

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

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 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 41

NAVIGATION AÉRIENNE

Rapporteur spécial : M. Jean-François PINTAT.

[1] *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perreïn, Camille Vallin, secrétaires ; Mayrice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fossat, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gœtschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 49), 2992 (tome XVIII) et in-8° 895.
Sénat : 95 (1985-1986)

Loi de Finances - Aviation civile. Sécurité aérienne. Transport aérien.

SOMMAIRE

	Pages
OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	3
EXAMEN EN COMMISSION	4
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I. PRESENTATION DU BUDGET ANNEXE DE LA NAVIGATION AERIENNE POUR 1986.	7
<i>A) Présentation générale.....</i>	7
<i>B) Compte d'exploitation</i>	8
1. Recettes	8
2. Dépenses	8
<i>C) Opérations en capital</i>	10
1. Recettes	10
2. Dépenses	10
CHAPITRE II. OBSERVATIONS.....	13
<i>A) Des justifications corroborées</i>	13
1. Les avantages de la débudgétisation	13
2. Une technologie hautement performante	14
<i>B) Des craintes partiellement confirmées.....</i>	14
1. La création de recettes supplémentaires	14
2. Le risque de « dérapage » lié à la nouvelle autonomie du personnel	15

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1) Le BANA pour 1986 confirme un important effort d'investissement.

2) La création du BANA s'est immédiatement accompagnée de celle d'une recette supplémentaire, qui pèse sur les compagnies aériennes.

3) Le BANA pour 1986 confirme la crainte exprimée l'année dernière par votre Commission car le risque de dérapage des dépenses de personnel se trouve d'ores et déjà très sérieusement posé.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 31 octobre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission a procédé à l'examen du budget annexe de la Navigation aérienne pour 1986 sur le rapport de M. Jean-François Pintat, rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial a présenté les grandes lignes du budget annexe. Puis il a présenté ses observations (cf. Observations).

A l'issue de cet exposé, M. Edouard Bonnefous, Président, a demandé des précisions sur les rémunérations des contrôleurs aériens à l'étranger.

La commission a adopté les conclusions de son rapporteur spécial et a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les crédits du budget annexe de la Navigation aérienne pour 1986.

INTRODUCTION

La Navigation aérienne fonctionne depuis 1985 avec un budget annexe. Cette autonomie budgétaire lui permet d'assurer ses besoins de financement d'investissements lourds sur ses propres recettes, et le cas échéant, sur des ressources d'emprunt.

Les services de la navigation aérienne, soit 5300 personnes, assurent quotidiennement le contrôle aérien de 3000 avions.

Bénéficiant d'une conjoncture favorable, le BANA connaît une première année d'activité satisfaisante.

CHAPITRE I

PRESENTATION DU BUDGET ANNEXE DE LA NAVIGATION AERIENNE POUR 1986

A. PRESENTATION GENERALE

Le B.A.N.A., soit 1941 millions de francs, représente 41 % du budget de l'aviation civile. L'augmentation, de 11,7 % par rapport à 1985, touche particulièrement les dépenses en capital, qui forment plus du 1/4 du budget et croissent de 25 % en 1986.

L'origine des recettes s'est sensiblement modifiée : au budget d'exploitation, les ressources propres augmentent de 43 %, tandis que la subvention de l'Etat diminue de 66 %.

Les dépenses en capital sont autofinancées à hauteur de 46 % (41 % en 1985).

BANA – Tableau récapitulatif

Recettes			Dépenses		
Recettes	Montant (MF)	Variation 1986/85	Dépenses	Montant (MF)	Variation 1986/85
Autofinancement	251,4	+ 38 %	Recherche	23	+ 9,5 %
Emprunt	288,1	+ 14,7 %	Equipement	347	+ 24,4 %
			Amortissement et intérêts	169,5	+ 25 %
Total	539,5	+ 24,7 %	Total	539,5	+ 25 %

A. BANA - COMPTE D'EXPLOITATION

1) Recettes. Importantes modifications.

- La redevance de route - ch. 70-01 - évolue favorablement (+ 14 %) sous l'effet de la reprise du trafic aérien, confirmée en 1986 (+ 2, %) et de l'élargissement de l'assiette de la redevance.

Redevance de route affectée à la navigation aérienne (millions de francs)

1984	1985	1986
1085	1124	1197

- Cette redevance, perçue par Eurocontrol et rétrocédée au B.A.N.A., a été complétée en 1985 par une autre recette propre : **la redevance pour services terminaux** - ch. 70-02 -.

- **La redevance** pour services terminaux de la circulation aérienne a été instituée par décret n° 85.889 du 12 août 1985, l'arrêté fixant les conditions d'établissement et de perception de la dite redevance ayant été publiée au Journal Officiel du 30 août 1985. Le produit attendu de cette redevance en année pleine est de 280 millions de francs. La facturation a lieu sur la base d'un taux unitaire national, fixé à 18 F. Des taux réduits sont prévus pour les vols domestiques.

- Cette création a permis de réduire sensiblement la contribution propre de l'Etat sous la forme de **subvention d'exploitation** - ch. 74.01 -, qui passe de 439 millions de francs en 1985 à 149 millions de francs en 1986.

2) Dépenses. Total net : 1401 millions de francs

- Les dépenses en **personnel**, soit 959 millions de francs, soit 58 % du total, augmentent fortement de + 11,6 % en dépit d'une diminution d'effectifs de 53 personnes. (5349 au total en 1986). Contrairement à l'année dernière, le BANA prend intégralement à sa charge les frais de son personnel.

A noter, d'une part, un programme de formation permanente (ch. 62.01 85), à hauteur de 2 MF, d'autre part, l'augmentation des effectifs de l'Agent comptable du BANA, pour un coût total de 1 MF.

- **Les charges financières**, soit 7 % du total, représentent la dotation pour amortissement des matériels financés avant 1985 par le budget général.

- Les charges de **gestion courante**, formées par les participations du B.A.N.A. à Eurocontrol et aéroport de Paris, restent stables.

- **Le virement** de la section d'exploitation à la section des opérations en capital se monte à 251 millions de francs (+ 38 %).

A noter l'importance très exagérée du poste « écriture de régularisation » qui porte sur 40 millions de francs et dénote une certaine liberté de prévision...

B.A.N.A. : section d'exploitation

BANA – Tableau récapitulatif

Recettes			Dépenses		
Recettes	Montant (MF)	Variation 1986/85	Dépenses	Montant (MF)	Variation 1986/85
Redevance de route	1 197	+ 14,8 %	Personnel	959,7	+ 11,6 %
Redevance pour services terminaux	280	nouveau	Charges de gestion	326,2	-
Autres recettes propres	27,1	-	Charges financières	115,9	- 7,2 %
Subvention d'exploitation	149,1	- 66 %	Dotations aux amortissements	251,4	+ 3,8 %
Total	1 653,2	+ 11,1 %	Total	1 653,2	+ 11,1 %
			Virement à la section "capital"	- 251,4	+ 38 %
			Total	1 401,8	+ 7,3 %

C. SECTION DES OPERATIONS EN CAPITAL

1) Recettes

L'autofinancement (251 millions de francs), après « régularisation », représente 46 % du total des dépenses en capital. Un emprunt de 288 millions de francs (54 % du total), contracté auprès de la Caisse des Dépôts, vient abonder cet autofinancement. L'emprunt contracté en 1985 (251 millions de francs) est remboursable en 10 ans, au taux de 11,9 %.

2) Dépenses

Les crédits d'équipement augmentent de près d'un quart. Ainsi, la véritable justification du B.A.N.A. (permettre et faciliter l'investissement) se trouve corroborée.

Le Centre Régional de Navigation Aérienne (CNRA) Reims a été inauguré en avril 1985. Il devrait à terme devenir le premier centre français avant Athis Mons et Aix.

La création du B.A.N.A. a permis de retenir au programme 1985 l'achat d'une tête de série radar secondaire à savoir une station autonome utilisant la technique monoimpulsion et conditionnée de façon à pouvoir être télécommandée et télésurveillée.

Sur le plan comptable, les dépenses en capital incluent également l'amortissement financier des équipements financés avant 1984 (155,5 millions de francs en 1986) et le début des intérêts encourus par l'emprunt à 11,9 % auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations (14 millions de francs).

Le total des autorisations de programme (410 millions de francs) augmente de + 5,4 % par rapport à 1985.

B.A.N.A. : section « Opérations en capital »

BANA – Tableau récapitulatif

Recettes			Dépenses		
Recettes	Montant (MF)	Variation 1986/85	Dépenses	Montant (MF)	Variation 1986/85
Ressources propres	1 504,1	+ 43 %	d'exploitation	1 401,8	+ 7,2 %
Subvention	149,1	- 66 %	en capital	539,5	+ 25 %
Emprunt	288,1	+ 14,7 %			
Total	1 941,3	+ 11,7 %	Total	1 941,3	+ 11,7 %

CHAPITRE II - OBSERVATIONS

Justifications et craintes exprimées par votre Commission lors de la création du budget annexe de la navigation aérienne se trouvent confirmées cette année.

A. DES JUSTIFICATIONS CORROBOREES

1) Les avantages de la débudgétisation

A l'occasion du renouvellement du réseau radar qui nécessitait des financements lourds, la création d'un budget annexe, qui n'est pas autre chose qu'une forme atténuée de débudgétisation, permettait d'échapper aux contraintes du budget de l'Etat :

.en autorisant un important effort d'investissement (+ 40 % en AP en 1985 ; + 25 % en CP en 1986), à l'abri des annulations budgétaires : depuis 1984, les dépenses d'investissements ont subi l'évolution suivante (chiffres en MF) :

BANA – Dépenses d'investissement. (millions de francs)

1984 (loi de finances) chapitre 53.21	288,5
1984 (après annulations) chapitre 53.21	216,4
1985 création BANA, chapitre 69.51	363
1986 (prévisions) chapitre 69.51	380

.en augmentant sa capacité de recourir à l'emprunt (250 millions de francs en 1985 ; 288 millions de francs en 1986).

2) La navigation aérienne constitue une technologie hautement performante et exportatrice

La France est le deuxième exportateur mondial, après les Etats-Unis, de matériels destinés au contrôle aérien : le directeur général de l'aviation civile aurait même précisé que selon lui « les matériels de navigation aérienne constituent le seul poste positif de la filière électronique française à l'exportation. »

Le chiffre d'affaire à l'exportation dans le domaine de la navigation aérienne est de l'ordre de 1 500 MF en 1984.

Les services de la navigation aérienne jouent au point de vue des performances de notre industrie à l'exportation un double rôle :

- ils fixent les **caractéristiques** des équipements de navigation aérienne et, au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale, participent à la définition des conditions de mutations des systèmes de contrôle de la circulation aérienne.

- ils participent financièrement à **la couverture des coûts d'études** et recherche des entreprises françaises qui produisent les équipements de navigation aérienne.

Pour ne citer que les contrats les plus importants et les plus récents, l'industrie française de l'électronique aérienne est fournisseur de systèmes de contrôle du trafic aérien au Brésil, à l'Indonésie, à l'Egypte, à la Jamaïque et au Kenya.

En outre, cette exportation d'équipements s'accompagne souvent d'une fourniture de services d'ingénierie ou de formation, dont d'autres entreprises françaises peuvent bénéficier (Aéroport de Paris).

B. DES CRAINTES PARTIELLEMENT CONFIRMEES

1) La création d'une recette supplémentaire

La débudgétisation avait aussi pour objectif de réduire la participation de l'Etat.

Afin d'équilibrer les comptes tout en réduisant la subvention de l'Etat, le B.A.N.A. a été conduit à instaurer une « redevance pour services terminaux », qui constitue une charge nouvelle pour les compagnies de transport aérien et permet de réduire la subvention de l'Etat.

Il faut cependant ajouter que, d'une part, cette redevance, comme d'ailleurs la redevance de route, est payée à plus de 80 % par les compagnies étrangères.

D'autre part, jusqu'à présent, la suppression des exonérations de la redevance de route au profit des compagnies de transport intérieur, qui constituerait un supplément de charge fatal pour nombre de compagnies de troisième niveau, n'a pas encore été évoquée.

2) Le risque de « dérapage » lié à la nouvelle autonomie du personnel

a) Votre Commission, lors de la création du budget annexe, avait mis en relief les « risques que pouvait comporter la débudgétisation ».(1)

Le risque de l'indépendance

Jusqu'à la création du budget annexe, le personnel de la Navigation aérienne, et surtout les salaires, étaient encadrés par les normes d'augmentation fixées par l'Etat.

Le budget annexe leur donne l'autonomie, et peut leur donner l'indépendance, ouvrant ainsi la voie à l'expression de corporatisme dépassé.

Hors des normes fixées par l'Etat, le personnel pourra plus aisément revendiquer des hausses salariales (en se comparant aux personnels navigants des compagnies françaises de transport aérien par exemple...) ou réclamer l'intégration ou la création de primes ou avantages annexes...

Il y a là un risque très sérieux de dérapage que l'Etat n'aura bientôt plus guère le moyen de contrôler.

b) Ce risque ne paraît pas totalement écarté. En effet, deux phénomènes ne peuvent manquer d'être relevés :

(1) Sénat 1984-1985 n° 69 annexe 41 page 20.

● L'accroissement des charges de **personnel** : + 13 % pour les seuls « salaires, traitements et primes » (ch. 64.01 article 10) en dépit d'une diminution des effectifs de 53 personnes (5349 personnes en 1986). Cet accroissement est présenté sous la forme d'un « ajustement ».

Cet ajustement technique provient de la prise en charge par le budget annexe du total des rémunérations des contrôleurs aériens jusque là partiellement couverte par un prélèvement de 16 % sur la redevance d'atterrissage.

En raison de la création d'une redevance propre au BANA (la redevance pour services terminaux), ce prélèvement de 16 % a été supprimé, et le BANA reverse au budget général le total des rémunérations (y compris l'effet du surcoût lié à la pyramide d'effectifs).

Aussi, le BANA prend-il désormais intégralement à sa charge les frais de personnel. Certes, **la gestion de celui-ci s'effectue encore conformément aux règles en vigueur dans la fonction publique, mais cette autonomie contient en elle-même des germes d'indépendance qu'il faut garder à l'esprit.**

Nota. Concernant les dépenses de personnel, votre Commission continue également de s'interroger sur l'utilité de la « délégation à l'espace aérien », dotée de 326 764 F (ch. 62-02 art.80), chargée d'organiser l'espace aérien national, amputée cette année... de 10.000 francs.

● L'émergence de revendications.

« Hors des normes fixées par l'Etat, le personnel pourra plus aisément revendiquer des hausses salariales ou réclamer l'intégration des primes ».

Cette opinion exprimée par votre rapporteur l'année dernière est amplement confirmée. Les contrôleurs de la navigation aérienne ont, afin d'obtenir l'intégration de primes dans le calcul des retraites, entamé trois actions de grève les 5, 18 et 19 septembre 1985.

Nota. Ces grèves n'ont pas abouti. Chaque journée de grève fait perdre à la Compagnie Air Inter, de l'ordre de 30.000 passagers par jour ; la perte totale des recettes est évaluée à 45 millions de francs. La perte nette est de 10 millions de francs. Pour la Compagnie Air France, la perte totale des recettes est évaluée à 35 MF..

Votre Commission sera très vigilante sur cette question et n'exclut pas d'exercer, le cas échéant, un contrôle budgétaire. Elle regrette, dès à présent, que l'Administration ne soit pas en mesure de donner des éléments de comparaison internationale.

La Commission des Finances a examiné le budget annexe de la Navigation aérienne le jeudi 31 octobre 1985.

Elle a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les crédits du budget annexe de la Navigation aérienne.