

N° 77

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

## 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 1996, 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° 7

**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, ÉQUIPEMENT ET TRANSPORTS :**

**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, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnauld, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. 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, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

**Voix les numéros :**

**Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.**

**Sénat : 76 (1995-1996).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE POUR 1995</b> .....	7
<b>I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS</b> .....	7
<b>A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....	7
1. <i>Les grandes masses budgétaires</i> .....	7
2. <i>Présentation des actions</i> .....	8
<b>B. L'EVOLUTION DES COMPTES</b> .....	9
1. <i>Section d'exploitation</i> .....	10
2. <i>Section des opérations en capital</i> .....	12
<b>II. APPRECIATIONS</b> .....	13
<b>A. LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE : "UN PAVILLON QUI ABRITE BIEN DES MARCHANDISES"</b> .....	13
<b>B. UN BUDGET PEU LISIBLE</b> .....	15
<b>C. UN USAGE ABUSIF DES REDEVANCES</b> .....	15
<b>D. L'ACCROISSEMENT DE LA PRESSION FISCALE</b> .....	19
<b>E. L'EXPLOSION DES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE</b> .....	21
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DU TRANSPORT AÉRIEN ET DE MÉTÉOROLOGIE DU BUDGET GÉNÉRAL</b> .....	31
<b>I. LES CRÉDITS DU TRANSPORT AÉRIEN (BUDGET DE L'ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME - II. TRANSPORTS - 4. TRANSPORTS AÉRIENS)</b> .....	31
<b>A. LES CREDITS</b> .....	31

<i>1. Présentation générale</i> .....	31
<i>2. Détail des crédits</i> .....	33
<b>B. OBSERVATIONS</b> .....	35
<i>1. La situation des industriels</i> .....	35
<i>2. Le rôle-clé des avances remboursables</i> .....	38
<b>II. LES CREDITS DE METEOROLOGIE (AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, EQUIPEMENT ET TRANSPORT II. 5. METEOROLOGIE)</b> .....	39
<b>ARTICLE RATTACHE : ARTICLE 62</b> .....	43
<b>ARTICLE RATTACHE : ARTICLE 63</b> .....	45
<b>ANNEXE 1 : LA REGULARITE DU TRANSPORT AERIEN</b> .....	47
<b>ANNEXE N° 2 : LA SECURITE DU TRANSPORT AERIEN</b> .....	51
<b>ANNEXE N° 3 : LES PRINCIPALES REGLEMENTATIONS EUROPEENNES</b> .....	55
<b>I. LES REGLEMENTS DU TROISIEME PAQUET</b> .....	55
<b>II. LES PROJETS</b> .....	59
<b>ANNEXE N° 4 : ÉTAT DES DÉLOCALISATIONS</b> .....	61
<b>I. LES AMORCES DE LA DELOCALISATION</b> .....	61
<b>II. LES PERSPECTIVES</b> .....	62



## INTRODUCTION

Les cinq premières années de la décennie ont réellement bouleversé le paysage du transport aérien.

Quelques importantes prévisions ont été déjouées. Ainsi, le trafic n'a pas connu la croissance continue qu'on attendait ; des "accidents" ont rompu la courbe de progression même si, dans l'ensemble, l'activité s'est développée.

La nature des avions utilisés n'a pas fondamentalement changé. D'importantes améliorations techniques ont continué de marquer l'industrie du transport aérien. Cependant, les avions de très grande capacité restent encore à l'état de projet.

L'environnement juridique et économique du transport aérien a, lui, connu des changements profonds.

Sur le plan juridique, l'Europe a engagé le mouvement de suppression des monopoles des Etats qui culminera dans les mois à venir. Elle n'a, en revanche, pas su mettre en oeuvre une politique communautaire de son ciel.

Sur le plan économique, le renforcement des concurrences est bien entendu le phénomène majeur. Il s'impose aux compagnies et aux constructeurs et influence sensiblement les relations entretenues par ceux-ci et par celles-là.

L'abaissement des prix du transport aérien qu'on peut en attendre a un revers : l'inflexion des coûts de production ou de service. Les acteurs du transport aérien qui ne s'y conformeront pas disparaîtront.

Mais la mise à niveau des coûts n'est pas tout. Il faut également apprendre à gérer et à saisir les opportunités. Une politique commerciale active s'impose de même qu'est impérative la recherche d'alliances, de coopérations.

Les conditions dans lesquelles on laisse agir la concurrence laissent à désirer sur de nombreux plans.

Le dollar se déprécie sans doute, mais derrière cette évolution, c'est la puissance de cette monnaie qui se dissimule. Elle fait payer un prix très élevé à l'ensemble de l'industrie aéronautique européenne appartenant aux pays du noyau dur du système monétaire européen.

Les compagnies européennes segmentent de plus en plus leur exploitation en recourant davantage à la sous-traitance et à la délocalisation.

\*

\* \*

Dans ce contexte, l'Etat doit contribuer à ordonner la concurrence et, bien entendu, donner l'exemple en épargnant les compagnies d'une inflation des coûts de ses services et en soutenant la construction aéronautique.

L'ensemble des crédits affectés en 1996 à l'aviation civile-météorologie s'élève à 9,97 milliards de francs :

Budget annexe .....	7,66 milliards de francs
+ Transport aérien.....	1,38 milliard de francs
+ Météorologie.....	1,19 milliard de francs
<hr/>	
.....	10,23 milliards de francs
- <i>Doubles emplois</i> .....	<i>0,26 milliard de francs</i>
- <i>Total net aéronautique-météorologie</i> .....	<i>9,97 milliards de francs</i>

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

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

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

Votre rapporteur a l'honneur de présenter ce budget pour la première fois. Mais, il peut s'appuyer sur les excellents travaux de ses prédécesseurs et en particulier, sur ceux de M. Ernest Cartigny dont les contrôles "sur pièces et sur place" du service de formation aéronautique et de contrôle technique (le SFACT) et de la direction de la navigation aérienne lui ont facilité beaucoup la tâche.

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE POUR 1995**

#### **I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS**

##### **A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE**

###### **1. Les grandes masses budgétaires**

Le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) pour 1996 s'élève à 7,66 milliards de francs, soit une augmentation conséquente de + 6,2 % par rapport à 1995.

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 1995	Montant 1996	%Variation 1996/1995	Dépenses	Montant 1995	Montant 1996	%Variation 1996/1995
Recettes propres	6.110,6	6.489,5	6,20	D'exploitation (DO)*	5.531,4	5.838,7	5,56
Subventions de l'Etat	260,6	260,0	-0,23	En capital :			
				CP	1.681,6	1.822,1	8,36
				(AP)	(1.795,4)	(2059,8)	(14,73)
Emprunt	841,8	911,3	8,26				
<b>Total</b>	<b>7.213,0</b>	<b>7.660,8</b>	<b>6,21</b>	<b>Total (DO+CP)</b>	<b>7.213,0</b>	<b>7.660,8</b>	<b>6,21</b>

\*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 1996 - Répartition des actions

(\*en millions de francs)

Actions	Dépenses ordinaires* (exploitation)	Crédits de paiement* (dépenses en capital)	Total*	% Part dans le total	%Evolution 1996/1995
Direction générale	1.654,4	287,5	1.941,9	25,35	5,2
Navigation aérienne	3.850,6	1.185,0	5.035,6	65,73	7,3
Contrôle technique	14,4	3,6	18,0	0,23	-17,0
Formation aéronautique	231,1	33,1	264,2	3,45	-6,3
Bases aériennes	88,2	312,9	401,1	5,24	8,3
<b>Total</b>	<b>5.838,7</b>	<b>1.822,1</b>	<b>7.660,8</b>	<b>100,0</b>	<b>6,2</b>

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

L'activité "Direction générale" et l'activité "Bases aériennes" enregistrent toutes deux 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 vive croissance des crédits de navigation aérienne (+ 7,3 % par rapport à 1995) qui doit être soulignée.**

Au total, la dotation consacrée à la navigation aérienne, et par conséquent au contrôle aérien, aura augmenté de 868,4 millions de francs en quatre ans. L'essentiel provient des dépenses d'exploitation, car depuis trois ans, les dépenses en capital sont stables.

**Dépenses de navigation aérienne**

(millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	Différence 1996/1993
Dépenses d'exploitation	3.027,2	3.292,2	3.552,8	3.850,6	823,4
Dépenses en capital	1.140,0	1.140,0	1.139,0	1.185,0	45,0
<b>Total</b>	<b>4.167,2</b>	<b>4.432,2</b>	<b>4.691,8</b>	<b>5.035,6</b>	<b>868,4</b>

L'augmentation des dépenses de fonctionnement de la navigation aérienne (297,8 millions de francs en 1996) se répartit comme suit :

..... - Mesures acquises.....	+ 15,1	MF
- Créations d'emplois .....	+ 55,9	MF
- Transformation d'emplois .....	+ 15,8	MF
- Mesures nouvelles intéressant les personnels .....	+ 99,4	MF
(Revalorisations indemnitaires...)		
- Ajustement aux besoins .....	+ 78,7	MF
- Prestations organismes extérieurs .....	+ 55,2	MF
- Transferts internes .....	+ 9,8	MF
- Réduction des services votés.....	- 32,1	MF
<b>TOTAL.....</b>	<b>+ 297,8</b>	<b>MF</b>

**B. L'EVOLUTION DES COMPTES**

(millions de francs)

Recettes		Dépenses	
. Recettes redevance de route	4.559,0	. Exploitation	3.850,6
. Redevances pour services terminaux	1.006,2	. Investissement	1.185,0
<i>Total redevances navigation aérienne</i>	<i>5.565,2</i>		
. Taxe de sécurité et de sûreté	728,6		
<b>Total taxes &amp; redevances compagnies aériennes</b>	<b>6.293,8</b>	<b>Total dépenses navigation aérienne</b>	<b>5.035,6</b>

## 1. Section d'exploitation

### a) Les recettes

Pour l'essentiel, le financement du BAAC 1996 est assuré par les redevances aéronautiques de navigation aérienne (5,56 milliards soit + 7,1 % par rapport à 1995), le produit de la taxe de sécurité et de sûreté (728,6 millions de francs) et une subvention d'exploitation en provenance du budget général (260 millions de francs).

L'évolution des recettes en 1996 appelle quelques observations.

#### Evolution des principales recettes du BAAC

(millions de francs)

	1995	1996	1996/1995 (en %)
Redevances de route	4.250,0	4.559,0	7,3
Redevances pour services terminaux	944,0	1.006,2	6,6
Subvention	260,6	260,0	-0,2
<b>Total</b>	<b>5.454,6</b>	<b>5.825,2</b>	<b>6,8</b>

**Les produits attendus des deux redevances facturées aux usagers du contrôle aérien sont en forte augmentation.**

Les recettes tirées de la **redevance de route** exigible auprès de toute compagnie dont les appareils traversent l'espace aérien français s'accroissent de 7,3 %. Ce rythme, très important 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 également de façon significative (+ 6,6 %) et retrouve son niveau de 1994.

Cette évolution, présentée comme la conséquence d'une hausse du trafic pourrait, si son rythme en était moindre, obliger à un renversement spectaculaire des décisions que la direction générale de l'aviation civile - la DGAC - avait été conduite à prendre afin de favoriser un règlement amiable du litige qui l'opposait aux compagnies aériennes à propos de cette redevance et qui consistaient en une baisse d'environ 6 % de son taux unitaire.

La légère diminution de la **subvention versée par le budget général** poursuit le mouvement de débudgétisation des dépenses publiques.

Le produit de la **taxe de sécurité et de sûreté** (ex "taxe de sûreté-sécurité") s'accroît spectaculairement (+ 11,7 % par rapport à 1995) sous

l'effet d'une modification de son tarif et d'hypothèses faites sur l'accroissement du trafic.

*b) Les dépenses*

Les effectifs pour 1996 s'élèveront à 10.104 personnes en 1996 soit une croissance nette de 187 emplois par rapport à 1995.

L'essentiel de cette augmentation provient de la création nette de 168 emplois au bénéfice de la navigation aérienne.

L'ensemble des charges de personnel représente un montant de 3,63 milliards de francs. Elles absorbent ainsi environ 47,4 % des dépenses totales et 62 % des seules dépenses d'exploitation.

**Par rapport à 1995, l'accroissement des charges de personnel se monte à 9,7 % soit un coût supplémentaire de 321 millions de francs.**

Sur cette somme,

- ♦ quelques 208,7 millions de francs – soit près des deux tiers – représentent des surcroûts de rémunération,

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

**BAAC 1996 - Section exploitation**

*\*(chiffres arrondis en millions de francs)*

Recettes	Montant *	Variation 1996-1995	Dépenses	Montant*	Variation 1996-1995
Redevances de route	4.559,0	7,3 %	Personnel	3.632,5	9,7 %
Redevances pour services terminaux	1.006,2	6,6 %	Achats, services	797,0	-2,3 %
Taxe de sécurité	728,6	11,7 %	Impôts et taxes	26,6	-17,4 %
Autres recettes	195,7	-25,9 %	Informatique	71,6	-14,4 %
Subvention d'exploitation	260,0	-0,2 %	Gestion courante	1.111,2	5,3 %
			Charges financières	187,0	-15,0 %
			Charges exceptionnelles	12,8	-
			<i>Sous-total fonctionnement</i>	5.838,7	5,6 %
			Dotation aux amortissements	910,8	8,5 %
<b>Total</b>	<b>6.749,5</b>	<b>5,9 %</b>	<b>Total exploitation</b>	<b>6.749,5</b>	<b>5,9 %</b>

Les autres dépenses de fonctionnement pâtissent de l'explosion des charges salariales puisqu'elles se replient en niveau, passant de 2.220,5 à 2.206 millions de francs.

Ce repli s'explique par une forte diminution des charges financières qui régressent de 33 millions de francs et par une contraction importante des dépenses d'informatique. La première a quelque chose de surprenant même si elle n'est pas, en soi, regrettable. Elle invite à s'interroger sur les conditions de gestion en trésorerie du BAAC et sur le montant moyen de la trésorerie dont il dispose.

En revanche, les prestations versées aux organismes extérieurs (Eurocontrol, Aéroports de Paris, Météo France...) augmentent de 55,2 millions de francs.

## 2. Section des opérations en capital

### BAAC 1996 - Opérations en capital

(\*en millions de francs)

Recettes		Dépenses				
Postes	Montant*		CP*	%Variations 1996/1995	AP*	%Variations 1996/1995
Autofinancement	910,8	Amortissement	250,1	40,4	-	--
Emprunt	911,3	Etudes & équipements	1.552,8	3,4	2.059,9	14,7
		Subventions	19,2	--	28,2	75,2
<b>Total</b>	<b>1.822,1</b>	<b>Total</b>	<b>1.822,1</b>	<b>8,4</b>	<b>2.088,1</b>	<b>16,3</b>

Les ressources de la section des opérations en capital s'élèvent à 1.822,1 millions de francs en progression de 8,36 % - + 140,6 millions de francs - par rapport à 1995.

La capacité d'autofinancement - différence entre recettes et dépenses d'exploitation est de 910,8 millions de francs et croît de 8,46 % (+ 71,1 millions de francs).

Le montant prévisible des emprunts est de 911,3 millions de francs en accroissement de 8,25 % (+ 69,5 millions de francs) par rapport au montant prévu par la loi de finances initiale de 1995.

#### Les dépenses connaissent des évolutions globales contrastées.

Les dépenses d'amortissement dont il est curieux de constater que leur évolution est très chaotique s'accroissent de 40 % alors que, l'an dernier, elles se repliaient de 25 %.

Les dépenses d'études et d'équipement s'accroissent modérément (+ 3,4 %) et se stabilisent à un niveau élevé : 1,5 milliard de francs.

## II. APPRECIATIONS

Le budget annexe de l'aviation civile suscite de plus en plus de réserves. Celles-ci se fondent sur des analyses juridiques et financières. Mais elles proviennent aussi de considérations d'opportunité.

Le projet de budget pour 1996 illustre le bien-fondé de ces réserves à plus d'un titre.

Comme beaucoup vient d'une confusion dans un même budget d'activités différentes dans leur nature, il est à envisager très sérieusement des solutions visant à remédier à cette situation et à accroître la transparence des activités et des financements de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

### **A. LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE : "UN PAVILLON QUI ABRITE BIEN DES MARCHANDISES"**

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

*"Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes."*

Le budget annexe de l'aviation civile retrace bon nombre d'opérations de cette nature, en particulier et surtout, les prestations de services rendus par la navigation aérienne. Mais, les autres sont relatives à des activités d'une autre sorte que celles qui sont de nature à figurer dans un budget annexe.

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.

Il en va également ainsi d'un certain nombre de dépenses de sûreté et de sécurité.

**Il en va enfin ainsi de toutes les dépenses correspondant à l'accomplissement d'une mission de service public destinée à satisfaire des motifs d'intérêt général.**

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.

La redevance pour contrôle technique a été supprimée ce qui fait que la portée de l'arrêt du Conseil d'Etat ne vaut que pour le passé.

Le projet de loi de finances comporte un article 63 qui vise à tirer les conséquences de cet arrêt en demandant la validation rétroactive des titres de perception émis pour recouvrer les ressources levées au titre de la redevance de contrôle technique. Il opère ainsi une sorte de transmutation rétroactive de la redevance en question en une taxe.

Ce faisant, le projet de loi de finances résout peut-être un problème financier, mais laisse en suspens de graves questions.

A plusieurs reprises, l'attention du gouvernement a été attirée sur la dérive du budget annexe de l'aviation civile. Ces avertissements répétés ont concerné les recettes et les dépenses.

**La place prise dans le budget annexe de l'aviation civile par des dépenses d'intérêt général amène d'abord à se demander si leur rattachement au budget annexe de l'aviation civile n'est pas injustifié.**

**Plus grave, elle a pour conséquence de remettre en cause l'ensemble du budget annexe de l'aviation civile dès lors que nombre des opérations financières qu'il retrace ne sont pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans un budget annexe.**

Ces difficultés qui fragilisent le système de financement des activités de la DGAC - v. infra - s'avivent à mesure que se développent lesdites activités.

Sans préjuger des solutions juridictionnelles qui n'ont pas été apportées, les dépenses de plus en plus importantes de sûreté et de sécurité aéroportuaires peuvent être considérées comme engagées en vue de satisfaire des objectifs d'intérêt général<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Les seules dépenses de sûreté considérées au sens strict s'élèvent à 235,6 millions de francs dans le projet de BAAC pour 1996.

Loger de telles dépenses dans le budget annexe de l'aviation civile c'est abuser de cette formule budgétaire.

**Votre rapporteur estime qu'il serait judicieux afin d'améliorer la transparence du budget annexe de l'aviation civile, de créer un fonds de sûreté et sécurité aériennes qui regrouperait les dépenses et les recettes y afférentes.**

Il s'agirait d'un premier pas visant à isoler les missions d'intérêt général assumées par la DGAC.

### **B. UN BUDGET PEU LISIBLE**

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..."*

La direction de la navigation aérienne estimait les coûts de la navigation aérienne en 1995 à 5,576 milliards de francs alors que le projet de loi de finances les fixait à 4,791 milliards de francs.

De la même manière, les crédits de navigation aérienne s'élèvent à 5,03 milliards de francs dans le projet de budget pour 1996 alors que les coûts complets du service sont estimés à 5,86 milliards de francs (le produit des redevances s'élevant à 5,56 milliards de francs).

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

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

### **C. UN USAGE ABUSIF DES REDEVANCES**

Les redevances de navigation aérienne financent l'essentiel des dépenses et du budget annexe de l'aviation civile : 72,6 % pour un produit de 5,56 milliards de francs.

Il existe deux redevances :

- la redevance de route qui est due pour un vol traversant l'espace aérien contrôlé ;

- la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) qui est due par un usager au titre d'un atterrissage et d'un décollage jusqu'à une distance de 20 kilomètres autour des aérodromes.

En théorie, ces redevances ne devraient financer que l'activité de la navigation aérienne.

Dans les documents budgétaires, les dépenses de navigation aérienne s'élèvent à 5 milliards de francs dont 1,18 milliard de francs de dépenses d'études et d'équipement.

Une précision liminaire doit être apportée : on l'a évoqué, les dépenses de navigation aérienne figurant dans les documents budgétaires ne correspondent pas aux coûts de la navigation aérienne estimés par la DGAC.

Le système des redevances fait l'objet d'un contentieux permanent.

Par un arrêt du 10 février 1995, le Conseil d'Etat a été amené à régler l'un des nombreux contentieux suscités par les redevances de navigation aérienne au détriment de la DGAC.

Rendu par la Section du Contentieux du Conseil d'Etat à la demande de la Chambre Syndicale du Transport Aérien, l'arrêt 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 DGAC comme des coûts générés par la 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.

**De fait, une série de coûts considérés par la direction de la navigation aérienne - DNA - 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, qui est relevée de 2 millions de francs 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 dépenses 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. Le projet de budget accroît de 20,3 millions de francs le montant de notre contribution.

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

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

En outre, une partie de la contribution française sert à financer des services rendus, en particulier, à deux Etats membres de la 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.

**L'inclusion dans le projet de loi de finances pour 1996 de deux articles de validation rétroactive de titres de perception émis pour les recouvrer témoigne de cette fragilité.**

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.

Une réflexion doit donc être poursuivie afin d'imaginer un autre système de financement. Elle implique évidemment que soient repensées l'organisation budgétaire de l'aviation civile et, sans doute, son organisation administrative.

#### **D. L'ACCROISSEMENT DE LA PRESSION FISCALE**

##### **Subvention d'équilibre du BAAC**

*(millions de francs)*

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

\* 43 MF annulés en cours d'année

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

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

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."*

**Ce désengagement financier de l'Etat s'est accompagné d'un alourdissement de la fiscalité affectée au BAAC. Le projet de loi de finances pour 1996 aggrave encore cette tendance.**

Il prévoit en effet dans son article 26 un relèvement des taux de la taxe de sécurité et de sûreté 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 financer 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 à l'égard de ce qu'il faut bien nommer un regrettable mélange des genres.

En effet, autant le recours à une taxe pour financer des dépenses de sûreté correspond à la nature de ces dépenses, autant l'extension de ce financement à un ensemble nébuleux de dépenses de sécurité pouvait sembler n'être qu'un moyen de dégager une ressource de poche, en marge des redevances, destinée à équilibrer le budget annexe.

Il est bon de rappeler à ce stade que le produit desdites taxes 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.

Le défaut d'informations précises quant à la nature des dépenses couvertes par le produit de cette taxe combiné à la qualification par le Conseil d'Etat de dépenses d'intérêt général de certaines d'entre elles provoquent la plus extrême confusion.

Car, de deux choses l'une :

♦ ou les dépenses financées par la taxe sont des dépenses d'intérêt général et alors se pose le problème de leur présence au nombre des dépenses du BAAC - v. supra - et, par conséquent celui de l'affectation de la taxe au budget annexe

♦ ou lesdites dépenses sont, partiellement, engagées dans le cadre des prestations de service rendues aux usagers et alors leur financement par la voie d'un impôt ne se justifie **qu'autant qu'on estime opportun de minorer les redevances et qu'il soit conforme à la Constitution d'affecter une taxe d'un si grand rendement à un budget annexe.**

Cette dernière interrogation est avivée par l'accroissement spectaculaire du produit de cette taxe qui passerait de 625,5 à 728,6 millions de francs entre 1995 et 1996 du fait du relèvement de un franc de son tarif proposé par l'article 26 du projet de loi de finances pour 1996 et représenterait 9,5 % de l'ensemble des recettes du budget annexe.

**Pour cet ensemble de raisons, il semble sage à votre rapporteur de sortir les dépenses d'intérêt général financées par la taxe en question du BAAC et de les faire figurer dans un fonds financé à due concurrence par le produit de la taxe.**

#### ***E. L'EXPLOSION DES DEPENSES DU BUDGET ANNEXE***

En réponse au questionnaire budgétaire, les responsables du budget annexe de l'aviation civile estiment que leur projet de budget "présente une évolution maîtrisée des dépenses de fonctionnement, l'effort étant concentré sur les emplois et les investissements" et d'en conclure que le projet de budget pour 1996 est "un projet de budget de rigueur au service de la qualité et de la sûreté du transport aérien".

Manifestement, le mot rigueur n'a pas le même sens partout car, avec une croissance de 6,2 %, les dépenses du budget annexe de la navigation aérienne enregistrent une augmentation très conséquente, semblable à celle d'un budget prioritaire.

**Or, les enjeux d'une véritable maîtrise des dépenses du BAAC sont importants.**

La part des charges résultant de l'accès aux système de navigation aérienne dans l'ensemble des coûts d'exploitation des transporteurs aériens a beaucoup progressé et devient très significative.

Selon les chiffres de l'AEA elle est passée pour les services intraeuropéens de 3,8 à 5,6 % entre 1986 et 1994 et peut même représenter jusqu'à 20 % du coût total pour les services régionaux.

Selon ses responsables, la croissance des coûts de navigation aérienne aura été, pour Air France, de 26 % entre 1990 et 1994 alors que le trafic n'a lui augmenté que de 4 % au cours de cette période. Les coûts du service de la

navigation aérienne s'élèveraient ainsi à 30 % du budget carburant de la compagnie et à quelques 4,3 % de ses dépenses d'exploitation.

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

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

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

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

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

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

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

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

Pour la seule redevance de route, le nombre d'unités de service en France s'élèvent à 21 % du total de celles générées dans l'espace aérien d'Eurocontrol. Par comparaison, la part des coûts du contrôle aérien en France dans le total des coûts du contrôle aérien dans les Etats adhérents à Eurocontrol s'élève à 25 %.

Avec un nombre d'unités de service inférieur de 35 points au nôtre, l'Allemagne impose à ses usagers des redevances de route d'un taux unitaire supérieur de, seulement, 18 %. Si, dans ce pays, le nombre d'unités de service atteignait le niveau français, le taux unitaire des redevances de route y serait de 60,6 écus, à comparer avec un taux unitaire de 66 écus en France.

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

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

*a) Une stabilisation des dépenses d'investissement à un haut niveau*

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 1,55 milliard de francs et augmentent de 3,4 % en crédits de paiement.

Suivant les réponses au questionnaire budgétaire, elles se décomposent comme indiqué ci-dessous :

*"Navigation aérienne*

*Une enveloppe de 1.384 millions de francs en AP et 1.185 millions de francs en CP est prévue, soit des montants quasi identiques à ceux prévus en loi de finances initiale pour 1995 (1.399 millions de francs en AP et 1.139 millions de francs en CP).*

*Elle doit permettre*

- la poursuite des opérations de rénovation d'équipement et de modernisation des centres de contrôle et des bâtiments techniques sur tous les types d'aérodromes ;*
- la consolidation des programmes d'informatisation, notamment les gros projets CAUTRA, PHIDIAS et ELECTRA ;*
- les études relatives à l'amélioration des moyens techniques (télécommunications, sûreté, nouveaux moyens de contrôle et d'aides à la navigation aérienne) ;*

*Contrôle technique*

*Les crédits relatifs aux équipements et aux études et essais sur la sécurité, la réglementation et le contrôle technique s'élèvent pour 1996 à 3,620 millions de francs en AP et en CP. Cette dotation est destinée à la poursuite des études liées à la sécurité aérienne.*

#### *Formation aéronautique*

*Les dotations proposées s'élèvent à 33 millions de francs en AP et 33 millions de francs en CP, contre 45 millions de francs en AP et 46 millions de francs en CP en loi de finances pour 1995. Cette diminution de près de 27 % est possible compte tenu de la baisse d'activité liée à la conjoncture du transport aérien et à la standardisation des types d'avions exploités. Cette enveloppe sera utilisée à la poursuite de la modernisation de la flotte, la reconstruction du bâtiment d'hébergement du centre de Carcassonne, à l'entretien et à la mise aux normes des centres de formation, notamment à Saint-Yan.*

#### *Bases aériennes*

*Un crédit de 600,744 millions de francs en AP et 312,944 millions de francs en CP est demandé contre 315 millions de francs en AP et 282 millions de francs en CP en loi de finances pour 1995. Cette ligne englobe une dotation de 262,5 millions de francs en AP et de 24,7 millions de francs en CP pour la construction du nouveau siège de la DGAC, qui devrait être financée par des cessions immobilières et être sans incidence sur les redevances.*

*Cette enveloppe prévoit également le financement des engagements de l'Etat et des contrats de plan pris à l'égard des collectivités locales, pour les travaux d'équipement des aérodromes de métropole et d'outre-mer.*

*Elle inclut les mesures de sûreté qui comportent, dans la perspective d'une mise en service avant l'an 2000 et en dehors des dépenses incompressibles liées aux actions en cours :*

- la généralisation du contrôle d'accès sur les 34 plus grands aéroports commerciaux ;*
- l'introduction du contrôle des bagages de soutes pour les internationaux.*

Il apparaît que l'essentiel des crédits de la section des opérations en capital relatifs à des investissements concerne la navigation aérienne (75,4 %) et le service des bases aériennes (19,8 %).

S'agissant des opérations en capital retracées par l'agrégat "Bases aériennes", deux observations doivent être faites :

♦ il est, à tout le moins, étonnant que la construction du siège de la DGAC soit imputée à cet agrégat et non à l'agrégat "Direction générale" d'autant que le montant des crédits demandés représente près de la moitié des autorisations de programme ;

♦ il faut observer que, malgré les affirmations de la DGAC selon lesquelles la construction du siège sera sans incidence sur les redevances, les produits de cessions inscrits en recettes du budget annexe ne correspondent pas au coût estimé du siège de la DGAC en 1996 ce qui fait que l'équilibre du budget annexe peut être mis en doute.

Quant aux dépenses d'investissement prévues pour la navigation aérienne, leur accroissement est de 4 % par rapport à 1995 ce qui n'est pas exactement une reconduction à l'identique.

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

						<i>(millions de francs)</i>
1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
602,3	815,0	1.140,0		1.140,0	1.185,0	4.882,3

En cinq ans, le montant des investissements se sera élevé à 4,88 milliards de francs dans le domaine de la navigation aérienne. Encore faudrait-il y ajouter :

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

- et les dépenses d'investissement d'Eurocontrol.

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

*"admet ne pas être à même d'exercer un contrôle réel sur les programmes d'investissement en cours dont le coût très élevé (7 milliards de francs pour la première phase dite "d'harmonisation"), actuellement financé grâce au recours à l'emprunt, et non encore répercuté sur les contributions des Etats membres, risque de peser lourdement dans un proche avenir".*

**Les conditions de financement** de ces investissements - le taux d'autofinancement est inférieur à 50 % - ne sont pas satisfaisantes et devraient conduire à un alourdissement des charges financières du BAAC.

Les programmes d'investissement sont insuffisamment justifiés ainsi que l'observait le rapport de notre collègue Ernest Cartigny qu'il faut citer :

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

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

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
1ère phase	160,0	135,0	110,0	99,0	70,0	48,0	622,0
2e & 3e phases	70,0	150,0	190,0	325,0	215,0	225,0	1.175,0
<b>Total</b>	<b>230,0</b>	<b>285,0</b>	<b>300,0</b>	<b>424,0</b>	<b>285,0</b>	<b>273,0</b>	<b>1.797,0</b>

*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 observe que :*

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

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

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

*b) Une explosion des dépenses de personnel*

L'administration de l'aviation civile rend compte du climat social dans le contrôle aérien dans les termes qui suivent :

*"La politique contractuelle mise en oeuvre depuis 1988 a permis de stabiliser le climat social dans le domaine de la Navigation Aérienne. Elle repose sur la signature tous les trois ans d'un protocole d'accord entre les pouvoirs publics et les organisations syndicales.*

*L'année 1995 n'a pas connu de mouvements de grèves chez les Ingénieurs du Contrôle de la Navigation Aérienne.*

*Toutefois, un mouvement social touchant le corps des Ingénieurs Electroniciens de la Sécurité Aérienne a débuté par une journée de grève le 13 décembre 1994, préavis déposé par le Syndicat autonome des personnels de l'aviation civile (SAPAC), la CGT (Syndicats non signataires du protocole) ainsi que la CFDT.*

*A partir du 15 janvier 1995 et jusqu'à ce jour, 18 préavis de grève déposés par le SAPAC se sont succédés par période de 15 jours. Ces préavis de grève d'ampleur nationale ont parfois été accompagnés de préavis déposés au niveau local par l'USAC/CGT et la CFDT. Les principales revendications portent sur une revalorisation des régimes indemnitaires et un accroissement des recrutements. Le taux de participation à ce mouvement social est relativement faible, de l'ordre de 1 % environ, en raison d'une faible mobilisation des agents et d'une gestion réglementaire du conflit par l'utilisation des astreintes afin d'assurer la continuité du service public dans le cadre du service minimum prévu par la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984.*

*Il est à noter que ce mouvement n'a pas de répercussion sur l'évolution du trafic.*

*Le dialogue social se poursuit cependant avec les syndicats concernés tandis qu'une mission d'expertise est menée sur les besoins en effectifs et les méthodes d'évaluation de ces derniers afin d'aboutir à une répartition optimale des effectifs. Les conclusions de ce rapport devraient être connues dans les jours prochains.*

*Les Techniciens des études et de l'exploitation de l'aviation civile ont eu recours à la grève à trois reprises : du 14 au 19 février 1995 (personnels du SARSAT), du 04 au 12 mars 1995 (Vigie annexe de Roissy) et du 10 au 16 août 1995 (Techniciens d'études et d'exploitation de l'aviation civile du corps de l'Etat pour l'Administration de la Polynésie française). Ces mouvements n'ont*

*donné lieu à aucun accord spécifique et n'ont pas eu de conséquences mesurables sur le fonctionnement des services et sur l'écoulement du trafic. Toutefois, le préavis déposé par les Techniciens de l'aviation civile de Polynésie française a été largement suivi avec un taux de participation de 75 %".*

En première analyse, l'énumération des mouvements de grève qui la suit contraste singulièrement avec l'affirmation selon laquelle le climat social serait stabilisé dans le domaine de la navigation aérienne.

Au demeurant, l'instrument de cet apaisement, le protocole triennal, ne paraît pas avoir toutes les vertus qu'on lui prête si l'on veut bien se souvenir que la signature du dernier protocole le 3 novembre 1994 est intervenue après un mouvement de grève des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne qui a paralysé le trafic aérien en juillet 1994 et a gravement nui à l'image de notre service public à l'étranger.

**Le projet de budget pour 1996 enregistre d'ailleurs les premiers effets budgétaires en loi de finances initiale, du protocole signé en 1994.**

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

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

*"A ces augmentations n'a pas correspondu une évolution réelle du travail fourni."*

Le projet de budget pour 1996 relève, hélas, d'un diagnostic identique.

Les seules rémunérations directes des personnels de la navigation aérienne telles qu'elles figurent dans les fascicules budgétaires s'accroissent de 10,1 % et les primes et indemnités de 15,5 % !

Sur un total de 242,9 millions correspondant à un supplément de charges de personnel de la navigation aérienne, seuls 55,9 millions résultent de la création de 168 emplois soit moins du quart de la dérive constatée<sup>1</sup>.

Il convient de rappeler que le coût du protocole serait pour les quatre années à venir de 1,2 milliard de francs.

**Coûts cumulés par année en francs 1995**

	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Chapitre III	142.013,7	218.975,4	298.633,7	330.375,3	989.998,1
Chapitre IV	26.425,6	55.236,6	75.736,1	78.569,5	235.967,8
Modulation de la prime d'activité	2.363,3	--	--	--	2.363,3
<b>TOTAL</b>	<b>170.802,6</b>	<b>274.212,0</b>	<b>374.369,8</b>	<b>408.944,8</b>	<b>1.228.329,2</b>

*Source : Commission des finances du Sénat - Rapport n° 409 de M. Ernest Cartigny 1994-1995*

Sur ce total, le supplément de charges résultant des créations d'emplois devrait s'élever à 749,9 millions de francs.

Le reste - 451 millions de francs - proviendra d'avantages rémunérateurs divers.

Cette répartition des surcoûts provenant cette année de l'application du protocole est d'autant moins admissible que la défense et l'illustration du protocole reposaient sur la nécessaire adaptation des moyens humains à la croissance du trafic à contrôler.

Il est bien vrai que le nombre des contrôleurs qualifiés a progressé sans pour autant que, malgré l'amélioration des équipements, la productivité de leur travail ait été améliorée.

On sait que cette situation provient pour beaucoup des conditions de travail des personnels.

Dans ces conditions, il est peut-être nécessaire de prévoir que le nombre des personnels suivent l'augmentation du trafic.

Cependant, ni la situation des transports aériens, ni l'état des finances publiques ne justifient que les rémunérations des personnels s'accroissent dans les proportions prévues.

---

<sup>1</sup> 15,8 millions résultant de transformations d'emplois

La création d'un **avantage de fin de carrière** dénommé "nouvelle bonification indiciaire" dont le coût a été évalué à quelques 81,5 millions de francs illustre les errements de la gestion du personnel de la DGAC.

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

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

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

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

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

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

## DEUXIEME PARTIE

### LES CREDITS DU TRANSPORT AERIEN ET DE METEOROLOGIE DU BUDGET GENERAL

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

##### A. LES CREDITS

##### 1. Présentation générale

Les crédits "*transport aérien*", qui sont principalement des crédits d'avances remboursables destinés aux programmes aéronautiques se montent en 1996 à 1.382,18 millions de francs, en diminution de 30,5 % par rapport à 1995. La baisse en autorisation de programme est encore plus considérable : - 42,1 %.

##### Crédits du transport aérien

(En millions de francs)

Titres	Nature des crédits	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
		1995	1996	Variation 1996/1995	1995	1996	Variation 1996/1995
Titre III	Subvention au BAAC	260,6	260	- 0,23 %	--	--	--
Titre V	Programmes aéronautiques ...	1.682	1.073,2	- 36,2 %	1.441,2	813,2	- 43,6 %
Titre VI	Subventions .....	49	48,98	-	49	49	--
<b>TOTAL</b>		<b>1.991</b>	<b>1.382,18</b>	<b>- 30,5 %</b>	<b>1.490,2</b>	<b>862,2</b>	<b>- 42,1 %</b>

La première loi de finances rectificative pour 1995 a procédé à des annulations de crédits s'élevant à 158,2 millions de francs pour les crédits de paiement – 7,94 % de la dotation initiale – et à 152 millions de francs pour les autorisations de programme – 10,2 % de la dotation initiale –.

La subvention versée par l'Etat au budget annexe de l'aviation civile a été amputée de 26 millions de francs, soit une baisse de 10 %.

Une baisse des crédits de paiement relatifs à des dépenses en capital de 132,15 millions de francs avait amputé le titre V et le titre VI de 7,48 % et 12,76 % de leurs dotations initiales respectivement.

La diminution importante des crédits pour 1996 s'explique par le développement normal des programmes aéronautiques. En effet, les avances remboursables ont vocation à diminuer à mesure que les programmes qu'elles soutiennent viennent à maturité.

C'est le cas cette année pour les programmes A 330/A 340 et Falcon 2000 qui entrent en phase terminale ou, pour le programme portant sur le moteur GE 90, qui est en phase de décroissance.

Cependant, à côté de ces réductions de crédits, l'année 1996 enregistre la mise en place de deux actions nouvelles qui permettent de renouer avec la politique d'avances remboursables qui avait, de fait, été interrompue depuis 1989 :

- le développement du moteur CFM XX,
- et le développement du programme d'avions de cent places.

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 la 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 "amont" s'élèvent à 680 millions de francs, soit une augmentation de 4,6 % par rapport à 1995.

## 2. Détail des crédits

Les crédits demandés au titre du chapitre 53-22 "Programmes aéronautiques civils - Etudes et développement" se répartissent comme indiqué ci-dessous;

**Article 32 : CFM XX**, programme doté de 186 millions de francs d'autorisations de programme et de 140 millions de francs de crédits de paiement. Il s'agit de soutenir par avances remboursables un nouveau programme développé par la SNECMA en coopération paritaire avec General Electric visant à la mise au point d'un moteur d'une poussée de 43.000 livres. Ce créneau est actuellement occupé par les deux motoristes concurrents, Pratt & Whitney et Rolls Royce, qui ont chacun développé un moteur de cette taille. Mais ces moteurs sont à présent de conception relativement ancienne et ne constituent plus pour les avionneurs des solutions de motorisation attrayantes pour l'équipement de leurs projets futurs.

Le marché potentiel du CFM XX est estimé par la SNECMA autour de 5.000 unités compte tenu de ses différentes applications à la nouvelle version du quadrimoteur A 340 projetée par Airbus, mais aussi à la motorisation des bimoteurs de 175 à 200 places.

**Article 36 : Gros moteur GE 90** (185 millions de francs en AP - 234 millions de francs en CP). La SNECMA est partenaire à 25 % de General Electric dans le programme du moteur GE 90 de 75.000 à 95.000 livres de poussée, qui équipera notamment le Boeing 777. Les crédits sont demandés dans le cadre du protocole conclu entre l'Etat et l'industriel sur ce programme et visent à aider la SNECMA sous forme d'avances remboursables, à hauteur de 2.300 millions de francs aux conditions économiques de juillet 1989, représentant environ 60 % de ses coûts de recherches et de développement.

Le programme GE 90 arrive en phase de décroissance. Par rapport à 1995, les crédits demandés se replient de 94 à 166 millions de francs pour les autorisations de programme et les crédits de paiement respectivement.

**Article 60 : Equipements de bord** (220 millions de francs en AP - 200 millions de francs en CP). Les crédits inscrits à cet article en hausse de 10 % en autorisations de programme par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 sont destinés au développement des équipements de bord tant électroniques, électriques que structuraux.

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

**Article 81 : A 330/A 340** (127 millions de francs en AP - 404 millions de francs en CP). Les crédits demandés ont pour objet le soutien à hauteur de 60 % des dépenses à la charge de l'Aérospatiale en application du protocole signé entre l'Etat et l'industriel sur ce programme.

Le niveau des crédits demandés n'atteint pas 40 % de ceux votés en 1995. C'est la conséquence de l'achèvement d'un programme qui a d'ores et déjà enregistré 115 et 144 commandes fermes pour l'A 330 et l'A 340 respectivement.

**Article 82 : FALCON 2000** (37 millions de francs en AP - 47 millions de francs en CP). Les crédits demandés sur cette ligne budgétaire visent à aider, conformément au protocole d'accord passé entre l'Etat et la société Dassault Aviation, le développement d'un nouvel avion biréacteur d'affaires de 12-14 places, à fuselage large, transcontinental destiné à remplacer le FALCON 200. Le financement apporté par l'Etat correspond à 30 % des dépenses prévues de l'industriel.

Le premier vol est intervenu en 1993 et, à mi 1995, 25 commandes avaient été enregistrées et dix livrées.

**Article 83 : développement du programme d'avions de 100 places.** Il s'agit d'un **soutien nouveau** opéré par le truchement d'une avance remboursable. Etudié par Aérospatiale et les industriels chinois et sud-coréens, cet avion doit combler le manque existant en France entre les diverses versions de l'ATR et le bas de la gamme AIRBUS.

Au-delà des retombées directes en terme d'activité, la participation à cette opération présente un enjeu stratégique majeur du fait de l'ouverture du marché chinois.

En effet, la définition de cet avion de cent places permettra de promouvoir les concepts appliqués sur Airbus de façon à familiariser les utilisateurs avec cette gamme d'avions.

Une provision est en conséquence prévue au budget de 1996, pour permettre le financement de la première annuité d'une avance remboursable, si celle-ci est ultérieurement décidée.

Le montant de la provision s'élève à 40 millions de francs en autorisations de programme et à 30 millions de francs en crédits de paiement.

## **B. OBSERVATIONS**

### **1. La situation des industriels**

#### *a) Climat général*

L'industrie aéronautique a traversé au plan mondial une nouvelle année difficile en 1994 :

- le nombre des commandes d'avions de transport a diminué de 22 % ;
- les livraisons, en recul de 20 % par rapport à 1993, ont atteint leur plus bas niveau.

Néanmoins, la reprise indéniable de l'activité des compagnies aériennes (hausse du trafic de 8 %) et l'amélioration de leur situation financière (le résultat consolidé s'est élevé à 1,8 milliard de dollars, premier résultat positif depuis 1989, contre - 4,1 Md\$ en 1993) devraient se traduire progressivement par une amélioration de la situation du secteur de la construction aéronautique.

Cette inflexion a été perceptible dès 1994 puisque les annulations de commandes ont diminué de 60 %. Elle demeure toutefois insuffisante pour permettre aux trois principaux constructeurs de contenir l'érosion de leurs carnets de commandes.

Par rapport à 1993, ceux-ci ont diminué en valeur de 7 % pour Airbus, de 12 % pour Boeing et de 18 % pour McDonnell Douglas.

**Chiffres clés 1994 des trois majors du secteur aéronautique**

(millions de francs)

	Chiffre d'affaire	% Evolution 94/93	Résultat	% Evolution 94/93
Boeing	16,9	- 18	0,85	- 3,1
Airbus Industrie	8,6	- 2	0,32	+ 160
McDonnell Douglas	3,1	- 34	0,6	+ 50

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

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

3/ les résultats d'Airbus concernent uniquement la structure du GIE

**Principaux résultats des constructeurs**

(millions de francs)

	1992	1993	1994
Aérospatiale.....	- 2.892	- 1 517	- 535
SNECMA	- 593	- 692	- 2.179
British Aerospace .....	n.p.	- 2 000	+ 1.790
DASA	n.p.	- 2 360	- 1.500
Rolls Royce.....	- 1.900	+ 721	+ 860

*b) La situation en France*

La répartition du chiffre d'affaires consolidé de l'industrie aéronautique française en 1994 s'établit comme suit :

(milliards de francs)

	Chiffre d'affaires	Pourcentage du CA	Evolution 1994/1993
Aviation de ligne	18,2	48 %	+ 7 %
Aviation d'affaires	2,6	7 %	+ 44 %
Aviation légère	0,3	1 %	- 12 %
Hélicoptères	2,7	7 %	- 2 %
Moteurs	9,2	24,5 %	- 3 %
Equipements	4,7	12,5 %	- 13 %
<b>TOTAL</b>	<b>37,7</b>	<b>100 %</b>	<b>2,4 %</b>

Source : GIFAS

La crise du transport aérien s'est achevée mais il faudra du temps pour que la reprise du trafic ne se traduise par un accroissement des plans de charge : les nouvelles commandes (59 commandes pour Airbus au premier semestre 1995) sont cependant moins qu'avant compensées par des annulations (65 annulations pour les six premiers mois de 1994 et seulement 11 annulations pour le premier semestre 1995 pour Airbus).

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

A la fin du premier semestre 1995, il restait en effet à livrer :

- ♦ 584 Airbus
- ♦ 973 Boeing
- ♦ 132 McDonnell Douglas

L'évolution du chiffre d'affaires diffère selon les compartiments industriels considérés.

La situation des équipementiers se dégrade ainsi que celle des motoristes. En revanche, les constructeurs d'avions de ligne et, plus encore, ceux d'appareils destinés à l'aviation légère améliorent leurs positions.

Mais l'ensemble des industriels français souffrent de la dépréciation du dollar<sup>1</sup> qui constitue un atout majeur pour les constructeurs américains leur permettant de gagner des parts de marché sur leurs concurrents européens dès lors que ceux-ci appartiennent au noyau dur du système monétaire européen.

Cette situation est très préoccupante.

La construction aéronautique civile est en effet fortement exportatrice. Comme en 1993, les exportations représentent 82 % du chiffre d'affaires consolidé.

Avec un solde positif de 33 MdF, l'industrie aéronautique civile contribue de manière déterminante à l'excédent de la balance commerciale. Par ailleurs, le taux de couverture des exportations par rapport aux importations a atteint 177 %. A titre de comparaison, celui enregistré globalement par la balance commerciale de la France s'est élevé à 107,2 %.

---

<sup>1</sup> La DASA allemande dont les pertes se sont considérablement accrues en 1994 (- 2,5 milliards de francs) a baptisé son plan de redressement "Dolores pour" Dollar low rescue.

Il est donc impensable de remédier aux désordres monétaires et, en tout cas, de soutenir un secteur qui emploie plus de 100.000 personnes.

## **2. Le rôle-clé des avances remboursables**

### *a) 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 dispensées par la NASA et le "Department of Defense". Cette forme d'aide ne peut désormais dépasser 3 % du chiffre d'affaires civil d'une des parties ou 4 % de celui d'une entreprise.

Les Américains interprètent plusieurs de ces dispositions 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.

Au cours des dernières consultations du mois de mai 1995, l'Europe a de nouveau contesté l'interprétation que les Américains font de l'accord, et

fourni des exemples de contrats conclus par la NASA avec les industriels par lesquels elle leur apporte un soutien à 100 %.

Il est impératif de tenir fermement ce cap.

*b) Le remboursement des avances*

Le mode de soutien par avances remboursables est économiquement sain. Les avances sont remboursées par les entreprises. Elles sont liées directement à un programme et donc mieux contrôlées que des crédits de recherche-amont globalisés.

Le tableau ci-dessous démontre amplement que les remboursements sont conformes aux accords conclus avec les opérateurs.

**Concours financiers entre l'Etat et l'Aérospatiale**

**Avances et remboursements (programmes avions)**

*(millions de francs)*

	<b>Autorisations de programme</b>	<b>Crédits de paiement</b>	<b>Remboursements</b>
1986	1396	1223	207,2
1987	1254	1353	298,0
1988	1046	1088	604,0
1989	1222	1181	606,4
1990*	1364*	1298*	502,3
1991*	1389*	1293*	666,7
1992	895	913	1419,0
1993*	838*	864*	1237,4
1994			
1995			

*\*Après annulations*

**II. LES CREDITS DE METEOROLOGIE (AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, EQUIPEMENT ET TRANSPORT II. 5. METEOROLOGIE)**

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

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

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

Les subventions à l'Etablissement Public Météo France pour 1995 s'élèveront à 1.192,8 MF.

#### Crédits de météorologie 1996

(\*en millions de francs)

Actions	1995	1996	% Part dans le total	%Evolution 1996/1995
Subvention de fonctionnement	838,1	841,9	70,58	4,00
Subvention recherche	88,9	90,5	7,58	1,80
<b>Sous-Total fonctionnement</b>	<b>927,0</b>	<b>932,4</b>	<b>78,16</b>	<b>0,60</b>
Investissement	251,7	260,4	21,84	3,40
<b>Total</b>	<b>1.178,7</b>	<b>1.192,8</b>	<b>100,0</b>	<b>1,19</b>

Les subventions sont de deux types :

#### ♦ Une subvention d'exploitation

Pour 1996, la subvention d'exploitation représente 932,4 MF, cette dotation 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**, (827,4 MF), 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.

Enfin, dans le cadre de la politique de redéploiement des emplois, les effectifs sont réduits de 15 unités, ce qui se traduit par une économie de 1,757 MF.

La dotation de fonctionnement courant de l'établissement Météo-France pour 1996 (104,9 MF), compte tenu de la progression des ressources propres, permettra 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 260,4 MF (dont 225,4 MF 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.



## ARTICLE RATTACHE

### ARTICLE 62

#### Approbation de la redevance pour services territoriaux de la circulation aérienne

**Commentaire :L'article 62 du projet de loi de finances pour 1996 a pour objet de tirer les conséquences financières de l'arrêt du 10 février 1995 par lequel le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté du 21 décembre 1992 fixant les conditions d'établissement et de perception de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne. Il prévoit d'autoriser la substitution de nouveaux titres de perception pour les années 1991 à 1995 à ceux qui avaient été émis.**

Cette redevance due par les usagers des services de contrôle aérien au titre d'un atterrissage ou d'un décollage jusqu'à une distance de 20 kilomètres autour de certains aérodromes est l'une des sources majeures de financement du budget annexe de l'aviation civile - le BAAC - puisqu'elle représente 15 % des recettes de ce dernier.

Pour annuler l'arrêté précité le Conseil d'Etat a invoqué deux motifs :

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

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

Ce deuxième motif est la suite logique des observations réitérées de la Cour des comptes et des deux chambres du Parlement. Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat, le rapport du sénateur Ernest Cartigny a abondamment

démontré la pertinence, d'ailleurs inquiétante, du motif d'annulation invoqué par le Conseil d'Etat.

Le système des redevances qui finance l'essentiel du budget annexe de l'aviation civile est en effet un système fragile. A ce propos, on doit remarquer que seule une décision du Conseil d'Etat se déclarant incompétent pour apprécier la légalité de la redevance de route qui représente 68 % des recettes du BAAC a, jusqu'à présent, empêché qu'une juridiction ne se prononce sur ce point.

L'article qu'il nous est proposé d'approuver est embarrassant à plus d'un titre.

Il l'est sur le fond, car bien que mentionnant l'arrêt du Conseil d'Etat, c'est-à-dire son dispositif et les considérants qui le soutiennent, il ne garantit pas que l'administration aura tiré toutes les conséquences de celui-ci lorsqu'elle établira les titres de perception de la redevance qu'elle nous demande l'autorisation d'établir rétroactivement. A vrai dire, l'analyse du projet de BAAC pour 1996 renforce ce soupçon.

Or, s'il apparaîtrait injustifié que les usagers échappent en totalité au paiement de services qui leur ont été fournis, la question soulevée plus haut est une question de principe.

Embarrassant sur le fond, l'article 62 l'est également sur la forme. L'article 1er de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose : "Les lois de finances peuvent également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature."

Par ailleurs, c'est à un décret en Conseil d'Etat qu'il appartient de créer des redevances pour services rendus.

Compte tenu du caractère limitatif des dispositions susceptibles de figurer dans une loi de finances, il n'est pas certain que la disposition qu'on nous demande de voter soit à l'abri d'une censure constitutionnelle.

Enfin, la non-budgétisation des dépenses (240 millions) pouvant résulter de l'adoption de l'article et qui représentent les charges de remboursement aux compagnies des redevances indûment perçues pose, à l'évidence, un problème de transparence.

Sous ces réserves, la commission des finances a conclu à l'adoption de cet article.

## ARTICLE RATTACHE

### ARTICLE 63

#### Validation des répartitions des dépenses du contrôle technique entre les entreprises de transport aérien

**Commentaire :** L'article 63 du projet de loi de finances pour 1996 vise à tirer les conséquences d'un arrêt par lequel, en date du 10 février 1995, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté du 4 mars 1993 du ministre de l'équipement, du logement et des transports aériens par lequel celui-ci a fixé la répartition entre les entreprises de transport aérien des dépenses de contrôle technique d'exploitation ne concernant pas spécialement chacune des entreprises en question. Il s'agit de valider des titres de perception émis en 1990 1991 et 1993 pour recouvrer cette redevance.

Pour annuler cet arrêté, le Conseil d'Etat s'est référé à sa jurisprudence traditionnelle en matière de redevances. Il a constaté que la redevance mise à la charge des compagnies aériennes par l'arrêté annulé avait pour objet de financer des opérations effectuées essentiellement dans l'**intérêt général** des usagers du transport aérien et des populations survolées et qu'elle ne trouvait pas sa contrepartie dans une prestation **directement** rendue aux compagnies aériennes. On ne pouvait donc recourir aux redevances pour financer cette partie de l'activité de la DGAC dont la nature régaliennne impose qu'elle trouve une autre source de financement.

Rappelant que le produit de la redevance s'était élevé à 43 millions de francs d'encaissements en 1993, et invoquant le caractère d'intérêt général des dépenses ainsi financées et la contrainte d'équilibre du BAAC, l'article 63 demande la validation des titres de perception émis en 1991, 1992 et 1993 pour un montant global de 117 millions de francs.

La validation rétroactive de titres de perception non invalidés pose d'abord le grave problème constitutionnel suivant. Le Parlement peut-il fixer implicitement le taux d'une taxe ou doit-il le faire explicitement ? En lui demandant de valider des titres de perception émis pour recouvrer une taxe alors que le législateur n'a fixé ni le taux ni l'assiette de cette taxe, l'article 63 prend le risque d'encourir une censure constitutionnelle pour délégation excessive de la compétence parlementaire.

En outre, il convient de s'interroger sur la motivation retenue par le Gouvernement.

D'une part, la simple invocation de la contrainte d'équilibre du BAAC ne suffit pas à persuader de l'opportunité d'une validation rétroactive. Une autre voie aurait été possible qui aurait consisté à trouver un autre financement de nature à compenser la moins-value de recettes occasionnée par l'arrêt du Conseil d'Etat.

En instituant un impôt supplémentaire rétroactivement affecté au BAAC l'article 63 conduit à poser une question et à confirmer un soupçon.

Une question : est-il bien conforme au principe de non affectation des recettes fiscales de multiplier les taxes affectées au budget annexe de l'aviation civile ?

Une lecture attentive des articles 18 à 21 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 amène à en douter sérieusement.

La confirmation d'un soupçon : le BAAC abrite de plus en plus largement des missions qui ne sont pas au nombre de celles pouvant donner lieu à la création d'un budget annexe. Comme, de surcroît, la subvention que l'Etat verse au BAAC est en réduction constante, ces missions sont financées soit grâce à des taxes dont l'affectation au BAAC pose le problème évoqué au paragraphe précédent, soit grâce à des redevances pour services rendus et ce, en marge de la légalité.

Sous réserve de ces observations qui devraient impérativement trouver un écho dans des réformes administratives et financières des missions assumées par la DGAC, il est proposé d'adopter l'article 63 du projet de loi de finances.

## ANNEXE 1

### LA REGULARITE DU TRANSPORT AERIEN

Les enjeux de la régularité du transport aérien sont évidemment essentiels :

- pour les passagers qui l'attende comme un service normal,
- pour le fret car les marchandises doivent être livrées ponctuellement ;
- pour l'environnement, les nuisances augmentent en fonction direct des retards ;
- pour les compagnies, car la bonne gestion de leurs réseaux est de plus en plus conditionnée par la régularité des flux.

Les causes de retard d'un vol sont multiples : problèmes rencontrés par la compagnie ou le gestionnaire de l'aéroport, météo, contrôle du trafic aérien. La répartition des retards entre les diverses causes est fournie par les compagnies aériennes. Ainsi le contrôle de la circulation aérienne a été à l'origine des retards de la compagnie Air Inter dans 50 % des cas en 1994 (ce pourcentage était de 48 % en 1993 et de 62 % en 1992).

Afin de préserver la sécurité, le système de contrôle du trafic aérien ne peut admettre que le contrôleur se trouve en situation de saturation. Aussi, lorsque la demande de trafic excède la capacité du système de contrôle, des mesures sont prises pour réguler les flux de trafic au départ des aérodromes. Ces actions provoquent des attentes au sol avant les mises en route pour certains vols. Les attentes en vol résiduelles ne sont dues en général qu'à des phénomènes localisés imprévisibles au moment du départ.

Depuis le 25 avril 1995, la CFMU<sup>1</sup>, organe d'Eurocontrol, assure l'adéquation de la demande de vols à la capacité de contrôle offerte et donne les autorisations de décollages.

---

<sup>1</sup> *Central Flow Management Unit*

L'année 1994 s'est caractérisée par une amélioration significative de la régularité, malgré une nette dégradation, limitée dans le temps, lors des mouvements sociaux du mois de juillet. Cette évolution s'est produite dans un contexte de progression du trafic (4,5 %) qui faisait suite à la stagnation du nombre des vols en 1993 (- 0,8 %).

En 1994, 58.223 vols ont été retardés au départ des aéroports français du fait du système de contrôle du trafic aérien avec des délais supérieurs ou égaux à 10 minutes. En 1993, le chiffre correspondant était de 71.288, ce qui montre une amélioration de la situation en 1994 de plus de 18 %. En particulier le premier trimestre de l'année a été très nettement meilleur que celui de l'année précédente.

La répartition des délais de 1991 à 1992 :

	Vols retardés	de 10 à 20 mn	de 20 à 60 mn	plus de 60 mn
1994	7,4 %	3,5 %	3,5 %	0,4 %
1993	9,4 %	4,6 %	4,4 %	0,4 %
1992	22,9 %	11,4 %	11,0 %	1,5 %
1991	13,9 %	6,7 %	6,0 %	1,2 %

En 1994, 69,4 % de ces retards étaient imputables à la capacité des centres en route français, 25,2 % étaient d'origine étrangère, 4,6 % étaient liées à des capacités d'interface du système français avec celui des pays limitrophes, et 0,8 % étaient dus à des dysfonctionnements techniques.

Il semble que le deuxième trimestre de l'année 1995 ait enregistré une certaine dégradation de la ponctualité des vols.

Certains expliquent cette situation par les nouvelles compétences de la CFMU. Il est en particulier reproché à cette dernière d'être excessivement exigeante en matière de dépôts des plans de vol.

En vérité, cette exigence n'apparaît guère reprochable car non seulement elle est un élément normal de sécurité mais encore elle est indispensable pour garantir une bonne coordination des flux.

La réalité n'est-elle pas ailleurs ?

Comme on ne peut croire que la capacité réelle du système de contrôle se soit brusquement dégradée, il est permis de se demander si la capacité affichée du système n'a pas, elle, connu ce destin. Il serait, en tout état de cause, très souhaitable qu'Eurocontrol puisse publier les analyses des causes de retard du transport aérien.

Nul doute qu'elles éclairciraient le futur comité des usagers dont l'installation début novembre a correspondu au besoin de renforcer l'information de ces derniers.



## ANNEXE N° 2

### LA SECURITE DU TRANSPORT AERIEN

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

Cet indicateur doit être considéré avec prudence en raison des paramètres sociologiques difficiles à évaluer (pouvant dépendre notamment du climat général entre contrôleurs et pilotes, de consignes ponctuelles de compagnies ou de syndicats de pilotes concernant tel ou tel type d'incidents) qui peuvent entraîner un suivi plus ou moins rigoureux des procédures en vigueur.

Il faut en outre tenir compte de la présence depuis 1993 de systèmes anti-collisions embarqués sur un nombre croissant d'avions, systèmes qui permettent aux commandants de bord de connaître la position relative des autres avions, et leur permettent donc d'identifier les situations d'airmiss, y compris celles qu'ils n'auraient pas détectés auparavant, mais les conduisent parfois à initier des procédures airmiss non justifiées.

Il faut noter que pour assurer la plus grande objectivité dans l'analyse des "airmiss" et favoriser la mise en oeuvre des mesures correctives associées, la Commission Nationale de la Sécurité de la Circulation Aérienne a été créée en 1992. Celle-ci regroupe sous la présidence de l'IGACEM (Inspection Générale de l'Aviation Civile et de la Météorologie), notamment des représentants des organismes en charge de la circulation aérienne et des représentants des compagnies aériennes.

Evolution des "airmiss" en France depuis 1989 :

Airmiss	En route	Approche	Total civils	Civils/militaires
1989	25	63	88	22
1990	17	49	66	25
1991	14	62	76	11
1992	14	44	58	17
1993	12	57	69	26
1994	14	52	66	22
1er semestre 1995	4	16	20	8

L'examen de ces chiffres ne démontre aucune évolution significative du nombre d'airmiss sur la période considérée. On peut cependant y déceler une tendance à l'amélioration de la sécurité par vol, puisque l'augmentation du trafic ne semble pas conduire à une augmentation liée du nombre des airmiss.

L'étude des alertes du "filet de sauvegarde" est un autre élément significatif pour évaluer la sécurité du système de contrôle. Le filet de sauvegarde est une fonction du système "CAUTRA" d'assistance automatisée au contrôle qui sert à pallier d'éventuelles non détections de risques de collision en attirant l'attention du contrôleur.

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

1989	22
1990	32
1991	42
1992	35
1993	30
1994	23

Ce tableau semble montrer une amélioration de la sécurité, mais il faut noter que l'évolution de ces chiffres est difficile à corréler avec l'évolution des chiffres relatifs au nombre d'airmiss en route.

La situation en Europe est délicate à appréhender, les statistiques des Etats n'étant pas toujours homogènes. Néanmoins, selon les sources de l'IATA (International Air Transport Association) l'évolution des airmiss en Europe serait la suivante :

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

Tout comme pour les airmiss enregistrés en France, on constate une tendance globalement stable. On pourrait être amené à en déduire qu'il n'y a pas eu d'amélioration de la sécurité de la circulation aérienne. Cependant, le nombre d'airmiss en Europe, resté stable, doit être rapproché du trafic qui a augmenté de plus de 25 % pendant la même période.

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

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

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



## ANNEXE N° 3

### LES PRINCIPALES REGLEMENTATIONS EUROPEENNES

#### I. LES REGLEMENTS DU TROISIEME PAQUET

**Règlement 2407/92** concernant les licences de transporteur aérien.

- Fixe les conditions de délivrance des licences.

**Critères :**

- Etablissement principal dans l'Etat membre qui délivre la licence ;
- Activité principale est le transport aérien ;
- Détenue majoritairement par Etats membres ou leurs ressortissants. Contrôle effectif par ces Etats ou ces ressortissants ;
- Capacité de faire face à ses obligations.

Obligation d'assurance.

Obligation de disposer d'appareils pour l'exploitation.

Obligation de détenir un certificat de Transporteur Aérien (respect des exigences de sécurité)

**Règlement 2408/92** relatif à l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intra-communautaires.

- Les transporteurs aériens titulaires d'une licence communautaire sont autorisés par les Etats membres à exercer des droits de trafic sur des liaisons intra-communautaires.
- Toutefois, jusqu'au 1er avril 1997, un Etat membre n'est pas tenu d'autoriser le cabotage sauf le cabotage consécutif (avec une limitation de capacité à 50 %).
- Jusqu'au 1er avril 1997, l'accès aux liaisons peut être réglementé sans discrimination fondée sur l'identité et la nationalité.
- Un Etat membre peut imposer des obligations de service public pour certaines liaisons. Si aucun transporteur aérien ne souhaite assurer la

liaison compte tenu de ces obligations, l'Etat peut limiter l'accès à un seul transporteur aérien, auquel il pourra verser une compensation, suite à une procédure d'appel d'offre.

- Un Etat membre peut limiter l'exercice des droits de trafic lorsqu'existent des problèmes graves de congestion ou d'environnement.

#### **Règlement 2409/92 sur les tarifs**

- Les transporteurs aériens fixent librement les tarifs ;
- Ils doivent les communiquer ;
- Les Etats membres peuvent en exiger le dépôt.
- Un Etat membre peut suspendre l'application d'un tarif de base trop élevé ou arrêter une baisse des tarifs qui entraînerait des pertes généralisées.
- La Commission consulte au moins une fois par an les représentants des associations d'usager.

#### **Les règlements 2410/92 et 2411/92 relatifs aux règles de concurrence.**

Confèrent à la Commission les moyens de mettre en oeuvre dans le domaine du transport aérien les articles 85 et 86 du traité, ainsi que les procédures d'exemption prévues par ces articles :

- interdiction des accords entre entreprises susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres ayant pour objet de restreindre en faveur le jeu de la concurrence ;

- condamnation des abus de position dominante.

#### **Règlement n° 95/93 sur les créneaux horaires**

Il fixe des règles communes pour l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports saturés de la Communauté. Il reprend essentiellement les règles et pratiques IATA (International Air Transport Association) en vigueur dans le monde et appliquées traditionnellement par les coordonnateurs (personne qui attribue les créneaux horaires) des aéroports congestionnés.

Ce règlement est à rapprocher du règlement "exemption de groupe" qui autorise l'entente entre compagnies pour la coordination des horaires et pour la répartition des créneaux horaires, dans la mesure entre autres, où cette exemption n'a pas pour conséquence d'empêcher la venue de nouveaux arrivants pour concurrencer les transporteurs en place sur une liaison.

- L'Etat veille à ce qu'un coordonnateur soit désigné pour l'attribution et le contrôle de l'utilisation des créneaux horaires sur les aéroports entièrement coordonnés (aéroports saturés) ;
- Le Comité de coordination (participation ouverte aux autorités, aux aéroports, aux transporteurs, au contrôle aérien) examine les problèmes d'attribution de créneaux horaires ;
- Procédure d'attribution des créneaux horaires :
  - créneaux horaires historiques (priorité à la réattribution des créneaux utilisés hors de la saison équivalente précédente) ;
  - règles IATA de priorité dans les demandes (services réguliers, quotidiens, alignement d'horaires, continuation d'un programme sur 2 saisons, taille d'avion...) ;
  - possibilité d'échange de créneaux horaires (mais pas de don) entre transporteurs, sauf ceux obtenus au titre de nouvel arrivant ;
- Un Etat membre peut réserver pour un service régional des créneaux horaires (aménagement du territoire, obligations de service public). Ces créneaux horaires ne peuvent pas être échangés par les transporteurs qui les détiennent.
- Les créneaux horaires abandonnés, ou non utilisés par les compagnies pendant plus de 80 % de la période pour laquelle ils ont été demandés, sont versés dans un pool de créneaux disponibles (ils sont donc retirés au transporteur qui les a mal utilisés).

Les créneaux du pool sont réattribués 50 % étant réservés aux nouveaux arrivants.

#### **Règlement 3089/93 sur les systèmes informatisés de réservation (SIR)**

- Libre accès au système

Tout transporteur a le droit d'accéder aux "fonctionnalité de distribution" du système dans des conditions d'égalité et de non discrimination.

- Obligation de loyauté (traitement des informations)

Le transporteur associé doit fournir à un système concurrent les informations qu'il demande ; il lui est interdit de refuser d'accepter ou de confirmer la réservation faite sur son SIR par l'intermédiaire d'un système concurrent. Il lui faut opérer avec la même diligence quel que soit le SIR.

- **Chargement des informations**

Les données introduites dans le SIR doivent être exactes, non manipulées et satisfaire aux critères relatifs à l'ordre d'affichage, le vendeur de système doit veiller à ne pas avantager ses transporteurs associés, les affichages doivent être clairs et non discriminatoires.

- **Mise à disposition des informations**

Les informations sur les réservations individuelles sont fournies sur une base d'égalité à l'intention exclusive des transporteurs aériens participant au service concerné par la réservation ou des abonnés intervenant dans cette réservation.

Les informations sur la commercialisation sont offertes à tous les transporteurs participants et associés (cependant, la vie privée du consommateur est protégée).

- **Rapport avec les abonnés**

Le vendeur doit s'abstenir de leur imposer un contrat d'exclusivité les empêchant de s'abonner à un autre système.

- **Affichage des vols**

Le code de conduite prévoit l'ordre suivant d'affichage des vols :

1/ Les vols directs sans escale classés par heure de départ ;

2/ Les autres vols directs entre les paires de villes concernées sans changement d'appareil ;

3/ Les vols avec correspondance.

\*

\* \*

Ce troisième paquet a pour effet de supprimer immédiatement toute entrave dans l'accès aux liaisons intra-communautaires et de rendre cet accès totalement libre pour le cabotage aux transporteurs communautaires à partir du 1er avril 1997. Cette libéralisation est accompagnée de mesures de sauvegarde, concernant les obligations de service public, ou lorsque se posent des problèmes de congestion sur les aéroports, ou des problèmes d'environnement (voir fiche jointe sur le contenu synthétique de ces divers textes).

Dans le cas de la France, l'ouverture total du marché intérieur aux compagnies nationales sera effective dès le 1er janvier 1996, en attendant l'ouverture aux compagnies communautaires en 1997.

## **II. LES PROJETS**

Les règles essentielles étant fixées, la Commission a poursuivi le travail en s'intéressant aux aspects qui, sans relever directement de l'accès au marché, peuvent influencer ce marché et fausser en conséquence les conditions de libre concurrence.

a) A cet égard, les conditions dans lesquelles les compagnies ont accès aux services des aéroports sont bien sûr importantes. La Commission a ainsi préparé un projet de directive relatif à la libéralisation des services d'assistance en escale et a entrepris une consultation en vue d'un éventuel texte sur les tarifs des redevances aéronautiques des aéroports.

### **- Assistance en Escale**

Au début de l'année 1995, et alors même qu'elle instruisait les plaintes déposées par plusieurs compagnies aériennes (dont Air France) à l'encontre des pratiques monopolistiques d'un certain nombre d'aéroports, la Commission a soumis au Conseil et au Parlement, un projet de directive sur les services d'assistance en escale.

Ce projet a pour objet de libéraliser l'accès au marché de l'assistance en escale, tant pour les compagnies elles-mêmes (auto-assistance) que pour les prestataires indépendants. Cette libéralisation doit prendre en compte certaines limites, liées au volume d'activité sur les aéroports (seuils à déterminer) ou au caractère spécifique de certaines activités et aux installations particulières qui leur sont nécessaires (assistance en piste).

Les enjeux économiques et sociaux liés à ce dossier sont très importants et d'importantes divergences demeurent à ce jour ; chaque Etat cherche à obtenir dans la directive les éléments qui permettraient d'exclure de son champ d'application certains de leurs aéroports. Ceci est particulièrement vrai pour des aéroports importants ou existent aujourd'hui des situations de monopole (Francfort, Milan, Athènes, Madrid...). La discussion d'un article concernant les dérogations est en conséquence particulièrement vive.

La position française à ce jour consiste à accepter le principe de la libéralisation (ce qui imposerait notamment d'élargir le duopole Air France-Aéroports de Paris qui existe sur les plates-formes parisiennes), mais en insistant sur les conditions suivantes :

- Ouverture au même moment et dans les mêmes conditions pour tous les aéroports de la même catégorie (et donc pas de dérogation, ou à la rigueur des dérogations limitées dans le temps) ;

- Prise en compte des problèmes sociaux

- Prise en compte des problèmes de sûreté.

- **Redevances Aéronautiques des Aéroports**

Le souci de la Commission est qu'il n'y ait pas de discrimination entre les services intra-communautaires et que les coûts soient liés aux services rendus et calculés sur des bases transparentes.

Les enjeux économiques de ce dossier sont importants. La France reconnaît que les spécificités de ce secteur rendent probablement opportune l'édiction de principes communautaires dans ce domaine. Les cas de distorsions relevés par la Commission ne semblent d'ailleurs pas correspondre à des pratiques existant en France.

Les idées développées par la Commission dans sa consultation appellent cependant un certain nombre de remarques des compagnies et des aéroports sur les dispositions proposées. La synthèse de ces avis est en cours, et sera transmis dans le courant du mois de novembre aux services de la Commission. Il restera alors à attendre la réaction de celle-ci et éventuellement à travailler sur le projet qu'elle soumettra.

b) Enfin, la commission devrait présenter début 1996 une proposition de modification du règlement 95/93 relatif aux créneaux horaires. Cette évolution est prévue par le règlement lui-même, avant fin 1996. Les informations préliminaires disponibles aujourd'hui laissent à penser qu'il s'agira d'ajustements sans changement des principes de base.

## **ANNEXE N° 4**

### **ETAT DES DELOCALISATIONS**

Devant la dégradation de leurs résultats, l'aggravation de la concurrence des compagnies à coût plus bas, et dans un contexte de plus en plus libéralisé, les majors européennes ont entrepris dès 1990 des plans drastiques d'économie.

Malgré une légère embellie de leurs résultats, les compagnies aériennes du Vieux Continent continuent de réduire leurs coûts, dans la perspective de l'ouverture complète du marché européen en 1997, ce qui se traduira par une poursuite, voire une accélération, de la baisse de la recette unitaire.

Un des moyens employés pour réduire les dépenses, en particulier salariales, est la délocalisation dans des pays à niveau de vie plus faible, soit par transfert de certains services, soit par recrutement de personnel aux conditions locales, soit encore par sous-traitance de certaines activités à des entreprises extérieures ou à des filiales créées à cet effet.

#### **I. LES AMORCES DE LA DELOCALISATION**

Les actions déjà menées ou en cours par les majors européennes sont récentes et limitées.

##### **Lufthansa**

- a obtenu un accord des syndicats pour recruter jusqu'à 10 % des personnels navigants commerciaux hors d'Allemagne, pour lesquels les conditions de rémunération locales servent de référence.

- a pris des participations dans deux sociétés de maintenance, Shannon Aerospace (35 %) en Irlande et Ameco (40 %) en Chine; LH a aussi délocalisé à Shannon le grand entretien des Boeing 737 et envisagerait de confier à Ameco certaines grandes visites Boeing 737 voire 747.

### **Swissair**

- a transféré à Bombay son service comptabilité, ce qui lui permettrait d'économiser la moitié du coût normal de cette activité (400 agents indiens),

- a une participation de 35 % dans Shannon Aerospace (conjointement avec Lufthansa et GPA) qui assure le D check des MD81-82.

### **Alitalia**

- a depuis février 1995 loué à Anset 2 B767 avec des équipages navigants techniques australiens en attendant la certification de ses propres pilotes sur ce type d'avion, ce qui lui aurait permis d'économiser environ 30 % des coûts actuels d'exploitation. Ces deux avions, plus deux autres en cours de livraison, devraient maintenant être pris en charge par Monarch Airlines (compagnie nolisée britannique) qui fournirait les équipages techniques (pilotes britanniques) et assurerait l'entretien des appareils.

## **II. LES PERSPECTIVES**

Les tendances qui se dessinent à l'heure actuelle vont dans le sens :

- d'un recours au "Wet lease" (affrètement d'avions à long terme avec leurs équipages navigants techniques),

- le recrutement de personnels navigants commerciaux dans les pays à bas salaires, avec éventuelle mise en place de bases PNC dans ces pays, à l'instar de ce qu'ont déjà fait certaines compagnies américaines (United Airlines avec bases à Paris et Bangkok) ou japonaises (ex : JAL, qui recrute des PNC dans les pays d'Asie du Sud-Est avec des contrats à durée déterminée),

- d'une délocalisation d'activités administratives ou informatiques (software) dans les pays d'Asie du Sud-Est tels l'Inde (Swissair) et/ ou en Chine (Singapore Airlines),

- de la sous-traitance ou de la filialisation d'activités d'entretien à fort taux de main-d'oeuvre "ouvrière" (ex : grand entretien) dans des pays les mieux placés en terme de rapport technicité-prix (Asie du Sud-Est, voire dans certains cas Europe de l'Est).

En revanche, les activités à haute technologie (ex : entretien des équipements, hardware informatique...) et opérationnelles en ce sens qu'elles ne peuvent pas être "exportées" commercial, escales, petit entretien) courent peu de risque d'être délocalisées.

Réunie le **mardi 7 novembre 1995**, sous la présidence de **Christian Poncelet, président**, la commission des finances après avoir entendu **M. Yvon collin**, rapporteur spécial, a décidé de **proposer** au Sénat **d'adopter les crédits du budget annexe de l'aviation civile, les crédits consacrés au transport aérien et à la météorologie, du budget de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, et les articles 62 et 63.**