

N° 92  
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

---

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 1992* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

---

ANNEXES N°s 26, 27 ET 41

**ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET ESPACE**

**II - Transports : 4. Transport aérien et espace**

**III - Météorologie**

**AVIATION CIVILE**

*Rapporteur spécial : M. Marcel FORTIER*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gotschy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Mazeret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Peltarin, René Regnaud, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 21), 2258 (tome III), 2260 (tome VIII)  
et T.A.533

Sénat : 91 (1991-1992)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS .....</b>	<b>5</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIERE PARTIE - LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE .....</b>	<b>9</b>
<b>I - PRESENTATION DES CREDITS. ....</b>	<b>9</b>
<b>A. PRESENTATION GENERALE .....</b>	<b>9</b>
1. Les grandes masses budgétaires .....	9
2. Présentation des actions .....	10
<b>B. BAAC 1992 - SECTION "EXPLOITATION" .....</b>	<b>11</b>
1. Les recettes .....	12
2. Les dépenses .....	12
<b>C. BAAC 1992 - SECTION "OPERATIONS EN CAPITAL" .....</b>	<b>15</b>
<b>II - OBSERVATIONS SUR LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE</b>	<b>16</b>
<b>A. OBSERVATIONS SUR LA PROCEDURE .....</b>	<b>16</b>
1. L'effet sur les masses budgétaires .....	16
2. Le BAAC est l'occasion d'augmenter les prélèvements .....	17
3. Le recours à l'emprunt .....	18

**Pages**

<b>B. OBSERVATIONS SUR LE FINANCEMENT</b> .....	<b>18</b>
1 La taxe de sûreté-sécurité .....	18
2 Les autres majorations pesant sur les compagnies aériennes .	24
3 L'accroissement des charges pesant sur les constructeurs ....	28
<b>C. OBSERVATIONS SUR LES DEPENSES DU BUDGET ANNEXE</b> .....	<b>31</b>
1 Les personnels .....	31
2 Les investissements .....	34
3 La formation aéronautique .....	36
<b>D. OBSERVATIONS SUR LES RESULTATS</b> .....	<b>38</b>
1 Les motifs de satisfaction .....	38
2 Les motifs d'inquiétude .....	39
 <b>DEUXIEME PARTIE : LES CREDITS "TRANSPORTS AERIENS</b>	<b>45</b>
<b>DANS LE BUDGET GENERAL</b> .....	<b>.....</b>
 <b>A. PRESENTATION GENERALE</b> .....	<b>45</b>
1. Les grandes masses budgétaires .....	45
2. Le contentieux sur les soutiens publics .....	49
<b>B. LA SITUATION DE L'AERONAUTIQUE CIVILE</b> .....	<b>54</b>
1. Les principaux résultats .....	54
2 Airbus .....	55
3 Snecma .....	58
 <b>TROISIEME PARTIE : LES CREDITS DE METEOROLOGIE</b>	<b>61</b>
<b>DANS LE BUDGET GENERAL</b> .....	<b>.....</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La Commission rappelle qu'elle a approuvé l'année dernière le principe de la création d'un budget annexe de l'aviation civile, par extension du champ de l'ancien budget annexe de la navigation aérienne.

2. La Commission conteste en revanche les réformes de financement du nouveau budget annexe :

- elle s'oppose à la nouvelle majoration - la 2e en deux ans - de la taxe de sûreté, qui, sous l'apparence de motifs sécuritaires, constitue simplement une ressource de poche destinée à équilibrer le budget annexe ;

- elle s'oppose également aux autres majorations des redevances de route et des redevances pour services terminaux et au paiement des prestations que l'Etat impose aux constructeurs.

3. La Commission considère que ces majorations pénalisent avant tout les compagnies françaises dans un contexte particulièrement difficile.

4. La Commission estime que les pouvoirs publics ne peuvent imposer au groupe Air France des mesures de rigueur et des efforts de gestion que l'administration ne s'impose pas elle-même. Elle critique notamment les créations de postes destinées à la mise en place du budget annexe qui seront en fait financées par le nouveau groupe. Elle considère que ces initiatives sont incohérentes avec les objectifs assignés au groupe Air France.

Pour l'ensemble de ces motifs, la Commission a décidé de ne pas proposer au Sénat l'adoption du budget annexe de l'aviation civile

5. La Commission s'inquiète vivement du développement du contentieux aéronautique avec les Etats-Unis. Elle rappelle que les avances remboursables financent également des programmes franco-américains et que les remboursements effectués par les sociétés françaises s'effectuent dans la plus parfaite transparence et conformément aux engagements qui les lient à l'Etat.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Réunie le 16 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen du budget annexe de l'aviation civile et des crédits du transport aérien et de la météorologie pour 1992 sur le rapport de M. Ernest Cartigny en remplacement de M. Marcel Fortier, rapporteur spécial.

Après que M. Ernest Cartigny ait présenté les crédits et formulé ses observations, la Commission a décidé :

- de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget annexe de l'aviation civile pour 1992 ;

- de proposer au Sénat d'adopter les crédits du transport aérien et de la météorologie pour 1992. (budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace II. Transports : 4 . Transport aérien et espace, et III. Météorologie).

## PREMIÈRE PARTIE

### LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE POUR 1992

#### I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

##### A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

##### 1. Les grandes masses budgétaires

La création d'un budget annexe de l'aviation civile (BAAC) a été décidée par l'article 90 de la loi de finances pour 1991. Le budget pour 1992 est la première année d'application de ce nouveau budget, qui a été conçu et se présente comme une extension de l'ancien budget annexe de la navigation aérienne (BANA) à l'ensemble des activités liées directement au transport aérien.

Le budget annexe s'élève à 5.667 millions de francs.

#### Budget annexe de l'aviation civile

=

Budget annexe de la  
navigation aérienne  
(personnel et infrastructures  
du contrôle aérien)

+

Infrastructures aéroportuaires  
Sûreté  
Formation et contrôle des pilotes  
Moyens de fonctionnement

Ce budget présente les caractéristiques de tout budget annexe avec, d'une part, un financement assuré par des ressources propres affectées, complétées par le recours à l'emprunt, d'autre part,

une présentation comptable harmonisée avec une section d'exploitation et une section d'investissement.

**Budget de l'Aviation civile - Tableau récapitulatif - 1992**

*(en millions de francs)*

Recettes				Dépenses			
Recettes	Montant 1991	Montant 1992	Variation 1991/1992	Dépenses	Montant 1991	Montant 1992	Variation 1991/1992
Ressources propres	3 634,6	4 816,7	+ 39,5 %	d'exploitation (DO)	3 149,7	4 336,9	+ 37,7 %
Subvention		253					
Emprunt	492	598,6	+ 21,7 %	en capital CP (AP)	976,9 (1 031)	1 330,4 (1 449,7)	+ 36,2 % + 40,6 %
<b>Total</b>	<b>4 126,6</b>	<b>5 667,3</b>	<b>+ 37,3 %</b>	<b>Total (DO + CP)</b>	<b>4 126,6</b>	<b>5 667,3</b>	<b>+ 37,3 %</b>

## 2. Présentation des actions

Le BAAC a été construit autour du BANA : l'activité navigation aérienne demeure l'épine dorsale du nouveau budget annexe, avec 63 % du total des dépenses.

**BAAC 1992**  
**Répartition des actions**

*(en millions de francs)*

Actions	Dépenses ordinaires (1er section)	Crédits de paiement (2ème section)	Total	Part dans le total
Direction générale	1 267,7	224,6	1 492,3	26,3 %
Navigation aérienne	2 761,6	815	3 576,6	63,1 %
Contrôle technique	9,6	3,2	12,8	0,2 %
Formation aéronautique	214	50,8	204,8	4,7 %
Bases aériennes	84,1	236,7	320,8	5,7 %
<b>Total</b>	<b>4 337</b>	<b>1 330,3</b>	<b>5 667,3</b>	<b>100 %</b>

**Description des principales mesures nouvelles par actions**

**Navigation aérienne** : création de 96 emplois (en application du protocole d'accord du 10 juillet 1991) + poursuite du plan d'investissement (radars).

**Direction générale** : Nombreux mouvements et transformations d'emplois, modernisation de l'administration (création d'un directeur des ressources humaines), créations de 27 emplois pour mise en place du BAAC.

**Contrôle technique et formation aéronautique** : création de 8 postes pour la certification des aéronefs ; poursuite du plan de formation des pilotes ; diminution des subventions aux aéroclubs ( de 9,2 millions de francs en 1991 à 7,4 millions de francs en 1992).

**Equipements aéroportuaires** : poursuite du programme de sûreté (voir ci-après), financement des contrats du Plan (aéroports régionaux).

**B. BAAC 1992 - SECTION "EXPLOITATION"**

Le BAAC bénéficiera de 5.068 millions de francs de recettes en 1992. Compte tenu de la dotation aux amortissements, les



dépenses nettes de fonctionnement s'élèvent à 4.327 millions de francs.

### **1. Les recettes**

• La progression très sensible des ressources propres affectées au nouveau BAAC par rapport à l'ancien BANA de 1991, soit + 21,6 %, est le résultat de trois phénomènes complémentaires :

- un effet volume, lié au maintien d'une progression du trafic contrôlé. Si les résultats des compagnies ont baissé en 1991, le trafic contrôlé, lui, n'a guère fléchi ; il devrait reprendre en 1992, au rythme de 4 % ;

- un effet prix, lié à une augmentation tarifaire importante (voir ci-après) ;

- l'affectation au nouveau BAAC de l'ancienne taxe de sûreté, dont les tarifs augmentent très sensiblement en 1992.

• En outre, le BAAC incorpore une subvention d'équilibre à hauteur de 253 millions de francs.

A noter toutefois que le BANA avait, lui aussi, bénéficié d'une subvention d'équilibre, la première année de sa création, en 1985. Cette subvention, très supérieure à l'actuelle subvention du BAAC (439 millions de francs), avait pratiquement disparu deux ans plus tard grâce, il est vrai, à la croissance exceptionnellement forte du trafic aérien au cours de la période.

### **2. Les dépenses**

Sur le plan comptable, le total des dépenses brutes se monte à 5.068 millions de francs. Il inclue cependant une importante dotation aux amortissements de 731 millions de francs. Le solde net est donc de 4.337 millions de francs.

Cette masse financière se divise en deux parties distinctes.

- L'ancien BANA forme l'ossature du nouveau budget (63 % du total). Les dépenses sur ce poste augmentent sensiblement sous l'effet de mesures diverses :

. La revalorisation significative des frais de personnels liés aux recrutements et modifications du régime indemnitaire décidé par le protocole du 4 octobre 1988, et celui du 10 juillet 1990. Le dernier protocole comporte notamment la mise en place de nouveaux statuts de corps d'ingénieurs de contrôle et de navigation aérienne, et de très nombreuses transformations d'emploi liées à des repyramidages.

. Un relèvement significatif des crédits affectés aux organismes extérieurs concourant au contrôle aérien ou complémentaires des services français de contrôle aérien. Il s'agit pour l'essentiel d'Eurocontrol, du centre de contrôle de Genève, de l'aéroport de Paris et des services de météorologie. L'ensemble des prestations des organismes extérieurs représente 796 millions de francs.

. Une augmentation très significative des frais financiers dus aux emprunts contractés en 1989-1990. Les frais financiers passent de 125 millions de francs en 1991 à 162 millions de francs en 1992.

- Les autres actions inscrites dans le budget des transports en 1991 se sont ajoutées au BANA, à savoir, les dépenses de fonctionnement, les dépenses de la direction générale de l'aviation civile et les dépenses de formation aéronautique. A compter de 1992, tous les personnels de l'aviation civile sont pris en charge par le BAAC à l'exception des personnels de la météorologie.

**BAAC 1992**  
**Section exploitation**  
**(Chiffres arrondis - millions de francs)**

Recettes			Dépenses		
Recettes	Montant (MF) 1992	Part dans le total	Dépenses	Montant (MF) 1992	Part dans le total
Redevance de route	3 240	63,9 %	Personnel	2.608	51,5 %
Redevance pour services terminaux	840	21,6 %	organismes extérieurs	796	15,7 %
Autres recettes propres	186	3,7 %	autres charges de gestion	771	15,2 %
Taxe de sûreté	550	10,8 %	charges financières	162	3,2 %
Subvention d'exploitation	253	5 %	Dotation aux amortissements	732	14,4 %
<b><u>TOTAL</u></b>	<b>5.069</b>	<b>100 %</b>	<b><u>TOTAL BRUT</u></b>	<b>5.069</b>	<b>100 %</b>
			Virement à la section "capital"	732	
			<b><u>TOTAL NET</u></b>	<b>4.337</b>	

**C. BAAC 1992 - SECTION "OPÉRATIONS EN CAPITAL"**

Grâce à des ressources propres élevées, le BAAC poursuit un programme ambitieux d'équipement tout en conservant un taux d'autofinancement élevé, supérieur à 50 %. Le niveau d'emprunt augmente toutefois sensiblement (598 MF)

L'essentiel porte sur l'équipement proprement dit (stations radar), tandis que les charges financières (remboursements) progressent par suite du remboursement des emprunts contractés les années antérieures.

**BAAC 1992**  
**Section "Opérations en capital"**  
 (Tableau récapitulatif)

Recettes			Dépenses		
Recettes	Montant (MF)	Part dans le total	Dépenses	Montant (MF)	Part dans le total
Autofinancement	731,7	55 %	Equipement et recherche	1.106,9	83,2 %
Emprunt autorisé	598,6	45 %	Amortissement et intérêts	200,6	15,1 %
			Subventions	22,9	1,7 %
<b>Total</b>	<b>1.330,4</b>		<b>Total</b>	<b>1.330,4</b>	<b>100</b>

## II - OBSERVATIONS SUR LE BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

### A. OBSERVATIONS SUR LA PROCÉDURE

La création du budget annexe est une opération hautement profitable pour le budget général.

#### 1. L'effet sur les masses budgétaires

La création du BAAC a un effet notable sur les masses budgétaires. Elle permet de diminuer apparemment les dépenses du budget général et de limiter le déficit budgétaire. Les chiffres avancés par le gouvernement pour la progression des dépenses publiques et le déficit, sans être faux, sont cependant quelque peu tronqués. Il convient de réintroduire le BAAC dans les équilibres budgétaires. Les mouvements de crédit s'établissent comme suit :

#### CONSÉQUENCES POUR LE BUDGET GÉNÉRAL DE LA DÉBUDGÉTISATION DU BAAC

##### 1. Allègement des dépenses du budget général

Transferts directs .....	2.900 MF
+ Mesures nouvelles appliquées aux crédits transférés .....	+ 216 MF
- Dépenses supplémentaires (subventions) .....	- 253 MF
Soit .....	2.863 MF

##### 2. Diminution de ressources

Suppression des transferts du BANA .....	1.845 MF
- Nouveau transfert météo .....	- 290 MF
- Nouveau transfert pensions ouvriers .....	- 48 MF
+ Affectation au BAAC de la taxe de sûreté	+ 550 MF
Soit .....	2.057 MF

**Total solde 806 millions de francs**

## **2. Le BAAC est l'occasion d'augmenter les prélèvements :**

*Les hausses pesant sur les taxes et redevances sont considérables et le plus souvent injustifiées ou excessives*

Toutes les recettes affectées au budget annexe vont être sensiblement augmentées. On peut s'interroger sur l'opportunité d'un tel mouvement, dans le contexte même du transport aérien français, tout particulièrement perturbé cette année par des événements propres à notre pays (difficile émergence du groupe Air France, recomposition sensible du paysage du transport aérien).

De surcroît, il apparaît peu admissible qu'un effort de productivité soit demandé -avec raison- à la compagnie nationale, et que, dans le même temps, on lui impose des surcharges fiscales. Ces questions sont développées ci-après.

## **3. Le recours à l'emprunt est largement utilisé**

La faculté de recours à l'emprunt, qui est l'une des justifications de la création d'un budget annexe, est largement utilisée. Après des gestions particulièrement favorables en 1987 et 1988, les opérations en capital du BANA ont été approximativement financées pour moitié par emprunts et pour l'autre moitié par autofinancement (sur ressources provenant de la section d'exploitation du budget annexe).

Votre commission s'inquiète toutefois de l'utilisation véritable de ces emprunts. Dans une réponse au questionnaire budgétaire, il est en effet indiqué que *"compte tenu du fait que de très importantes dépenses, en particulier le reversement au titre des dépenses de personnel, n'interviennent qu'en fin de gestion, la réalisation de l'emprunt annuel n'intervient lui-même qu'en fin de gestion"*, ce qui tendrait à prouver que l'emprunt a en réalité financé également les charges de gestion et pas seulement les dépenses en capital.

En 1992, l'autofinancement a été maintenu à un niveau élevé, soit 55 % des besoins de financement.

Les caractéristiques intra-annuelles de la gestion de trésorerie de ce BAAC seront différentes de celles du BANA, en particulier du fait que les traitements des personnels seront directement assurés par ce budget. Il conviendra donc d'envisager des

formules d'emprunt à la fois plus précoces en gestion et plus réparties sur la durée d'une gestion.

Le budget 1992 prévoit le recours à l'emprunt à hauteur de 598 millions de francs, soit un niveau encore jamais atteint par l'ancien BANA.

Le tableau de financement des dépenses en capital du budget annexe s'établit comme suit :

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>A FINANCER</b>							
Investissements	300,000	369,990	382,706	414,395	535,000	610,000	809,700
Remboursements	132,000	155,530	160,730	139,758	157,987	156,057	167,272
Total des emplois	432,000	525,520	543,436	554,153	692,987	766,057	976,912
<b>FINANCEMENTS</b>							
Autofinancement	181,000 (42 %)	237,400 (45 %)	543,436 (100 %)	554,153 (100 %)	376,737 (54 %)	392,012 (51 %)	485,000 (50 %)
Emprunts	251,000 (58 %)	288,120 (55 %)			316,250 (46 %)	374,045 (49 %)	491,972 (50 %)
	432,000	525,520	543,436	554,153	692,987	766,987	976,972

## B. OBSERVATIONS SUR LE FINANCEMENT

Le financement du nouveau budget annexe donne lieu à des hausses de tarifs des taxes et redevances considérables souvent injustifiées et contestables.

### 1. La taxe de sûreté-sécurité

En application de l'article 125 de la loi de finances pour 1991, l'actuelle taxe de sûreté est affectée au budget annexe. Elle prendra le nom de taxe de sûreté-sécurité. Le transfert s'accompagne d'un nouveau relèvement tarifaire moyen et injustifié. Ce relèvement a été prévu par l'article 37 du projet de loi de finances.

Cet article a été examiné par M. Roger Chinaud, rapporteur général. Il est proposé de reprendre l'essentiel de son argumentation (1).

L'article 37 du projet de loi de finances vise à majorer, pour la seconde fois en deux ans, la taxe de sûreté sur les aéroports et à améliorer son recouvrement.

*a) Le régime de la taxe de sûreté*

• **Le régime antérieur**

La taxe de sûreté, dont le régime est codifié par l'article 302 bis du Code Général des Impôts, a été créée en 1987 et modifiée quatre fois en six ans.

1987 - La taxe est instituée par la loi de finances pour 1987 (article 41) pour une durée de deux ans. Dans cette période particulièrement troublée par la menace d'actes terroristes, la taxe est destinée à financer "la réalisation d'équipements affectés à la sûreté des passagers dans les aéroports".

1989 - La taxe est pérennisée par la loi de finances pour 1989 (article 37), sans toutefois que son tarif soit relevé.

1990 - Le tarif de la taxe est doublé par la loi de finances pour 1990 (article 34).

1991 - La loi de finances pour 1991 (article 25) pose le principe de l'affectation de la taxe de sûreté au futur budget annexe de l'aviation civile.

1992 - Le présent projet de loi propose un changement d'appellation, une réforme du recouvrement et une nouvelle majoration de la taxe.

La taxe de sûreté est assise sur le nombre de passagers embarqués en France. Elle s'ajoute au prix du billet payé par les passagers du transport aérien. Tarifs et produit de la taxe de sûreté s'établissent comme suit :

**Taxe de sûreté**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Tarif</b>						
Passager vol international	5 F	5 F	5 F	10 F	10 F	15 F
Passager vol intérieur et DOM-TOM	3 F	3 F	3 F	6 F	6 F	10 F
Produit escompté (source PLF)	69 MF	130 MF	150 MF	320 MF	315 MF	550 MF
Recouvrement (source questionnaires budgétaires)	62 MF	92 MF	92 MF	273 MF		



• **Les dispositions du présent article**

*1ère modification - La terminologie*

La "taxe de sûreté" devient "taxe de sécurité et de sûreté".

Il était jusqu'alors d'usage de distinguer entre la sécurité, qui concerne, en aviation civile, la sécurité du trafic, (nombre d'incidents survenus au cours des vols aériens, ou "Airmiss" susceptibles d'entraîner des collisions), et la "sûreté" qui concerne les préparations des vols, et tout le dispositif de contrôle au sol (portiques de détection, fouilles...). Bien que les deux actions soient totalement indépendantes, les appellations prêtaient à confusion dans l'esprit des passagers. Dans le langage courant, le concept de sécurité est clair, il englobe celui de sûreté, mal perçu, mal connu.

Le projet de loi prend acte de cette situation en créant une taxe de "sécurité et de sûreté".

*2ème modification - Le mode de recouvrement*

L'ancienne taxe de sûreté, était perçue par la direction générale des impôts dans les mêmes conditions, et en même temps que la T.V.A.. Ce régime ne permettait pas un recouvrement convenable de la taxe. En effet, d'une part, les masses en jeu étaient différentes, et bien souvent, la modeste taxe de sûreté était incluse dans le produit total de la T.V.A. D'autre part, les mécanismes mêmes de perception de la T.V.A. (avec les règles de récupération, d'imputation de T.V.A. antérieurement perçue, sur les nouveaux produits taxables), ne permettaient pas un recouvrement correct de la taxe de sûreté : le remboursement de la T.V.A. s'imputait en fait, parfois, sur le produit de la taxe de sûreté, qui par conséquent n'était pas perçue.

Ce régime est totalement modifié par le projet de loi :

Le recouvrement est opéré par les services de la Direction générale de l'aviation civile (D.G.A.C.). La compagnie déclare à la D.G.A.C. le nombre de passagers embarqués le mois précédent et verse le montant correspondant. La D.G.A.C. est habilitée à effectuer des contrôles sur place. Un avis est alors adressé à l'entreprise qui peut se faire assister par un Conseil. Les corrections et sanctions sont notifiées à l'entreprise qui dispose de 30 jours pour présenter ses observations. A l'issue de cette phase d'examen, la D.G.A.C. émet un titre exécutoire, assorti, le cas échéant, de pénalités prévues par les articles 1728 et 1729 du C.G.I. (intérêts de retard, plus majoration de 40 % en cas de mauvaise foi établie, et 80 % en cas de manoeuvre frauduleuse).

A défaut de déclaration dans les délais, il est procédé à une taxation d'office calculée sur le nombre de sièges offerts (et non plus sur le nombre de passagers). La compagnie peut toutefois échapper à la tarification d'office si elle rattrape son retard et verse sa contribution dans les 30 jours qui suivent notification du titre exécutoire.

Un amendement adopté par l'Assemblée nationale précise d'ailleurs que les sanctions prévues ci-dessus ne peuvent être mises en recouvrement qu'après un délai de 30 jours à compter de leur notification.

### *3ème modification - Le relèvement des tarifs*

Les tarifs proposés s'établissent comme suit :

- Vols internationaux : 15 francs par passager embarqué (au lieu de 10 francs actuellement).

- Autres vols : 10 francs par passager embarqué (au lieu de 6 francs actuellement).

#### *b) Commentaires - observations*

Le Sénat, sur proposition de la Commission des Finances, s'était opposé en 1989 au doublement de la taxe de sûreté. Cette opposition se fondait sur deux motifs : d'une part, la taxe était mal perçue et pesait, de fait, sur les seules compagnies françaises ; d'autre part, les dépenses de sûreté étaient très inférieures au produit de la taxe.

#### • Sur le recouvrement

La modification proposée par le projet de loi de finances lève le premier obstacle. En dépit des engagements publics des différents ministres intéressés, les chiffres reproduits dans le tableau précédent indiquent parfaitement que le recouvrement de la taxe ne s'est guère amélioré. En 1989, le produit réel de la taxe ne représente que 61 % du produit escompté. En 1990, le taux de recouvrement passe à 85 % mais les trois compagnies qui constituent aujourd'hui le groupe Air France assurent 72 % du total (198 MF sur 273 MF recouvrés). Il semble donc se confirmer que certaines compagnies étrangères échappent toujours à la taxe. Il a fallu attendre deux ans pour que les arguments du Sénat soient, sur ce point, pris en compte.

Le nouveau régime proposé paraît satisfaisant. La Direction générale de l'aviation civile est une administration puissante, qui suit parfaitement les compagnies aériennes. Les redevables, de leur côté, sont des professionnels qui connaissent bien leur autorité de tutelle. Par ailleurs, la taxation d'office basée sur les sièges offerts et non sur les passagers embarqués, est une menace supplémentaire qui devrait accélérer les paiements.

Le recouvrement de la taxe devrait donc être sensiblement amélioré. Cet aménagement devrait, à lui seul, éviter la majoration des tarifs.

#### • Sur la majoration

La nouvelle majoration reste aussi suspecte que la précédente. Elle appelle deux observations :

**1. Les dépenses de sûreté sont très inférieures aux recettes correspondantes.**

En 1990, dernière année connue, le produit escompté de la taxe était de 320 millions de francs.

Une interrogation demeure sur l'affectation effective de la taxe.

Dans une réponse à une question écrite posée par M Pierre Laffite, M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer précise que « la dotation budgétaire destinée à financer le programme de sûreté s'est élevée à 135 millions de francs » (2).

(2) JO questions écrites - Sénat - 5 septembre 1991 p. 1890.

Ce chiffre, incontestable puisque publié au Journal officiel, correspond à moins de la moitié du produit de la taxe (42 % du produit théorique, 49 % du produit réel).

Les réponses aux questionnaires budgétaires donnent toutefois des évaluations légèrement supérieures, soit 157,5 millions de francs en 1990, 160 millions de francs en 1991, mais toujours très en deçà du produit de la taxe.

Le tableau ci-dessous indique les articles et chapitres de rattachement des dépenses de sûreté depuis l'institution de la taxe :

	1987	1988	1989	1990	1991
Chap. 53-23 art. 11	14	15	16	44	40
Chap. 53-23 art. 31	59	67	95	93	104
Chap. 53-23 art. 32	10	8	6	3	10
Chap. 53-23 art. 40				16	4,5
Titre VI	24	1	3	1,5	1,5

<b>Chap. 53-23 art. 11</b>	Travaux et installations d'intérêt national effectués sur les aérodromes et hors aérodrome (métropole)
<b>Chap. 53-23 art. 31</b>	Travaux et installations destinés à la mise en oeuvre des mesures de sûreté sur les aérodromes et hors aérodrome (métropole)
<b>Chap. 53-23 art. 32</b>	Travaux et installations destinés à la mise en oeuvre des mesures de sûreté sur les aérodromes et hors aérodrome (outre-mer)
<b>Chap. 53-23 art. 40</b>	Logements familiaux du personnel en poste outre-mer (crédits utilisés pour le logement des gendarmes des transports aériens et des appelés affectés à des tâches de sûreté)

En 1992, la situation est la suivante : le produit escompté de la taxe est de 550 millions de francs. Les dépenses de sûreté ne sont plus individualisées au sein du nouveau budget annexe de l'aviation civile, ce qui rend l'appréciation plus difficile encore. Mais l'ensemble des crédits affectés aux bases aériennes (c'est-à-dire y compris les dépenses des équipements aéroportuaires qui n'ont rien à voir, ni de près, ni de loin avec la sûreté) ne représentent que 321 millions de francs.

Les dépenses de sûreté sont ainsi sans commune mesure avec les recettes qui sont perçues à cet effet.

La situation deviendrait pire encore si, comme il en est question, les services de police se désengageaient des missions de sûreté qu'elles assurent aujourd'hui dans les aéroports.

**Le paradoxe serait donc total, avec une taxe de sûreté qui augmente, des crédits d'équipement qui régressent, et des personnels qui se retirent !**

## **2. Cette majoration est également critiquable dans le contexte même du transport aérien français.**

- La taxe de sûreté n'existe pas (ou pas encore car il existe en effet des projets de création) dans la plupart des aéroports européens. A Francfort, la sûreté est partagée entre le Land, l'Etat et l'aéroport, le financement provient donc du budget fédéral, des impôts locaux, et d'une partie de la redevance d'atterrissage.

A Rome, la sûreté est prise en charge par l'Etat, et financée par conséquent sur les recettes du budget général.

A Londres, la taxe de sûreté a été supprimée, les dépenses sont financées par l'Etat et les redevances aéronautiques générales.

A noter que, malgré l'absence de taxe spécifique, les dépenses de sûreté acquittées par les grands aéroports européens sont tout à fait comparables aux dépenses françaises : 180 MF à Francfort, 300 MF à Londres...

- Cette proposition de majoration de taxe se cumule avec d'autres relèvements. Les impositions pesant sur les compagnies aériennes devraient augmenter très sensiblement en 1992.

Ainsi, outre la taxe de sûreté, les augmentations -prévues- de redevances de navigation aérienne sont considérables : le taux de redevance de route serait en hausse de 7,8 % par rapport à 1991, celui de la redevance d'approche, de 14,4 %. En outre, le Parlement devrait être saisi d'un projet de loi relatif à la création d'une taxe contre le bruit.

Les conséquences financières sont tout à fait importantes : pour Air Inter, la part des taxes et redevances affectée au budget de l'aviation civile passera de 4% du chiffre d'affaires en 1986 à 10 % en 1990 et 12,70 % en 1992. En outre, l'impact sur le prix de billet, même modeste, n'est pas neutre (10 F pour un prix de billet moyen de 550 F), notamment s'agissant de tarifs promotionnels.

- Enfin, cette batterie de hausses intervient dans un contexte particulièrement fragile pour le transport aérien.

En définitive, cette mesure se veut politiquement acceptable, grâce à l'"habillage sécuritaire" et financièrement indolore ; mais la réalité est différente.

La nouvelle disposition n'a pas d'autre objet que de tenter de boucler un budget par une ressource de poche.

Pour toutes ces raisons, le Sénat, sur proposition de sa commission des finances, a adopté un amendement visant à supprimer la majoration de la taxe.

## **2. Les autres majorations pesant sur les compagnies aériennes**

L'ensemble des taxes et redevances à la charge des compagnies, et affecté à l'Etat afin de financer le budget annexe de l'aviation civile, connaissent des hausses sensibles.

### *a) Les majorations*

Deux cas peuvent être évoqués.

#### • Les redevances :

Ainsi, outre la taxe de sûreté, les augmentations -prévues- de redevances de navigation aérienne sont considérables : le taux de redevance de route serait en hausse de 7,8 % par rapport à 1991, celui de la redevance d'approche, de 14,4 %. Il faut toutefois rappeler que, contrairement à la taxe de sûreté, les redevances de route, qui financent 57 % du total du budget annexe, sont parfaitement perçues auprès de l'ensemble des compagnies, y compris des compagnies étrangères qui effectuent des survols du territoire national et que cette hausse est, par conséquent, en partie financée en devises. En revanche, la redevance d'approche s'applique par définition aux seules compagnies qui décollent et atterrissent sur les aéroports français et pèse par conséquent, de fait, avant tout sur les compagnies françaises.

#### • La taxe contre le bruit :

Cette taxe n'a pas encore été instaurée. Un projet est en préparation, qui devrait être examiné par le Parlement lors de la prochaine session parlementaire. Cette création mettrait un terme au débat relatif à la nature juridique de la taxe parafiscale (instituée par le décret n° 73-193 du 13 février 1973), remplacée en 1984 par une redevance pour atténuation de nuisances phoniques (décrets n°s 84-28 et 84-29 du 11 janvier 1984).

Cette réglementation était devenue inapplicable depuis fin 1987 en raison de son annulation par le Conseil d'Etat en raison de la contestation du caractère de redevance du prélèvement financier effectué.

Un projet est en préparation pour créer par conséquent une taxe destinée à atténuer les nuisances phoniques. Cette taxe nouvelle, qui alimentera très certainement le budget annexe, pèsera par conséquent sur les compagnies aériennes à compter, au plus tard, de 1993.

*b) Les observations*

Ces hausses, conjuguées, comme on l'a vu, avec le relèvement de la taxe de sûreté, appellent de sérieuses réserves de la part de votre Commission des finances.

• Les compagnies françaises, au premier rang desquelles, notamment, les compagnies du groupe Air France, sont les plus pénalisées par ces relèvements tarifaires.

Les chiffres doivent être rappelés.

Les compagnies du groupe Air France versent 19 % du total de la redevance de route, mais 55 % du total de la redevance d'atterrissage, et 72 % du total de la taxe de sûreté. On remarquera que si la redevance de route augmente de 8 %, la redevance pour services terminaux augmente de 14,4 % et la taxe de sûreté de 50 ou 66 % selon les destinations : les hausses les plus importantes portent sur les taxes et redevances qui pèsent le plus sur les compagnies du nouveau groupe.

**Part du Groupe Air France  
dans les ressources propres du budget annexe**  
(millions de francs)

	Produit total	Contribution du groupe Air France	Contribution du groupe Air France en %
Taxe de sûreté	273	198	72 %
Redevance de route	2.435	470	19 %
Redevance pour services terminaux	677	375	55 %
<b>Total</b>	<b>3.385</b>	<b>1.043</b>	<b>31 %</b>

• Ces hausses pénalisent avant tout le transport aérien intérieur

Le niveau atteint par les différentes taxes est désormais significatif, tant en valeur qu'en proportion. Certes, le passager de première classe sur un vol Paris-Tokyo (46.240 F. aller et retour) ne se rendra guère compte de l'impact d'une taxe de sûreté de 15 francs ...

La situation des lignes intérieures d'Air Inter est totalement différente. Le prix moyen du billet est de l'ordre de 550 F. Le tarif minima peut descendre jusqu'à 225 F. (Paris-Strasbourg - tarif enfant - Vol T). Une taxe de 10 F. sur le prix du billet n'est alors pas négligeable et contraire à toute la politique promotionnelle de la compagnie.

En 1992, l'ensemble des taxes affectées à l'Etat représentera 12,7 % du chiffre d'affaires hors taxe. Ce prix est considérable. L'ensemble des taxes et redevances aéronautiques versées par Air Inter est donné dans le tableau ci-après.

REDEVANCES ET TAXES AERONAUTIQUES VERSEES PAR AIR INTER DEPUIS 1985 (MONTANTS ENMF)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 estimé	1992 estimé
<b>AEROPORTS</b>								
Atterrissage	160.7	157.7	178.5	202.1	222.2	243.7	269.2	294.0
Balisage	8.0	8.9	8.7	10.4	11.7	13.6	13.9	15.1
Stationnement	12.4	11.7	12.8	14.1	14.2	15.2	16.4	17.9
Atténuation des nuisances phoniques	3.7	3.6	0	0	0	0	0	0
Taxe de bruit	0	0	0	0	0	0	0	21.7
Carburant	4.6	5.1	5.6	6.4	7.2	7.9	8.5	9.0
Passagers	127.6	146.8	161.5	177.2	213.7	232.7	253.9	286.3
<i>Sous-total</i>	<i>317.0</i>	<i>333.8</i>	<i>367.1</i>	<i>410.2</i>	<i>469.0</i>	<i>513.1</i>	<i>561.9</i>	<i>644.0</i>
<b>BANA / BAAC (*)</b>								
Approche	4.9	48.9	70.9	92.6	124.2	159.5	215.4	284.3
Route	0	0	0	0.5	80.7	173.1	330.4	368.0
Sûreté	0	0	40.8	43.8	49.8	101.5	104.4	200.6
Contrôle technique	0	0	0	0	2.2	7.0	11.0	11.8
<i>Sous-total</i>	<i>14.9</i>	<i>48.9</i>	<i>111.7</i>	<i>136.9</i>	<i>256.9</i>	<i>441.1</i>	<i>661.2</i>	<i>864.7</i>
<b>TOTAL 1</b>	<b>331.9</b>	<b>382.7</b>	<b>478.8</b>	<b>547.1</b>	<b>725.9</b>	<b>954.2</b>	<b>1223.1</b>	<b>1508.7</b>
<b>PART DU C.A.</b>								
<b>HORS TAXE</b>	<b>5.84%</b>	<b>6.08%</b>	<b>7.09%</b>	<b>7.42%</b>	<b>8.40%</b>	<b>10.04%</b>	<b>11.29%</b>	<b>12.70%</b>
<b>BUDGET GÉNÉRAL DE L'ETAT</b>								
TVA carburant	161.3	101.4	94.3	95.4	81.5	48.3	0	0
TTPP	26.7	30.6	34.2	39.5	43.3	52.7	60.1	63.6
<b>TOTAL 2 (y-compris exonérations fiscales)</b>	<b>519.9</b>	<b>514.7</b>	<b>607.3</b>	<b>692.0</b>	<b>850.7</b>	<b>1055.2</b>	<b>1283.2</b>	<b>1572.3</b>
<b>CA HORS TAXE</b>	<b>5684.3</b>	<b>6293.4</b>	<b>6757.7</b>	<b>7376.6</b>	<b>8648.6</b>	<b>9505.7</b>	<b>10833.3</b>	<b>11882.7</b>
<b>PART DU C.A.</b>								
<b>HORS TAXE</b>	<b>9.15%</b>	<b>8.18%</b>	<b>8.99%</b>	<b>9.25%</b>	<b>9.84%</b>	<b>11.10%</b>	<b>11.84%</b>	<b>13.23%</b>

(\*) : Hypothèse de mise en place du Budget Annexe de l'Aviation Civile (BAAC) en 1992, incluant l'actuel BANA. Les taxes de sûreté et de contrôle technique doivent devenir des ressources du BAAC, alors qu'elles alimentent actuellement le Budget Général de l'Etat.

**Il faut également rappeler que ces majorations accroissent les handicaps de la compagnie intérieure, tant vis-à-vis des autres compagnies aériennes européennes que vis-à-vis de son principal concurrent. En effet, d'une part les compagnies intérieures françaises sont les seules compagnies aériennes en Europe à être passibles de la taxe intérieure sur le produit pétrolier ; d'autre part, aucune taxe particulière n'affecte ou ne pénalise le transport ferroviaire, en particulier le T.G.V. Les relèvements de charges consécutifs à la création du budget annexe de l'aviation civile constitue un nouveau facteur de déséquilibre dans la concurrence internationale entre le fer et l'aérien.**

Peut-être les pouvoirs publics ont-ils délibérément choisi de privilégier le T.G.V. Encore faut-il que cela soit clairement annoncé, ce qui éviterait ces pénalisations successives, par petites touches, agaçantes pour les opérateurs et dérisoires pour les observateurs.

**• Ces hausses, enfin, sont inacceptables sur un plan déontologique**

La commission de contrôle créée par le Sénat a établi un diagnostic, sévère mais juste, sur la gestion de l'entreprise Air France. Les faits lui ont donné raison. Beaucoup de modifications qui étaient proposées par la commission sont intervenues depuis six mois. Pour l'essentiel, la commission souhaitait que la compagnie s'attache avant tout à améliorer sa productivité, elle l'a fait. Votre rapporteur ne peut que saluer les efforts récents de l'entreprise et soutenir la direction générale qu'elle a choisie : la fusion avec U.T.A., l'ouverture aux capitaux extérieurs, la diminution des effectifs de 3.000 personnes au minimum ; ces mesures sont tardives ou incomplètes mais vont dans le bon sens.

Ces réformes ne se feront pas sans douleur mais tous les observateurs savent que des contractions d'effectifs en particulier sont inévitables.

Répétons-le, la compagnie se devait d'améliorer la compétitivité et elle le fait.



Mais l'Etat peut-il imposer à la compagnie ce qu'il se refuse à lui-même ? Comment exiger un effort de la compagnie nationale alors que l'Etat profite d'une réforme budgétaire pour accroître sa pression fiscale sur le nouveau groupe ? La seule création du BAAC coûtera au groupe Air France de l'ordre de 250 millions de francs !

Comment exiger de la compagnie des réformes alors que l'administration s'exonère totalement d'un tel effort. Les créations de poste dans le nouveau budget annexe sont encore cette année très importantes. Beaucoup sont justifiées, notamment dans le contrôle aérien. L'administration aurait dû mettre à profit cette création pour réfléchir à un redéploiement d'effectifs de préférence à des créations ex nihilo. En outre, en 1992, 15 postes supplémentaires seront créés en supplément pour mettre en oeuvre le budget annexe !

Votre commission ne peut croire que sur 9.485 personnes employées par ce nouveau budget annexe qui n'est, rappelons-le, qu'une extension d'un budget annexe déjà "rôdé", il n'ait pu être trouvé les 15 personnes nécessaires à la mise en application de cette réforme, par ailleurs souhaitable.

C'est pour cette raison, et par cohérence avec la position présentée par la commission de contrôle Air France, il y a quelques mois, que votre commission des finances a décidé de rejeter le budget annexe de l'aviation civile.

### **3. L'accroissement des charges pesant sur les constructeurs**

Les compagnies aériennes ne sont pas seules à être frappées par les hausses de tarifs imposées par l'Etat. Le BAAC a également le projet de faire financer par les constructeurs eux-mêmes les activités de contrôle technique destinées à la certification des aéronefs et des matériels aéronautiques. D'ores et déjà, les

constructeurs financent une partie de cette tâche, en payant les prestations fournies par la société Veritas qui agit alors en tant que suppléant des pouvoirs publics. Le projet actuel comporte un cran plus loin dans le désengagement de l'Etat.

La tarification des activités de certification de produits aéronautiques civils appelle quelques réserves de la part de votre commission.

- La délivrance par l'administration des certifications de navigabilité aux produits aéronautiques civils matérialise l'acte par lequel l'Etat se porte garant de leur niveau de navigabilité et de sécurité. C'est une prérogative régalienne et une obligation de l'Etat liée à des engagements internationaux (Convention de Chicago du 7 décembre 1944, règles de l'OACI).

Ces activités ne sont donc pas considérées par les constructeurs comme étant entièrement assimilables à une prestation susceptible de justifier le recouvrement de son prix par l'Etat.

- Intervenant alors que l'industrie aéronautique française affronte une situation difficile, cette charge supplémentaire aggrave la distorsion des conditions de compétitivité qu'elle doit affronter. Elle augmente notamment l'avantage considérable dont bénéficient nos concurrents américains pour lesquels les interventions des autorités fédérales de l'aviation civile (FAA) sont entièrement gratuites.

- Au niveau européen, la situation de l'industrie française n'apparaît guère plus favorable sur ce point. Une rapide comparaison des ordres de grandeur des contributions acquittées par les industries nationales des pays voisins fait apparaître que celle que verse actuellement notre profession pour son système de contrôle de la navigabilité est sans doute la plus élevée en Europe.

A la différence de la plupart des autres pays européens, dont les autorités consacrent l'essentiel de leurs actions à la vérification de la conception des produits, la contribution de l'industrie française est entièrement affectée à la surveillance des fabrications, sous la forme de redevances versées à l'entreprise (Bureau VERITAS) chargée par l'administration d'effectuer cette surveillance.

Il est donc à craindre qu'une éventuelle tarification des activités de la DGAC liées à la vérification de la conception des produits vienne s'ajouter à ces redevances déjà versées pour le contrôle de la fabrication.

- Tout en restant consciente des difficultés que peuvent rencontrer les services de l'Etat pour accompagner le développement de

la construction aéronautique civile, votre rapporteur estime que les constatations ci-dessus devraient conduire ceux-ci à examiner la possibilité de rechercher certaines améliorations sans augmenter nécessairement les charges supportées par les constructeurs.

A cet égard, l'introduction récente d'une procédure d'agrément des constructeurs en matière de production constitue une opportunité qu'il conviendrait de saisir. En effet, ce mode d'action des autorités rejoindra les méthodes déjà utilisées dans les pays européens et modifiera sensiblement la nature et le volume de la surveillance exercée sur les fabrications. Sa mise en oeuvre fournit donc une occasion de procéder à un réexamen global des ressources et des moyens dont dispose le système de navigabilité français, de leur répartition et de la contribution susceptible de leur être apportée par notre profession.

• Enfin, ces projets de nouvelles tarifications interviennent alors qu'aucune des améliorations jugées nécessaires n'a été apportée au système français de contrôle de la navigabilité des aéronefs afin de remédier aux difficultés résultant de son morcellement et de sa dispersion. L'absence regrettable de ces mesures d'amélioration a été encore récemment soulignée par la Cour des Comptes dans son rapport 1991.

## C. OBSERVATIONS SUR LES DEPENSES DU BUDGET ANNEXE

### 1. Les personnels

#### a) Les effectifs

Le nouveau budget annexe de l'aviation civile incorpore les personnels de la direction générale de l'aviation civile. Le total des effectifs gérés par le budget annexe est aujourd'hui de 9.485 personnes. Les dépenses correspondantes sont évaluées à 2,61 milliards de francs, soit 35,5 % des dépenses totales du budget annexe. Plus de la moitié des personnels sont directement affectés au contrôle de la navigation aérienne.

Après la signature du protocole du 4 octobre 1988, il a été créé 100 emplois de contrôleurs et 20 emplois de TAC par an qui ont permis une reprise significative de ces recrutements.

Le 10 juillet dernier a été signé un nouveau protocole d'accord entre le ministre chargé de l'aviation civile et les organisations représentatives des personnels qui, en continuité du précédent, entrera en vigueur le 1er octobre 1991 et permettra de maintenir le taux de recrutement actuel. C'est ainsi que 500 recrutements d'ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne seront effectués sur une durée de trois années ainsi que 120 ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne et 80 techniciens de l'aviation civile.

Cette politique soutenue des recrutements, rendue nécessaire par la persistance de la croissance du trafic se traduit par une croissance significative des effectifs qui sont passés de 4.578 en 1989 à 5.370 en 1992.

	1989	1990	1991	1992
I.C.N.A.	2.824	2.956	3.108	3.168
I.E.S.S.A.	1.117	1.117	1.127	1.151
T.A.C.	1.037	1.040	1.038	1.051
<b>TOTAL</b>	<b>4.978</b>	<b>5.113</b>	<b>5.273</b>	<b>5.370</b>

*b) La gestion des personnels*

En dépit de la signature de deux protocoles en mois de trois ans, la situation ne semble guère s'être améliorée. Le récent conflit avec les électroniciens de la navigation aérienne survenu trois mois à peine après la signature du protocole de juillet, montre que, faute d'une remise à plat et d'un réel effort de gestion, la situation reste critique.

La Cour des comptes a consacré, dans son dernier rapport annuel de 1991 au président de la République, des développements sévères à l'encontre du fonctionnement des services chargés du contrôle de la navigation aérienne. Ces observations sont reproduites page suivante.

Le protocole du 10 juillet 1991 ne semble pas avoir pris en compte ces observations que votre Commission a d'ailleurs déjà formulées à plusieurs reprises auparavant.

## RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES 1991

### Observations sur la gestion des personnels des services chargés du contrôle de la navigation aérienne

Dans un secteur où les décisions devraient être fondées sur des prévisions soigneusement élaborées et actualisées, les mesures ont été trop souvent prises au coup par coup ou, dans certains cas, indéfiniment reportées.

a) Pas plus qu'en matière de formation des personnels navigants, les conséquences de la forte croissance du trafic à la fin des années 1980 n'ont été prévues. Les responsables de l'aviation civile ne disposant pas d'instrument de programmation des effectifs, la création de cent emplois nouveaux par an prévu: 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. Ce protocole a créé un comité permanent de prospective, chargé notamment de la gestion prévisionnelle des emplois, mais l'examen des comptes rendus de ce comité montre qu'il ne remplit pas la fonction qui lui a été assignée en ce domaine.

Aucune décision n'a été prise concernant l'organisation à moyen terme des services de maintenance qui conditionne pourtant la détermination des effectifs d'électroniciens. Il en est de même pour l'avenir des « bureaux de piste », installés sur une soixantaine d'aéroports ne disposant pas d'une infrastructure lourde; la baisse d'activité de ces bureaux, la capacité des compagnies aériennes à délivrer à leurs pilotes les informations nécessaires à leur vol, la possibilité d'accès à ces informations par l'intermédiaire du service central officiel justifient une réforme dont dépend l'évolution des effectifs des techniciens. Le rapport d'un « groupe des sages » de janvier 1985 demandait déjà des mesures transitoires pour accompagner « la réduction progressive du nombre de bureaux de piste et donc du nombre total de techniciens de l'aviation civile ». Le protocole d'accord d'octobre 1988 prévoyait une nouvelle expertise : celle-ci n'a jamais été remise au ministre par l'inspection générale de l'aviation civile.

b) L'organisation des carrières dans les différents corps de personnels techniques a été modifiée par des décisions ponctuelles sans aucune vision d'ensemble. Par exemple, le classement en catégorie A des contrôleurs et des électroniciens apparaît comme un moyen de répondre à leurs revendications immédiates dans le cadre de la fonction publique, mais l'élévation du niveau de recrutement extérieur pourrait être à l'origine de nouvelles frustrations si elle ne s'accompagnait pas d'un élargissement des tâches et d'une amélioration des perspectives de carrière.

Sur ce point, la mise en œuvre, pour l'ensemble des personnels de l'aviation civile, d'une gestion comportant une plus grande mobilité entre les différents corps permettrait le développement de la promotion interne, depuis les techniciens jusqu'aux ingénieurs.

c) 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 : alors que les horaires ne varient que de 1 à 1,125 entre période creuse et période chargée, le trafic varie de 1 à 1,6 entre février et juillet avec, en outre, des écarts importants au cours de la journée.

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.

d) 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 DGAC 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.

## 2. Les investissements

La création d'un budget annexe est souvent justifiée par l'importance des investissements projetés que le budget permet de financer par emprunts. Tel a, en effet, été le cas pour le budget annexe de la navigation aérienne, repris dans l'actuel budget annexe de l'aviation civile.

### a) Les dépenses

Les dépenses d'investissement du Budget annexe de la navigation aérienne, engagées en 1990 et prévues pour 1991 et 1992, sont les suivantes (chiffres en KF) :

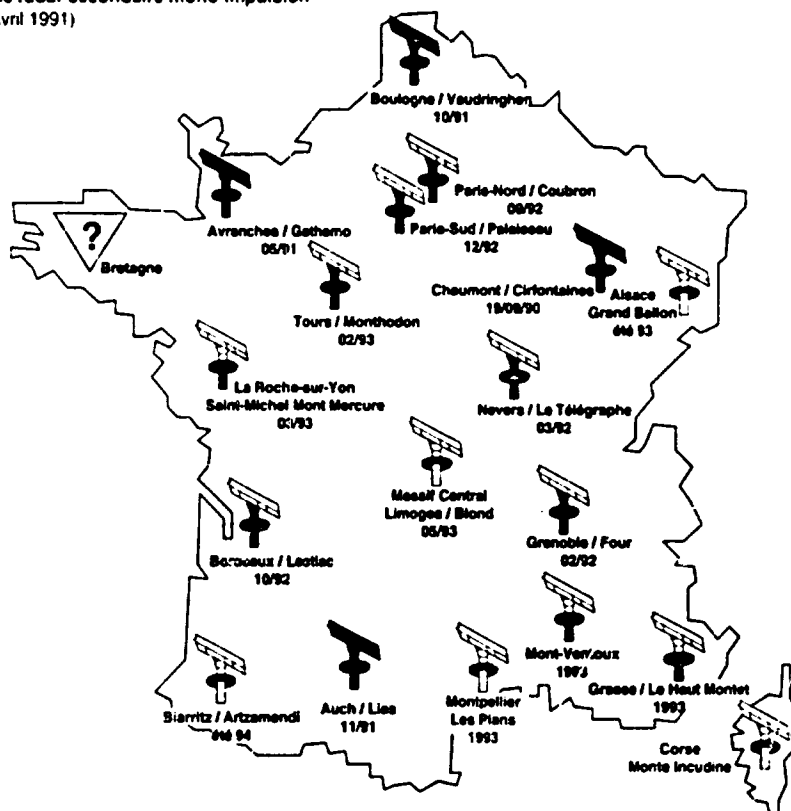
	Exercice 1990 (fin d'exercice)	Exercice 1991 (au 1.07.91)	Exercice 1992 (Prévisions)
Domaine en route et grandes approches (Génie civil inclus)	430.000	550.000	575.000
Aérodromes d'intérêt national et d'intérêt régional (Génie civil inclus)	74.380	102.600	105.000
Aérodromes d'Outre-Mer (génie civil inclus)	48.140	61.870	70.000
Sécurité et sauvetage	750	2.925	5.000
Moyens informatiques	192.700	234.820	280.000
<b>TOTAL</b>	<b>745.970</b>	<b>952.215</b>	<b>1.035.000</b>

Nota : crédits études et recherches non compris.

Les investissements radar représentent environ 10 à 15 %, selon les années, de l'ensemble des investissements.

Le programme d'installation radar secondaire et primaire d'approche doit se poursuivre jusqu'en 1993 (secondaires) et 1994 (approche) pour un montant global d'investissements de l'ordre de 600 millions de francs. Les réalisations prochaines sont indiquées dans la carte ci-après.

Programme radar secondaire mono-impulsion  
(situation avril 1991)



### *b) Les conséquences commerciales*

La France possède, dans le domaine de la navigation aérienne, une compétence reconnue.

Les exportations françaises dans ce domaine ont représenté, en 1990, un chiffre d'affaires de l'ordre de 2 milliards de francs, le marché mondial représentant 15 à 20 milliards de francs, dont près de la moitié à l'intérieur des Etats-Unis. La part de la France est donc proche de 20 % du marché mondial hors Etats-Unis.

L'excellent niveau technologique et la bonne implantation dans le monde de notre industrie nationale lui ont permis de confirmer la percée au niveau international.

Le tableau ci-après montre que le chiffre d'affaires de la société Thomson a atteint, en 1990, 1.000 millions de francs dans le domaine du contrôle du trafic aérien dont plus des trois quarts à l'exportation. Sa percée en Europe est remarquable (Autriche, Belgique, Danemark, R.F.A., Grèce, Portugal, Suisse) et démontre la capacité de cet industriel à s'implanter dans des pays à haut niveau de développement, ce qui n'était pas le cas il y a quelques années.



**EXPORTATIONS DANS LE DOMAINE DE LA NAVIGATION AERIENNE  
ANNEE 1990**

**PRINCIPAUX EXPORTATEURS ET MASSES FINANCIERES**

<b>EQUIPEMENTS ET SERVICES</b>	<b>PRINCIPAUX</b>	<b>CA EXPORT EN MF</b>
- Radars - Systèmes de contrôle Aides à la navigation	THOMSON-CSF	1000
- Ingénierie - Formation  - Assistance technique	SYSECA SOFREAVIA SOFREAVIA-SERVICE  AEROPORT DE PARIS CAP/SESA	350
- Télécommunications - Installations électriques - METEO - Balisage lumineux - Sécurité incendie	ALCATEL, SAT, SAGEM  CSEE, SEE + Divers  ELECMA + Divers  EUROPHANE  SIDES, CAMIVA	500

### **3. La formation aéronautique**

265 millions sont inscrits au budget annexe de l'aviation civile en direction de la formation aéronautique.

La Commission des finances ne peut que rappeler les deux positions qu'elle a toujours défendues devant la Haute Assemblée.

• La Commission regrette que la réforme en matière de formation aéronautique n'ait pas été menée jusqu'à son terme. Aujourd'hui, la formation est dispensée, pour partie dans des centres privés et, pour partie, dans des centres publics. L'extrême qualité de la formation dispensée dans des derniers centres n'est naturellement nullement remise en cause. Mais votre Commission a toujours souhaité que l'Etat se concentre sur ses missions régaliennes qui consisteraient, en l'espèce, uniquement à trois tâches : former les formateurs, contrôler la formation dans les centres privés et contrôler en vol le maintien de la qualité des personnels navigants. Ces seules trois missions, que l'Etat n'assume pas convenablement aujourd'hui, seraient très préférables à la formation directe d'élèves pilotes que les

**compagnies ou les centres privés, convenablement encadrés, pourraient tout à fait assurer.**

**• La Commission regrette l'effondrement du soutien public à l'aviation légère et sportive qui participe pourtant à développer un futur vivier de pilotes jeunes et motivés.**

**Les crédits d'aide à l'aviation légère s'établissent comme suit (loi de finances initiale - milliers de francs) :**

<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>
<b>19.975</b>	<b>15.475</b>	<b>13.152</b>	<b>10.921</b>	<b>9.990</b>	<b>9.590</b>	<b>12.590</b>	<b>8.490</b>	<b>7.391</b>

## D. OBSERVATIONS SUR LES RESULTATS

En dépit de la forte hausse des moyens mis en oeuvre, les résultats des services de la navigation aérienne sont inégaux.

### 1. Les motifs de satisfaction

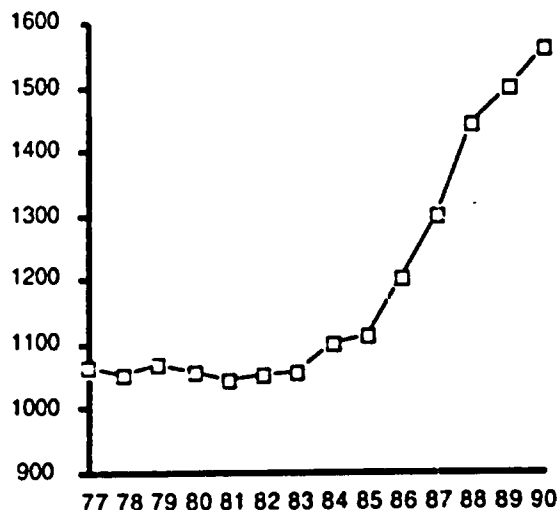
#### a) le contrôle d'un trafic croissant

Le trafic contrôlé a augmenté de 27 % en trois ans, de 47 % en sept ans. En 1990, 1.563.000 vols ont été contrôlés par les services de contrôle de la circulation aérienne au-dessus de la France métropolitaine, soit une augmentation de 5 % par rapport à 1989. Ce taux de croissance, après avoir atteint 10,7 % en 1988 et 7,1 % en 1989, devrait se stabiliser autour de 4 % pour les années à venir.

Le trafic se répartit entre les vols internationaux : 35,2 % (vols à destination ou en provenance de l'étranger), survols : 35,7 % (vols sans escale), et les vols nationaux : 29,1 % (vols intérieurs). Ces chiffres montrent l'importance des liaisons avec l'étranger et des survols, ce qui s'explique par la situation de la France au carrefour des principaux courants de trafic européens.

Le trafic des jours de pointe croît progressivement. La pointe absolue de 1990 a été de 5.629 vols le vendredi 14 septembre, chiffre en augmentation de + 3,9 % par rapport à celle de 1989. Le nombre de journées de plus de 5.000 vols est passé à soixante deux en 1990, contre vingt deux en 1989 et six en 1988.

Evolution des vols IFR (en nombre de vols x 1 000)



### *b) La sécurité du trafic*

En dépit de la forte croissance du trafic, le niveau de sécurité reste bon : après une légère détérioration des indicateurs en 1989 ("airmiss" (1) ou risque de conflits). Le niveau moyen reste stable à moyen terme.

Rapportés aux risque par 100.000 vols, les différents ratios dégagés des réclamations déposées au cours des différentes phases de vols s'établissent ainsi :

- en route : 1,15 contre 1,75 en 1989,
- aérodrome : 3,1 contre 3,9 en 1989.

Nombre d'airmiss

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
En route	23	25	18	14	16	14	24	18
Aérodrome	45	42	32	37	53	57	63	49
<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>67</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>69</b>	<b>71</b>	<b>87</b>	<b>67</b>

Source : Questionnaires budgétaires

## **2. Les motifs d'inquiétude**

### *a) La dégradation considérable de la régularité*

La dégradation de la régularité du trafic se poursuit. Malgré une hausse spectaculaire des crédits budgétaires de l'ancien BANA, il n'y a encore aucun résultat sur l'amélioration de la gestion des flux du trafic. La régularité du transport aérien en souffre :

*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.*

**Nombre de retards au départ des aéroports français<sup>4</sup>**

1986	1987	1988	1989	1990
3.009	11.254	23.354	29.911	96.672

\* retards supérieurs à 10 minutes

**Répartition des retards  
(au départ des aéroports français)**

Retards	Nombre 1989	Nombre 1990
10 - 30 mn	17.951	64.341
30 - 45 mn	5.249	15.800
45 - 60 mn	2.694	7.446
sup. à 60 mn	4.217	9.085
<b>Total</b>	<b>29.911</b>	<b>96.672</b>

Les retards sur les grands aéroports peuvent être considérables : 40 % des vols de Roissy (arrivée et départ) ont eu un retard supérieur à 10 minutes au 1er semestre 1991 !

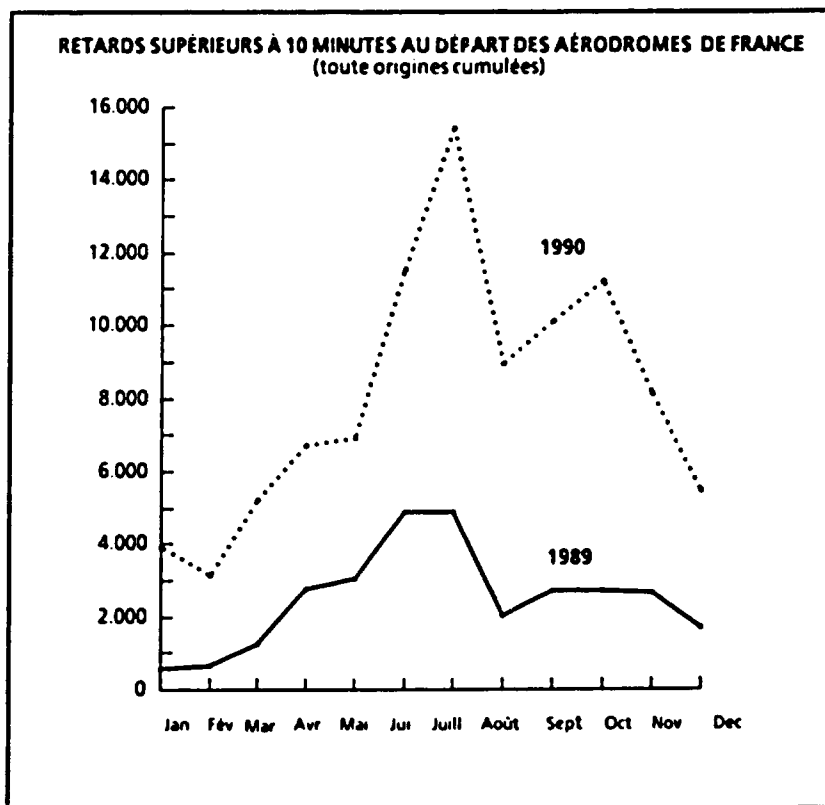
A Roissy-Charles de Gaulle les statistiques disponibles concernent les retards pendant la période du 01 février 1991 au 31 août 1991, toutes causes confondues.

Le nombre de vols enregistrés à Roissy-Charles de Gaulle a été de 144.426.

La répartition des délais arrivées et départs est de :

- 51.241 de 0 à 9 minutes ;
- 47.177 de 10 à 59 minutes ;
- 11.359 supérieur à 60 minutes ;

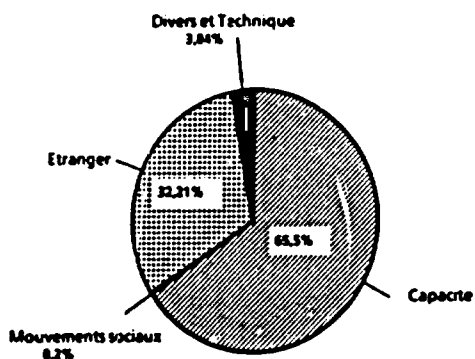
Ces retards sont très concentrés autour de certaines périodes de l'année comme l'indique le graphique ci-dessous.



Le phénomène est européen. 30 % des retards au départ de France ont des causes étrangères. On peut toutefois également remarquer que malgré l'augmentation considérable des moyens mis en oeuvre pour le budget annexe et la navigation aérienne depuis 1985, 65 % des délais sont encore imputables aux limitations dues aux capacités techniques du contrôle aérien.

Ce phénomène pourrait remettre en cause tout le mouvement de déréglementation par ailleurs globalement positif.

**RELATIONS, CAUSES ET DELAIS AU DÉPART DES AÉRODROMES FRANÇAIS**  
(flux soumis à régulations)



*b) Le risque de remise en cause de la déréglementation*

Les conséquences de la déréglementation sur la congestion des aéroports sont en effet importantes. La croissance du trafic aérien de passagers est principalement une conséquence de la croissance économique. Cette croissance est aussi une conséquence de la baisse des tarifs : en contraignant les compagnies aériennes à aligner leurs tarifs sur les plus productives d'entre elles, la déréglementation accentuera ce phénomène, donc la congestion.

Mais c'est en conduisant les compagnies à diminuer la taille de leurs avions que la dérégulation accroît le plus fortement la congestion. En effet, lorsque la concurrence se développe de façon anarchique et trop brutale, chaque compagnie cherche à défendre ou améliorer sa part de trafic en multipliant les fréquences, surtout aux heures de pointe.

Pour un même trafic de passagers, le trafic en mouvements d'avions est alors fortement accru, et cela accroît la saturation des pistes et de l'espace aérien.

Le cas le plus caractéristique de ces effets néfastes de la déréglementation s'observe sur la ligne Paris-Londres. Pour transporter plus de 3 millions de passagers par an, les 6 compagnies en concurrence mettent en ligne des avions dont la capacité est en moyenne inférieure à 150 places : il faut donc plus de 400 allers et retours par semaine. Pour le passager, c'est absurde : il y a bien des départs toutes les 1/2 heures aux heures de pointe ou même tous les 1/4 d'heures mais les retards atteignent souvent plus d'une heure.

Cet effet pervers de la déréglementation se manifeste en Europe depuis environ 5 ans : en 1986, sur la ligne Paris-Londres, les compagnies mettaient en ligne des avions nettement plus gros (235 places en moyenne) pour transporter 1.000.000 de passagers en moins. Les fréquences offertes étaient largement suffisantes quelle que soit l'heure de départ souhaitée : 175 allers-retours par semaine soit plus de 25 allers retours par jour. Et la contribution de la ligne Paris-Londres à la saturation des pistes et de l'espace aérien était beaucoup plus faible que maintenant.

Cet effet ne peut à lui seul remettre en cause la déréglementation dont les effets ont été pour la plupart très bénéfiques à l'ensemble des usagers. Le mouvement introduit en France en 1986 (sur les lignes desservant les Antilles et la Réunion) a été accéléré à la suite de l'accord conclu entre Air France et la Commission des communautés européennes. D'ores et déjà, plusieurs

dizaines de lignes internationales et métropolitaines ont été offertes à la concurrence. Votre commission des finances soutient totalement ces initiatives qui ne doivent pas être entravées par des problèmes juridiques ou techniques (voir sur ce point le rapport de la commission de contrôle Air France - Sénat 1990-1991 n° 330).

*c) Les progrès trop lents de la coopération européenne*

L'ampleur des problèmes rencontrés a incité les responsables européens de la navigation aérienne, jusqu'au niveau ministériel, à rechercher la meilleure coordination possible de leurs efforts afin de porter remède à ces difficultés.

Des décisions importantes ont été prises dès octobre 1988 par les Ministres des Transports des Etats membres de la Commission Européenne de l'Aviation Civile (CEAC) réunis à Francfort où ils ont notamment décidé *"d'adopter pour objectif la création d'un organisme central de gestion des courants de trafic et d'inviter la Commission permanente d'Eurocontrol à définir les mesures, coûts et calendriers nécessaires pour le mettre en oeuvre"*.

L'évolution des moyens techniques français s'inscrit dans le cadre de la "Stratégie de la CEAC pour les années 1990" adoptée par les Ministres des Transports des Etats concernés en avril 1990, à Paris. Cette stratégie vise à l'harmonisation des systèmes européens à l'horizon 1995 et à l'intégration des systèmes européens à l'horizon 2000 : l'ensemble des systèmes de contrôle européens sera perçu par l'utilisateur comme un seul système.

Les ministres de la CEAC ont de plus décidé de mandater l'agence Eurocontrol pour animer et coordonner ce travail d'harmonisation et d'intégration.

En juillet 1991, lors de sa troisième réunion, le Comité directeur a examiné les premiers documents de la première phase (évaluation des systèmes) qui devrait être terminée en octobre ; la phase II (développement du programme : élaboration de spécifications, mise au point de programmes spécifiques pour certaines zones, etc...) sera alors lancée.

Il faut aussi noter que le nombre d'Etats CEAC signataires de la Convention d'Eurocontrol va croître avec l'acceptation des demandes de plusieurs pays. Ceci pourrait porter de 12 en janvier 1992 à 21 le nombre d'Etats adhérents dans quelques années, ce qui ne facilitera toutefois pas les progrès vers l'intégration des systèmes de contrôle aérien.



Suite à la recommandation des ministres de la CEAC d'encourager les Etats à se grouper pour développer ensemble les programmes opérationnels et techniques en vue d'accélérer la mise en oeuvre globale de la stratégie CEAC, la France s'est rapprochée de ses voisins.

Le Plan France Suisse a été lancé en février 1990 et signé le 14 décembre 1990 par les directeurs de la navigation aérienne de ces pays.

Des accords sur les échanges radar ont été signés entre la direction de navigation aérienne française et italienne le 29 mai 1991.

Le plan Espagne-France-Portugal (EFP) lancé en février 1990 a été signé le 3 juillet par les responsables des trois Etats concernés en présence de représentants du Maroc et de l'Algérie.

## **DEUXIEME PARTIE**

### **LES CREDITS "TRANSPORTS AERIENS" DANS LE BUDGET GENERAL**

#### **EQUIPEMENT - LOGEMENT, TRANSPORTS ET ESPACE :**

##### **II - TRANSPORTS - 4 -Transport aérien et espace**

Cette partie traite des seuls crédits "Transports aériens" qui figurent dans la subdivision "Transport aérien et espace" du budget des Transports.

Les crédits de l'espace font l'objet d'un examen approfondi par notre collègue, Jacques Valade, dans son rapport relatif aux crédits de la recherche et de la technologie.

#### **A. PRESENTATION GENERALE**

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

Le budget "Transport aérien et espace" s'élève à 9.699 millions de francs en 1992. Les seuls crédits aéronautiques se montent à 2.566 millions de francs, répartis comme suit :

**Budget Transport aérien et espace 1992**  
**Tableau récapitulatif**

*(en millions de francs)*

	1992	CP	AP
Titre III	Subvention au BAAC	253,3	
Titre V	Programmes aéronautiques	2 227,7	2 220,5
Titre VI	Recherche industrie spatiale	7 133,4	7 624
	Recherche industrie aéronautique	85	85
	<b>Total</b>	<b>9 699,4</b>	<b>10 129,5</b>

Les dépenses relatives aux programmes de construction aéronautique sous la forme d'avances remboursables, forment 95 % du total. Le solde étant affecté aux subventions et études.

- Le soutien aux programmes aéronautiques civils se présentent comme suit.

Le chapitre 53-22 est l'ossature du budget : 2.215 millions de francs en crédits de paiement, 2.725 millions de francs en autorisations de programme. Ces crédits régressent sensiblement : - 18,7 % en crédits de paiement, - 22,1 % en autorisations de programme, principalement sous l'effet du rythme de développement des différents programmes.

Ainsi, il s'agit pour les avions :

- du programme Airbus A 330-A 340, l'A 330 est un moyen/long courrier bimoteur. L'A.340 est un très long courrier quadrimoteur qui sera mis en service en 1992 895 millions de francs d'autorisations de programme sont affectés à ce programme. Le soutien de l'Etat est de 60 % des dépenses de l'industriel. Le programme A 330-340 reçoit 40 % du total des avances budgétaires.

- de programme d'équipement de bord destiné aux Airbus long courrier, (trains d'atterrissage, régulation d'air...). 179 millions sont affectés à ce titre.

- du programme Falcon 2 000 réalisé par la société Dassault. 138 millions de francs sont affectés à cet effet.

Pour les moteurs, il s'agit du programme CFM 56, mené en coopération paritaire avec General Electric. Il s'agit du CFM 56-5 A1 qui équipe les A320 et du CFM 56-5C2 destiné à l'A.340. Le soutien de l'Etat s'élève respectivement à 75 % et 65 % des dépenses de la SNECMA. 170 millions de francs sont affectés à ce titre.

- du très gros moteur GE 90, réalisé par General Electric, avec une participation de la SNECMA de 25 %. 417 millions de francs sont affectés à ce titre.

On peut également noter l'extinction du soutien au programme Airbus A 320.

Les principales dotations se présentent comme suit (le détail des programmes figure dans le tableau page suivante) :

**Avances remboursables accordées aux principaux programmes**

*(AP: millions de francs)*

	Montant 1991	Montant 1992	Part dans le total
Falcon 2 000	87	138	6,2 %
Recherche de base	125	140	6,2 %
A 330/340	1 439	895	40,6 %
CFM 56	344	170	7,7 %
GE 90	448	417	18,9 %
<b>Total</b>	<b>2 833</b>	<b>2 205</b>	

• Les subventions aux dépenses de recherche : 85 millions de francs au total en autorisations de programme et en crédits de paiement, soit respectivement - 23 % et - 20 % par rapport à 1990.

Le poste principal est la réalisation d'une soufflerie transonique européenne (E.T.W.). Cet équipement, décidé en avril 1988, permet de réaliser des simulations correspondant aux conditions de vol des avions de transport civils et des avions de combat modernes. Pour la part civile, 67 millions de francs sont prévus à ce titre en 1992.

**Avances aux programmes aéronautiques civils 1992 - millions de francs**

(Source : Budget des Transports - Présentation "Rapport Valade :  
PLF 1992 sur les crédits Recherche et Technologie")

Programmes aéronautiques civils		1991	1992	%
Etudes et développement		MF	MF	92/91
Chapitre 53 22				
<b>Falcon 2000</b>				
	AP	87	138	58,62
	CP	68	123	80,88
<b>Etudes et recherche de base</b>				
	AP	125	140	12,00
	CP	125	133	6,40
<b>A 320</b>				
	AP	2	0	-100,00
	CP	16	0	-100,00
<b>Super Puma (revalorisé)</b>				
	AP	5	0	-100,00
	CP	16	0	-100,00
<b>CFM 56</b>				
	AP	244	170	-30,33
	CP	446	206	-53,81
<b>THR</b>				
	CP		26	
<b>Gros moteur GE 90</b>				
	AP	448	417	-6,92
	CP	358	415	15,92
<b>Arriel 2</b>				
	AP	25	18	-28,00
	CP	19	17	-10,53
<b>Développements technologiques probatoires</b>				
	AP	146,7	172	17,25
	CP	147,7	160	8,33
<b>Plan d'action technologique moteurs civils</b>				
	AP	43	70	62,79
	CP	43	52	20,93
<b>Equipements de bord</b>				
	AP	164	179	9,15
	CP	155	164	5,81
<b>Aviation légère</b>				
	AP	5	6	20,00
	CP	5	6	20,00
<b>A 330/340</b>				
	AP	1439	895	-37,80
	CP	1324	913	-31,04
<b>Total</b>				
	AP	2833,7	2205	-22,19
	CP	2725,7	2215	-18,74

## **2. Le contentieux sur les soutiens publics**

### *a) L'ouverture d'un contentieux*

• Depuis longtemps et notamment à la suite des premiers succès sur le marché américain de l'A 320 et du lancement du programme A 330-A 340 en 1987 qui mettent en cause le quasi-monopole de l'industrie américaine dans le domaine des avions commerciaux de plus de 100 places, les Américains ont manifesté leur préoccupation concernant le système des aides des gouvernements européens.

Après de multiples contacts en 1988-1989, ils ont déposé le 11 décembre 1989 devant les instances du GATT (Comité des Subventions) une plainte contre le mécanisme de garantie de change mis en place par le gouvernement allemand dans le cadre de la privatisation de leur industrie regroupée dans le giron de DAIMLER-BENZ. (La C.C.E. a demandé à cette époque que ce dossier soit examiné par le Comité des Avions civils compte tenu de l'existence d'un accord GATT spécial sur le commerce des avions civils).

• La plainte US a été suspendue à la suite de la proposition européenne de conclure un accord bilatéral sur les aides des gouvernements.

Après un an de négociations difficiles, les Américains ont refusé les propositions européennes qui visaient essentiellement à plafonner les aides gouvernementales (attribuées sous forme d'avances remboursables) à 45 % des coûts de développement et d'industrialisation. (La moyenne actuelle en Europe est de 75 % pour l'AIRBUS A 330-A 340. En France, ce pourcentage n'est que de 60 %). Les Américains voulaient fixer ce plafond à 25 %.

Le Gouvernement américain a réactivé sa plainte le 14 février 1991 en demandant formellement la constitution du "panel" d'experts prévu par les règles du GATT. La Commission a demandé à nouveau que le dossier soit examiné par le Comité des Avions Civils, mais cette demande n'a pas été prise en compte.

La Présidente du Comité des Subventions (Mme Yang de Hong Kong) a désigné le 8 avril les trois experts (un Uruguayen, un Finlandais, un Australien) appelés à proposer sous deux mois leurs recommandations sur le dossier. Le Comité des Subventions aura alors un mois pour prendre sa décision.

- En parallèle, sur mandat des 12 pays européens, la Commission a proposé au GATT une négociation multilatérale sur un projet de mise à jour du Code des Aéronefs civils. Le Comité des Aéronefs civils, réuni à Genève le 6 juin 1991, n'a pas pu lancer officiellement la négociation, les Américains ayant réservé leur position, arguant de l'échec des négociations bilatérales.

Ils ont, en outre, lancé le 31 mai 1991, une action générale contre le système AIRBUS, en déposant une demande dite de "consultations" sous l'égide du Code des Subventions. Si soixante jours après cette demande, aucun accord n'est intervenu entre les parties (et cet accord est peu probable), la deuxième phase dite de "conciliation" sera ouverte sous l'égide du GATT. Un mois après, en cas de nouvel échec, les Américains demanderont la constitution d'un "panel" d'experts comme cela a été fait, pour le mécanisme de change allemand.

- L'attitude agressive des Etats-Unis crée une situation qui pourrait déboucher sur un conflit commercial majeur (les USA pourraient prendre des mesures unilatérales : taxes sur les Airbus à l'entrée des USA, auxquelles il conviendrait que l'Europe apporte une réponse commune).

#### *b) Les observations de la Commission des finances*

- 1ère observation : Les avances remboursables consenties par l'Etat pour soutenir des programmes aéronautiques civils qui financent avant tout des programmes menés en coopération avec d'autres pays, financent aussi des programmes menés en coopération avec les Etats-Unis.

C'est notamment le cas de moteurs réalisés grâce à des coopérations franco-américaines, par ailleurs exemplaires : moteurs CFM et GE 90 (Sneema-Général Electric), soit, respectivement 446 et 358 millions de francs de crédits de paiement en 1991 ; 206 et 415 millions de francs en 1992.

Les montants versés, sous forme d'avances remboursables, à des productions franco-américaines représentent environ 60 % des montants versés au programme Airbus en 1991, et 68 % en 1992.

Il faut également rappeler que la part américaine dans le programme Airbus (équipement et moteurs) n'est pas négligeable, elle s'échelonne selon les modèles et la motorisation entre 12 % et 32 % de la valeur totale de l'appareil.

**- 2ème observation : 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 que, à la fin de 1990,**

**- les remboursements sur l'A 300 représentent 59 % des avances totales consenties sur ce programme,**

**- les remboursements sur l'A 310 représentent 44 % des avances totales consenties sur ce programme,**

**- les remboursements sur le CFA représentent 51 % des avances totales consenties sur ce programme.**



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

### Dotation budgétaire à l'Aérospatiale (crédits de paiement - millions de francs)

Chapitre 53-22 (crédits de paiement)	A 300 A 310	A 320	A 330 A 340	ATR 42	Hélicoptères	Total de l'année
1987	39	1 127	105	11	71	1 353
1988	--	661	338	--	89	1 088
1989	--	275	802	--	104	1 181
1990	--	86	1 212	--	61	1 359
1991	--	16	1 324	--	19	1 375
1992	--	0	913	--	17	930

### Remboursements à l'Aérospatiale \* (millions de francs courants)

	A 300	A 310	ATR	Hélicoptères	Total de l'année
1986	112,4	122,3		36,4	271,1
1987	161,9	170		30,2	361,2
1988	66,9	304,7		36	407,6
1989	280,5	406,3	109	29,4	828,2
1990	189,1	228,2	60,2	25,4	512,9
Cumul *	1.845	1.402	170	1.409	3.665

\* Depuis l'origine des programmes.

Nota : l'A 320 ne génère pas encore de remboursement. Les premiers versements seront exigibles à la 24<sup>1</sup>e livraison.

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

	Autorisation de programme	Crédits de paiement	Rembour- sements
1986	1 396	1 223	271
1987	1 254	1 353	361
1988	1 046	1 088	408
1989	1 222	1 181	828
1990	1 411	1 359	513
1991	1 394	1 312	n.d.

**Concours publics à la SNECMA  
(crédits de paiement hors recherche)  
millions de francs**

Années	CFM 56	THR	GE 90	Total
1987	380		-	380
1988	284	351	--	635
1989	488	124	--	610
1990	769	-	-	669
1991*	446	-	247	693
1992	206	-	415	621

\*Après annulations de crédits

L'augmentation des remboursements tous programmes cofondus (CFM et CFG) est spectaculaire 33 millions de francs en 1984, 869 millions en 1988, 1 461 millions en 1989, somme largement supérieure aux nouvelles avances de l'Etat.

**Tableau récapitulatif des  
avances et remboursements de l'Etat - SNECAM  
au titre des CFM  
(millions de francs)**

	Avances		Remboursements
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	
Cumul années antérieures	4.991	4.877	136
1987	355	380	355
1988	259	284	869
1989	563	486	1.452
1990	837	769	306
1991	344	446	n.d.
<b>Total</b>	<b>7.349</b>	<b>7.242</b>	<b>3.505</b>

## B. LA SITUATION DE L'AERONAUTIQUE CIVILE

### 1. Les principaux résultats

• Le chiffre d'affaires de la construction aéronautique civile française a progressé de 10,8 % en 1990, atteignant 36,8 milliards de francs contre 33,2 en 1989. 77 % du total est exporté. L'augmentation est toutefois inégale selon les secteurs, comme l'indique le tableau ci-après.

La stagnation du chiffre d'affaires relatif aux avions de ligne s'explique principalement par la faible valeur du dollar américain pendant l'année 1990, par les conséquences d'une grève chez British Aerospace, qui fabrique les voilures Airbus, et par une modification des modalités de facturation des livraisons d'Aérospatiale à Airbus Industrie.

	C.A 1990 milliards de francs	Pourcentage C.A. 1990	Evolution par rapport à 1989
Avions de ligne	12,2	33 %	- 1 %
Aviation d'affaires	4,3	12 %	+ 12 %
Hélicoptères	2,9	8 %	+ 17 %
Moteurs	11,5	31 %	+ 14 %
Equipements	5,6	15 %	+ 39 %
Aviation légère	0,36	1 %	- 14 %
<b>TOTAL</b>	<b>36,8</b>	<b>100 %</b>	

• Le partage du marché entre les grands constructeurs tend à évoluer, semble-t-il, de façon irrémédiable. L'avantage que garde Mac Donnell Douglas, en termes de sièges livrés s'estompe. La répartition du carnet de commandes mondial fournit une bonne indication du partage du marché pour les 5 années à venir ; on constate les parts suivantes (en termes de sièges à livrer) :

• Boeing	51 %
• Airbus	31 %
• M.D.D.	16 %
• Autres	2 %

Airbus devrait donc définitivement se démarquer de M.D.D. et se rapprocher de Boeing ; d'où le nouvel objectif de 40 % du marché mondial annoncé par Airbus Industrie.

## 2. Airbus

a) La situation des différents programmes s'établit comme suit :

	A 300 B2/B4	A 300/600	A 310/200	A 310/300	A 320	A 330	A 340	A 321
Date de mise en service	1974	1984	1983	1985	1988	1993	1992	1994
Commandes fermes (au 1/07/91)	248	175	87	163	658	143	97	140
Options (au 1/07/91)	.	19	.	39	228	100	78	129
Livraisons (au 1/07/91)	248	101	87	104	187	.	.	.
Motorisation	2CF6-50 2 JT9 D	2 CF6-80 2 PW 4000		.	2CFM 56 2 V 2500	2 CF6 80 2 PW 4000 2 RB 211	4 CFM 56	2 CFM 56 2 V 2500
Coûts de développement pour l'Aérospatiale (MF)	2452	1002	2765	690	6380	9400 (1)		.
Avances remboursables de l'Etat à l'Aérospatiale (MF)	2452	668	2765	412	4100	5650 (1)		.
Taux de couverture	100 %	66 %	100 %	60 %	75 %	60 %		.
Montant des remboursements au 1/06/91 (MF)	1983		1618		0	0		0

(1) Il s'agit d'un montant provisoire. Le montant définitif des coûts de développement de l'A 330/340 ne sera connu qu'au terme des négociations en cours entre Airbus et ses quatre partenaires.

**b) Les projets d'Airbus portent sur trois principaux appareils :**

**- L'A321**

L'A321, lancé en novembre 1989, devrait entrer en service en l'année 1994.

L'A321 est un dérivé allongé de l'A320, capable d'emporter 186 passagers à 4.450 km (contre 150 passagers à 5,600 km pour l'A320).

Le montant total des coûts de développement de l'A321 a été estimé à 480 millions de dollars. Pour la première fois dans l'histoire d'Airbus Industrie, ces dépenses seront financées directement par le G.I.E. ; à cette fin, deux emprunts ont déjà été mis en place : le premier porte sur un montant de 180 millions de dollars et a été émis auprès de la banque européenne d'investissements (B.E.I.) ; le second, d'un montant de 120 millions de dollars a fait l'objet d'une émission obligataire.

Au 1er juillet 1991, le bilan commercial du programme A321 s'établit à 140 commandes fermes et 129 options.

**- L'A319**

L'A319 est un projet de dérivé raccourci de l'A320. Il serait capable de transporter 124 passagers sur une distance de 3.700 km à 6.000 km suivant les versions.

Le plus petit avion de la gamme Airbus est aujourd'hui l'A320 avec une capacité de 150 passagers en 2 classes. Il ressort des campagnes commerciales d'Airbus Industrie que les grandes compagnies aériennes expriment souvent le besoin d'un module plus petit, de l'ordre de 120 places. L'intérêt de ce module est d'ailleurs bien mis en relief par le succès exceptionnel du B737/300 (124 places ; plus de 900 commandes fermes au 1er juillet 1991). Le projet d'A319 vise à combler ce trou dans le bas de gamme d'Airbus Industrie.

S'il était lancé en 1992, le projet A319 pourrait entrer en service en 1995.

Les coûts de développement devraient être de l'ordre de 2,2 milliards de francs (à confirmer après analyse actuellement en cours). Comme pour l'A321, Airbus envisage, pour l'instant, de couvrir ces coûts sur fonds propres. Aucune demande de financement n'a été présentée à ce jour.

Il faut noter que l'Aérospatiale envisage par ailleurs le développement d'un programme entièrement nouveau d'avion 100 places, en coopération avec Deutsche Aerospace et Alenia. Ce projet prévoirait 2 versions, l'une de 90 places, l'autre de 120 places ; cette dernière entrerait en concurrence avec l'A319 du fait de sa capacité similaire. Le nouvel avion de 100 places et l'A319 pourraient donc s'avérer incompressibles.

### L'Airbus très gros porteur

Airbus Industrie a entrepris les études préliminaires d'un appareil très gros porteur (600-700 places). Ce projet s'inscrit logiquement dans une perspective de développement du G.I.E. et vise à prolonger sa gamme dans le segment des avions de plus de 400 places. Ce segment est aujourd'hui le domaine exclusif du Boeing avec le B747-400.

Être présent à terme sur le créneau des fortes capacités est en effet un objectif extrêmement intéressant pour Airbus et ceci pour deux raisons principales :

d'une part, la rente de situation dont jouit actuellement Boeing sur ce marché lui permet de baisser ses prix sur les autres créneaux exposés à la concurrence d'Airbus. Les marges du G.I.E. sont donc extrêmement réduites sur les segments où la compétition est la plus sévère. La suppression de ce monopole rétablirait des conditions de concurrence plus équilibrées entre les deux constructeurs sur l'ensemble de la gamme.

d'autre part, le créneau des avions de capacité supérieure à 400 places est promis à un fort développement dans les décennies à venir, tant pour le remplacement des premiers 747, que pour satisfaire la croissance des lignes à fort trafic. C'est ainsi qu'en 1990, Boeing a vendu plus de 170 B747-400.

L'idée serait de venir concurrencer le Boeing 747 "par le haut", c'est-à-dire en offrant un avion de capacité de base supérieure (fuselage plus large) et susceptible d'être développé au-delà des limites de la famille B747, sans outrepasser les contraintes aéroportuaires. On aboutit alors à un avion d'une capacité de 600-700 places.

Les obstacles à surmonter pour aboutir au développement et au succès commercial d'un tel projet sont cependant nombreux (contentieux juridique, risque financier, saturation des moyens d'étude...).

### 3. SNECMA

a) *La situation des différents programmes s'établit comme suit :*

en M F	CFM 56		THR		GROS MOTEUR GE 90		TOTAL	
	A P	C P	A P	C P	A P	C P	A P	C P
CUMUL ANNEES ANTERIEURES	4 991,64	4 877	-	-	-	-	4 991,64	4 877
1987	355	380	-	-	-	-	355	380
1988	259	284	430	351	-	-	689	635
1989	563	486	103,25	124,14	-	-	666,25	610,14
1990	836,64	769,16	- 114,25	- 100,14	100	-	822,39	669,02
1991	344	446	- 18	-	240	247	566	693
TOTAL	7 349,28	7 242,16	401	375	340	247	8 090,28	7 864,16

b) *Les perspectives portent sur les points suivants :*

#### . Le programme GE 90

Le GE 90 est un moteur civil de très forte poussée dont General Electric a entrepris le développement en coopération avec la SNECMA afin de répondre au besoin de motorisation des futurs avions très gros porteurs.

Sur ce point les experts considèrent que les besoins des compagnies devraient se déplacer vers des appareils de grande capacité. C'est ainsi près de 3.500 à 4.500 appareils de plus de 340 places devraient être mis en service de 1995 à 2013. Dans ces conditions, on peut situer au moins à 3.000 moteurs les perspectives de vente du GE 90, une fois réparti le marché de la motorisation de ces appareils entre les différents constructeurs.

L'accord retient une participation de l'industriel français à hauteur de 25 %. Les autres partenaires principaux du programme

sont IHI (Japon) et FIAT (Italie) qui prennent chacun environ 10 % des parts.

La SNECMA a le statut de partenaire à risque pour ce programme, et doit à ce titre supporter 25 % des coûts de développement. Les dépenses associées à sa participation ont été chiffrées à 4 milliards de francs 1990 pour la version initiale, étalés sur 10 ans d'ici à l'an 2000.

En contrepartie des dépenses à sa charge pour le développement et pour la production des composants de série, la SNECMA disposera de 25 % des recettes.

L'industriel a demandé à l'Etat un financement des travaux de développement à hauteur de 60 % au moins par avances remboursables. Il a été décidé d'accorder à la SNECMA une avance de 2.304 millions de francs aux conditions de juillet 1989, remboursable sur le produit des ventes de moteurs.

La rentabilité du programme est comme sur le programme CFM 56 essentiellement tributaire de la parité du dollar. Néanmoins, les simulations économiques ont montré que l'opération dégageait une rentabilité satisfaisante pour l'industriel une fois pris en compte le financement de l'Etat, dès lors que la devise américaine se maintenait aux alentours de 6 francs.

En conclusion, le GE 90 donne à la SNECMA les moyens de renforcer sa présence sur le secteur essentiel des moteurs de forte puissance, sur lequel elle ne jouait qu'un rôle limité avec une participation de 10 % à 20 % selon les applications dans le programme CF 6-80.

#### • La coopération avec l'Europe de l'Est

Dans le cadre de la "déclaration commune sur la coopération dans le domaine de l'aviation civile et de la construction aéronautique" signée le 4 juillet 1989, les accords suivants ont été conclus ou sont en voie de l'être :

- Remotorisation d'avions long-courriers IL 86 de l'Aéroflot avec des moteurs CFM 56 :

La SNECMA, associée à General Electric, a été retenue pour remotoriser 20 quadriréacteurs IL 86, décision qui a été formalisée dans un protocole d'intention signé le 21 juin 1991 pendant le salon du Bourget. Si, techniquement, le projet avance rapidement, il reste cependant à trouver les premiers acomptes, puis les



financements bancaires qui permettront de lancer effectivement l'opération.

- . Amélioration du moteur de construction soviétique PS 90 A qui équipera les avions de nouvelle génération TU 204 de Tupolev et IL 96 d'Illyouchine : la SNECMA est très active également sur ce projet qui intéresse particulièrement les Soviétiques.

Cette coopération devrait être largement facilitée par les allègements substantiels des contrôles COCOM qui devraient entrer en vigueur à compter du 1er septembre 1991.

### 3e PARTIE

## LES CREDITS DE METEOROLOGIE DANS LE BUDGET GÉNÉRAL

(Equipelement, logement, transports et espace)

### III - METEOROLOGIE

Les crédits de météorologie se montent à 1.180 MF. L'augmentation de 38,7 % par rapport à 1991 tient à la prise en charge par la météorologie, d'une part des rémunérations des personnels communs à l'aviation civile, (51 MF), d'autre part, des personnels ouvriers (44 MF), enfin des dépenses de pensions (196 MF). Ces dépenses figuraient jusque là au budget de l'aviation civile. Hors transfert, l'augmentation est de 4,5 %

Conséquence de la création du budget annexe de l'aviation civile au 1er janvier 1992, le projet de budget 1992 de la météorologie fait apparaître pour la première fois les personnels communs "Aviation Civile et Météorologie", en service à la Météorologie. Cela permet de répondre à un voeu exprimé par la cour des comptes qui souhaitait que toutes les dépenses effectuées par l'Etat pour le compte de la Météorologie apparaissent sur un seul et unique fascicule budgétaire.

Le transfert, partiel à Toulouse des services de météorologie a eu lieu en 1991 ; cette rationalisation des implantations n'a toutefois pas eu pour effet de libérer les locaux parisiens qui ont accueilli les personnels jusque là dispersés en région parisienne.

En ce qui concerne les investissements, 6 millions de francs sont consacrés à diverses opérations de génie civil, notamment la première tranche de la rénovation du site de Trappes (1 MF), la construction de tours pour les nouveaux radars de Haute-Normandie et de la Réunion (1,5 MF) et la reconstruction du centre départemental de Météorologie d'Ambérieu (0,6 MF) ; les divers travaux de restructuration des 150 centres et stations de métropole et d'Outre-Mer nécessiteront les 2,9 MF restant.

Mais l'essentiel des dépenses en capital est consacré à la participation française aux programmes de satellite météorologique européen qui est en augmentation de 50 % passant de 93 à 139,4 MF ce qui permettra de lancer des programmes nouveaux à hauteur de 27 MF et de rembourser 19,4 MF d'emprunt.

Les crédits s'établissent comme suit :

**Crédits de la météorologie 1992**

*(en millions de francs)*

	Montant 1991	Montant 1992	Part dans le total	Variation 1991/1992
<b>Titre III</b>				
Personnel activité	517,5	607,8		n.s.
Personnel charges sociales	30,8	238,8		n.s.
Matériel	174,2	152,6		- 12,6 %
Sous-Total	722,5	999,2	84,6 %	n.s.
Titre V	129	181,4	15,4 %	+ 40,6 %
<b>Total</b>	<b>851,4</b>	<b>1 180,6</b>	<b>100 %</b>	<b>+ 38,7 %</b>

**Réunie le 16 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a décidé :**

**- de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget annexe de l'aviation civile pour 1992 ;**

**- de proposer au Sénat d'adopter les crédits du transport aérien et de la météorologie pour 1992. (budget de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace II. Transports : 4 . Transport aérien et espace, et III. Météorologie).**