

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 21

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

II. Transports :

4. Transports aériens

5. Météorologie

et AVIATION CIVILE

Rapporteur spécial : M. Ernest CARTIGNY

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Cluot, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gostachy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Morreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tréguât, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e légis.) : 536, 539, 585 et T.A. 66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
 PREMIERE PARTIE LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE POUR 1994 	
I - PRESENTATION DES CREDITS	7
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
1. Les grandes masses budgétaires	7
2. Présentation des actions	8
B. PRESENTATION DES COMPTES	10
1. Section d'exploitation	10
2. Section des opérations en capital	12
II - OBSERVATIONS	13
A. OBSERVATIONS SUR LE FINANCEMENT	13
1. Un certain nombre de dérives, prévisibles, se sont confirmées	13
2. Un financement massif par les compagnies aériennes	15

B. LES DEPENSES DU BUDGET ANNEXE	19
1. Première amélioration attendue : la lisibilité des comptes ..	19
2. Seconde amélioration attendue : la réorganisation des services et de la gestion du personnel de navigation aérienne	21
3. Les résultats du contrôle aérien	25
4. Conclusion : l'incertaine adéquation entre les finances et les dépenses du budget annexe	26

DEUXIEME PARTIE

LES CREDITS D'AVIATION CIVILE ET DE METEOROLOGIE DANS LE BUDGET GENERAL

I - LES CREDITS DES "TRANSPORTS AERIENS" (EQUIPEMENT - TRANSPORTS ET TOURISME - II - TRANSPORTS - 4. Transport aérien)	31
A. PRESENTATION GENERALE	31
1. Le contexte	31
2. Les crédits	33
B. OBSERVATIONS	35
1. La situation des différents programmes	35
2. Les remboursements des avances	38
3. Les crédits de recherche	40
II - LES CREDITS DE METEOROLOGIE (EQUIPEMENT - TRANSPORTS ET TOURISME - II - TRANSPORTS - 5 - Météorologie)	42
1. Les crédits	42
2. L'article 60 du projet de loi de finances pour 1994	42

INTRODUCTION

L'ensemble des crédits affectés en 1994 à l'aviation civile s'élève à 10,31 milliards de francs.

• Budget annexe	7,02 milliards de francs
+ Transport aérien	2,39 milliards de francs
+ Météorologie	1,16 milliards de francs
.....	<hr/>
.....	10,57 milliards de francs
- doubles emplois	0,26 milliards de francs
<i>Total net aéronautique</i>	10,31 milliards de francs

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

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

A noter que ni le budget annexe ni les crédits de transport aérien ne subventionnent aujourd'hui les compagnies de transport aérien.

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE POUR 1994

I - PRÉSENTATION DES CRÉDITS

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1. Les grandes masses budgétaires

Le budget annexe de l'aviation civile -B.A.A.C.- pour 1994 se monte à 7,026 milliards de francs, soit une augmentation de + 5,8 % par rapport à 1993.

Ce budget présente les caractéristiques de tout budget annexe avec, d'une part, un financement assuré par des ressources propres affectées, complétées par une capacité d'emprunt, d'autre part, une présentation comptable différente des budgets ordinaires avec une section d'exploitation et une section d'investissement, toutes deux équilibrées.

Budget de l'Aviation civile en 1994 - Tableau récapitulatif

(en millions de francs - chiffres arrondis)

Recettes				Dépenses			
Recettes	Montant 1993	Montant 1994	Variation 1994/1993	Dépenses	Montant 1993	Montant 1994	Variation 1994/1993
Recettes de fonctionnement	5.558	5.981	+ 7,6 %	D'exploitation (DO)*	4.901	6.246	+ 27 %
Subvention de l'Etat	305	265	- 6,5 %	En capital			
				CP	1.741	1.741	
				(AP)			
Emprunt	779	780					
Total	6.642	7.026	+ 5,8 %	Total (DO + CP)	6.642	7.026	+ 5,8 %

* hors dotation aux amortissements

2. Présentation des actions

Le B.A.A.C. a été construit autour de l'ancien Budget annexe de la navigation aérienne dont l'activité représente plus de 63 % du total des dépenses.

BAAC 1994
Répartition des actions

(* en millions de francs)

Actions	Dépenses ordinaires* (1ère section)	Crédits de paiement* (2ème section)	Total*	Part dans le total	Evolution 1994/1993
Direction générale	1.656	272,6	1.928,6	27,5 %	+ 4,7 %
Navigation aérienne	3.292,	1.140	4.432,2	63,1 %	+ 6,3 %
Contrôle technique	14,9	6,8	21,7	0,3 %	+ 51,7 %
Formation aéronautique	233,9	46,8	280,7	4,0 %	- 0,6 %
Bases aériennes	87,6	275,1	362,7	5,1 %	+ 7,6 %
Total	5.284,6	1.741,3	7.025,9	100 %	+ 5,8 %

Les évolutions principales du budget annexe portent sur la direction générale (+ 496,4 millions de francs en deux ans), et sur l'activité "navigation aérienne" (+ 855,7 millions de francs en deux ans).

L'évolution majeure de l'action "contrôle technique" est due pour l'essentiel à une mesure de transfert interne liée à l'imputation nouvelle des dépenses d'examen des personnels navigants, jusque là financée sur les crédits de formation aéronautique (5,1 millions de francs).

Direction générale

(chiffres arrondis en millions de francs)

	1992	1993	1994	Ecart 1994/1992
Exploitation	1 207,6	1 541	1 655,9	+ 448
Opérations en capital	224,6	300,8	272,6	+ 48
TOTAL	1.432,2	1.841,8	1 928,6	+ 496,4

Cette augmentation en 1994 est répartie comme suit :

- Mesures acquises	+ 9,55 MF
- Mesures nouvelles liées à l'organisation des services dont transfert de l'action "navigation aérienne" à l'action "Direction générale" : + 21,9 MF) et 21 postes créés (+ 3,1 MF)	+ 41,5 MF
- Mesures nouvelles liées à la situation du personnel (application du protocole du 10 juillet 1991) et provision hausse de rémunérations	+ 21,9 MF
- Ajustement aux besoins	+ 45,9 MF
(dont charges d'intérêt : + 18 MF) (dont contribution aux dépenses de personnels de l'ENAC : + 2,3 MF)	
- Amortissement	- 24,1 MF
- Equipement	- 4 MF
- Economies	- 4,4 MF
TOTAL	+ 86,8 MF

Navigation aérienne

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	Différence 1994/1992
Dépenses d'exploitation	2.761,5	3.027,2	3 292,2	+ 590,7
Dépenses en capital	815	1.140	1.140	+ 325
TOTAL	3.576,5	4.167,2	4.432,2	+ 855,7

L'augmentation de 265 millions de francs en 1994 se répartit comme suit :

- Mesures acquises	+ 1,6 MF
- économies	- 0,9 MF
- Mesures nouvelles intéressant les personnels	+ 98,5 MF
(application du protocole du 10 juillet 1991 pour l'essentiel et valorisation des indemnités	+ 45 MF
- Ajustement aux besoins	+ 165,8 MF
(dont participation Aéroports de Paris : + 56 MF) ..	
TOTAL	+ 265 MF

B. PRESENTATION DES COMPTES

1. Section d'exploitation

a) Les recettes

Le financement du B.A.A.C. 1994 est assuré par les redevances aéronautiques de navigation aérienne (5,05 milliards soit + 7,4 % par rapport à 1993), le produit de la taxe de sûreté-sécurité (626 millions de francs) et une subvention d'exploitation en provenance du budget général, et en diminution sensible : 265 millions de francs.

La forte augmentation des recettes propres peut paraître surprenante eu égard à la situation du transport aérien français. Cette évolution s'explique par l'origine et la répartition des recettes (voir ci-après observations). Le tiers des recettes totales sont payées par des compagnies qui survolent l'espace aérien français. Le B.A.A.C. a donc directement bénéficié de la forte augmentation du trafic transatlantique entre l'Europe centrale et orientale et les Etats-Unis. L'avantage naturel de notre pays, lié à sa position géographique

dans le trafic international, étant de surcroît valorisé par un avantage en terme de coûts de service, puisque le "taux unitaire de service" qui est l'élément de facturation des survols est très nettement moins cher que le taux pratiqué au Royaume-Uni (58,92 écu en France contre 94,97 écu en Grande-Bretagne, soit une différence de 36 % par rapport au taux britannique) - voir ci-après observations.

Concernant les recettes, l'autre fait marquant est constitué par la baisse sensible de la subvention d'exploitation du budget général : 265 millions de francs en 1994, contre 305 millions de francs en loi de finances initiale pour 1993, soit une baisse de 13,7 %. Cette évolution confirme une lente débudgétisation des dépenses publiques (voir ci-après observations).

b) Les dépenses

Le personnel, soit 9.745 personnes du total en 1994, constitue près de 68 % des dépenses totales. L'ensemble représente un volume de dépenses de 3.147 millions de francs, en augmentation de 7,4 % par rapport à 1993.

L'évolution des effectifs en 1994 se décompose comme suit :

. des créations de postes administratifs (+ 26 pour l'aviation civile) pour faire face en particulier aux besoins de la fonction juridique et du secteur de la comptabilité analytique et du contrôle de gestion ;

. des créations de postes de personnels techniques : + 185 au titre du protocole de l'aviation civile ; + 85 pour pourvoir au retrait du ministère de la défense des aérodromes de Bordeaux et Strasbourg et + 1 ingénieur de l'aviation civile (I.A.C.).

Une seconde évolution significative porte sur les frais de gestion courante.

Aéroports de Paris recevra notamment de la D.G.A.C. une subvention de 56 millions de francs, correspondant au montant de la redevance pour services terminaux, perçue par les services de l'Etat, et qui n'étaient pas reversée à l'établissement public. En revanche, cette subvention s'accompagne d'une contrainte nouvelle puisque Aéroports de Paris devrait prendre progressivement le relais des personnels de fouille et de surveillance de la police de l'air et des frontières.

Les principales évolutions se présentent comme suit.

BAAC 1994 - Section exploitation

** (chiffres arrondis en millions de francs)*

Recettes	Montant*	Variation 1994/1993	Dépenses	Montant*	Variation 1994/1993
Redevances de route	4.047	+ 7,8 %	Personnel	3 147,5	+ 7,4 %
Redevance pour services terminaux	997	+ 5,7 %	Achats, services	800,8	+ 8,0 %
Autres recettes	310,8	+ 19,7 %	Informatique	80,9	+ 2,8 %
Subvention d'exploitation	265	- 13,2 %	Gestion courante (Eurocontrol)	997	+ 8,6 %
Taxe de sécurité - sûreté	626	+ 3,7 %	Impôts et taxes	29,7	+ 13,3 %
Total	6 245,8	+ 6,5 %	Charges financières	215,3	+ 9,4 %
			Charges exceptionnelles	13,2	+ 43,4 %
			Sous total fonctionnement ...	5 284,4	+ 9,3 %
			Dotation aux amortissements	961,4	-
			Total exploitation	6 245,8	+ 6,5 %

2. Section des opérations en capital

Après une période de forte croissance, les investissements de navigation aérienne se stabilisent à un niveau élevé, soit 1,74 milliards de francs en crédits de paiement.

Les autorisations de programme continuent de connaître une progression importante et se situent cette année à 1,78 milliards de francs, soit une augmentation de 4,9 % par rapport à 1993. 45 % de ces investissements (en crédits de paiement) sont financés par emprunt, ce qui était l'une des justifications majeures de la création du budget annexe de la navigation aérienne.

BAAC 1994 - Opérations en capital

(en millions de francs)*

RECETTES		DEPENSES				
Postes	Montant*		CP*	Variations 1994/1993	AP*	Variations 1994/1993
Autofinancement	961,4	Amortissement	240,1	- 24 %	-	
Emprunt	780	Etudes et équipements	1.496,1	+ 2,7 %	1.775,1	+ 5,5 %
		Subventions	5,1	- 75 %	5,1	- 62 %
Total	1.741,4	Total	1.741,4	-	1.780,2	+ 4,9 %

II - OBSERVATIONS

La création d'un budget annexe de l'aviation civile en 1992 -héritier de l'ancien budget annexe de la navigation aérienne- n'a pas entraîné toutes les conséquences positives que l'on pouvait en attendre, loin s'en faut.

A. OBSERVATIONS SUR LE FINANCEMENT

1. Un certain nombre de dérives, prévisibles, se sont confirmées

a) Le recours à l'emprunt

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

Malgré une stabilisation à un taux d'autofinancement à un niveau élevé, le recours à l'emprunt n'a pu être évité afin de suivre l'important effort d'équipement réalisé. Ce type de financement pèse désormais sur le budget annexe de façon significative.

En effet, il ne faut nier ni l'effort d'investissement, ni le maintien d'un taux d'autofinancement élevé comme l'indique le tableau ci-après.

Autofinancement des dépenses en capital

(millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Autofinancement ...	325	376,7	392	485	731	961,8	961,4
Dépenses en capital .	585,7	692,9	766,6	976,9	1.330,4	1.741,4	1.741,4
Ratio	55,49	54,36	51,17	49,64	55,00	55,23	55,21

*Budget annexe de la navigation aérienne jusqu'en 1991

*Budget annexe de l'aviation civile depuis 1992.

Fourtant, par le seul "effet volume", le poids des emprunts commence à compter, et devrait s'alourdir de façon sensible dans quelques années. En effet l'emprunt mobilisé en 1992 a prévu un remboursement décalé à partir de l'année 2000, laissant aux exercices ultérieurs le soin de financer ces remboursements ; mais surtout les charges d'emprunt sont désormais importantes. Les seuls intérêts représentent aujourd'hui 215 millions de francs, soit 4 % des dépenses de fonctionnement, soit l'équivalent des 3/4 des crédits consacrés à la formation aéronautique (280 millions de francs).

Emprunts du budget annexe (*) (loi de finances initiale)

(en millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Emprunts	316	374	491	598	779	780
Frais financiers	n.p.	n.p.	124,5	162	197	215

(*) BANA entre 1985 et 1991

(*) BAAC après 1992.

b) *Deuxième dérive : le désengagement budgétaire de l'Etat*

Ce désengagement s'est opéré par deux voies distinctes.

• D'une part, la "débudgétisation", c'est-à-dire le financement, par le budget annexe, des dépenses qui seraient normalement financées par le budget général, et alourdiraient par conséquent les dépenses civiles de l'Etat. La débudgétisation nette, opérée lors de la création du B.A.A.C., était de 800 millions de francs. Cette débudgétisation s'est poursuivie en 1993 à hauteur de 118 millions de francs, par la prise en charge par le B.A.A.C. des cotisations sociales des personnels de l'aviation civile. Cette année encore, on peut s'étonner de la prise en charge des "frais de réorganisation des services du ministère de la défense à Bordeaux et Strasbourg", à hauteur de 20 millions de francs.

Compte tenu des mesures nouvelles associées aux dépenses transférées sur le budget annexe de l'aviation civile, on peut estimer que la débudgétisation porte sur un montant voisin de 1 milliard de francs. Ce transfert allège d'autant les dépenses du budget général.

• D'autre part, le désengagement direct par la voie de la diminution -prévisible- de la subvention d'équilibre.

Lors de sa création, en 1985, le budget annexe de la navigation aérienne -B.A.N.A.- avait bénéficié d'une importante subvention d'équilibre de l'Etat de 439 millions de francs, réduite à 149 millions dès l'année suivante, puis totalement disparue dès 1988.

Le même processus devrait se réaliser avec la transformation de l'ancien B.A.N.A. en un nouveau budget annexe plus ambitieux : une subvention est inscrite en loi de finances initiale, et, soit diminue au fur et à mesure des années, soit est annulée en cours d'année, ce qui revient au même. Tel fut notamment le cas de la subvention inscrite en 1993 -soit 305 millions de francs- déjà amputée par deux arrêtés d'annulation des 3 février et 10 mai 1993, et provisoirement ramenée à 259 millions de francs (avant une éventuelle annulation supplémentaire dans le collectif de fin d'année).

Subvention du budget général au budget annexe de l'aviation civile (*)

(millions de francs)

1985	1986	1987	1988 à 1991	1992	1993 L.F.I.	1993 L.F.R.	1994
439	149	10	0	253	305	259	265

(*) B.A.N.A. jusqu'en 1991

(*) B.A.A.C. depuis 1992.

2. Un financement massif par les compagnies aériennes

Le budget de l'aviation civile est financé à près de 90 % par les redevances aéronautiques, payées par les compagnies aériennes, c'est-à-dire, in fine, par l'utilisateur. Cette part ne cesse d'augmenter, tandis que la part provenant du budget général décline.

Quelques chiffres doivent être rappelés.

Les compagnies -et leurs passagers- versent 5,67 milliards de francs, soit 80 % du budget annexe. Encore ce chiffre n'inclue pas le produit de la taxe sur les nuisances phoniques, perçue par la Direction Générale de l'Aviation Civile, mais reversée à l'Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie (A.D.E.M.E.) et non au

budget annexe de l'aviation civile. Le produit de cette taxe sera de 26 millions de francs en année pleine.

Les compagnies étrangères -et leurs passagers- versent 3,43 milliards de francs, soit près de 50 % du budget annexe.

Les parts respectives sont rappelées dans les tableaux ci-après.

Répartition du financement du budget annexe en 1994

(millions de francs)

	France	Etranger	Total
Recettes compagnies et passagers du transport aérien :			
. Redevance de route	1.234	2.813	4.047
. Redevance d'approche	603	394	997
. Taxe de sécurité et de sûreté	400	226	626
Total transport aérien	2.237	3.433	5.670
Recettes non issues du transport aérien :			
. Ressources propres	310	--	310
. Subvention du budget général ..	265	--	265
. Emprunts	780		
Total non transport aérien	1.355		1.355
TOTAL GENERAL	3.592	3.433	7.025

Répartition du financement du budget annexe en 1994

(%)

Recettes compagnies et passagers du transport aérien Autres recettes	France	Etranger	Total
Recettes compagnies	31,8 %	48,9 %	80,7 %
Autres recettes	19,3 %		19,3 %
Total	51,1 %	48,9 %	100 %

c) Le niveau de la redevance de route

La redevance de route est la recette principale du budget de l'aviation civile, puisqu'elle représente à elle seule 64 % du total du budget de fonctionnement (dépenses ordinaires).

La redevance afférente à un vol prend en compte le poids de l'appareil et la distance parcourue. L'unité de base, dite "unité de service", correspond au service rendu à un avion de 50 tonnes sur une distance de 100 kms. Elle est déterminée annuellement par chaque Etat membre d'EUROCONTROL en fonction de ses coûts prévisionnels et du trafic prévu, de telle sorte que les recettes couvrent effectivement les charges constatées. Ces taux sont entérinés au sein d'EUROCONTROL qui gère l'ensemble des redevances de route de la plupart des Etats européens, et font l'objet, en France, d'arrêtés interministériels.

Dans son rapport de 1991, la Cour des comptes avait dénoncé les défauts de ce système, en réalité fort peu harmonisé, et générateur d'une "fragmentation de l'espace aérien":

-Jusqu'à une date récente, les taux des "unités de services" sont restés très variables d'un pays à l'autre, avec des évolutions annuelles erratiques, du fait, au-delà de contraintes techniques, d'une absence de coordination entre les membres d'EUROCONTROL. Cette situation a en outre favorisé une fragmentation du contrôle de l'espace aérien, dénoncée par les compagnies aériennes en raison de l'alourdissement du dispositif et de son coût financier. A cet égard, il serait souhaitable que la France préconisât, au sein des instances d'EUROCONTROL, la mise en place d'un véritable contrôle des coûts inclus par chaque Etat membre dans l'assiette du taux de la redevance appliquée aux usagers survolant son territoire.

Cette clarification est d'autant plus indispensable que la concertation, en France, entre les usagers, représentant des compagnies aériennes, et les autorités chargées de la navigation aérienne reste très formelle. C'est ainsi que les discussions concernant le taux des redevances pour l'année à venir, au sein de la commission économique consultative du B.A.N.A., s'engagent alors que les décisions prenant en compte les recettes prévisionnelles pour l'élaboration de la loi de finances sont déjà arrêtées-.

Trois ans plus tard, la situation reste inchangée, l'écart des taux reste considérable entre les différents Etats membres, confirmant cette fragmentation du contrôle de l'espace aérien, et s'est même aggravé en trois ans.

Taux unitaire des redevances de route

	Taux maximum	Taux minimum	Ecart
1989	Autriche: 79,49 \$	Grèce: 19,84 \$	3,60 fois
1992	Royaume-Uni: 94,97 écus	Grèce: 17,50 écus	4,78 fois

Pour les pays au centre du trafic transatlantique, les écarts se sont considérablement creusés.

	Taux 1989	Taux 1992
Royaume-Uni	55,71 \$	94,97 écus
Allemagne	52,09 \$	71,40 écus
France	51,45 \$	58,92 écus
Belgique	51,00 \$	70,71 écus

Taux unitaire de la redevance de route

	1989 \$	1992 écus
Grande-Bretagne	55,71 \$	94,97 ECU
Suisse	69,13 \$	75,27 ECU
Allemagne	52,09 \$	71,40 ECU
Luxembourg	51,00 \$	70,71 ECU
Belgique	51,00 \$	70,71 ECU
France	51,45 \$	58,92 ECU
Autriche	72,49 \$	54,37 ECU
Pays-Bas	49,10 \$	51,00 ECU
Espagne	39,47 \$	50,68 ECU
Portugal	36,45 \$	36,45 ECU
Turquie	30,60 \$	30,60 ECU
Irlande	32,56 \$	32,56 ECU
Grèce	19,84 \$	19,84 ECU

La nouvelle hausse prévue dans le projet de loi de finances pour 1994 paraît de surcroît particulièrement mal venue dans le contexte de crise du transport aérien. Il peut être noté que M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme a suggéré -hélas sans succès- à ses collègues européens le gel des taxes et redevances.

⇒ Hausse de la redevance de route liée au trafic : + 5,5 %

(moyenne de l'hypothèse haute, + 6,7 %, et de l'hypothèse basse, + 3,2 % des prévisions de l'Institut de transport aérien)

⇒ Effet prix : + 1,9 %.

B. LES DEPENSES DU BUDGET ANNEXE

Concernant les dépenses du budget annexe, votre Commission considère que des améliorations attendues ne se sont pas manifestées.

1. Première amélioration attendue : la lisibilité des comptes

a) *Les transferts de crédits*

Des mouvements de transferts de crédits, de chapitre à chapitre, d'action à action, se reproduisent de façon systématique, et sont d'autant moins justifiés que le premier budget annexe a été créé il y a maintenant huit ans ! La période de "rôdage" devrait être terminée.

Les mesures de transfert ont été particulièrement nombreuses en 1991 (projet de loi de finances pour 1992), ce qui était normal s'agissant de la première année d'application du nouveau budget annexe de l'aviation civile.

Pourtant, un an, voire deux ans plus tard, de nouvelles mesures de transfert sont intervenues, ne donnant pas aux observateurs une impression de totale maîtrise...

Ainsi, en 1992 (projet de loi de finances pour 1993), les charges des examens des personnels navigants passent de l'Ecole nationale d'Aviation civile (budget généra), au B.A.A.C., et plus particulièrement à l'action 08 "formation aéronautique". Un an plus tard (projet de loi de finances pour 1994), ces charges sont à nouveau transférées de l'action 08 à l'action 09 "contrôle technique"... De même, les dépenses liées à la réorganisation des services du ministère

de la défense, à Strasbourg et Toulouse, financées en partie par la D.G.A.C. se trouvent éclatées entre deux actions l'action 05 "Direction générale" et l'action 06 "navigation aérienne".

b) L'agrégation des comptes

On peut également déplorer une excessive agrégation des comptes ne facilitant pas la lecture et par conséquent l'appréciation du budget.

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

Concernant les dépenses, on peut déplorer un amalgame identique. C'est le cas des dépenses en capital consacrées aux "bases aériennes", qui portent pourtant sur 275 millions de francs.

ACTION 09. - BASES AERIENNES

Présentation 1993

Présentation 1994

DEUXIÈME SECTION. — OPÉRATIONS EN CAPITAL.

Études et équipements	
Sans services. — Infrastructures et aéroports	
Équipements d'aéroports nationaux	
- Contours de plan Latis	1.832.000
- Engagements de l'Etat (Strasbourg, Lyon, Marseille, Côte-Méditerranée)	11.200.000
- Dispositifs supports	7.510.000
- Travaux de services techniques des bases aéroports et ESBA	5.500.000
- Matériels techniques	6.500.000
- Appareillages terminaux	3.500.000
- Bâtiments de l'Etat	3.000.000
- Appareillages de véhicules	2.500.000
- Logements GTA et de la police de l'air et des frontières	92.000.000
- Nouvelles technologies, recherches et développements	7.000.000
- Aménagement des aéroports passagers	60.000.000
- Travaux divers	11.000.000
- Matériels divers et équipes aéronautiques	11.000.000
Équipements d'aéroports régionaux	
- Engagements de l'Etat	5.500.000
- Dispositifs supports	11.500.000
Équipements aéroports	
- Contours de plan D.U.M. (Nîmes, Montpellier, Gorbienno, Saint-Pierre et Miquelon)	29.720.000
- Engagements de l'Etat (Strasbourg, Polynésie, Wallis, Futu-Achéri)	19.000.000
- Appareillages D.A.M.-T.O.M.	8.000.000
- Matériels techniques	2.000.000
- Bâtiments de l'Etat	3.000.000
- Logements militaires	4.000.000
- Aménagement des aéroports passagers	8.000.000
- Travaux divers	2.000.000
- Matériels divers	2.000.000

DEUXIÈME SECTION. — OPÉRATIONS EN CAPITAL

Études et équipements	
Sans services. — Infrastructures et aéroports	
Équipements d'aéroports nationaux	
	182.000.000
Équipements d'aéroports régionaux	
	16.000.000
Équipements Outre-mer	
	75.000.000
Études et plans	
	6.000.000
Subventions d'investissement	
Sans services. — Subventions d'investissement	
Équipements d'aéroports nationaux	
	4.000.000
Équipements d'aéroports régionaux	
	1.120.000
Total pour les dépenses en capital	

2. Seconde amélioration attendue : la réorganisation des services et de la gestion du personnel de navigation aérienne

La Cour des comptes avait formulé en 1991 des critiques sévères à l'encontre de l'organisation et la gestion de la direction générale de l'aviation civile (quelques extraits de ce rapport sont reproduits dans l'encadré page suivante). Là encore, les améliorations ont été variables selon les postes.

• L'évolution des effectifs

Depuis le premier protocole de 1988, les effectifs ont évolué de 7,6 %, soit 687 emplois supplémentaires toutes catégories confondues. Les personnels techniques ont évolué de + 15 %, soit 942 emplois supplémentaires.

Evolution des effectifs budgétaires de l'aviation civile
(hors personnels communs météo)

	1984	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Evolution 1994/ 1988
Personnel administratif	1.727	1.611	1.591	1.548	1.546	1.551	1.554	1.570	- 2,5 %
Personnel technique	6.467	6.211	6.279	6.446	6.622	6.736	6.884	7.153	+ 15,2 %
Personnel ouvrier	1.332	1.236	1.200	1.178	1.168	1.146	1.041	1.022	- 17,3 %
Total général	9.526	9.058	9.070	9.172	9.336	9.433	9.479	9.745	+ 7,6 %

**Rapport de la Cour des comptes de 1991
relatif à la Direction Générale de l'Aviation Civile (extraits)**

-A l'occasion de différents contrôles, la Cour a relevé des carences ou des insuffisances notables dans l'organisation des services et dans l'accomplissement de trois des missions incombant à la D.G.A.C., qui ont empêché cette dernière de réagir avec la précision et la rapidité nécessaires aux évolutions constatées dans ce secteur.

1. Concernant la formation des personnels de l'aviation civile

D'une manière générale, la réflexion des pouvoirs publics sur la politique de formation, sur la place et le rôle des différents organismes sous tutelle de l'Etat n'a pas été conduite efficacement et en temps utile. (...) de sérieux dysfonctionnements sont apparus dans certains secteurs de formation comme celui des personnels navigants ou des personnels de la navigation aérienne (...).

Ces critiques devraient conduire à un réexamen d'ensemble de l'organisation de la direction générale de l'aviation civile : pour l'accomplissement de chacune des missions, celle-ci intervient à la fois par l'exercice de pouvoirs régaliens et par la fourniture de prestations destinées aux usagers du transport aérien pouvant donner lieu au paiement d'un prix. Or (...) il est contestable de faire assurer à l'administration la production et la fourniture de services aux usagers.

Déchargée d'une part importante de ses tâches de gestion, la direction générale de l'aviation civile pourrait assumer avec plus d'autorité ses pouvoirs réglementaires et se concentrer sur l'accomplissement de ses missions relatives à l'administration des droits nationaux en matière de transport aérien, aux relations avec les constructeurs et à l'équipement et au fonctionnement des aéroports (...).

2. Concernant le fonctionnement des services chargés du contrôle de la navigation aérienne

La création de cent emplois nouveaux par an prévue par le protocole d'accord d'octobre 1988 conclu entre le ministre et les organisations syndicales n'est fondée sur aucune analyse détaillée de l'évolution des besoins.

Les divers avantages obtenus par les contrôleurs en octobre 1988 n'ont pas eu pour contrepartie une réorganisation susceptible de déboucher sur des gains de productivité.

Les efforts entrepris pour mieux adapter la modulation des horaires de travail des contrôleurs à celle du trafic sont restés insuffisants (...).

Les vacances journalières de onze heures actuellement pratiquées sont beaucoup trop longues, malgré les temps de repos : elles concentrent sur trois jours la charge hebdomadaire de travail individuel et constituent un réel facteur de rigidité de l'organisation. Au surplus, aucun système permettant de contrôler le travail effectif n'a été mis en place.

Le régime indemnitaire des personnels est d'une complexité croissante : quatre niveaux de primes de technicité, quatre catégories de primes d'exploitation comprenant chacune cinq degrés, une indemnité spéciale de qualification et diverses mesures exceptionnelles. La D.G.A.C. satisfait périodiquement les demandes d'augmentation des rémunérations par la création de nouvelles primes et indemnités forfaitaires, sans chercher à établir une relation entre le niveau des rémunérations accessoires et le travail fourni. Les responsables de l'aviation civile devraient chercher à faire prévaloir des formules d'intéressement, préférables à l'accumulation d'indemnités spécifiques uniformément accordées.

Les observations qui précèdent font apparaître que des mesures s'imposent afin de parvenir à une gestion plus cohérente, plus rigoureuse et plus efficace.

• **La durée du travail**

Les règles édictées en 1988 et 1991 ont amélioré les régimes de rotation des personnels, afin d'être mieux "calés" sur le trafic constaté en périodes de pointe. Quelques unes de ces règles sont rappelées ci-après :

- Pour les centres régionaux de la navigation aérienne et sur les aéroports d'Orly et de Charles de Gaulle, les contrôleurs sont tenus d'effectuer, en moyenne hebdomadaire 32 heures de présence dont 24 heures au maximum de tenue effective d'un poste de contrôle.

En application des protocoles signés en 1988 et 1991 des modulations d'horaire sont mises en place pour assurer une meilleure adéquation au trafic conduisant les contrôleurs à effectuer 36 heures de présence hebdomadaire dans les périodes chargées.

- Chaque vacation débute et s'achève par un temps de travail (tenue de poste de contrôle), et comprend une ou plusieurs période(s) de repos de durée variable selon les centres et aérodromes dont l'importance est fonction de la tension nerveuse à laquelle est soumis le contrôleur. A titre d'exemple, le rythme normal dans les C.R.N.A. à Orly et à Charles de Gaulle est de 2 heures à 2 h 30 de travail suivies d'1 heure de repos.

• **Le système indemnitaire**

Sur ce point, en revanche, aucune amélioration n'a été constatée, ni même apparemment tentée.

Les différentes indemnités des seuls personnels de navigation aérienne de la D.G.A.C. sont rappelées ci-après.

Indemnités des personnels de navigation aérienne

Indemnités pour travaux supplémentaires
Indemnités pour sujétions spéciales <ul style="list-style-type: none">. Indemnités de risques professionnels. Indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants. Indemnités d'insalubrité des agents en fonction à Bastia. Indemnités pour travail dans des souterrains non aménagés ou sous béton. Indemnités pour service en mer. Indemnités pour travail de nuit<ul style="list-style-type: none">- Taux normal 0,98- Majoration pour travail intensif (taux moyen 4,85). Indemnités journalières pour services aériens techniques. Indemnités de fonction T.O.M. Indemnités allouées aux personnels en service dans les postes isolés de la Polynésie française
Prime spéciale des personnels techniques <ul style="list-style-type: none">. Prime de technicité des ingénieurs (I.A.C. et I.E.E.A.C.). Prime d'activité des ingénieurs (I.A.C. et I.E.E.A.C.). Prime de surcharge (I.E.E.A.C. seulement). Prime de haut niveau et haute technicité des ingénieurs. Prime de technicité (I.C.N.A., I.E.S.S.A. et T.A.C.). Prime d'exploitation (I.C.N.A., I.E.S.S.A. et T.A.C.). Indemnité spéciale de qualification. Prime d'évolution des qualifications (I.E.S.S.A.)
Primes de qualification informatique <ul style="list-style-type: none">. Primes de fonction informatique. Indemnités horaires spéciales informatiques
Prime spéciale d'installation
indemnité d'éloignement
Indemnité compensatoire pour frais de transport pour service en Corse
Indemnités exceptionnelles pour cessation progressive d'activité
Autres indemnités <ul style="list-style-type: none">. Indemnité spéciale (I.A.C. et I.E.E.A.C.). Indemnité spécifique d'utilité de service. Indemnités Alsace-Lorraine. Autres indemnités

I.A.C. : ingénieurs de l'aviation civile

I.E.E.A.C. : ingénieurs d'études et d'exploitation de l'aviation civile

I.C.N.A. : ingénieur de contrôle de la navigation aérienne

I.E.S.S.A. : ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne

T.A.C. : techniciens de l'aviation civile.

3. Les résultats du contrôle aérien

a) La régularité

Malgré des investissements très importants, et une politique délibérée de recrutements de personnels, la régularité du trafic s'est dégradée de façon très sensible jusqu'en 1992. Les derniers mois marquaient toutefois une inflexion de cette tendance, et même une légère amélioration.

Sur ce sujet, les données chiffrées sont hélas toujours incomplètes et partielles. C'est ainsi que la D.G.A.C. n'appréhende que les seuls retards imputables aux services rendus par la navigation aérienne qui ne sont pourtant à l'origine que de la moitié seulement des retards au départ des vols. Les retards se décomposent comme suit : 30 % viennent de l'aéroport et de la compagnie, 20 % sont issus des conditions de météo, et 50 % sont liées au contrôle.

Les analyses conduites par l'administration pour l'année 1992 montrent que 179.159 vols ont été retardés du fait du système de contrôle du trafic aérien au départ des aérodromes français avec des délais supérieurs ou égaux à 10 minutes ; 133.759 (75 %) retards sont dus à des causes d'origine française et 45.400 (25 %) sont d'origine étrangère.

Pour 1.000 départs I.F.R. décollant d'aérodromes français en 1992, 229 vols ont un délai de plus de 10 minutes, et parmi ces 229 vols, 15 ont un retard d'une heure ou plus. En 1991, ces chiffres étaient respectivement 139 et 12. La cause principale de l'augmentation significative des délais constatée en 1992 est une croissance du trafic de 5,3 % par rapport à 1991.

Sur moyenne période, l'augmentation des retards (seuls retards imputables au système de contrôle aérien) est spectaculaire.

Nombre de retards au départ des aérodromes français (*)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
3.009	11.254	23.354	29.911	96.672	104.354	179.159

(*) Retards supérieur à 10 minutes imputables au système de contrôle aérien.

La tendance observée depuis le début de 1993 montre cependant une amélioration de la situation en France et en Europe. Certes le trafic est en stagnation, mais les mesures prises dans les domaines techniques, gestion de l'espace, organisation du contrôle commencent à porter leurs fruits.

En effet, sur les six premiers mois de 1993, 105 départs sur 1.000 ont été retardés de plus de 10 minutes contre 180 en 1992, le nombre des départs ayant baissé de seulement 1 % environ.

Les statistiques fournies par les compagnies aériennes Air France et Air Inter confirment cette amélioration : ainsi aux mois de mai, juin, juillet, le délai moyen de leurs vols a été divisé par deux.

• La sécurité

Si les indicateurs de régularité se sont considérablement dégradés au cours de ces dernières années, en revanche, les indicateurs de sécurité restent bons, compte tenu de la croissance du trafic.

Nombre d'airmiss (1)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
En route	16	14	24	18	15	14
Aérodrome	53	57	63	51	62	44
Total	69	71	87	69	77	58

(1) Lorsqu'un commandant de bord estime que la sécurité de son aéronef a été ou aurait pu être compromise par rapport à un autre aéronef (distances minimales de séparation non respectées), il rend compte de cet incident à l'administration chargée du contrôle de la circulation aérienne. Celle-ci procède à l'analyse des faits rapportés pour en tirer toutes les conclusions et suites jugées utiles.

4. Conclusion : l'incertaine adéquation entre les finances et les dépenses du budget annexe

• Les principes

Cette question ne se pose pas en termes d'équilibre, puisque, par nature, le budget annexe est nécessairement équilibré ; lorsque les ressources propres sont insuffisantes, cet équilibre est atteint par le recours à l'emprunt et/ou une subvention du budget général. Cette question se pose plutôt en termes d'opportunité : les recettes du budget annexe de l'aviation civile sont-elles affectées à des dépenses de transport aérien ?

En effet, aux termes de l'ordonnance de 1959, relative aux lois de finances, par opposition aux règles de non affectation du budget général (un impôt prélevé ne finance pas une dépense, mais finance un budget, qui, lui, est réparti entre plusieurs dépenses) les budgets annexes autorisent ces "affectations spéciales". On peut d'ailleurs relever que la "taxe de sûreté" créée en 1986 afin de financer les dépenses de sûreté était à l'extrême limite de la régularité juridique puisqu'une taxe ne peut être affectée à une dépense particulière du budget général. En revanche, l'affectation de la taxe de sécurité-sûreté au budget annexe de l'aviation civile, permet, elle, d'assurer ce lien recherché, entre une recette et une dépense.

Article 18

de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances

Il est fait recette du montant intégral des produits, sans construction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général.

Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe.

• La part déterminante que prennent les compagnies étrangères dans le financement du budget annexe doit notamment imposer une rigueur extrême dans la gestion des comptes et une sélection des dépenses, afin de limiter celles-ci aux seules actions relevant de l'aviation civile, et non aux dépenses d'intérêt général.

Cette question a été évoquée lors de l'audition de M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, par la Commission des finances le 21 octobre dernier.

-En réponse à une question de M. Ernest Cartigny qui s'était interrogé sur l'adéquation entre les ressources affectées au budget, qui proviennent pour l'essentiel de compagnies étrangères, et les dépenses effectives dont certaines débordent le cadre strict de l'aviation civile, M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement des transports et du tourisme, a observé quela subvention de l'Etat au budget annexe avait pour objet de financer les dépenses générales qui ne devaient pas être prises en charge par les compagnies, notamment les compagnies étrangères-.

(extrait du bulletin des Commissions du Sénat n° 3, octobre 1993)

b) L'application

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

L'exemple le plus frappant est certainement celui de la taxe de sécurité-sûreté. La recette prévue pour 1994 est de 626 millions de francs. 45 millions de francs sont prévus au titre de l'hébergement des services de police.

Les principales dépenses de sûreté identifiables pour 1994 concernent :

① Pour les investissements (exprimés en crédits de paiement) :

- l'acquisition et le renouvellement des équipements de sûreté	8,4 millions de francs
- la recherche et le développement en matière de détection	35 millions de francs
- les clôtures des aérodromes	16,89 millions de francs
- la poursuite de l'aménagement des aérogares pour la séparation des flux de passagers et pour l'intégration des systèmes de contrôle de bagages de soute	52,60 millions de francs
- l'hébergement des services de police	45,05 millions de francs

② Pour le fonctionnement :

- entretien courant et prestations	23 millions de francs
- grosses réparations	11 millions de francs
- loyers	9 millions de francs

③ Les autres dépenses financées par le produit de la taxe concernent :

- les infrastructures ;
- les enquêtes accidents ;
- la certification ;
- la formation aéronautique ;
- la réglementation et l'action internationale.

Le même phénomène se constate, de façon aggravée outre-mer. Ainsi, la progression des dépenses de sûreté outre-mer (6 millions de francs en 1990, 21 millions de francs en 1992), est due :

- au renouvellement des rayons X installés outre-mer et à l'achat de pièces de rechange nécessaires ;
- à la construction d'hébergements pour les auxiliaires de la Police de l'Air et des Frontières (Tahiti, Saint-Denis, Cayenne) ;
- à la construction de logements pour la G.T.A. : 6 à Fort-de-France, 5 à Tahiti, 1 à Saint-Pierre et 1 à Cayenne ;
- à la réalisation de programmes de protection périmétrique importants sur Cayenne, Fort-de-France et Tahiti ;
- à la réalisation commune avec la gestion d'une aire de stationnement isolée à Nouméa.

• Il convient d'étendre cet examen à l'ensemble du budget annexe.

Les chiffres sur le financement du budget annexe doivent être rappelés :

- les compagnies versent 5,67 milliards de francs, soit 80 % du B.A.A.C. ;
- les compagnies étrangères versent 3,43 milliards de francs, soit 50 % du B.A.A.C. ;

- les seuls survols de la France (par des compagnies étrangères) représentent 2,18 milliards de francs, soit 31 % du B.A.A.C.

On observera que les compagnies étrangères -et leurs passagers- financent plus des trois quarts des seules dépenses de navigation aérienne (qui se montent à 4,43 milliards de francs).

On observera aussi que les compagnies françaises et étrangères -et leurs passagers- financent largement plus que les seuls services qui leur sont directement rendus au titre de la navigation aérienne : les compagnies versent 5,67 milliards de francs, alors que les dépenses de navigation aérienne sont de 4,43 milliards de francs.

Il conviendrait d'examiner poste par poste, chapitre par chapitre, ce qui ressort strictement de l'aviation civile, qui pourrait être financé par les compagnies, et ce qui ressort soit d'actions régaliennes de l'Etat, soit d'actions qui pourraient être transférées au secteur privé : Ecole nationale d'aviation civile et autres centres nationaux de formation, formation aéronautique...

Votre rapporteur se propose d'effectuer, en 1994, un contrôle sur pièces et sur place à cet effet.

DEUXIEME PARTIE

LES CREDITS D'AVIATION CIVILE ET DE METEOROLOGIE DANS LE BUDGET GENERAL

I - LES CREDITS DES "TRANSPORTS AERIENS" (EQUIPEMENT - TRANSPORTS ET TOURISME - II - TRANSPORTS - 4. Transport aérien)

A. PRESENTATION GENERALE

Les crédits "*transport aérien*", qui sont dans leur quasi totalité des crédits de soutien à la construction aéronautique, se montent à 2.389,3 millions de francs en 1994, en diminution de 9 %. Encore faut-il observer que cette évolution est, dans l'ensemble, conforme au développement des programmes aéronautiques : la plupart des programmes ont atteint "*un rythme de croisière*", et font par conséquent moins appel aux avances remboursables que pendant la période de lancement.

1. Le contexte

a) Le contexte économique

L'année 1992 a vu se poursuivre l'adaptation de l'industrie aéronautique à la crise traversée par le transport aérien : du début de l'année 1990 au commencement de l'année 1993, les membres de l'I.A.T.A. ont enregistré plus de 75 milliards de francs de pertes nettes. En raison de cette situation, de nombreux transporteurs annulent ou diffèrent leurs commandes passées à la fin des années quatre vingt ;

- les livraisons d'avions de transports ont diminué de 7,8 % en nombre par rapport à 1991 ;

- 134 annulations ont été enregistrées durant l'année 1992 contre 135 en 1991 ;

- les 100.000 suppressions d'emplois en 1992 viennent s'ajouter aux 100.000 suppressions de 1991.

Le bilan des trois premiers avionneurs traduit cette situation de manière significative : le carnet de commandes des trois avionneurs, au 31 décembre 1992, a diminué en valeur de 10 % pour Boeing, de 6,7 % pour AIRBUS INDUSTRIE et de 25,6 % pour MAC DONNEL DOUGLAS.

Cette situation perdure en 1993.

b) Le contexte juridique

L'accord du 17 juillet 1992, applicable aux seuls avions de plus de 100 places, a permis à l'Europe de faire reconnaître par les Etats-Unis la légalité du système d'avances remboursables avec partage du risque qui a permis à Airbus de se développer. En échange l'Europe a dû accepter une limitation de ces soutiens à 33 % des coûts totaux de développement des programmes et des conditions de remboursement plus strictes que celles en vigueur auparavant.

L'accord a instauré un système de contrôle des soutiens indirects, c'est-à-dire des aides apportées à la recherche. Celles-ci doivent être limitées à 3 % du chiffre d'affaires civil d'une des parties ou à 4 % de celui d'un industriel concerné. Mais les termes de l'accord précisent que ne sont pris en compte dans le calcul de ces soutiens que les bénéfices identifiables pour les industriels permettant une réduction des coûts de la recherche et des équipements de production. Une lecture littérale mais partielle a conduit les américains, à ce jour, à en détourner l'application. Ils ont communiqué à la Commission des Communautés, au titre de la transparence des informations prévues par l'accord, des données qui tendent à prouver que l'important budget de la N.A.S.A. n'a eu aucune retombée commerciale pour les industriels américains, de juillet 1992 à juillet 1993. La Communauté Européenne a l'intention, d'éclaircir ce problème. Il s'agit d'un véritable détournement de la philosophie de l'accord, même si les Etats-Unis se déclarent prêts à en maintenir l'application.

Les difficultés rencontrés pour contrôler les aides américaines à la recherche, et les risques qui pèsent sur les avances remboursables, dont les conditions d'octroi sont désormais très contraignantes, incitent à rechercher une augmentation très substantielle des aides à la recherche. Ce choix est indispensable pour maintenir en Europe, une industrie aéronautique de haut niveau capable de lutter avec l'industrie américaine.

2. Les crédits

Les crédits du transport aérien se montent à 2.389 millions de francs en crédits de paiement en 1994, ce qui correspond à une baisse sensible de 9 % par rapport à 1993.

Crédits du transport aérien 1994

(en millions de francs)

Titres	Nature des crédits	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
		1993	1994	Variation 1994/1993	1993	1994	Variation 1994/1993
Titre III	Subvention au BAAC	305,5	265	- 13,2 %	-	-	-
Titre V	Programmes aéronautiques	2.266,7	2.070,4	- 8,6 %	2.253,3	2.206,5	- 2,3 %
Titre VI	Subventions	55	54,3	- 1,2 %	55	54	- 1,2 %
TOTAL		2.627,2	2.389,3	- 9 %	2.308,3	2.260,5	- 1,8 %

Il convient toutefois de relativiser cette baisse par trois phénomènes distincts :

- d'une part, la baisse suit inévitablement le rythme de développement des programmes aéronautiques, dont certains ont atteint une phase de maturité qui ne nécessite plus autant de soutien de l'Etat comme en début d'industrialisation (cas du moteur CFM 56) ;

- d'autre part, la baisse est beaucoup moins forte en autorisations de programme puisque celle-ci est limitée à - 1,8 % par rapport à 1993 ;

- enfin, il faut prendre en compte la situation du budget après les régulations intervenues en février et mai 1993 : les crédits du transport aérien avaient alors été amputés de 157,5 millions de francs en crédits de paiement, et 138,6 millions de francs en autorisations de programme, ce qui correspond à 6 % de la dotation initiale. La baisse réelle, constatée en crédits de paiement en 1994 est donc ramenée de - 9 % (L.F.I. 1994/L.F.I. 1993) à 3,2 % (L.F.I. 1994/L.F.R. 1993).

Rappel des annulations de crédits en 1993

(en milliers de francs)

	Chap.	Crédits annulés		En pourcentage de la dotation initiale	
		A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Titre III					
Subventions du B.A.A.C.	36-25		45.820 (a) (b)		15,0
Total pour le titre III			45.820		15,0
Titres V et VI					
Etudes et essais	53-20	1.628 (a) (b)	484 (a) (b)	10,0	3,8
Programmes aéronautiques civils		137.000 (a) (b)	11.210 (a) (b)	6,1	5,0
Total pour les titre V et VI		138.628	111.694	6,1	5,0
Total général		138.628	157.514	6,1	6,0

(a) Arrêté du 3 février 1993

(b) Arrêté du 10 mai 1993.

Le budget pour 1994 doit surtout être examiné au travers des crédits de recherche. En effet, cette nécessité de basculer le soutien de l'Etat des avances directes aux programmes aux avances en amont a été partiellement prise en compte dans le budget 1994, avec notamment des crédits de recherche à hauteur de 461 millions de francs, soit près de 20 % des crédits de construction aéronautique.

Avances remboursables accordées
aux principaux programmes aéronautiques (sélection)
Autorisations de programme

(en millions de francs)

	Montant 1993	Montant 1994	Part dans le total
Falcon 2 000	130	90	4,1 %
Recherche de base	30	150	6,8 %
Développement technologique avions	160	231	10,5 %
A 330/340	838	893	40,5 %
P.A.T. plan d'action technologique moteurs	70	80	3,6 %
CFM 56	208	45,5	2 %
GE 90	620	540	24,6 %
TOTAL	2.237	2.195,5	100 %

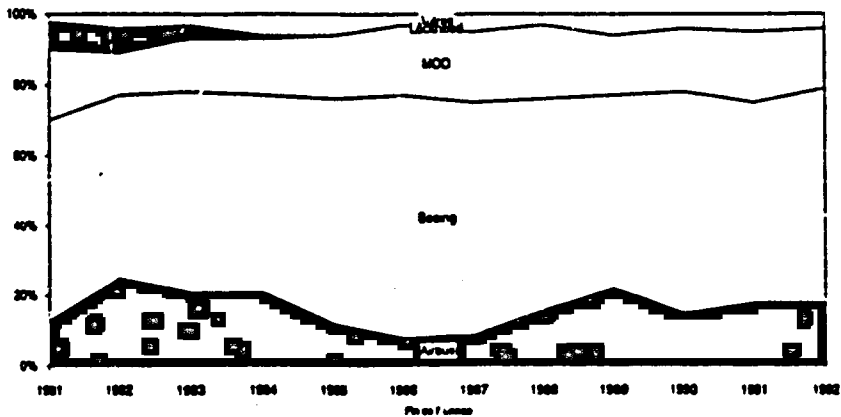
B. OBSERVATIONS

1. La situation des différents programmes

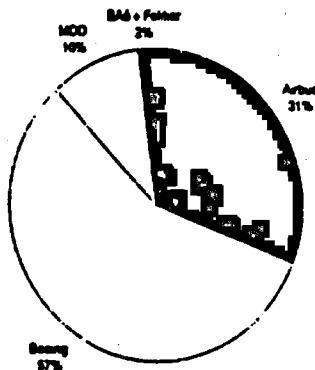
a) Airbus

Airbus dispute depuis deux ans à Mac Donnel Douglas, la place de deuxième constructeur mondial, loin derrière Boeing. En nombre de sièges livrés, les parts de marchés oscillent entre 9 % et 24 %. En carnet de commandes, en revanche, la position d'Airbus est dominante.

EVOLUTION DES PARTS DE MARCHÉ SUR LES 16 DERNIÈRES ANNÉES (en nombre de sièges livrés)



REPARTITION DU CARNET DE COMMANDES AU 1/1/1993 (en nombre de sièges)



Le tableau ci-après indique la situation générale des différents programmes Airbus.

	A 300 B2/B4	A 300/600	A 310/200	A 310/300	A 320	A 330	A 340	A 321	A 319
Date de mise en service	1974	1984	1983	1985	1988	1993	1993	1994	1996
Commandes fermes (au 1/07/93)	248	233	87	178	657	130	113	153	6
Options (au 1/07/93)	-	75		22	226	85	89	99	2
Livraisons (au 1/07/92)	248	150	87	146	406	-	8	-	-
Motorisation	2 CF6-50 2 JT9 D		2 JT9 D 2 CF6-80 2 PW 4000		2 CFM 56 2 V 2500	2 CF6 80 2 PW 4000 2 RB 211	4 CFM 56	2 CFM 56 2 V 2500	2 CFM 56 2 V 2500
Coûts de développement pour l'Aérospatiale (MF)	2 452	1 002	2 765	690	6 380	13 000 (1)		-	-
Avances remboursables de l'Etat à l'Aérospatiale (MF)	2 452	668	2 765	412	4 100	7 800		-	-
Taux de couverture	100 %	66 %	100 %	60 %	75 %	60 %		-	-
Montant des remboursements au 1/07/93 (MF) (2)	2 485		2 306		1 468	25		-	-

(1) Estimations

(2) Montants des exigibles

Nota : Les remboursements globalisés portent sur l'A 300 et l'A 310, soit détaillé comme suit :

A 300 - B2/B4	2.162
A 300/600	323
A 310/200	1.904
A 310/300	402

b) Snecma

La SNECMA a conquis près de 20 % du marché civil mondial dans la gamme des moteurs qu'elle produit. Cette activité tournée en quasi totalité vers l'exportation représente une source appréciable de devises.

La SNECMA participe à la production de deux familles de moteurs :

- les moteurs de la famille CFM 56, de 10 à 15 tonnes de poussée selon les versions, sont commercialisés par CFM International, filiale commune à parts égales de SNECMA et General Electric.

La part effectivement réalisée en France est proche de 50 % sur les programmes -2 et -3 et légèrement supérieure à 40 % pour le programme -5 une fois retirées les fabrications confiées par la SNECMA à ses coopérants européens.

- Le CF 6-80 de 25 à 30 tonnes de poussée dans lequel la part française varie de 10 à 20 % suivant les modèles.

Par ailleurs, la SNECMA est associée à hauteur de 25 % au programme GE 90, moteur de très forte poussée conduit par General Electric. Cette participation devrait assurer à bon niveau la présence du motoriste français sur ce créneau appelé à un développement important avec l'apparition des avions gros porteurs moyen long courrier de nouvelle génération. Ce créneau devrait représenter près des 2/3 en valeur du marché des moteurs neufs dans les 20 prochaines années.

En 1992, le chiffre d'affaires de la SNECMA pour les moteurs civils neufs s'est élevé à 8 milliards de francs, l'essentiel étant assuré par la production de moteurs CFM 56, avec 757 moteurs facturés en 1992.

La part nette des exportations civiles s'est élevée en 1992 à près de 9 milliards de francs si l'on ajoute aux ventes de moteurs les pièces de rechange.

Cette situation devrait marquer un certain retournement à partir de cette année, par suite des fortes réductions de cadences de production décidées par les avionneurs et de la baisse d'activité qui en résulte chez les motoristes.

Le tableau suivant fait le point sur le programme CFM 56 à la date du 30 juin 1993.

	CFM56-2	CFM 56-3	CFM 56-5A	CFM 56-5B	CFM 56-5C
Moteurs commandés	2 391	4 279	758	219	452
Moteurs livrés	2 231	3 117	711	5	144
Moteurs en carnet de commandes	160	1 162	47	214	308
Coût total de développement (MF courants)	3 380	1 034	2 470	900	3 270 ⁽¹⁾
Aides de l'Etat (MF courants)	2 339	690	1 850	0	1 970 ⁽¹⁾
Types d'avions équipés	DC 8 KC 135 AWACS	B 737	A 320	A 321 A 320	A 340

(1) Il s'agit d'une prévision du coût total du programme 5 C et de l'aide de l'Etat associée, dans l'attente de la clôture de cette opération fin 1994.

2. Les remboursements des avances

Les remboursements des avances ont lieu en parfaite transparence, conformément aux engagements réciproques de l'Etat et des sociétés intéressées. Les deux pages suivantes retracent les concours financiers de l'Etat et les remboursements effectués par les deux principales sociétés publiques aéronautiques françaises.

On remarquera une augmentation considérable du volume des remboursements effectués par Aerospatiale, soit 1.419 millions de francs en 1992 contre 500 millions de francs en 1990. Cette accélération brutale est liée notamment au succès des ventes d'Airbus A 320 : les premiers remboursements sur l'A 320 sont intervenus en 1991, conformément aux conventions en vigueur (241ème avion).

Concours financiers entre l'Etat et l'Aérospatiale

**Tableau récapitulatif des avances accordées
et des remboursements de l'Etat - Aérospatiale (programmes avions)**
(millions de francs)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Rembour- sements
1986	1 396	1 223	207,2
1987	1 254	1 353	298
1988	1 046	1 088	604
1989	1 222	1 181	606,4
1990	1 411	1 359	502,3
1991	1 394	1 312	666,7
1992	895	913	1.419
1993	838	882	
1994	893	900	

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

(millions de francs)

	A 300	A 310	A 320	ATR	Total de l'année
1987	97,6	200,4			298
1988	164,7	367,1		72,2	604
1989	228,7	310,8		66,9	606,4
1990	207,1	241,7		53,5	502,3
1991	287,7	256	71,2	51,8	666,7
1992	175,6	414,4	763	66	1.419

Concours financiers entre l'Etat et la S.N.E.C.M.A.

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

(millions de francs)

Années	CFM 56	GE 90	Total	Remboursements CFM
Avant 1989	5.541		5.541	1.546
1989	486	--	486	1.452
1990	769	--	769	507
1991*	446	247	693	284
1992	189	382	597	484
1993	246	600	847	np
1994	83	438	521	np
Total	7.760	1.167	9.427	4.284

*Après annulations de crédits

3. Les crédits de recherche

L'accord du GATT de juillet 1992 limite l'ancien système d'avances directes aux programmes aéronautiques, mais permet un soutien indirect, sous forme de crédits de recherche, qui doit désormais relayer l'ancien système.

Cet objectif de long terme est pourtant menacé par les contraintes budgétaires immédiates. En 1993, les crédits de recherche de base avaient fortement décliné, faisant craindre un désengagement de l'Etat, préjudiciable à l'avenir de la construction aéronautique civile française. Le projet de budget 1994 infirme partiellement cette hypothèse, dans la mesure où les principales dotations de recherche bénéficient de mesures positives significatives. Le volume total reste cependant inférieur à celui de 1992.

Les crédits de recherche ont évolué comme suit :

Crédits de recherche aéronautique

(en millions de francs)

	1991		1992		1993		1994	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Etudes et recherche de base (avions)	125	125	140	133	30	20	150	130
Développements technologiques probatoires (avions)	147	148	172	160	160	145	231	180
Plan d'action technologique (moteurs civils)	43	43	70	52	70	50	80	70
Total	275	276	482	345	260	215	461	387

Ce sursaut relatif en 1994 n'est cependant pas suffisant pour envisager l'avenir dans de bonnes conditions. D'une part, il fait suite à de très mauvaises années, aggravées de surcroît par des annulations de crédits en cours d'année, qui ne sont jamais rattrapées (cas de 200 millions de francs annulés en 1992 sur le moteur GE 90).

D'autre part, il permet de réduire les avances. C'est-à-dire le système classique de soutien à l'aéronautique, avant même que les Etats européens aient été dans l'obligation contractuelle de renoncer à ce système. Ce découplage paraît peu opportun : au moment même où s'engage une négociation capitale sur le G.A.T.T., ne pas utiliser les moyens légitimement accessibles équivaut à envoyer un signal que les européens renoncent d'eux-mêmes à leur système d'aide. On observera ainsi que le budget pour 1994 ne comporte aucune aide ni pour l'Airbus A 319, ce qui est relativement normal dans la mesure où l'A 321 était déjà financé hors crédits publics, ni pour le CFM 56 XXX5, nouveau moteur du Boeing 737 qui représente un marché très important pour le constructeur français.

Enfin, des divergences d'interprétation graves se sont fait jour à propos de l'accord de juillet 1992, sur le montant des aides en faveur de la recherche. Selon les termes de cet accord, les pouvoirs publics sont autorisés à injecter dans la recherche jusqu'à 3 % du chiffre d'affaire de l'aéronautique civile. Cette disposition était absolument centrale dans l'accord. Il apparaîtrait que la partie américaine ne compterait dans cette enveloppe que les "retombées directement identifiables" ce qui permettrait d'exclure les crédits militaires et crédits NASA affectés à la recherche aéronautique.

Ces divergences sont particulièrement graves pour l'avenir, car l'écart ne peut que se creuser entre l'Europe qui, en crédits de recherche, est loin d'atteindre la limite à laquelle elle a droit, et les États-Unis qui la dépassent déjà.

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

1. Les crédits

La politique de modernisation des services de météorologie s'est traduite par un important développement des activités facturées ; de ce fait, dans le cadre du budget général et selon la procédure des fonds de concours, la gestion des ressources propres est devenue de plus en plus problématique. Ceci a conduit le Gouvernement à transformer la Météorologie nationale en établissement public à caractère administratif par décret du 18 juin 1993.

Cette solution ne touche pas aux missions de base du service, ni au statut des agents ; en revanche, autorisant un rattachement rapide des recettes, elle permettrait, a priori, de gérer dans de meilleures conditions les ressources propres du futur établissement public à compter du 1er janvier 1994.

En revanche, cette réforme se traduit budgétairement par une présentation simplifiée à l'extrême, puisque les crédits ne sont plus ventilés par titre et chapitre, mais sont seulement répartis globalement entre deux subventions générales.

Crédits de météorologie 1994

		Part dans le total	Evolution 1994/1993
Subvention de fonctionnement ..	826,8	71,5 %	ns
Subvention recherche	82	7,1 %	ns
Sous-total fonctionnement	908,8	78,6 %	ns
Investissement	248,2	21,4 %	ns
TOTAL	1.157	100 %	ns

Les crédits de météorologie se montent à 1.157 millions de francs.

La transformation des services de météo en établissement public administratif conduit à une présentation des comptes totalement différente des années précédentes et ne permet pas d'établir une comparaison significative. Les crédits de fonctionnement ne sont plus détaillés par poste, mais sont seulement divisés en deux catégories :

- subvention de fonctionnement "hors recherche" - l'établissement comporte 3.578 emplois ;

- subvention de recherche. Le soutien du programme Meteostat représente près de 200 millions de francs.

La mission des services de météorologie nécessite, en effet, l'utilisation de technologies avancées telles la réception et le traitement des données satellitaires (METEOSAT), l'exploitation de modèles numériques sur ordinateur vectoriel à grande puissance (CRAY-2) et le recours aux nouveaux systèmes de transmission mis en oeuvre par les PTT (TRANSPAC - TELECOM 1).

2. L'article 60 du projet de loi de finances pour 1994

Cette transformation de la météorologie en établissement public à caractère administratif implique certains transferts de biens, droits et allégations, qui se trouvent autorisés par l'article 60 du projet de loi de finances pour 1994. Cet article est rattaché aux crédits de la météorologie. L'intervention de la loi est rendue nécessaire par le fait que les créances et les dettes seront transférées du budget de l'Etat vers l'établissement public.

Cet article, présenté ci-après, appelle les commentaires suivants :

Article 60

Transfert à l'établissement public Météo-France des droits et obligations de l'Etat au titre de la météorologie nationale

A compter du 1er janvier 1994, l'établissement public Météo-France est subrogé dans les droits et obligations détenus par l'Etat au titre de la météorologie nationale.

La subrogation de l'établissement public Météo-France dans les droits et obligations de l'Etat prévue à l'alinéa précédent ainsi que le transfert des biens de l'Etat à Météo-France prévus par l'article 20 du décret n° 93-861 du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo-France, ne donnent lieu à aucune indemnité ou perception d'impôts, droits ou taxes, ni à aucun versement au profit des agents de l'Etat d'honoraires ou des salaires prévus à l'article 879 du code général des impôts.

Commentaire :

-Le décret n° 93-861 du 18 juin 1993 a prévu la transformation de la direction de la Météorologie nationale en établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, et placé sous la tutelle du ministre chargé des Transports. Cet établissement est dénommé Météo-France.

Le présent article du projet de loi de finances pour 1994 tire les conséquences de la transformation de la direction de la météorologie en établissement public, en prévoyant que ce dernier est subrogé dans les droits et obligations de l'Etat, et qu'il n'acquittera aucun droit ou taxe à l'occasion du transfert à son bénéfice des biens, droits et obligations de l'Etat.

Le recours à la loi est rendu nécessaire par le fait que la subrogation de Météo-France dans les droits et obligations de l'Etat aura une incidence sur les créances et les dettes qu'il détient sur la météorologie nationale, puisque celles-ci seront transférées du budget de l'Etat vers l'établissement public.

L'exonération de toute indemnité, perception d'impôts, droits ou taxes à l'occasion de la subrogation est également du domaine de la loi. On rappellera toutefois que la subrogation n'entraîne pas d'effet sur

le budget de l'Etat pour l'année 1993, car Météo-France deviendra un établissement public un mois après l'installation de son conseil d'administration. Celui-ci est convoqué pour le 2 décembre 1993. Les missions dévolues à la direction de la météorologie nationale continueront d'être assurées par cette direction jusqu'à la fin de l'année.

L'article 20 du décret du 18 juin 1993, auquel le présent article se réfère pour le transfert des biens de l'Etat à Météo-France, dispose que ces biens seront remis en toute propriété, à titre gratuit, en ce qui concerne les biens meubles, et en dotation, conformément aux dispositions de l'article R 81 du code du domaine de l'Etat, en ce qui concerne les immeubles.

Le décret a maintenu les missions de l'ancienne direction en assignant à Météo-France un rôle général de surveillance de l'atmosphère, de l'océan superficiel et du manteau neigeux, et en lui confiant l'exercice des attributions de l'Etat en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens.

La transformation de la direction de la météorologie en établissement public doté de l'autonomie financière permettra une gestion plus souple des activités météorologiques. Celles-ci ne s'apparentent plus à des tâches régaliennes et s'accommodent mal des règles budgétaires s'appliquant aux administrations d'Etat. La météorologie répond à la demande d'usagers multiples, leur fournissant des prestations de plus en plus variées. Elle a certes besoin des concours de l'Etat pour le financement de ses équipements lourds, mais doit pouvoir disposer directement et régulièrement au cours de l'année des recettes de son activité commerciale.

L'organisation de Météo-France obéira à la structure classique des établissements publics administratifs, avec un directeur général et un conseil d'administration au sein duquel siègeront huit représentants de l'Etat, quatre personnalités choisies pour leur compétence et six représentants élus du personnel.

Le statut d'établissement public donnera à Météo-France une souplesse accrue dans la gestion des crédits. Météo-France recevra de façon globale de l'Etat, la subvention qui lui sera allouée, ainsi que la part météorologique des redevances de route et de services terminaux.

Réunie le 21 octobre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du transport aérien et de la météorologie pour 1994 (budget de l'équipement, des transports et du tourisme II. Transports 4. Transport aérien et 5. Météorologie).

Elle a décidé de laisser le budget annexe de l'aviation civile pour 1994, à l'appréciation du Sénat.