit pas la priorité affichée par les pouvoirs publics et invoquée à l'appui de la hausse du taux de la taxe de sécurité et sûreté.

Aucun des 119,4 millions de francs supplémentaires qu'elle devrait produire ne servira à accroître **les investissements** consacrés à la sûreté.

Cette situation pour le moins déconcertante appelle des explications.

3. les autres dépenses

a) Les autres dépenses de fonctionnement

Les dépenses d'achats et services et les autres charges de gestion courante s'élèvent à 1.824 millions de francs en baisse de 4,4 % par rapport à 1996.

Compte tenu de l'inertie des postes de dépenses majeurs dont l'évolution est commandée par les engagements de l'Etat, la pression s'exerce sur les dépenses de fonctionnement courant.

Il n'est pas sûr qu'elle soit entièrement compatible avec l'essor constaté par ailleurs des dépenses d'investissement.

b) les dépenses financières

Les charges financières progressent de 16 %, les charges d'amortissement financier de 15,6 %.

Ces évolutions préoccupantes reflètent la politique d'endettement du budget annexe dont le taux d'autofinancement s'est régulièrement situé au-dessus de 50 % malgré les conditions peu favorables d'une période de taux d'intérêt élevé.

C. L'ACCROISSEMENT DE LA PRESSION FISCALE SE POURSUIT

Subvention d'équilibre du BAAC

(en millions de francs)

1992	1993	1994	1995	1996	1997
253	305*	265	260,6	260	215

* 43MF annulés en cours d'année

La création du budget annexe de l'aviation civile par la loi de finances pour 1991 s'était accompagnée du versement d'une subvention par le ministère des transports.

Depuis 1992, cette subvention était, dans les faits, restée stable en niveau. Elle avait donc subi une érosion limitée de sa valeur réelle. En revanche, elle avait sensiblement décliné en part des recettes du BAAC passant en 1992 de 4,5 % à 3,4 % en 1996.

Le projet de loi de finances pour 1997 franchit un pas supplémentaire : la subvention se replie en niveau de 17,3 % et ne représente plus que 2,7 % des recettes nettes du BAAC.

Cette évolution participe sans doute à l'effort de maîtrise des dépenses publiques puisque l'Etat trouve par ce moyen une économie de 45 millions de francs.

Elle semble cependant préoccupante à votre rapporteur.

La raison d'être de la subvention versée au BAAC vient de ce que ce dernier abrite des missions de nature régaliennne à côté des missions de prestations de services qui forment la justification même de l'existence d'un budget annexe.

L'inflexion de la subvention serait donc logique si le volume des missions d'intérêt général financées par le BAAC s'infléchissait lui-même. Or, il n'en est rien !

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

La pertinence de cette observation ne peut qu'être reconnue à nouveau cette année ; elle sort, en fait, renforcée des évolutions enregistrées depuis ces dernières années.

La direction générale de l'aviation civile est de plus en plus sollicitée de renforcer l'exercice de ses missions régaliennes.

En matière de **contrôle technique**, qui recouvre la conception des aéronefs, la surveillance de la production qui aboutit à la délivrance de certificats de navigabilité, le contrôle de l'entretien des aéronefs et la délivrance des brevets et licences du personnel navigant, la DGAC avait implicitement considéré qu'elle exerçait une mission de prestation de services. Elle avait donc choisi de financer cette activité en percevant auprès des entreprises des redevances.

L'arrêté fixant le montant de la redevance de certification et la redevance de contrôle technique d'exploitation pour l'année 1993 a été annulé par le conseil d'Etat le 10 février 1995. Celui-ci a considéré qu'une redevance ne pouvait être légalement instituée qu'à la double condition que les dépenses qu'elle est appelée à financer ne soient pas effectuées essentiellement dans l'intérêt général des usagers du transport aérien et des populations survolées, et qu'elle trouve sa contrepartie dans une prestation directement rendue aux compagnies.

A côté de cette source accidentelle de croissance mécanique des dépenses d'intérêt général assumées par le BAAC, **il faut surtout évoquer l'accroissement important des besoins liés aux contraintes de renforcement de la sûreté du transport aérien.**

Pour répondre à ces besoins, la direction générale de l'aviation civile a lancé un **programme pluriannuel d'équipement** axé principalement sur le renforcement du contrôle des accès, de l'inspection-filtrage et du contrôle des bagages de soute.

Sur des bases qui manquent un peu de robustesse, l'évaluation du coût de ce programme donnée par les services a été arrêtée au chiffre de **1,5 milliard de francs.**

Faute de disposer d'un calendrier de réalisation, la traduction annuelle de ce surcroît de dépenses d'investissement ne peut être précise. On peut avancer l'hypothèse d'un supplément de dépenses de l'ordre de 30 % par rapport au montant actuellement budgété. En l'état, les crédits de paiement dégagés pour les investissements de sûreté s'élèvent à 166 millions de francs. Il devrait être au minimum de 215 millions, l'an, au cours des prochaines années.

Contrôle technique et sûreté ce ne sont là que deux exemples des activités d'intérêt général de la DGAC qui exerce en outre la tutelle du transport aérien, des activités de formation et d'orientation...

L'essor nécessaire de ces missions aurait dû inciter l'Etat à maintenir et développer ses transferts au BAAC. Il n'en a pas été ainsi.

Le désengagement financier de l'Etat a donc été compensé par un alourdissement de la fiscalité affectée au BAAC, le projet de loi de finances pour 1997 aggravant encore cette tendance.

Il prévoit en effet dans son article 26 un relèvement des taux de la taxe de sûreté et de sécurité due par les entreprises de transport public aérien.

En 1987, une taxe de sûreté avait été créée au taux de 5 francs pour les vols internationaux et de 3 francs pour les vols domestiques. Le tarif de cette taxe a été doublé en 1990 et, en 1992, la taxe de sûreté est devenue "taxe de sécurité et sûreté". Elle cessait ainsi de ne financer que ce pour quoi elle avait été initialement créée, la réalisation d'équipements affectés à la sûreté dans les aéroports, pour servir de financement à une gamme de dépenses élargies à des actions visant à améliorer la sécurité du trafic.

En son temps, la commission des finances du Sénat avait manifesté sa réprobation craignant un certain mélange des genres.

Il est bon de rappeler à ce stade que le produit de ladite taxe est passé de 62 à 652,5 millions de francs entre 1987 et 1995 et qu'en 1995, la taxe représentait 9 % des moyens du BAAC.

Entre 1995 et 1996, un nouvel accroissement important du produit de cette taxe de 625,5 à 728,6 millions de francs du fait du relèvement de 1 franc de son tarif proposé par l'article 26 du projet de loi de finances se produisit à nouveau, si bien qu'elle devait représenter 9,5 % de l'ensemble des recettes du budget annexe.

Cette année, une fois de plus, le projet de loi de finances propose une augmentation du tarif de la taxe, de 3 francs cette fois-ci. Il en résulterait une augmentation de 16,4 % de cette recette qui désormais représenterait 10,6 % de l'ensemble des ressources nettes du BAAC et plus de 12 % de ses ressources nettes propres.

L'affectation à un budget annexe d'une taxe d'un montant relatif si conséquent pose à l'évidence un problème au regard des principes budgétaires gouvernant l'affectation des recettes.

Mais, au-delà, des considérations de fait motivent l'inquiétude.

Votre rapporteur projetant de vous présenter un rapport spécial sur l'activité du service des bases aériennes dont un chapitre important traite des questions de sûreté se contentera sur le fond de rappeler ici l'ignorance relative du coût des besoins, l'existence de difficultés juridiques conséquentes de traduction des choix de l'Etat en la matière, l'impératif enfin d'une responsabilisation des acteurs.

Mais, à ce stade, il lui paraît essentiel de renouveler la suggestion formulée l'an passé par la commission des finances consistant à **souhaiter que les dépenses de sûreté financées au moyen de la taxe de sûreté et sécurité soient isolées dans un compte spécialement voué à ces charges.**

Cette solution apporterait une clarification décisive et permettrait d'afficher sans détours la volonté du Gouvernement de mener à bien les programmes d'amélioration de la sûreté aérienne qui font partie de ses priorités déclarées.

DEUXIÈME PARTIE

LES CRÉDITS DU TRANSPORT AÉRIEN ET DE MÉTÉOROLOGIE DU BUDGET GÉNÉRAL

I. LES CRÉDITS DU TRANSPORT AÉRIEN (BUDGET DE L'ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME - II. TRANSPORTS - 4. TRANSPORTS AÉRIENS)

A. LES CRÉDITS

1. Présentation générale

Les crédits "*transport aérien*", qui sont principalement des crédits d'avances remboursables destinés aux programmes aéronautiques se montaient en 1996 à 1.382,2 millions de francs et étaient en diminution de 30,5 % par rapport à 1995. La baisse en autorisation de programme était encore plus considérable : - 42,1 %.

Crédits du transport aérien

Titres	Nature des crédits	Crédits de paiement				Autorisations de programme			
		1995	1996	1997	Variation 1997/1996	1995	1996	1997	Variation 1997/1996
Titre III	Subvention au BAAC	260,6	260,0	215,0	-17,3 %	--	--	--	--
Titre V	Programmes aéronautiques	1 682,0	1 073,2	726,0	-32,4 % (1)	1 441,2	813,2	784,0	-3,6 % (2)
Titre VI	Subventions	49,0	49,0	37,0	-24,5 %	49,0	49,0	37,0	-24,5 %
Total		1 991,6	1 382,2	978,0	-29,2 %	1 490,2	862,2	821,0	-4,8 %

1) Rappel : 1996/1995 : - 36,2 % soit sur deux ans : - 56,8 %

2) Rappel : 1996/1995 : - 43,6 % soit en deux ans : - 45,6 %

La tendance observée l'an dernier serait confirmée en 1997. Le montant total des crédits du transport aérien inscrits dans les comptes du ministère des transports s'élèverait à 978 millions de francs en retrait de 29,2 % par rapport à 1996.

Leur niveau serait d'à peine plus de la moitié de celui qui était le leur en 1995.

Avant de détailler les crédits, il convient de rappeler que la totalité des dépenses de recherche a été transférée au budget de la défense.

Jusqu'en 1994, l'effort de recherche en matière d'aéronautique civile était soutenu par des crédits du budget des transports.

Le basculement opéré par le loi de finances pour 1995 obéit à des motifs techniques et industriels. En effet, la recherche "amont" bénéficie naturellement à l'aéronautique civile et militaire.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale sur le budget de la Défense au titre de la recherche en amont s'élèveraient comme l'an dernier à 680 millions de francs.

2. Détail des crédits

Par rapport à la présentation qui en était donnée traditionnellement, le projet de loi de finances pour 1997 innove en agrégeant les crédits par grands types de production. Il n'est donc plus immédiatement possible d'identifier le financement de chacun des projets soutenus par l'Etat.

Après reconstruction, on peut donner de l'évolution des crédits l'image qui suit :

Evolution des crédits de transport aérien Crédits de paiement

(en millions de francs)

	1996	1997	Ecart
Etudes	11,2	1,0	-10,2
Hélicoptères		68,0	68
Moteurs	374,0	149,0	-225
Equipements de bord	200,0	190,0	-10
Aviation légère	7,0	0,0	-7
Aviations de	434,0	318,0	-116
Subventions	48,9	37,0	-11,9
TOTAL	1075,1	763,0	-312,1

Les crédits d'études et de recherche disparaissent presque du budget, conséquence normale de leur transfert au budget du ministère de la Défense.

S'agissant des subventions, leur montant s'infléchirait de 11,9 millions de francs, ce qui traduit une baisse du financement de l'ONERA et de la soufflerie européenne ETW.

Les avances remboursables représentent l'essentiel des crédits avec 725 millions de francs.

Leur niveau dépend des conventions passées avec les industriels et des projets nouveaux ayant reçu l'aval des pouvoirs publics.

Leur affectation devrait être la suivante en 1997 :

Les avances remboursables en 1997

(en millions de francs)

		AP	CP
Article 21	Hélicoptère EC 165	90	68
Article 36	Moteurs GE 90	91	69
	Moteur du nouveau A340 ex CFM XX	100	80
TOTAL article 36		191	149
Article 60	Equipements de bord	220	190
Article 81	Avions de transport A 330-A 340	141	142
	Avions de 100 places	40	30
	A 330-200	90	140
TOTAL article 81		271	312
Article 84	Autres aéronefs		
	Aviation légère	6	6
TOTAL		778	725

Deux nouveaux programmes apparaissent avec le soutien accordé à l'hélicoptère EC 165 pour 68 millions de francs en crédits de paiement et celui accordé à l'A 330-200 pour 140 millions de francs.

L'A330-200 est une version dérivée de l'A330 à masse augmentée (230 T) et à fuselage raccourci. Emportant 250 passagers sur des distances de 6.400 milles nautiques, il est le concurrent direct du Boeing B 767-300ER. Devant entrer en service au printemps 1997, il fait l'objet à ce jour de 15 commandes.

Les autres programmes concernent :

• **Les A330 et A340**

L'A330 est un bimoteur long courrier de 300 à 350 places : l'A340, un quadrimoteur très long courrier de 260 places environ. Les deux appareils, qui ont de très nombreux éléments communs ont été lancés simultanément en 1987. L'A340 a été mis en service en janvier 1993 et 77 appareils ont été livrés au 1er juillet 1996. L'A330 est entré en service à la fin de l'année 1993 et 47 appareils avaient été livrés au 1er juillet 1996.

Au 1er juillet 1996, l'A330 bénéficie de 145 commandes fermes et 44 options ; l'A340 de 172 et 76 respectivement.

Le coût des travaux à la charge d'Aérospatiale dans le développement de l'A330-A340 est de l'ordre de 13.000 millions de francs courants. Le soutien de l'Etat attribué sous forme d'avances remboursables a été fixé à 60 % de ces dépenses dans la limite d'un plafond de 7.800 millions de francs. Pour le développement de ces appareils, il était prévu de consacrer 404 millions de francs en 1996. Le montant des crédits à ce titre pour 1997 serait de 142 millions de francs.

• **L'avion de 100 places**

Une provision de 30 millions de francs en CP avait été ouverte en 1996 afin de permettre le soutien au programme d'avions de 100 places réalisé en coopération entre Aérospatiale et des industriels chinois et coréen. La finalisation de ce projet devant intervenir en 1997, la provision 1996 n'a pas été utilisée et va faire l'objet d'un redéploiement au profit du programme A330-200. Le montant des crédits pour 1997 serait à nouveau de 30 millions de francs.

• **Le moteur GE 90**

D'une poussée de 75.000 à 95.000 livres ce moteur est destiné aux avions très gros porteurs, notamment au Boeing 777. La Snecma, partenaire à 25 % de General Electric sur ce programme, bénéficie de l'aide de l'Etat sous forme d'avances remboursable à hauteur de 2.304 millions de francs aux conditions économiques de juillet 1989 représentant environ 60 % de ses coûts de recherche et de développement. En 1995, 354 millions de francs de crédits de paiement, compte tenu d'une annulation de 46 millions de francs, ont été consacrés à ce programme, 234 millions de francs étant programmés en 1996 et 69 millions de francs pour 1997.

Au 1er juillet 1996, le GE 90 faisait l'objet de 144 commandes fermes et 20 moteurs ont été livrés. A cette même date, General Electric avait obtenu 29 % du marché de la motorisation du B777 avec 78 avions à équiper.

• **Le nouveau CFM XX**

Le projet de moteur CFM XX, d'une poussée voisine de 42.000 livres avait été étudié conjointement par General Electric et Snecma dans le but de motoriser le projet de version allongée de l'A340 alors en cours de définition par Airbus Industrie.

L'évolution des spécifications de l'Airbus allongé et le retard observé dans le calendrier de l'avion ont conduit au gel de ce projet de moteur. Airbus industrie marque aujourd'hui sa préférence pour un dérivé sensiblement plus lourd. L'étude préliminaire de ce moteur a pour l'instant été confiée par Airbus Industrie à General Electric jusqu'à fin octobre 1996, cette clause d'exclusivité pouvant être prorogée. Les conditions de participation de Snecma à ce programme de moteur seront précisées une fois ces études terminées. Aucun des crédits réservés pour le soutien du CFM XX (140 millions de francs en CP) n'a été utilisé à ce jour, compte tenu des orientations nouvelles prises par Airbus Industrie et de ses incidences sur le projet de moteur.

Dans le projet de budget pour 1997, une provision de 80 millions de francs est inscrite.

• **Falcon 2000**

Le Falcon 2000 est un biréacteur d'affaires à large fuselage capable de transporter 8 à 18 passagers sur des distances transcontinentales (5.400 Km). Le premier vol est intervenu début mars 1993. Les perspectives de vente de cet appareil sont estimées à 300 unités en 10 ans. La première livraison a eu lieu en février 1995. A mi-1996, 36 commandes avaient été enregistrées dont 29 livrées.

Le coût de développement est estimé pour Dassault Aviation à 1.450 millions de francs et l'aide de l'Etat sous forme d'avances remboursables a été fixée à 435 millions de francs aux conditions économiques de juin 1990. 36,8 millions de francs de crédits de paiement ont été réservés à ce programme en 1995, compte tenu d'une annulation de 3,2 millions de francs en CP et 47 millions de francs en CP sont programmés en 1996. Aucun soutien n'est prévu en 1997.

• **Equipements de bord**

Cette ligne budgétaire a pour objet d'aider les industriels français à développer, seuls ou en coopération, les équipements de bord destinés essentiellement aux Airbus, mais également aux autres avions français ou étrangers sur lesquels ils peuvent être retenus comme le programme B777 de Boeing et le Global Express de Bombardier.

Les montants (CP) inscrits sur cette ligne se sont élevés à 165 millions de francs en 1995 compte tenu d'une annulation de 25 millions de francs et à 200 millions de francs en 1996. Ils seraient de 190 millions de francs en 1997.

• **Aviation légère**

Le développement de planeurs et d'avions légers a bénéficié de crédits budgétaires, sous la forme de crédits d'étude ou d'avances remboursables, à hauteur de 3 millions de francs en 1995 en crédits de paiement, compte tenu d'une annulation de 4 millions de francs et de 7 millions en 1996. L'accent est mis sur les études d'amélioration des programmes lancés ces dernières années.

La hauteur du soutien pour 1997 serait de 6 millions de francs.

B. OBSERVATIONS

Votre rapporteur a examiné, au cours de cette année, les modalités du soutien public à la construction aéronautique civile et présentera un rapport spécial consacré à ce sujet.

a) *L'industrie de la construction aéronautique civile est face à des enjeux considérables et doit affronter des risques formidables.*

Les enjeux économiques, sociaux, technologiques et politiques du secteur sont considérables.

Le chiffre d'affaires prévisible pour les vingt ans à venir s'élève à 1.100 milliards de dollars et correspond à la vente d'environ 16.000 appareils.

Un point de parts de marché gagné c'est 2,8 milliards de francs avec toutes les retombées qu'on imagine en matière d'emplois et d'excédents commerciaux donc de marges de manoeuvre sur le front de la politique économique générale. C'est aussi la perspective de compenser l'érosion du chiffre d'affaires militaire inscrite dans les programmations militaires des pays occidentaux.

Sur le plan technologique la construction aéronautique civile exerce des effets d'entraînement sur tous les secteurs -en particulier, l'électronique- qui lui sont liés et est susceptible d'entraîner une baisse des coûts des équipements.

Sur le plan politique, le secteur contribue à l'affirmation de la souveraineté nationale et, par les liens qu'il permet de tisser avec les Etats étrangers, à l'affirmation de notre diplomatie.

Face à ces enjeux considérables, la construction aéronautique civile doit affronter des **risques formidables**.

Les coûts de recherche et de développement nécessaires sont énormes et leur rentabilité dépend de la pénétration de chacun des produits dans des marchés mal maîtrisables.

Les risques économiques s'ajoutent aux risques financiers. Le développement du transport aérien n'est pas linéaire et procède par cycles dont les séquences sont variables.

La concurrence est âpre et pas toujours loyale comme en témoigne la guerre des prix observée ces dernières années et l'utilisation de l'instrument monétaire par nos concurrents américains pour fragiliser nos entreprises.

Le soutien public à la construction aéronautique civile se justifie donc pleinement.

b) Le projet de budget pour 1997 traduit les difficultés rencontrées par les modes de soutien traditionnels.

Le soutien public à l'aéronautique civile a privilégié dans notre pays le rôle des avances remboursables.

Ce soutien est économiquement sain : les avances sont remboursées par les entreprises. Il est également transparent et aisément contrôlable.

Mais, ce mode de soutien est loin d'être dénué de faiblesses.

Le système des avances remboursables est d'abord un système menacé.

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

Cet accord, applicable aux seuls avions de 100 places et plus, avait plusieurs objets :

- Garantir que les soutiens accordés avant la conclusion de l'accord, ne seraient pas remis en cause.

- Faire reconnaître par les Etats-Unis le système d'avances remboursables avec partage du risque entre l'industriel et l'Etat. Ces avances sont désormais limitées à 33 % des coûts totaux de développement des programmes et soumises à des conditions très contraignantes de remboursement.

- Prévoir un système de contrôle des soutiens indirects américains, c'est-à-dire des aides à la recherche largement dispensés par la NASA et le "Department of Defense". Cette forme d'aide ne peut désormais dépasser 3 % du chiffre d'affaires civil d'une des parties ou 4 % de celui d'une entreprise.

Les Américains interprètent plusieurs de ces conditions de manière si restrictive qu'elle dénature leur portée et rend l'accord déséquilibré aux dépens de l'Europe. Ceci est notamment le cas pour le contrôle et la limitation des aides indirectes à la recherche.

Ils ne veulent comptabiliser que les "avantages identifiables" des aides accordées à leurs constructeurs, ce qui conduit, depuis la signature de l'accord, à évaluer à 0 le montant des soutiens accordés par la NASA et le Département de la Défense, alors que dans le même temps la totalité des soutiens accordés par les Etats européens, tant sous forme d'avances remboursables que sous forme d'aide à la recherche, sont notifiés au gouvernement américain.

A ce propos, si le soutien gouvernemental américain à son industrie aéronautique civile est beaucoup plus massif qu'en France, il convient de souligner combien il est plus dissimulé et emprunte des voies quantitatives mais aussi qualitatives plus variées.

C'est l'occasion d'indiquer que le soutien public à l'industrie aéronautique doit s'apprécier, certes, au regard des financements accordés mais aussi en fonction de la mobilisation de tous, et des plus hautes autorités en particulier, pour imposer les produits.

En tout état de cause, si le jugement sur le niveau des avances remboursables doit tenir compte des contraintes nouvelles qui pèsent sur nos capacités d'engagement financier du fait de leur encadrement international, il apparaît que d'autres modes d'appuis pourraient être envisagés. C'est ainsi que les aides indirectes pourraient, lorsque c'est nécessaire, être abondées à hauteur des plafonds autorisés.

Une telle solution ne serait pas incompatible avec un maintien du contrôle de l'utilisation des fonds publics. Le lien entre les aides indirectes et les programmes industriels est sans doute plus lâche. Mais, l'exemple américain démontre que cette modalité de financement n'empêche pas les autorités publiques de contrôler dans le détail les développements

aéronautiques ou leur commercialisation. En outre, la qualité d'entreprise publique des principaux bénéficiaires des apports de l'Etat financeur en France devrait garantir celui-ci contre une mauvaise utilisation de ses concours.

Enfin, comme le démontrent malheureusement les exemples des avances remboursables accordés ces dernières années pour soutenir divers programmes, il n'est pas sûr que ce procédé de financement préviennent à lui seul toutes mésaventures.

Une dernière question doit à ce stade être évoquée brièvement, celle du rôle respectif de l'Etat financeur et de l'Etat actionnaire.

Ces dernières années, le premier l'a emporté sur le second. Il serait souhaitable d'apporter à cette orientation une correction sous réserve, bien entendu, que, l'Etat actionnaire exerçant mieux ses responsabilités, il se mette à même d'exercer mieux ses pouvoirs.

II. LES CRÉDITS DE MÉTÉOROLOGIE (ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME II. 5. MÉTÉOROLOGIE)

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

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

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

Les subventions à l'Etablissement Public Météo France pour 1995 s'élèveront à 1.160,5 millions de francs.

Dépenses au titre de Météo France

(en millions de francs)

	1996	1997	Ecart
Fonctionnement	841,9	834,6	-7,3
Dépenses en capital	15,0	15,0	
Sous-Total	856,9	849,6	-7,3
Fonctionnement	90,5	91,2	0,7
Dépenses en capital	245,4	219,7	-25,7
Sous-total recherche	335,9	310,9	-25,0
TOTAL	1192,8	1160,5	-32,3

Les subventions sont de deux types :

• Une subvention d'exploitation

Pour 1997, la subvention d'exploitation représente 925,8 millions de francs, cette dotation en baisse de 6,6 millions de francs devant participer au financement des dépenses de personnel et de fonctionnement courant de l'Etablissement.

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

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

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

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

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

Le protocole de l'aviation civile entraîne un supplément de charges de 1,4 million de francs. Les effectifs sont constants. aucune revalorisation n'apparaît au titre d'éventuelles mesures générales d'amélioration des traitements publics.

La dotation de fonctionnement courant de l'établissement Météo-France pour 1997, compte tenu de la progression des ressources propres, permettrait de couvrir les dépenses permanentes, d'assurer le fonctionnement technique des réseaux d'acquisitions de données au sol comme en altitude, des réseaux de transmission et de diffusion ainsi que les dépenses liées au fonctionnement des calculateurs dont le super ordinateur Cray.

• **Une subvention d'investissement**

Celle-ci représente, pour 1996, 234,7 millions de francs (dont 199,7 millions de francs au titre de Météosat).

La dotation réservée aux satellites couvrira à la fois les dépenses relatives à la série actuelle des Météosat et, d'une part le développement des générations à venir de satellites géostationnaires destinés à les remplacer, d'autre part, le développement du futur satellite européen en orbite polaire qui viendra ainsi compléter le système d'observation spatiale de l'atmosphère.

Les autres dotations permettront de maintenir l'effort de recherche et d'assurer diverses opérations de génie civil, notamment les différents travaux qu'exigent le gros entretien et la poursuite des actions de restructuration des 150 centres et stations de métropole ainsi que d'outre-mer.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mercredi 23 octobre 1996**, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a examiné les crédits **du ministère de l'équipement, du logement, du tourisme et des transports consacrés en 1997 aux transports aériens et à la météorologie et du budget annexe de l'aviation civile**, sur le rapport de **M. Yvon Collin, rapporteur spécial**.

Après la présentation des observations du rapporteur spécial, un large débat s'est ouvert.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé que l'industrie aéronautique était un secteur de tout premier plan et a souhaité recueillir l'appréciation du rapporteur spécial sur les effets de la sous-évaluation du dollar sur ce secteur.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial, lui a indiqué que celle-ci coûtait plusieurs centaines de millions de francs par an aux industriels du secteur et qu'il y avait là, à l'évidence, une distorsion de concurrence qui devait être prise en considération dans le dialogue international et dans l'évaluation du « coût de la non-Europe ».

Mme Maryse Bergé-Lavigne s'est inquiétée de la réduction des crédits consacrés au soutien de la construction aéronautique civile et s'est demandée si celle-ci n'était pas le prélude à un abandon des savoir-faire accumulés dans ce secteur par les industriels français.

Elle s'est ensuite interrogée sur les conditions dans lesquelles étaient préparées les opérations de restructurations en cours et, en particulier, le changement de statut du groupement d'intérêt économique Airbus et la fusion entre Dassault et Aérospatiale. Elle a craint que ces opérations ne se traduisent par une réduction des capacités de recherche d'Aérospatiale.

Elle s'est enfin vivement étonnée du manque de décision manifestée par l'Etat, tant en matière industrielle qu'en matière financière, et a souhaité que les entreprises du secteur se voient normalement doter de fonds propres.

Mme Marie-Claude Beaudeau s'est demandée si, du fait de l'inscription des crédits de recherche civile dans le budget du ministère de la défense, un risque n'existait pas de voir ces crédits utilisés à des fins militaires.

Puis, elle a souhaité connaître les raisons pour lesquelles les crédits destinés l'an dernier au moteur CFM XX n'avaient pas été employés et les caractéristiques techniques du moteur GE-90 du point de vue du bruit.

Elle a enfin dénoncé les effets pour les riverains du projet d'extension des capacités aéroportuaires de Roissy.

M. Emmanuel Hamel a interrogé le rapporteur spécial sur le niveau de sécurité du transport aérien au regard, en particulier, de l'arrivée de nouveaux transporteurs.

M. Christian Poncelet, président, a interrogé le rapporteur sur les conditions de développement de l'avion de cent places et sur les conséquences prévisibles de la mise en redressement judiciaire de la compagnie Air Liberté.

En réponse, **M. Yvon Collin, rapporteur spécial,** a indiqué que les décisions à prendre en matière de construction aéronautique étaient lourdes de conséquences, ce qui pouvait expliquer les retards observés, mais que ne pas avancer dans ce secteur serait certainement reculer.

Evoquant les restructurations en cours, il a regretté que le Parlement n'en soit guère tenu informé et jugé que le rapprochement d'un avionneur civil et d'un avionneur militaire permettrait d'exploiter des synergies évidentes et de lisser les effets des cycles de production.

Il a indiqué que le GE-90 semblait malheureusement un moteur sans marché et que le CFM XX était lui, en l'état, un moteur sans avion.

Il a observé que, selon ses informations, l'enveloppe des crédits de recherche civile était gérée par le ministère des transports et que la direction générale de l'aviation civile avait les moyens de s'assurer de la sécurité du transport aérien en France.

En réponse aux questions de **M. Christian Poncelet, président,** il a expliqué que le retard pris pour développer l'avion de cent places provenait du processus des négociations avec la Chine sur ce dossier qui, bien que difficiles, semblaient avoir connu le succès. Il a précisé que les suites de la mise en redressement judiciaire d'Air Liberté n'étant pas encore connues, une question importante pour en juger mais encore non résolue à ce jour étant de savoir si les créneaux horaires de cette compagnie lui appartenaient.

La commission a alors décidé **de réserver son vote** sur les crédits examinés jusqu'après l'audition du ministre de l'équipement, du logement, du tourisme et des transports prévue pour le lendemain.

Au cours de la réunion du **jeudi 29 octobre 1996,** tenue sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président,** la **commission** a décidé **d'adopter les crédits du ministère de l'équipement, du logement, du tourisme et des transports aériens et du budget annexe de l'aviation civile dont le vote avait été précédemment réservé.**

ANNEXE N° 1

PRINCIPALES DONNEES CONCERNANT LA SECURITE DU TRANSPORT AERIEN

Les statistiques concernant la sécurité des entreprises françaises de transport aérien (Métropole et Outre-Mer) depuis 1983 (transport régulier et non régulier) sont les suivantes :

Année	Nombre d'accidents	Nombre d'accidents mortels	Nombre de morts	Nombre de passagers kilomètres transportés (milliards)	Nombre de morts par milliards de passagers kilomètres (France)	Nombre de morts par milliards de passagers kilomètres (OACI**)
1983	15	0	0	41,17	0,000	1,605
1984	14	2	8	42,02	0,190	0,501
1985	12	0	0	44,28	0,000	1,345
1986	21	1	1	44,96	0,022	0,565
1987	22	3	26	51,25	0,507	0,975
1988	22	3	30	57,18	0,525	0,683
1989	23*	2*	192*	62,55	3,070	0,813
1990	18	0	0	65,15	0,000	0,459
1991	13	3	12	63,63	0,189	0,600
1992	9	1	87	68,12	1,277	0,830
1993	10	0	0	72,56	0,000	0,961
1994	8	1	5	83,63	0,060	0,473 (estimation)
1995	15	2	30	87,08	0,345	(non disponible)

* en incluant l'attentat contre le DC-10 d'UTA au-dessus du désert du Ténére

** en excluant les états de l'ancienne URSS ou CEI

OACI: Organisation de l'aviation civile internationale

Ces chiffres montrent que malgré le quasi-doublement du trafic en dix ans, le nombre d'accidents mortels reste très faible. Toutefois, des chiffres aussi faibles incitent à la prudence. En effet, un accident de plus peut faire varier d'un rapport de un à cent les chiffres de sécurité, comme le montre l'examen de la colonne "nombre de morts par milliards de passagers kilomètres (France)".

Cette variabilité est moins perceptible pour les chiffres OACI (à droite du tableau). Ceci vient de ce que le nombre d'accidents sur lequel le ratio est basé est beaucoup plus important : les données présentées sont donc plus régulières d'une année sur l'autre.

Par ailleurs, un autre indicateur de la sécurité du transport aérien réside dans le nombre d'incidents de la circulation aérienne dans lesquels la sécurité a été mise en cause.

L'Organisation de l'aviation civile internationale a défini et normalisé une procédure, dite "proximité d'aéronefs" ou "Airprox", suivant laquelle les organismes de la circulation aérienne sont informés lorsqu'un commandant de bord estime que la sécurité de son aéronef a pu être compromise par la proximité d'un autre aéronef.

Les "Airprox" sont systématiquement analysés, et classés en quatre catégories :

Catégorie A : risques d'abordage

Il est établi sans aucun doute qu'un risque d'abordage a existé.

Catégorie B : sécurité compromise

Un risque d'abordage ne peut être établi. Cependant, la possibilité d'un abordage s'est présentée.

Catégorie C : aucun risque d'abordage

Il peut être déterminé avec certitude qu'aucun risque d'abordage n'a existé à aucun moment.

Catégorie D : risque non déterminé

L'information étant insuffisante ou les témoignages divergeant, il est impossible d'évaluer le risque d'abordage.

L'évolution des "Airprox" au cours des sept dernières années est la suivante :

Année	"Airprox" civils	dont "Airprox" à risque*	"Airprox" mixtes (civils/militaires)	dont "Airprox" à risque*	Total "Airprox"	Nombre de vols traités (Métropole)
1989	88	53 (A+B=46)	22	11 (A+B=09)	110	1.489.000
1990	66	45 (A+B=42)	25	16 (A+B=13)	91	1.563.000
1991	76	57 (A+B=48)	11	8 (A+B=07)	87	1.604.000
1992	58	42 (A+B=40)	17	10 (A+B=10)	75	1.689.000
1993	69	60 (A+B=54)	26	20 (A+B=15)	95	1.676.000
1994	66	47 (A+B=45)	22	20 (A+B=13)	88	1.752.000
1995	54	46 (A+B=39)	18	18 (A+B=14)	72	1.831.000

* "Airprox" à risque : catégories A, B et D

L'examen de ces chiffres ne fait apparaître aucune évolution significative du nombre "d'Airprox" sur la période considérée. On peut cependant y déceler l'indice que l'augmentation du trafic ne semble pas conduire à une augmentation de ceux-ci. **On y trouve également la confirmation que le nombre des incidents reste très significatif et que de sérieux efforts doivent être entrepris pour l'abaisser.**

Depuis 1993, la présence sur un nombre croissant d'avions de systèmes anti-collisions embarqués (ACAS) renseigne le pilote sur la présence d'autres aéronefs qui risquent d'entrer en conflit avec son aéronef. Ce nouveau système qui explique, en partie, l'augmentation des "Airprox" déposés par les pilotes en 1993 et 1994 devrait être généralisé.

La situation en Europe est délicate à appréhender car les Etats hésitent à publier les chiffres correspondants. Néanmoins, selon l'IATA, Association Internationale des Transports Aériens, qui représente un grand nombre de compagnies aériennes européennes, l'évolution des "Airprox" en Europe est la suivante :

1989	238
1990	245
1991	200
1992	190
1993	196
1994	221
1995	235

Ces chiffres n'incluent que les "Airprox" dans lesquels les compagnies membres de l'IATA sont impliquées ; ils sous-estiment de ce fait leur nombre réel.

Comme pour les "Airprox" enregistrés en France, on constate une tendance globale à la stabilité, alors que le trafic a augmenté de plus de 23 % pendant la même période.

Réunie le **jeudi 29 octobre 1996**, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la **commission** a décidé **d'adopter les crédits du ministère de l'équipement, du logement, du tourisme et des transports aériens et du budget annexe de l'aviation civile.**

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>
minitel : 36-15 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-101014-6



ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 9,10 F

9 782111 010147