



N° 4125

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteuse Générale  
Députée

---

ANNEXE N° 17

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES**

**TRANSPORTS AÉRIENS**

**CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

Rapporteur spécial : M. Jean-Claude FRUTEAU

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i> APPUIE LA COMPÉTITIVITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN FRANÇAIS</b> .....	7
1. Des recettes préservées, des niveaux de prélèvements contenus .....	9
2. La progression de la masse salariale finance les efforts de modernisation.....	15
3. La dynamique de désendettement et d'investissement est confortée.....	22
4. Le programme 612 <i>Navigation aérienne</i> .....	26
5. Le programme 614 <i>Transports aériens, surveillance et certification</i> .....	28
6. Le programme 613 <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i> .....	31
<b>II. L'ÉTAT DOIT UTILISER TOUS LES LEVIERS POUR ACCÉLÉRER LA SORTIE DE CRISE DU TRANSPORT AÉRIEN FRANÇAIS</b> .....	35
1. La loyauté de la concurrence doit être garantie .....	37
2. Certaines taxes pèsent indûment sur le secteur aérien .....	41
3. Le coût de la modernisation des aéroports français doit être mieux partagé.....	44
4. Air France : mesurer les efforts accomplis, approfondir le dialogue social .....	49
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	53
<i>Article 64</i> : Revalorisation, pendant deux années suivant la radiation des cadres, de l'allocation temporaire complémentaire des ingénieurs du contrôle de navigation aérienne.....	54
<b>ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	59

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 85,4 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.



## INTRODUCTION

Le projet de budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* pour 2017 confirme que la direction générale de l'aviation civile (DGAC) respecte une trajectoire de rétablissement de ses comptes afin de se désendetter tout en confortant sa capacité à investir.

Les recettes, à 2 milliards d'euros, sont maintenues à un niveau suffisant mais leur croissance est contenue afin de ne pas peser sur le secteur du transport aérien. Les efforts en matière de dépenses permettent de dégager un résultat d'exploitation qui diminue l'encours de dette, ramené à un niveau inférieur à celui qui précédait la crise du transport aérien de 2008. Ceci réduit les charges financières et améliore encore l'autofinancement.

Le niveau élevé d'investissement, à 250 millions d'euros, est conforme à une programmation pluriannuelle qui vise à mettre en œuvre le volet technologique du « *Ciel unique européen* ». Avec le protocole social 2016-2019, cet effort se double d'un nouvel investissement dans les ressources humaines. Il vise à adapter l'organisation du travail à la modernisation des équipements et aux nouvelles contraintes du trafic aérien et des pointes de trafic. Ces efforts de productivité sont indispensables pour maintenir la qualité de service de notre aviation civile, et donc l'attractivité de l'espace aérien français.

Le redressement du transport aérien français se voit cependant menacé par le contexte sécuritaire. Le risque terroriste fragilise la destination France, accroît les coûts de sûreté pour les différents opérateurs et rend plus aiguë l'enjeu de compétitivité du transport aérien.

De nombreux facteurs de compétitivité sont à la portée des acteurs eux-mêmes, comme l'attestent les efforts importants de redressement engagés par la compagnie Air France, mais l'État peut intervenir à plusieurs titres, à condition de tenir le cap d'une stratégie sectorielle cohérente.

L'État doit notamment garantir la loyauté de la concurrence en luttant contre le détournement des règles du détachement des travailleurs, par certaines compagnies à bas coût européennes. Il doit aussi peser sur la réponse européenne au défi que posent les compagnies du Golfe persique.

Enfin, certains prélèvements indus sur le secteur doivent être reconsidérés : la taxe dite de solidarité doit être revue ; le coût des dépenses de sûreté et de sécurité doit être mieux partagé. La stratégie de l'État en matière de régulation des redevances aéroportuaire va bénéficier, sur la durée, d'un nouveau cadre de supervision indépendant. À brève échéance, il convient toutefois de compléter le financement du projet, décisif, de la ligne CDG-Express et de définir les nécessaires compensations pour le cas où il en résulterait une charge nouvelle pour le secteur du transport aérien.

### Chiffres clés

En 2017, le montant total du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) s'élèvera à 2 135,3 millions d'euros, contre 2 110,4 en 2016, en hausse de 24,9 millions d'euros, soit + 1,18 %.

Les recettes de la section des opérations courantes atteignent 2 032,8 millions d'euros en hausse de 4 millions d'euros : le dynamisme de la redevance de route, liée à un survol important du territoire, compense la diminution du produit de la taxe d'aviation civile malgré son affectation désormais totale au budget annexe sous l'effet de l'exonération des passagers en correspondance.

La section des opérations courantes devrait dégager un résultat d'exploitation de 362,4 millions d'euros, en baisse de 21 millions d'euros par rapport à 2016 mais qui ne fragilise pas la capacité d'autofinancement de la section des opérations en capital. Ceci permettra de continuer de réduire le recours à l'emprunt : 102,6 millions d'euros en 2017, contre 112,6 en 2016, 167,9 en 2015 et 267,7 en 2014. La diminution du recours à l'emprunt permettra de poursuivre le désendettement financier du BACEA : l'encours de la dette s'établira à 992 millions d'euros en 2017, contre 1 108 en 2016, en diminution de 116 millions d'euros, après une baisse de 107 millions en 2016. Les charges financières diminuent de 30 %, passant de 28,2 à 19,7 millions d'euros.

La capacité d'investissement est préservée afin de satisfaire les engagements de modernisation souscrits au plan européen dans le cadre du deuxième plan de performance du prestataire de navigation aérienne couvrant la période 2015-2019 (RP2). Le montant des dépenses d'investissement s'élèvera à 250 millions d'euros en 2017, montants comparables aux dépenses engagées en 2015 et 2016 et conforme à la programmation pluriannuelle.

La légère dégradation du solde de la section des opérations courantes provient d'une augmentation modérée des dépenses totales, malgré une baisse des dépenses de fonctionnement courant de 2 %.

Les crédits de masse salariale augmentent en effet de 3,7 %, passant de 879,7 millions d'euros en 2016 à 911,9 millions d'euros en 2017. Ceci résulte principalement des mesures définies par le protocole social 2016-2019 en contrepartie des efforts de productivité des personnels de la DGAC, particulièrement en matière de cycles de travail des contrôleurs aériens qui doivent permettre de répondre aux enjeux de la hausse du trafic et des pointes de trafic.

Au 31 juillet 2016, les effectifs du BACEA comptaient 10 542,8 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), en baisse de 69,3 ETPT en un an. Le schéma d'emploi pour l'année 2016 prévoit en effet 100 suppressions d'emplois, ce qui devrait porter le plafond théorique à 10 727 emplois, pour un niveau réel compris entre 10 400 et 10 500 agents.

Entre 2007 et 2015, la DGAC a supprimé 1 136 ETP, soit 10 % de son effectif global. Le protocole social 2016-2019 prévoit, à compter de 2017, un schéma d'emploi à zéro afin que les recrutements compensent exactement les départs en retraites. Cet assouplissement accompagnera les mesures de productivité.

## I. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS APPUIE LA COMPÉTITIVITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN FRANÇAIS

Aux termes de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances, « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.* »

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie dispose ainsi du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA). Les recettes proviennent principalement de redevances ainsi que d'une taxe, acquittées par les compagnies aériennes. Les dépenses sont réparties entre trois programmes budgétaires et visent à garantir la sécurité et la sûreté du transport aérien, pour 2,8 millions de vols contrôlés et 145,5 millions de passagers en 2015.

Les objectifs de performance de ces programmes s'inscrivent dans le cadre d'une régulation européenne du « *Ciel unique européen* » qui vise à améliorer les performances globales de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne.

La DGAC accompagne ainsi le développement économique du transport aérien en fournissant des services financés directement par les acteurs du secteur, et en prescrivant des normes techniques de sécurité qui découlent d'engagements internationaux et européens.

Conformément à l'article 18 de la LOLF, « *les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement* ». Le BACEA est donc présenté à l'équilibre, l'insuffisance de recettes par rapport aux dépenses étant, le cas échéant, compensée par la variation de son endettement.

La section des opérations courantes présente, en recettes, l'ensemble des produits d'exploitation, hors emprunt. Cette section présente, en dépenses, l'ensemble des charges de personnels, de fonctionnement et d'intervention, hors dépenses d'investissement, déclinées dans les trois programmes du budget annexe Contrôle et exploitation aérien. S'y ajoutent les charges financières.

Le solde d'exploitation ainsi que le produit des emprunts et des cessions d'actif éventuelles sont inscrits en recettes de la section des opérations en capital. En dépenses, cette section comporte les remboursements d'emprunts ainsi que l'ensemble des crédits d'investissement des programmes de la mission.

En 2017, le **montant total du BACEA s'élèvera à 2 135,3 millions d'euros**, contre 2 110,4 ouverts en 2016, en hausse de 24,9 millions d'euros (+ 1,18 %).

Le total de la **section des opérations courantes** est en hausse de 4 millions d'euros par rapport à 2016, à **2 032,7 millions d'euros** (+ 0,2 %).

Le résultat dégagé par la section des opérations courantes repris en section des opérations en capital devrait atteindre **364,4 millions d'euros** en 2017, contre 225,6 en 2016. Il n'en résulte pas pour autant une hausse de 138,8 millions d'euros du résultat car la comparaison des montants en 2016 et en 2017 doit tenir compte d'une modification de l'imputation de la dotation aux amortissements (160 millions d'euros par an en 2016 comme en 2017).

Afin de conformer le budget annexe aux règles de la comptabilité budgétaire de caisse, cette dotation, inscrite jusqu'en 2016 en dépense dans la section des opérations courantes, apparaît désormais au stade de l'établissement des recettes nettes de la section des opérations en capital.

Au total, le **résultat d'exploitation pour 2017 devrait être en retrait de 21 millions d'euros** par rapport à 2016 soit -5,44 %, passant de 385,6 à 364,5 millions d'euros. Ce niveau de résultat demeure cependant très positif puisqu'il représente 18 % du total des recettes.

Ce léger recul provient de la conjonction d'une **relative stabilité des recettes**, qui vise à ne pas faire peser de nouvelles charges sur le secteur aérien, et de **dépenses de fonctionnement plus dynamiques**, justifiées par la stratégie de modernisation de l'aviation civile.

#### **Le passage entre 2014 et 2018 du budget annexe en comptabilité budgétaire de caisse**

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (CBCP) décline pour l'ensemble des administrations publiques, un cadre budgétaire proche de celui fixé pour l'État par la loi organique relative aux lois de finances. Ce cadre comprend, en complément de la comptabilité en droits constatés, une comptabilité budgétaire tenue en caisse.

Or jusqu'à ce jour, les règles budgétaires et comptables appliquées au BACEA sont celles de l'instruction M9-1 portant réglementation financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère administratif, donc sur la base d'une comptabilité de droits constatés. Entre 2014 et 2018, le budget annexe opère donc progressivement le passage en comptabilité budgétaire de caisse.

Ceci fait suite à l'abandon en loi de finances pour 2016 de la dotation aux provisions et de la budgétisation des produits et charges exceptionnels des recettes de redevances liées aux mécanismes d'incitation à la performance. Au plan informatique l'application complète du décret GBCP s'échelonne entre septembre 2016 et décembre 2017.



Le BACEA maintient par ailleurs la comptabilité en droits constatés conformément aux normes internationales d'information financière applicables aux opérateurs de la navigation aérienne (règlement CE n° 550/2004).

## 1. Des recettes préservées, des niveaux de prélèvements contenus

Les recettes de la section des opérations courantes sont constituées en premier lieu de redevances acquittées par les acteurs du transport aérien en rémunération des services rendus par la DGAC. En outre, le budget annexe perçoit, depuis 2016, la totalité du produit de la taxe de l'aviation civile. L'évolution de ces recettes est donc directement fonction des niveaux des prélèvements ainsi que de l'évolution du trafic.

Le total des recettes prévues pour 2017 atteint 2 032,7 millions d'euros, détaillés dans le tableau ci-après.

### ÉVOLUTION DES RECETTES DU BUDGET ANNEXE DU CONTRÔLE ET DE L'EXPLOITATION AÉRIENS

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	Variation	%
<b>Redevance de route</b>	1 135,5	1 276,2	<b>1 297,4</b>	<b>1 309,9</b>	+ 12,5	+ 1 %
<i>Autorité de surveillance</i>	13,5	7,4				
<b>Redevance pour services terminaux de la circulation aérienne</b>	237,8	237,1	<b>231,6</b>	<b>232,4</b>	+ 0,8	+ 0,3 %
<i>Autorité de surveillance</i>	2,6	1,7				
<b>Redevances outre-mer</b>	42,8	42	40	41	+ 1	+ 2,5 %
Produits exceptionnels de navigation aérienne	47,5					
<b>Redevance Surveillance et certification</b>	32,9	28,2	28,5	28,2	- 0,3	- 1,1 %
<b>Taxe d'aviation civile</b>	356,4	373,7	<b>420,5</b>	<b>410,4</b>	- 10,1	- 2,4 %
Retour du Compte d'affectation spéciale <i>Immobilier</i>	3,8	0,7	0	0		
Gestion des taxes pour compte de tiers	5,8	6,2	6,4	6,5	+ 0,1	+ 1,6 %
<b>Recettes diverses</b>	11,8	10	4,3	4,3	0	0 %
<b>Total</b>	<b>1 887,9</b>	<b>1 983,2</b>	<b>2 028,7</b>	<b>2 032,7</b>	+ 4	+ 0,2 %

Source : direction générale de l'aviation civile.

La **croissance des recettes pour 2017 est limitée à + 0,2 %** (4 millions d'euros) alors que l'exercice 2016 a bénéficié de 45,5 millions d'euros de recettes supplémentaires par rapport à 2015 (+ 2,3 %).

Ces prévisions de recettes tiennent compte des **prévisions de trafics**, affectées par la menace terroriste, mais aussi de **choix de modération tarifaire et fiscale**, qui visent à alléger les charges qui pèsent sur le secteur de l'aviation civile française.

• *Les redevances de navigation aérienne*

La DGAC perçoit, pour les **services de navigation aérienne**, trois redevances définies par les articles R. 134-1 à R. 134-8 du code de l'aviation civile : la redevance de route (RR), la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) pour la métropole et pour l'outre-mer, et, depuis 2010, pour l'outre-mer, la redevance océanique (ROC).

Avec plus de 1,3 milliard d'euros de produit, la **redevance de route** représente plus de 64 % des recettes attendues en 2017 et constitue une recette dynamique.

Le montant de cette redevance et son évolution s'inscrivent dans un cadre européen : l'article R. 134-1 du code de l'aviation civile renvoie en effet « *aux dispositions du règlement (CE) n° 1794/2006 de la Commission du 6 décembre 2006* ». La DGAC détermine des prévisions de coûts conformément à un plan de performance défini pour une période de 5 ans, soit actuellement pour la deuxième période de régulation européenne du monopole de la navigation aérienne dite « RP2 » de 2015 à 2019. Sur la base des hypothèses de trafic, elle déduit un coût unitaire, susceptible de révisions par l'application d'ajustements liés à des écarts entre les données réelles et les données prévues dans le plan de performance (en fonction de l'inflation, du trafic et des coûts).

Le coût d'une unité de service, c'est-à-dire de l'heure moyenne de trafic contrôlée s'élevait dans la dernière période de référence à 65,80 euros. Il est porté à 67,75 euros dans la nouvelle période de référence. La hausse du tarif appliquée l'an passé a procuré un rendement de 14 millions d'euros en 2016. La **hausse du produit attendu en 2017 (12,5 millions d'euros)**, proviendrait essentiellement de la **hausse du trafic aérien de survol du territoire français** car le tarif prévisionnel sera légèrement diminué à 66,77 euros.

**COMPARAISON DE TARIFS UNITAIRES DE REDEVANCE DE ROUTE (2010-2015)**

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Belgique - Luxembourg	76,46	76,44	73,77	67,84	72,04	70,68
Allemagne	68,86	71,84	74,19	76,50	77,32	90,15
France	<b>64,97</b>	<b>66,93</b>	<b>64,49</b>	<b>64,61</b>	<b>65,77</b>	<b>70</b>
Royaume Uni	64,52	78,61	79,54	90,50	83,73	92,45
Suisse	81,27	76,08	99,13	98,42	98,49	98,53
Espagne	83,99	77,68	71,70	71,69	71,69	71,69
Italie	68,51	70,36	78,83	78,83	78,83	78,80
Moyenne Pays limitrophes	71,17	74,12	75,95	78,65	77,69	82,9
Écart France-Pays limitrophes	<b>- 6,2</b>	<b>- 7,19</b>	<b>- 11,46</b>	<b>- 14,04</b>	<b>- 11,92</b>	<b>- 12,9</b>

Source : direction générale de l'aviation civile ; montants en euros, écart en %.

Tant par son niveau que par son évolution, **la redevance de route place l'espace aérien français parmi les moins onéreux d'Europe** comme le montre la comparaison figurant dans le tableau ci-dessus. La contribution de la DGAC à la compétitivité de notre espace aérien, et donc au pavillon national qui en est un des premiers utilisateurs, est donc avérée. Par rapport aux pays limitrophes, l'écart moyen des tarifs unitaires est systématiquement supérieur à 10 points depuis 2012.

La modération tarifaire est plus significative encore pour la **redevance pour services terminaux de la circulation aérienne**, définie à l'article R. 134-3 du code de l'aviation civile, qui rémunère les fonctions d'approche finale et d'atterrissage, sur les vingt derniers miles nautiques. La DGAC contrôle plus directement la fixation de ses montants qui ont été diminués de 3 % en 2016, entraînant une diminution de recettes de 2,3 %.

La RSTCA étant payée par les compagnies aériennes qui desservent le territoire, alors que la redevance de route est applicable en cas de simple survol, la baisse de la RSTCA bénéficie donc plus au pavillon français.

Après la diminution de 2016, la stabilité de la recette au titre de la RSTCA attendue en 2017 traduit le **moindre dynamisme des vols, notamment long courrier, à destination de la France**. C'est la conséquence du contexte sécuritaire qui affecte en particulier le tourisme en provenance d'Asie et d'Amérique.

Enfin, pour 2017, les recettes de **navigation aérienne outre-mer** sont évaluées à environ 41 millions d'euros dont 28 millions d'euros pour la **RSTCA outre-mer**. Le solde de 13 millions d'euros provient de la **redevance océanique** qui concerne particulièrement l'espace aérien français de la zone Pacifique.

Après une baisse de 4,8 % entre 2015 et 2016, le produit attendu de la redevance océanique est en hausse. L'abaissement du tarif de la redevance en 2016 a, en effet, incité au survol de l'espace aérien de la Polynésie française en atténuant l'intérêt des pratiques antérieures de contournement de cette portion de l'espace aérien français.

- *Les redevances de surveillance et certification*

Les activités de **surveillance et de certification** dans les domaines de la sûreté et de la sécurité sont regroupées au sein de l'action 2 du programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification* de la mission.

Ces prestations correspondent à la surveillance des acteurs de l'aviation civile, à la délivrance d'agrément et d'autorisations, de licences ou de certificats nécessaires aux opérateurs. Elles concernent les constructeurs, les ateliers d'entretien, les compagnies aériennes et les exploitants, les aéroports, les personnels (pilotes, contrôleurs, mécaniciens), les organismes de sûreté et les opérateurs de navigation aérienne. **Les différentes prestations font l'objet de redevances spécifiques** définies à l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile

Les prévisions de recettes pour 2017 sont stabilisées autour de 28 millions d'euros, proches des niveaux de 2015 et 2016.

- *La taxe de l'aviation civile*

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été créée par l'article 51 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 et codifiée à l'article 302 *bis* K du code général des impôts (CGI).

Assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France, quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur, elle est exigible de chaque entreprise de transport aérien public pour chaque vol commercial. Elle finance les activités de la DGAC non couvertes par les redevances telles les activités de régulation technique et normative ainsi que l'aménagement du territoire. En 2017, son produit atteindrait **410,4 millions d'euros**, soit 20,2 % des recettes du budget annexe.

Depuis sa création, le produit de la taxe de l'aviation civile était affecté pour une large part au BACEA et dans une moindre mesure au budget général de l'État, suivant une quotité définie chaque année par la loi de finances. Or cette taxe a fait l'objet de deux modifications d'envergure, issues des conclusions du rapport rendu en novembre 2014 par le groupe de travail « *Compétitivité du transport aérien français* », présidé par le député Bruno Le Roux.

En premier lieu, l'article 92 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a **exonéré du paiement de la taxe les passagers en correspondance** <sup>(1)</sup>.

La DGAC a indiqué au Rapporteur spécial que cette mesure concernera plus de 12,5 millions de passagers en 2016, principalement des utilisateurs de la plateforme de correspondance (le « hub ») de Paris. Il en résulterait une diminution de recette d'environ 63 millions d'euros en 2016.

L'exonération avait pour objet de diminuer la charge fiscale pour les compagnies aériennes, et prioritairement pour le pavillon français. Elle a largement atteint son but. Selon la Cour des comptes <sup>(2)</sup>, 75 % de la diminution de la charge fiscale reviendrait à Air France, pour 53 millions d'euros en 2016, soit une part deux fois plus élevée que la part de marché moyenne de la compagnie. Air France est en effet mieux représentée parmi les vols en correspondance sur les hubs français. En outre, l'effet de l'exonération serait plus important qu'attendu, ce qui suggère un effet positif sur la compétitivité des plateformes de correspondance françaises.

---

(1) Partielle à compter du 1<sup>er</sup> avril 2015, l'exonération est totale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

(2) Cour des comptes, *L'État et la compétitivité du transport aérien. Communication à la commission des finances du Sénat. Septembre 2016. p. 52.*

Le coût de la mesure devait être assumé par le budget général, la perte pour le BACEA devant être compensée par une modification de la clé de répartition du produit de la taxe. La quotité de la taxe destinée au BACEA a ainsi été augmentée, passant de 80,91 % en 2014 à 85,92 % au 1<sup>er</sup> avril 2015 puis devant atteindre 93,67 % au 1<sup>er</sup> janvier 2016. L'affectation au BACEA de 12,76 points de la TAC, estimés à environ 56 millions d'euros, devait donc compenser l'exonération en 2016.

Une seconde modification d'importance est cependant intervenue, fin 2015, sur une initiative sénatoriale. L'article 42 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a en effet **affecté 100 % du produit de la TAC au BACEA** en supprimant, à l'article 302 bis K du CGI, toute référence au budget général.

#### ÉVOLUTION DU PRODUIT ET DE LA RÉPARTITION DE LA TAXE D'AVIATION CIVILE

(en millions d'euros)

	Recette totale	Recette BACEA	Recette État	Exonération passagers en correspondance
<b>Exécution 2012</b>	397,8	321,8	76	–
<b>Exécution 2013</b>	418,6	338,7	79,9	–
<b>Exécution 2014</b>	440,5	356,5	84,1	–
<b>Exécution 2015</b>	434,9	373,7	61,2	–
<b>Prévision 2016</b>	420,5	420,5	–	63
<b>Prévision 2017</b>	410,4	410,4	–	77

Source : DGAC.

Bien qu'adoptée de manière définitive le même jour que la loi de finances rectificative pour 2015, la loi de finances initiale pour 2016 n'a pas tenu compte du supplément de recette d'environ 26,6 millions d'euros pour le BACEA : 393,9 millions d'euros de recettes ont été inscrits, contre 420,5 attendus en 2016. Le budget annexe se trouve donc, en 2016, en situation de suréquilibre, la recette supplémentaire abondant la trésorerie.

La DGAC a indiqué au Rapporteur spécial avoir envisagé début 2016 d'utiliser ce surplus pour modifier la RSTCA métropole. Le tarif unique actuel, appliqué à l'ensemble du territoire (226 euros en moyenne par unité de service), serait scindé en deux tarifs : un tarif pour les vols effectués depuis Paris qui serait en forte diminution et un tarif pour les autres aéroports, dont la baisse serait moindre. Le surplus de recettes de TAC permettrait ainsi d'atténuer l'effet péréquateur important de la RSTCA dont le tarif est supérieur aux coûts effectifs des services rendus à ce titre dans les plus gros aéroports. Cette réforme aboutirait à faire bénéficier la compagnie Air France de 52 % de la diminution de la charge.

Ce projet n'a cependant pas été mis en œuvre. Dans une communication récente à la commission des finances du Sénat <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes a, en effet, relevé les désaccords au plan interministériel et souligné qu'un mécanisme qui « aboutirait à ce que des services rendus soient financés par le produit d'une taxe » serait contraire au règlement européen n° 550/2004 relatif aux redevances de navigation qui prévoit que « les redevances reflètent les coûts des services et des installations de navigation aérienne mis à la disposition des usagers de l'espace aérien ». Ceci exclurait toute forme de financement de ces coûts par une source autre que des redevances.

Le Rapporteur spécial relève en outre que le sixième alinéa de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que « si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé ».

La recette supplémentaire constatée en 2016 devrait donc permettre d'accélérer le désendettement du BACEA, afin de diminuer ses charges financières. L'accélération du désendettement devrait permettre en retour de diminuer le taux de la taxe de l'aviation civile, au bénéfice de la compétitivité du secteur aérien français.

Le Rapporteur spécial relève également qu'en 2017, la recette de TAC pour le BACEA sera inférieure aux prévisions établies fin 2015, d'une part en raison de la sous-estimation du nombre de passagers en correspondance et d'autre part en raison de la baisse du trafic à destination et au départ de la France, liée à la menace terroriste.

La suppression de la part de la taxe destinée au budget général a apporté, en deux ans, un total de 19,09 points de TAC supplémentaires au budget annexe. Pour une prévision de recette totale en 2017 de 410,4 millions d'euros, la part supplémentaire correspond à 78 millions d'euros, montant à peine supérieur aux 77 millions d'euros de perte de recette, la même année, en raison de l'exonération des passagers en correspondance.

Le supplément de recette constaté en 2016 paraît donc transitoire. La recette exceptionnelle peut donc être mise à profit pour diminuer l'endettement. Elle peut aussi être utilisée pour alléger, à due concurrence, une charge pesant sur le secteur du transport aérien, par un mécanisme qui reste à définir, mais une recette transitoire ne devrait pas être utilisée pour diminuer durablement une des sources de financement du budget annexe.

- *Les autres recettes d'exploitation*

Les autres recettes de la DGAC inscrites sur la section des opérations courantes devraient s'élever à 10,8 millions d'euros en 2017.

---

(1) *Cour des comptes*, op. cit. p. 53.

Il s'agit, pour 6,5 millions d'euros, de frais d'assiette et de recouvrement sur les taxes perçues pour le compte de tiers : la taxe d'aéroport, qui finance la mise en œuvre, par les aéroports, de mesures de sûreté et de sécurité, la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires, et enfin la taxe de solidarité, une majoration de la taxe d'aviation civile perçue au profit du Fonds de solidarité pour le développement (FSD).

Il s'agit enfin, pour 4,3 millions d'euros, de recettes diverses provenant des ventes de produits fabriqués et de marchandises ainsi que de prestations de services.

## **2. La progression de la masse salariale finance les efforts de modernisation**

Sur la section des opérations courantes du budget annexe, la hausse des recettes limitée à 4 millions d'euros doit être mise en regard du dynamisme plus prononcé des dépenses.

Le total des dépenses de la section des opérations courantes passe en autorisations d'engagement, de 1 648,1 millions d'euros en 2016 à 1 668,3 en 2017, en hausse de 20,2 millions d'euros (+ 1,22 %). **Les crédits de paiements passent de 1 643,1 millions d'euros à 1 668,3, en hausse de 25,2 millions d'euros (+ 1,53 %).**

L'augmentation des dépenses de la section des opérations courantes tient entièrement au **dynamisme des crédits de titre 2**, les **dépenses de personnels** atteignant **1 183,2 millions d'euros en 2017**, en hausse de **40,9 millions d'euros** par rapport aux 1 142,3 millions d'euros inscrits en 2016 (+ **3,6 %**). Néanmoins, l'effet sur le solde de la section des opérations courantes est atténué par la diminution importante des charges financières, ramenées à 19 millions d'euros, en baisse de 8,6 millions d'euros (- 30 %) et par une diminution de 7,2 millions d'euros des dépenses de fonctionnement courant.

- *La hausse des dépenses de personnels*

La **hausse significative des dépenses de personnels prévue pour 2017** contraste fortement avec la tendance des dernières années. Le tableau ci-après permet de constater une progression des dépenses de rémunération, sur le budget exécuté, inférieure en moyenne à l'inflation jusqu'en 2014 ainsi qu'une diminution de la dotation budgétaire en 2016.

**MONTANT DES RÉMUNÉRATIONS ET CHARGES SOCIALES DU BACEA (TITRE 2)**

(en millions d'euros)

<b>Titre 2 (AE = CP)</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016 (prévision)</b>	<b>2017 (prévision)</b>
<b>Total inscrit en loi de finances initiales</b>	<b>1 087,5</b>	<b>1 104,7</b>	<b>1 137,1</b>	<b>1 138,7</b>	<b>1 144,8</b>	<b>1 142,3</b>	<b>1 183,2</b>
Progression de la dotation		+ 1,6 %	+ 2,9 %	+ 0,1 %	+ 0,5 %	- 0,2 %	+ 3,6 %
<b>Total exécuté</b>	<b>1 071,69</b>	<b>1 091,3</b>	<b>1 107,69</b>	<b>1 119,33</b>	<b>1 135,6</b>	<b>1 142,3</b>	
Progression du budget exécuté %		+ 1,8 %	+ 1,5 %	+ 1,05 %	+ 1,45 %	+ 0,6 %	

Source : DGAC.

Depuis 2010 l'évolution haussière des dépenses de personnels était en effet contenue par la baisse des effectifs. Entre 2007 et 2015, la DGAC a supprimé 1 136 emplois (dont 135 pour l'École nationale d'aviation civile), soit 10 % de son effectif global. Ceci représente, dans le strict respect des règles de sécurité, un effort de productivité substantiel puisque le trafic aérien a continué à croître dans la même période.

Au 31 juillet 2016, les effectifs du BACEA comptaient 10 542,8 ETPT, soit 183,2 de moins que ce qui était prévu au plafond d'emplois fixé à 10 726 emplois.

À cette date, 82 suppressions d'emplois avaient été réalisées ou étaient en cours sur les 100 prévues par le schéma d'emplois. Compte tenu d'un certain nombre de sorties prévues dans la seconde partie de l'année en cours, le schéma de 100 suppressions d'emplois devrait être respecté en fin d'exercice.

La répartition des ETPT par catégorie d'emplois et par corps est présentée dans le tableau ci-après : on constate que les effectifs poursuivent globalement leur décroissance.

**EFFECTIFS DU BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

	<b>ETPT au 1<sup>er</sup> juillet 2012</b>	<b>ETPT au 1<sup>er</sup> juillet 2013</b>	<b>ETPT au 1<sup>er</sup> juillet 2014</b>	<b>ETPT au 1<sup>er</sup> juillet 2015</b>	<b>ETPT au 1<sup>er</sup> juillet 2016</b>	<b>Écart 2015 - 2016</b>
Personnels d'encadrement et administratif	3 175,6	2 975,5	2 885,6	2 874,50	2 825,60	- 48,9
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	4 116,6	4 085	4 062,3	4 038,30	4 026,20	- 12,1
Ingénieurs électroniciens des systèmes de sécurité aérienne et techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile	3 123,2	3 096,6	3 061,4	3 029,40	3 040,20	+ 10,8
Ouvriers et personnels navigants	584,7	687,3	668,8	669,90	650,80	- 19,1
<b>Totaux</b>	<b>11 000,1</b>	<b>10 844,4</b>	<b>10 678,1</b>	<b>10 612,10</b>	<b>10 542,80</b>	<b>- 69,3</b>

Source : DGAC.



Auditionné par le Rapporteur spécial, le directeur général de l'aviation civile a confirmé que ce schéma d'emploi avait, jusqu'à ce jour, été compatible avec le développement des compétences de ses services en matière de contrôle du trafic aérien et de surveillance de la sécurité.

Cependant, le projet de budget pour 2017 doit traduire une **approche nouvelle** qui vise à améliorer les performances de la DGAC au regard des objectifs définis au plan européen en **adaptant mieux l'organisation du travail** aux contraintes du trafic aérien et à la modernisation des équipements et systèmes d'information du contrôle et de la navigation aériennes.

D'une part l'évolution du trafic se caractérise par une très forte variabilité, avec un phénomène important de pointes de trafic. Alors que la hausse du trafic moyen s'établit à 3 %, le trafic en périodes de pointes connaît une croissance supérieure à 10 %. Ainsi, les 20 journées de trafic les plus importantes depuis les débuts de la navigation aérienne se sont déroulées à l'été 2016.

Or les pointes demandent le plus d'effort de la part des équipes et sollicitent le plus l'ensemble des ressources de la DGAC. La diminution des effectifs du BACEA a amoindri la capacité de répondre aux besoins lors des périodes de pointe, particulièrement en été. Ceci entraîne des retards importants à des périodes sensibles pour les compagnies aériennes et occasionne des pertes de trafic pour l'espace aérien français et donc de redevances pour la DGAC. Cette situation appelle la mise en place de nouveaux cycles de travail afin d'adapter la capacité à la demande. Mais ces modifications représentent souvent des contraintes sociales supplémentaires pour les personnels.

Enfin les pointes de trafic rendent plus criants les retards de la DGAC en matière de montée en gamme des équipements et des systèmes d'informations, résultant d'une insuffisance d'investissements pendant la décennie 2000. Ce retard est en cours de rattrapage, grâce à une programmation pluriannuelle ambitieuse des investissements, mais à nouveau, la mise en place de nouveaux outils techniques, facteurs de productivité, appellera des efforts importants d'adaptation de la part des personnels.

La hausse de la masse salariale demandée dans le budget 2017 est donc la conséquence d'une approche qualifiée par le directeur général de l'aviation civile de « *donnant donnant : primes contre productivité* » concrétisée par un **protocole social couvrant la période 2016 à 2019 conclu le 19 juillet 2016 entre, d'une part, la DGAC et le gouvernement et, d'autre part, 4 des 5 syndicats représentatifs des personnels de la DGAC** <sup>(1)</sup> dans leurs différentes catégories : ingénieurs du contrôle et de la navigation aérienne, ingénieurs électroniciens des systèmes de sécurité aérienne, techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile, personnels d'encadrement et administratifs, ouvriers et personnels navigants.

---

(1) Les quatre syndicats signataires représentent ensemble 72 % des personnels de la DGAC et 80 % des contrôleurs aériens. Mais l'USAC-CGT, premier syndicat tous personnels confondus, n'est pas signataire.

- *Des mesures indemnitaires et un assouplissement du schéma d'emploi dictés par des objectifs de productivité*

Ce protocole est le dixième signé par les syndicats et la DGAC mais le premier établi pour une durée de 4 ans (contre 3 ans par le passé), durée calquée sur celle des engagements de France au niveau européen en matière de performance et de sécurité de la navigation aérienne.

Ce protocole définit des engagements de modernisation et de performance des services de la DGAC ainsi que de l'ENAC. Il comporte des mesures sociales pour l'ensemble des personnels mais **subordonne une grande partie de ces mesures à une réorganisation du travail** afin d'améliorer la productivité.

L'objectif, à terme, est que la dépense supplémentaire sous forme de nouvelles primes ou d'améliorations indiciaires soit plus que compensée par l'amélioration des recettes liées au surcroît de productivité du service. Les mesures d'organisation des services doivent ainsi contribuer à modérer les tarifs des services de l'aviation civile et à rendre l'espace aérien français plus compétitif dans le choix de localisation du trafic.

En matière de **navigation aérienne**, les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) devront accroître l'offre de navigation en périodes de pointe par une modification du cycle actuel de travail de 6 jours sur 12. La modification des jours de récupération, dans le respect des normes de sécurité, constitue en effet le seul moyen d'accroître la présence pendant les périodes de pointes du trafic. Le protocole définit de nouvelles primes, attribuées au niveau maximal aux ICNA choisissant un tour de service de 7 jours calendaires sur 12, et à hauteur de 50 % pour ceux qui choisissent un tour de service de 6,5 sur 12. Les nouvelles primes ne seraient donc pas versées dans les centres de contrôle aérien où les cycles de travail ne seraient pas modifiés.

L'organisation du travail des **électroniciens** sera également modifiée afin qu'ils consacrent plus de temps au développement et à la mise en service des nouveaux systèmes d'information, tout en assurant le fonctionnement opérationnel des systèmes actuels. Ceci passera par une révision des ressources affectées aux missions de temps réels, par de nouvelles modalités d'intervention et par des efforts plus importants consacrés à la cyber sécurité.

L'activité des **inspecteurs de surveillance** sera également modifiée, selon les principes de surveillance basés sur les risques (RBO). Le système actuel de check-lists et de vérifications générales sera remplacé par un ciblage des domaines les plus risqués. Ceci nécessite une montée en compétence des activités des contrôleurs qui seront plus responsabilisés pour détecter les activités les plus risquées afin d'y consacrer plus de temps. Le protocole prévoit donc un effort de formation continu des agents, une évolution des méthodes de travail et une modification de la nature de la relation avec les opérateurs.

Ainsi, pour l'ensemble des personnels, le protocole social 2016-2019 correspond à une montée en compétence.

Afin d'atteindre ces objectifs, le protocole définit des contreparties pour l'ensemble des personnels mais les avantages liés aux modifications de tours de service des contrôleurs aériens et à la réorganisation du cycle de travail des électroniciens ne seront payés qu'après mise en œuvre des mesures de productivité. L'enveloppe budgétaire totale du protocole n'est donc pas complètement définie à l'avance. Elle dépendra de la rapidité de mise en œuvre des mesures de productivité. Pour l'exercice 2017, 18,5 millions d'euros sont inscrits au titre des mesures protocolaires. Sur la période d'application de 4 ans, le coût est estimé à 40,3 millions d'euros.

Enfin ce protocole réaffirme également l'unité de la DGAC dans la fonction publique d'État. Il transpose les mesures prévues pour les trois fonctions publiques par le protocole « *relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations* », tout en préservant leur singularité des agents de la DGAC. Le coût supplémentaire est de 5,64 millions d'euros en 2017.

#### **Les premiers enseignements de la mise en place des nouveaux cycles de travail**

L'évolution du cycle de travail a été mise en œuvre dès le mois d'août 2016 par le centre *en route* de Reims, à la suite d'une expérimentation initiée en 2015.

Pour le premier mois complet d'activité au cycle 7 sur 12, le DGAC fait état d'une baisse des retards des vols de 61 % alors même que le trafic augmente sur la même période de 3,5 %.

L'étape précédente d'évolution des cycles de travail mise en œuvre à l'été 2015 a permis une baisse de 13 % des retards pour une hausse de 2,3 % du trafic. Selon la DGAC, il n'a pas relevé d'impact négatif sur la fatigue des contrôleurs aériens à l'issue de cette première phase.

Ce nouveau cycle de travail vient d'être adopté par les personnels du centre *en route* de Bordeaux.

Contrairement aux précédents protocoles qui accordaient des contreparties indemnitaires à la mise en œuvre de suppressions d'emploi (particulièrement par une rationalisation des implantations de l'aviation civile), le protocole 2016-2019 s'inscrit dans un **schéma d'emploi à zéro en 2017, 2018 et 2019**.

Les recrutements compenseront donc exactement les départs en retraite. Le Rapporteur spécial se félicite de cette mesure qui permettra de conserver et de renouveler les compétences métier inhérentes à la sécurité et au développement du contrôle et du transport aérien. Il souligne que l'allègement de la contrainte sur les effectifs constitue une des principales contreparties obtenues par les organisations représentatives des personnels lors de la négociation du protocole social.

Le Rapporteur spécial souligne cependant que le résultat sur les effectifs en place ne sera que progressif. Pour les contrôleurs aériens par exemple, les baisses d'effectifs des années passées vont produire leurs effets jusqu'en 2021 en raison d'un délai global d'environ 5 années entre l'ouverture d'un concours et la pleine qualification professionnelle. Entre 2015 et 2020, les effectifs qualifiés diminueront de 5 %, alors que le trafic augmentera de 10 %. Dans un tel contexte, la mise en œuvre des mesures de productivité n'apparaît que plus nécessaire, à la fois par la mise en place de nouveaux cycles de travail et par le déploiement de nouveaux équipements et systèmes d'informations.

- *Des contreparties importantes mais justifiées*

Les gains financiers pour les agents peuvent être significatifs en particulier pour les contrôleurs aériens. La DGAC a indiqué au Rapporteur spécial que le montant maximum pour un ICNA, dans les plus grands centres, est estimé à 875 euros par mois, sous la forme d'une évolution de 5 % de la rémunération de base, soit 325 euros, à laquelle s'ajoute le paiement de 500 euros de prime d'expérimentation, qui passe à 550 euros en cas de pérennisation des expérimentations.

Ces montants sont justifiés par l'évolution des cycles de travail qui augmentent le nombre de jours travaillés en période de pointe, c'est-à-dire en périodes de congés estivaux. Il convient également de compenser des évolutions réglementaires appliquées à la licence de contrôleur qui induisent des responsabilités supplémentaires en matière d'évaluation des compétences.

L'effort global pour le budget annexe sera compensé par l'amélioration du service et l'augmentation des recettes de redevance liées au surcroît d'utilisation de l'espace aérien français par les compagnies aériennes, en particulier dans les zones frontalières. Il est ainsi attendu une amélioration de la ponctualité des vols, mesurée par minutes de retard, domaine dans lequel la navigation aérienne française est aujourd'hui mal classée au niveau européen, ce qui l'expose à une perte de trafic, et, à terme, à des pénalités.

Le Rapporteur spécial relève que ces augmentations de rémunérations, bien que significatives, maintiennent la rémunération des contrôleurs aériens français dans la moyenne de l'Union européenne.

Selon la dernière comparaison du coût salarial des contrôleurs réalisée annuellement par la commission d'examen des performances d'Eurocontrol, sur la base des données consolidées de 2014, on constate que la situation de la France est durablement inférieure à celle de nos principaux voisins. La comparaison se fonde sur l'indicateur de coût horaire des contrôleurs qui permet de corriger le coût salarial des variations de durée du travail. Ce coût horaire est de 99 euros par agent en France alors que la moyenne européenne est de 109 euros. Pour les principaux pays voisins, les valeurs sont de 215 euros pour le centre de Maastricht (Eurocontrol), 197 euros en Allemagne, 173 euros en Espagne, 163 euros en

Suisse, 155 euros aux Pays-Bas, 147 euros en Belgique, 144 euros en Autriche, 133 euros au Royaume Uni et 112 euros en Italie. Les taux d'évolution montrent également une très bonne maîtrise des coûts salariaux des contrôleurs aériens français comparativement aux états voisins, avec des valeurs proches de celles de l'Italie et de l'Espagne.

Mais le Rapporteur spécial relève qu'une partie de ces écarts s'explique par le statut des ICNA, membres de la fonction publique, alors que d'autres organismes européens de contrôle aérien sont des sociétés privées et ne proposent pas à leurs personnels les mêmes garanties de déroulement de carrière.

Aussi, le Rapporteur spécial émet le vœu que l'application du protocole permette à toutes les catégories de personnels de la DGAC de bénéficier des perspectives de progression. Elles contribuent en effet toutes à la « *chaîne de sécurité* » indispensable à la cohérence des services de l'aviation civile, et qui fonde l'unité de la DGAC.

- *Le ciblage des économies de fonctionnement*

Les dépenses d'exploitation du budget annexe sont constituées aux deux tiers de dépenses opérationnelles directement liées aux prestations de navigation aérienne, donc à des exigences de sécurité et de performance qui les rendent difficilement compressibles.

Parmi ces postes de dépenses obligatoires figurent les coûts de formation liés à des règles statutaires ou réglementaires de maintien de compétences (licence de contrôle et autorisation d'exercice). Ceci est le gage du respect des niveaux de sécurité mais aussi de l'adaptation des agents aux procédures de circulation aérienne en vigueur dans la zone d'exercice de leur contrôle.

De même, le maintien en condition opérationnelle des outils de gestion des flux et du trafic (fluides, télécommunications, entretien des bâtiments) nécessitent, dans le respect des obligations réglementaires, de consacrer des moyens financiers importants. Les mesures de réduction des dépenses ne peuvent donc s'appliquer que sur des postes de fonctionnement courant, afin de ne pas porter préjudice à l'exercice des missions incombant à la DGAC.

Le tableau ci-après indique, pour diverses charges d'exploitation, les baisses significatives des dépenses de fonctionnement entre 2015 et 2017.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU BACEA

(en millions d'euros)

Dépenses	Titre	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	Écart 2016 / 2017	%
Dépenses d'exploitation (T3)	T3	155,7	152,6	149,5	- 3,1	- 2 %
Subventions diverses (T6)	T6	4,2	4,1	3,9	- 0,2	- 5 %
<i>Sous total charges de fonctionnement</i>		159,9	156,7	153,4	- 3,3	- 2 %
Organismes extérieurs (OE)	T3	227,9	221	219	- 2	- 1 %
Subvention opérateur ENAC	T3	96,7	94,9	93	- 1,9	- 2 %
<i>Sous total OE et ENAC</i>		324,6	315,9	312	- 3,9	- 1 %
Total		484,5	472,6	465,4	- 7,2	- 2 %

Source : DGAC.

En 2017, les économies de fonctionnement courant attendues résultent principalement de l'optimisation des achats mutualisés et atteignent 3,3 millions d'euros.

Des économies sont également constatées sur les dépenses d'intervention liées aux conventions avec les organismes extérieurs (Eurocontrol, Météo France, conventions relatives à la zone déléguée de Jersey et à l'Aéroport de Bâle Mulhouse etc.). Le total de ces dépenses atteindra 219 millions d'euros en 2017. Bien que par nature peu élastiques, elles devraient permettre de dégager une économie de 1 % par rapport à 2016.

L'effort demandé aux opérateurs de l'État s'applique également aux subventions versées à l'École Nationale d'Aviation Civile, opérateur rattaché au programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, à 93 millions d'euros, en baisse 1,9 million d'euros par rapport à 2016, soit - 1,8 %.

### 3. La dynamique de désendettement et d'investissement est confortée

Si le protocole social 2016-2019 entraîne une augmentation des dépenses de la section des opérations courantes plus rapide que l'augmentation des recettes, la dynamique de désendettement du budget annexe n'est pas pour autant fragilisée. Le résultat d'exploitation est suffisant pour poursuivre et même accélérer la trajectoire de désendettement amorcée en 2014.

### Le désendettement actuel succède à une longue phase d'endettement

De 2005 à 2014, le DGAC a recouru de façon croissante à l'emprunt. L'emprunt ne permettait pas seulement de financer des dépenses d'investissement mais palliait également un déficit de la section des opérations courantes du BACEA et finançait donc des dépenses de fonctionnement.

Les emprunts souscrits auprès de l'Agence France Trésor (AFT) étaient inférieurs à 100 millions d'euros par an jusqu'en 2005 mais ont cru rapidement pour dépasser 200 millions d'euros, atteignant même 282 millions d'euros en 2009.

Le maintien d'un déficit de la section des opérations courantes entre 2007 et 2014 découlait du choix de ne pas augmenter les montants des redevances aéronautiques dans le contexte de récession économique.

En 2012, la DGAC a dû procéder à un allongement de la durée d'amortissement des emprunts contractés à partir de 2011, porté à 12 ans contre 8 ou 10 ans auparavant. La Cour des comptes avait alors évoqué une « spirale de surendettement » et appelé à une maîtrise de la dette du budget annexe.

L'évolution annuelle de l'endettement se mesure par l'écart entre l'amortissement financier, c'est-à-dire le remboursement du capital des emprunts contractés, et les emprunts supplémentaires éventuels. La diminution de l'endettement du BACEA à partir de 2015 provient d'une diminution des montants empruntés conjointement à une hausse des remboursements d'emprunts arrivés à maturité.

Le tableau ci-dessous décrit l'évolution de l'endettement du BACEA depuis 2008.

#### ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT DU BACEA DEPUIS 2008

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	LFI 2016	PLF 2017
Emprunts contractés	104	282	251	194	250	248	267	168	112,6	<b>102,6</b>
Remboursements d'emprunts	104	108	154	182	197	223	225	234	219,6	<b>217,1</b>
Endettement net au 31 décembre	878	1 052	1 148	1 161	1 214	1 239	1 282	1 215	1 108	<b>992</b>
Évolution annuelle	0 %	19,8 %	9,2 %	1,1 %	4,6 %	2,1 %	3,5 %	-4,5 %	-8,8 %	<b>-10,4 %</b>

Source : DGAC.

Le projet de budget annexe pour 2017 accélère le désendettement : si le montant des remboursements diminue légèrement, passant de 219,6 millions d'euros en 2016 à 217,1 millions d'euros en 2017, le recours à des emprunts supplémentaires diminue plus encore, passant de 112,6 millions d'euros en 2016 à 102,6 millions d'euros en 2017.

La part des investissements autofinancés est ainsi supérieure à 50 %. Le recours à l'emprunt reste cependant nécessaire pour assurer le préfinancement des investissements, en complément de l'autofinancement. Le niveau actuel des taux d'intérêt incite également à restructurer la dette en remboursant de manière anticipée les prêts à maturité élevée afin d'emprunter à un taux moindre.

Il en résulte une **diminution des charges financières**, enregistrées en dépense sur la section des opérations courantes : elles seront de **19,7 millions d'euros en 2017, en baisse de 30 %** par rapport aux 28,2 millions d'euros inscrits en 2016, eux-mêmes en baisse de 19,4 % par rapport aux montants de 35 millions d'euros acquittés en 2015.

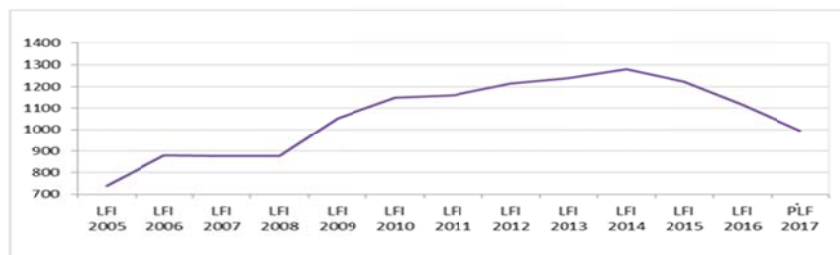
L'emprunt souscrit représentera 102,6 millions d'euros en 2017, contre 112,6 millions d'euros en 2016, en baisse de 10 millions d'euros (- 9 %).

Au 31 décembre 2017, **l'encours de dette du budget annexe passerait ainsi sous le seuil symbolique du milliard d'euros, à 992 millions d'euros**, contre 1 108 au 31 décembre 2016 et 1 224,27 un an plus tôt.

Le Rapporteur spécial se félicite de ce chaînage vertueux du désendettement : la diminution des charges financières permet d'améliorer le solde du compte des opérations courantes, donc l'autofinancement, ce qui réduit d'autant le recours à de nouveaux emprunts pour financer l'investissement et contribue à réduire l'encours de la dette.

Comme le montre le graphique en page suivante, qui décrit l'évolution de l'encours de dette depuis la loi de finances pour 2005, la trajectoire de désendettement initiée par les lois de finances pour 2014 et 2015 est accentuée en 2016 et 2017.

#### ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT NET AU 31 DÉCEMBRE DE CHAQUE ANNÉE



Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.



On constate que l'encours de dette est ramené à un niveau inférieur à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009. Le directeur général de l'aviation civile a fait part au Rapporteur spécial de son souhait de voir le BACEA atteindre un ratio d'endettement correspondant à un encours de dette de 600 à 800 millions d'euros. La diminution supplémentaire reviendrait à effacer près de 200 millions d'euros d'endettement nécessités par le rachat à Aéroports de Paris de ses équipements aéronautiques lors de sa privatisation par la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports.

**Le désendettement conforte la stratégie de la DGAC en matière d'investissements**, décrits par le Rapporteur spécial dans observations sur les trois programmes budgétaires de la mission, et qui représenteront, **en 2017**, un total de **250 millions d'euros**, montants très proches des 252 millions d'euros inscrits en 2016 et des 257 inscrits en 2015 conformément à la programmation pluriannuelle des principaux programmes d'investissements.

- ***Les recettes immobilières***

Depuis 2011, par convention avec le service des domaines, le budget annexe perçoit la totalité des produits de cessions immobilières des biens occupés par la DGAC. L'intégralité de ces recettes est affectée au désendettement.

Le montant total des recettes issues des cessions immobilières réalisées depuis le début de la législature approche 30 millions d'euros. Les cessions correspondent, pour 80 % en nombre et pour un peu moins de 50 % en valeur, à des ventes de logements. La DGAC a ainsi répondu à la demande de la Cour des comptes de réduire le parc de ses logements domaniaux afin de le rapprocher au plus près des droits à logements en nécessité absolue de services ou par convention d'occupation précaire avec astreintes. Le reste des cessions a porté, de manière plus ponctuelle mais pour des montants parfois élevés, sur des terrains nus ou des locaux d'activités. C'est le cas par exemple de terrains et hangars situés à Bonneuil-sur-Marne vendus à Ports de Paris pour plus de 7 millions d'euros en 2013 et 2014.

À ce titre, la loi de finances pour 2014 prévoyait 3,8 millions d'euros de produits exceptionnels, mais le projet de loi de finances pour 2015 n'a envisagé qu'une recette de 700 000 euros et aucune recette n'était inscrite en 2016.

C'est à nouveau le cas pour l'année 2017. Il a été indiqué au Rapporteur spécial que quelques cessions de logements restent à réaliser, notamment en outre-mer, en région parisienne ou dans des départements de l'ouest de la métropole, mais dans une proportion moindre que par le passé. Des décotes sont également attendues sur certaines cessions. Il a cependant été fait état au Rapporteur spécial du projet de cession d'un terrain de 100 hectares situé à Chevannes dans l'Essonne mais il n'est pas certain que le projet aboutisse au terme de l'année 2017.

**La conformité de l'unité de la DGAC aux règles européennes exigeant la séparation entre le régulateur et l'opérateur en matière de navigation aérienne**

Le 3 décembre 2014 le Conseil des transports de l'Union européenne a adopté les orientations générales de refonte du règlement dit du « *Ciel unique européen* ».

Le texte en projet exige une séparation entre les autorités de surveillance et les prestataires de services de navigation aérienne. Mais il laisse le choix aux États membres d'opter pour une séparation juridique ou une séparation fonctionnelle. En cas de choix de la séparation fonctionnelle, le texte renforce les modalités de séparation entre prestataire de services de navigation aérienne et autorité de surveillance.

À l'intérieur de la DGAC, c'est la direction du transport aérien (DTA) qui prépare et contrôle le suivi des règles du plan de performance applicable à la direction des services de navigation aérienne (DSNA), opérateur du contrôle aérien. La DGAC doit donc concilier l'unité de sa structure et la séparation fonctionnelle entre le régulateur (la DTA) et l'opérateur (la DSNA).

En conséquence, un projet d'instruction portant règlement intérieur relatif à l'organisation et au fonctionnement de la séparation fonctionnelle entre l'opérateur et les régulateurs de la DGAC a été formalisé. Il doit permettre de définir précisément le rôle de chaque entité.

**4. Le programme 612 Navigation aérienne**

Le programme *Navigation aérienne* regroupe les activités de la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA), service à compétence nationale chargé de fournir les services de circulation aérienne, de communication, de navigation et de surveillance ainsi que les services d'information aéronautique aux aéronefs évoluant dans l'espace aérien géré par la France.

Le total des crédits demandés pour 2017 s'élève à **528,45 millions d'euros**, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), ce qui représente une quasi stabilité des AE et une diminution de 6 millions d'euros des CP (- 1,17 %).

Ce programme comporte les deux actions suivantes :

– **Action 1 Soutien et prestations externes de la navigation aérienne** : elle regroupe les dépenses des services de support ainsi que les subventions aux organismes extérieurs qui représentent plus de 88 % de l'ensemble. Sur cette action, les dépenses de fonctionnement et d'intervention atteignent 243,3 millions d'euros en 2017, en AE comme en CP, contre 3 millions d'euros pour les dépenses d'investissement.

– **Action 2 Exploitation et innovation de la navigation aérienne** : elle regroupe, en fonctionnement, le maintien en conditions opérationnelles des systèmes d'information existants et, en investissement, le développement et l'intégration des nouveaux grands programmes de la navigation aérienne. **282 millions d'euros** (en AE comme en CP) sont demandés pour 2017, dont 64 millions d'euros pour le fonctionnement et 218 pour les investissements dans de nouveaux systèmes d'information.

Au total, la DSN investira 221,1 millions d'euros en 2017, montant stable par rapport à 2016.

Un premier volet concerne les dépenses de maintien en conditions opérationnelles et de modernisation des infrastructures (blocs techniques d'aéroports et tours de contrôle), pour 48,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 55,35 en crédits de paiement. Les chantiers importants en cours concernent Pau, Beauvais et la vigie de Figari ainsi que le lancement de projets pour le bloc technique de Marseille et une nouvelle tour à Lyon. <sup>(1)</sup>

S'y ajoutent les crédits nécessaires au maintien en conditions opérationnelles des systèmes actuels mais surtout les **investissements considérables nécessaires pour assurer la convergence technique aux standards européens** requis pour le FABEC (bloc d'espace fonctionnel de navigation aérienne au centre de l'Europe) comme pour le programme SESAR (*Single European Sky ATM Research*), le **volet technologique des règlements dits « Ciel unique européen »**, selon la programmation détaillée dans le tableau ci-après.

**PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DES PRINCIPAUX PROJETS DE SYSTÈMES  
D'INFORMATION DE LA DSN**

*(en millions d'euros)*

	Programme	Durée	Dépenses				Total
			avant 2016	2016	2017	après 2017	
Renouvellement du système informatique de gestion du trafic aérien	<i>4 Flight</i>	2011-2022	232,6	75	67,32	177,4	<b>552,32</b>
	<i>Coflight</i>	2003-2022	185,6	28,67	18,5	64	<b>296,77</b>
	<i>ERATO</i>	2002-2015	121,01	6,4	<i>(terminé)</i>		<b>127,41</b>
	<i>Data Link</i>	2006-2019	23,55	1,9	1	2	<b>28,45</b>
Migration sous IP des réseaux de communication sol-sol	<i>CSSIP/ ISOCRATE</i>	2006-2017	116,31	13	9		<b>138,31</b>
Programme de recherche et développement européen SESAR	<i>SESAR</i>	2009-2022	25,15	4,2	7	35	<b>71,35</b>
Systèmes des tours de contrôle et des centres d'approche	<i>SYSAT</i>	2012-2022	5,81	4,7	18,17	150,5	<b>179,18</b>
<b>TOTAL</b>			<b>710,03</b>	<b>133,87</b>	<b>121</b>	<b>428,9</b>	<b>1 393,8</b>

Source : DGAC.

Pour un total de près de 1,4 milliard d'euros, ces investissements permettent de poursuivre les travaux relevant de quatre programmes majeurs de modernisation des systèmes techniques :

– « 4-FLIGHT » : il s'agit du renouvellement du système informatique de gestion du trafic aérien des centres de contrôle *en route* et des deux grandes approches de la région parisienne d'ici 2020. Ce programme est la première étape de la mise en œuvre par la France du programme européen SESAR de

*(1) La DGAC indique que le projet de construction du bloc technique de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et de sa tour est mis en attente des décisions gouvernementales, mais que le niveau de ressources est suffisant pour relancer les études si besoin.*

modernisation des systèmes de navigation aérienne. Le nouveau système complet de contrôle aérien développé en coopération avec Thalès sera déployé à Aix-en-Provence et Reims fin 2018, et à Paris en 2019-2020.

Ce programme est complété par le « *Data Link* » qui améliore la qualité de service pour les compagnies aériennes. Une première phase très importante pour la sécurité est à présent opérationnelle avec le transfert de fréquences par Data-Link dans la totalité de l'espace aérien français. Une conformité complète est exigée au plan européen pour 2018, incluant les échanges de « clairances de contrôle ».

Par ailleurs, l'élaboration des outils de résolution et détection de conflit par le programme ERATO est arrivée à terme. Depuis 2016, ces outils équipent les centres *en route* de Brest et de Bordeaux.

– le programme SYSAT, « *Nouveaux systèmes spécifiques tours et approches* », est destiné à moderniser les approches aériennes avec les tours qui ne bénéficieront pas du système 4-FLIGHT. Sa mise en œuvre est prévue en 2019 et 2020 pour les tours et approches de la région parisienne et se poursuivra jusqu'en 2022 pour les autres tours et approches concernées de la métropole.

– le programme *Communications Sol/Sol sous IP* a pour objet de renouveler les réseaux de communications sol-sol. Lancé en 2005 afin de préparer la migration des télécommunications sous Internet Protocol (IP), ce projet a été retardé car il a dû intégrer de nouvelles obligations réglementaires pour la sûreté informatique et la cyber-sécurité. La mise en service opérationnelle de l'ensemble des communications (voix et données) sur le nouveau réseau est prévue en 2018 ;

– le programme « R&D SESAR » mis en œuvre par la Commission Européenne et Eurocontrol, l'organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne, a pour objectif de développer pour les trente prochaines années une nouvelle génération du système de gestion du trafic aérien européen sûr et performante, moins coûteuse et respectant les conditions d'un développement durable. La participation de la DGAC au financement de ce programme est indispensable pour peser sur la définition des futurs standards de navigation aéronautique.

## **5. Le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification***

Ce programme rassemble trois actions disparates et de poids inégaux : l'action *Développement durable et régulation* vise à réduire les nuisances sonores et les émissions gazeuses ; l'action *Surveillance et certification*, intervient en matière de sécurité tandis que l'action *Enquêtes de sécurité aérienne* finance le bureau d'enquêtes et d'analyses (BEA) qui exerce une mission d'analyse des accidents et incidents graves.

Les crédits de l'action **Développement durable et régulation**, sont programmés à **16,7 millions d'euros**, en AE comme en CP, en baisse de 350 000 euros par rapport à 2016, soit - 2,6 % en AE et - 2 % en CP.

Les crédits de fonctionnement, pour 9,2 millions d'euros, permettent de couvrir les dépenses nécessaires au fonctionnement courant et à l'accomplissement des missions de la direction du transport aérien, du service technique de l'aviation civile ainsi que le fonctionnement de la gendarmerie du transport aérien (GTA), implantée dans une quarantaine d'aéroports et installations sensibles. La DGAC prend en effet en charge les coûts liés aux locaux de service et de casernement de la GTA, à l'exclusion des charges salariales.

Les mesures d'économie portent sur les dépenses de fonctionnement courant (en particulier les déplacements professionnels et les dépenses de logistique du site de Bonneuil sur Marne) mais également sur les subventions accordées aux fédérations aéronautiques.

Les crédits d'investissement, à 7,5 millions d'euros, diminuent de 1 % par rapport à 2016, selon une programmation qui doit permettre de poursuivre des projets initiés les années précédentes.

En particulier, la nouvelle application de gestion des habilitations et titres de circulation pour l'accès en zone réservée des aéroports (STITCH) sera achevée en 2017. Il s'agit d'un projet indispensable pour renforcer la sécurité des zones sensibles des aéroports. Les dépenses de l'année 2017 (1,3 million d'euros en AE et 900 000 euros en CP) concerneront essentiellement le déploiement sur les sites pilotes, après une expérimentation fin 2016 à Toulouse.

De même 2017 verra l'achèvement de la construction d'un laboratoire de test et de certification des équipements destinés à détecter les explosifs artisanaux liquides, débuté en 2014 sur le site du service technique de l'aviation civile à Biscarosse.

Enfin la DGAC apportera sa contribution annuelle au projet interministériel, initié en 2014, de bases de données des dossiers passagers, qui vise à construire le « *passenger name record* » (PNR) européen, essentiel pour mieux repérer les déplacements des individus dangereux et améliorer ainsi la sécurité des transports. Le pilotage de ce projet relève du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et les différentes contributions sont inscrites sur des programmes relevant des ministères de l'intérieur, de la défense et des finances et des comptes publics au titre de la direction générale des douanes et des droits indirects. La DGAC finance le projet à hauteur de 20,5 % et versera 3,7 millions d'euros en 2017.

L'action **Surveillance et certification** regroupe les dépenses de fonctionnement (hors action sociale) et les dépenses d'investissement de l'ensemble des services de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) (dont Antilles-Guyane et Océan Indien) et des services d'outre-mer (Polynésie française et

Nouvelle Calédonie) pour leurs activités liées à la surveillance et à la certification dans les domaines de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement. En 2017, la dotation initiale inscrite sur cette action est de **23,8 millions d'euros** en AE comme en CP, en diminution, de 500 000 euros, soit – 2 %, par rapport à 2016.

Cette diminution provient à la fois d'économies de fonctionnement et d'une légère diminution de l'investissement à 4,2 millions d'euros (– 1 %), conséquence du choix de ne pas poursuivre le développement d'un système d'information intégré et global de la surveillance de l'aviation civile (le projet MED-EMPIC), dont la mise en place aurait été trop onéreuse et difficile à maîtriser. La refonte d'applicatifs métiers sectoriels est désormais privilégiée. Des crédits sont par ailleurs consacrés à la rénovation du parc automobile et de certains bâtiments de la DSAC.

Enfin, les crédits de l'**action *Enquête de sécurité aérienne*** qui regroupe le budget annuel du Bureau d'Enquêtes et d'Analyses pour la sécurité de l'aviation civile s'élèvent à **2,85 millions d'euros**, en baisse de 50 000 euros, soit – 1,7 %, par rapport à 2016. Le développement de l'activité aérienne au plan mondial et les succès commerciaux des constructeurs aéronautiques français conduisent à une augmentation du nombre d'accidents ou d'incidents graves sur lesquels le BEA est amené à intervenir ou enquêter. Mais outre ses interventions sur des accidents ou des incidents impliquant des aéronefs de construction française, le BEA peut intervenir en raison du soutien apporté par la France dans des situations impliquant d'autres aéronefs.

Les crédits de fonctionnement couvrent des contrats de maintenance des équipements, la formation des enquêteurs, les équipements de sécurité et la protection des données traitées par les systèmes d'information.

Près de 540 000 euros sont inscrits sur les dépenses d'investissement. 230 000 euros visent prioritairement à financer un hangar provisoire sur le site du siège du BEA, projet initié en 2015. Ces crédits figuraient déjà en lois de finances pour 2015 et 2016, mais, sur chacun de ces exercices, seuls 5 % des crédits ont été consommés, pour des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage, compte tenu de difficultés administratives qui n'ont pas permis de débiter les travaux.

En 2015, le solde de crédits non utilisés avait servi à abonder les acquisitions de matériels de laboratoire et d'enregistreurs de vols. En 2016, le solde a contribué à titre exceptionnel à la dépense de 557 792 euros que le BEA a dû engager pour financer la contribution française aux recherches des enregistreurs du vol de l'Airbus A320 Egyptair MS 804. Ce financement va couvrir les prestations fournies par la société Alseamar, intervenue sur le navire « La Place » de la Marine nationale.

## **6. Le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile***

Ce programme opère au bénéfice des deux autres programmes de la mission une gestion mutualisée de l'ensemble des ressources humaines et des fonctions de gestions financière et juridique. Il centralise également les moyens de la politique immobilière et le pilotage des systèmes d'information de la mission.

Les crédits du programme sont les plus élevés du budget annexe : 1 563,5 millions d'euros en AE comme en CP, en 2017, en hausse de 27,5 millions d'euros par rapport à 2016, soit + 1,8 %.

Le principal poste du programme est constitué par les rémunérations et charges sociales de l'ensemble du BACEA. Elles représentent 75,7 % des dépenses du programme : 1 183,2 millions d'euros, en hausse de 41 millions d'euros par rapport à 2016 (+ 3,58 %), comme le Rapporteur spécial l'a déjà relevé.

Le budget d'investissement (hors gestion de la dette et hors ENAC) s'élèvera à 16,57 millions d'euros, en AE comme en CP, en baisse de 0,2 million d'euros par rapport aux montants de 2016 et 2015. Cette diminution est permise par l'arrivée à maturité des grands projets stratégiques de modernisation dans les domaines de la gestion financière et des ressources humaines.

Le nouveau système d'information financière (SIF) initié en 2011 est un progiciel de gestion intégrée équivalent au système CHORUS utilisé pour le budget général mais qui comporte, outre une comptabilité générale, une comptabilité analytique et une comptabilité des immobilisations. Les évolutions parachevées en 2017 mettront la DGAC en conformité avec l'obligation de dématérialisation des factures définie par l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique

Les crédits d'investissement permettent en outre de consacrer 3,6 millions d'euros en AE et 2,5 en CP aux entretiens et grosses réparations de locaux de la gendarmerie du transport aérien. Des crédits permettront également de poursuivre l'opération de réfection lourde du siège de la direction de l'aviation civile en Nouvelle Calédonie pour un montant de 1 million d'euros en AE et de 633 000 euros en CP.

Enfin les dépenses de fonctionnement, hors gestion de la dette, diminuent de 2 % en AE comme en CP, en raison de la mise en œuvre en 2017 du « pôle achats » dédié aux dépenses logistiques courantes. Il permettra de mutualiser et de massifier les achats au profit de l'ensemble des directions, facilitant ainsi les négociations avec les fournisseurs. Cette professionnalisation de la fonction achat se traduit également par la formation d'acheteurs.

- *La subvention pour charges de service public de l'ENAC*

Depuis 2013, c'est également sur ce programme qu'est imputée la principale subvention versée annuellement à l'école nationale de l'aviation civile (ENAC), unique opérateur de la mission, établissement public à caractère administratif (EPA) sous la tutelle du ministère chargé des transports.

Sa mission première est de répondre aux besoins de formations initiale et continue de la DGAC en particulier pour ses personnels techniques. Mais l'ENAC forme également à la plupart des métiers du transport aérien et accompagne ainsi les besoins de formation de l'ensemble des acteurs publics et privés de ce domaine. Elle est ainsi, au monde, une des seules écoles formant à la fois des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, des ingénieurs aéronautiques ainsi que des pilotes de lignes. La représentation de ces différents métiers permet des complémentarités importantes pour les plus de 3 000 élèves répartis dans trente programmes de formation, dont des unités de recherche. Ceci est conforme à son statut de grande école d'ingénieur républicaine.

En outre l'ENAC développe ses activités internationales et accueille chaque année plusieurs centaines d'élèves et de stagiaires étrangers. L'internationalisation de l'école s'inscrit logiquement dans l'évolution plus large de l'enseignement supérieur vers une logique de concurrence internationale. Le Rapporteur spécial considère que le développement des activités internationales de l'ENAC constitue à la fois une garantie de maintien de l'excellence des formations destinées aux personnels de la DGAC et un outil de développement de l'influence internationale de la France.

Le suivi de la performance du programme figurant dans les documents annexés au projet de loi de finances permet par exemple de constater l'augmentation de la part des élèves étrangers en formation initiale parmi les élèves non fonctionnaires. Elle était de 45 % en 2014, elle devrait atteindre 58 % en 2016 et la cible de 60 % est fixée pour 2017. L'école peut en effet s'appuyer sur un grand nombre de partenaires internationaux, universitaires (les universités de Tsinghua en Chine ou de Hong Kong par exemple), industriels (Airbus comme Boeing) ou avec des autorités de l'aviation civile par exemple Eurocontrol à Maastricht, le Brésil, le Mexique ou la Chine.

L'internationalisation de l'école figure parmi les axes stratégiques du contrat d'objectifs et de performance COP 2016-2019, en cours de finalisation. Elle pourra s'appuyer sur un changement de statut, avec la transformation de l'EPA en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel - grande école (EPSCP-GE), maintenu sous la tutelle du ministère chargé des transports. Le projet de statut a fait l'objet d'une approbation unanime, le 27 septembre 2016, lors de son examen par le comité technique paritaire de l'ENAC.



L'internationalisation accroît en outre les ressources propres de l'établissement qui, en 2017, représenteront 28,57 millions d'euros, soit environ 22 % du budget global de l'établissement.

La subvention pour charge de service public inscrite au programme 613 s'élèvera, en 2017, à 91,2 millions d'euros, 3,5 millions d'euros pour la dotation de l'établissement en fonds propres. L'ensemble est en baisse de 1,82 million d'euros par rapport à 2016, soit -1,8 %, conformément à la règle établie pour tous les opérateurs de l'État. L'ENAC percevra également 1,32 million d'euros du programme 612 et 447 000 euros du programme 614, l'addition de ces deux montants étant stable par rapport à 2016.

Au total, l'ENAC percevra du budget de l'État 93 millions d'euros en AE comme en CP.

La subvention d'exploitation atteindra 89,5 millions d'euros en 2017, en hausse de 1,6 %. Dans cet ensemble la subvention de personnel augmente, passant de 76,7 à 78,4 millions d'euros. Le surcoût provient de l'application à l'ENAC, comme pour l'ensemble de la DGAC, du schéma d'emploi à zéro défini par le protocole social 2016-2019. Les emplois sous plafonds rémunérés par l'opérateur sont stabilisés à 812 ETP en 2016 comme en 2017, contre 820 réalisés en 2015. Les personnels de l'ENAC bénéficient en outre de la même transposition des mesures du protocole PPCR de la fonction publique que les personnels de la DGAC.

Enfin l'ENAC est autorisée à accroître les recrutements hors plafond, financés sur ses ressources propres : 75 emplois seront pourvus en 2017, contre 65 en 2016 et 2015. C'est la conséquence de l'augmentation des ressources propres grâce aux partenariats internationaux.

La subvention de fonctionnement est portée à 11,1 millions d'euros, en baisse de 600 000 euros (-5 %). L'effort demandé serait permis par la poursuite de mesures de mutualisation et de diminution des coûts.

Dans un rapport d'audit publié le 23 décembre 2015, la Cour des comptes a invité l'ENAC à rechercher de nouvelles économies structurelles en rationalisant son implantation territoriale. En effet, outre les 20 hectares du campus universitaire de Toulouse, où l'ENAC est présente depuis 1968, l'école est implantée sur de nombreux centres de formation ou de maintenance, dont certaines issus de la fusion, en 2011, avec l'ancien Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA) : Biscarrosse, Carcassonne, Castelnaudary, Grenoble, Melun, Montpellier, Muret et Saint-Yan.

La Cour des comptes a en effet relevé l'aspect « *pénalisant pour la gestion et l'organisation opérationnelle des formations au pilotage* » de son « *caractère multi-sites* » qualifiant le système de « *figé et coûteux qui implique des transports soit des agents, soit des stagiaires ou encore des matériels, d'un site à l'autre, en tant que de besoin tant que cela est accepté* ».

Le protocole social 2016-2019 tient compte de ces observations et prévoit expressément de réexaminer la logique d'implantation territoriale de l'ENAC au regard tant des enjeux opérationnels que des conséquences sociales. Il a été indiqué au Rapporteur spécial que ceci pourrait se traduire par la fermeture d'un des huit centres de l'ENAC hors Toulouse sans qu'un site particulier soit envisagé a priori.

Enfin la subvention d'investissement poursuit sa baisse à 3,5 millions d'euros contre 6,4 en 2016 et 8,3 en 2015. Cette enveloppe devrait permettre de financer les projets d'investissement prioritaires de l'établissement comme la rénovation partielle de bâtiments pédagogiques du site de Toulouse. Elle abondera par ailleurs des projets bénéficiant de financements additionnels dans le cadre des contrats de Plan État-Région, comme le projet de Volière Drones Midi-Pyrénées (VDMP) : la construction, sur le site de Toulouse, d'un espace expérimental pour les micro-drones, équipement de recherche sur les drones et les systèmes embarqués.

## II. L'ÉTAT DOIT UTILISER TOUS LES LEVIERS POUR ACCÉLÉRER LA SORTIE DE CRISE DU TRANSPORT AÉRIEN FRANÇAIS

Selon les dernières données établies par la Cour des comptes dans sa communication de septembre 2016 à la commission des finances du Sénat sur « *l'État et la compétitivité du transport aérien* »<sup>(1)</sup>, les retombées économiques du secteur aérien représentent 1,5 % du produit intérieur brut français, soit 430 000 emplois. En tenant compte de l'effet d'entraînement sur d'autres secteurs, le transport aérien rend compte de 4 % du PIB et de près d'1,2 million d'emplois.

Ce secteur constitue indéniablement un atout pour notre pays, fruit de plus d'un siècle d'investissements et d'innovation dans un domaine où la France a été pionnière. Sa vitalité est indispensable à la connectivité globale de la France parmi les différents « *hub* » mondiaux, tout comme à celle des différents territoires de la République.

Mais alors même que ce secteur est en croissance aux plans mondial comme européen, il est confronté en France à des difficultés structurelles tenant à la fois à l'intensité d'une concurrence difficilement régulée qu'à l'augmentation des coûts auxquels les acteurs doivent faire face. Ces fragilités sont accentuées par la conjoncture sécuritaire qui frappe durement la France comme destination du tourisme international.

De nombreux facteurs de compétitivité du transport aérien sont à la portée des acteurs eux-mêmes, comme l'attestent les efforts importants de redressement engagés depuis cinq ans par la compagnie Air France, mais les pouvoirs publics peuvent également intervenir sur de nombreux facteurs de compétitivité, examinés récemment par le Cour des comptes dans la communication déjà mentionnée.

Or l'État tente souvent de poursuivre des objectifs contradictoires, comme le montre la délicate régulation des redevances aéroportuaires qui oppose à l'exigence de diminution des charges pesant sur le pavillon français, les intérêts de l'État propriétaire d'infrastructures ou actionnaire de gestionnaires d'aéroports.

Depuis deux ans toutefois, la définition d'une véritable stratégie sectorielle apparaît dans la continuité des conclusions du groupe de travail sur la compétitivité du transport aérien français présidé par le député Bruno Le Roux, remises au ministre des transports en octobre 2014.

Le Rapporteur spécial souhaite insister sur quelques-uns des axes de cette stratégie. Ils doivent permettre aux pouvoirs publics de contribuer à améliorer la situation des acteurs français du transport aérien face à leurs concurrents.

---

(1) *Cour des comptes*, op. cit. p. 15.

### **Une reprise fragilisée par la crise du tourisme à destination de la France**

Selon l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), 3,5 milliards de passagers ont été transportés en 2015, en hausse de 6,4 %. Le trafic a atteint 6 562 milliards de passagers-kilomètres transportés (PKT), contre 3 038 en 2000, soit un doublement en 14 ans. Le taux de croissance annuel moyen s'établit à 5,3 % alternant des phases de hausse plus importantes et des décrues comme lors de la crise économique de 2008.

**En France, le trafic aérien a connu une croissance annuelle moyenne de 2,7 % entre 2000 et 2015.** Cette croissance est uniquement due au trafic international, le trafic intérieur ayant baissé depuis son apogée de 2000 (26,9 millions de passagers) jusqu'au niveau de 2010 (21,7 millions), en raison notamment du développement des lignes TGV. Le trafic intérieur qui avait repris en 2012 grâce au développement des lignes transversales a diminué en 2014 (- 2,3 %), en raison de la grève d'Air France de septembre 2014. Le rattrapage de cette grève a contribué à la légère reprise de 0,9 % des lignes intérieures observée en 2015.

En 2015 la hausse globale du trafic tient à la reprise de l'activité économique en France, avec une croissance du PIB de 1,1 %. Elle se nourrit aussi de la baisse de 0,6 % du prix du transport aérien, résultant des effets conjugués de la hausse de l'emport moyen et de la baisse du prix du pétrole, dans un environnement fortement concurrentiel. Elle s'explique également par le dynamisme des compagnies à bas-coûts, qui représentent 28,6 % du nombre de passagers, en hausse de 1,7 point au global et de 2,8 points sur les vols internationaux.

Le pavillon français représente 43,1 % du nombre de passagers, en baisse de 0,5 point. Cette part est restée stable sur les liaisons internationales mais a diminué sur le marché intérieur. La part du pavillon français en passagers kilomètres transportés est de 52,5 % en 2015, en légère baisse par rapport à 2014 (- 0,3 point).

Après la reprise les dix premiers mois de l'année, **les attentats du 13 novembre 2015 à Paris ont entraîné une baisse du trafic aérien en France estimée à environ un million de passagers sur les deux derniers mois de l'année 2015**, soit 0,7 % du trafic de l'année.

En 2015, la prévision de croissance de trafic aérien 2016 pour la France était de l'ordre de 3 %, une hausse modérée des mouvements d'appareils étant combinée à la part croissante dans ces mouvements d'avions transportant un plus grand nombre de passager.

Mais cette prévision a été **revue à la baisse** par la DGAC **au printemps 2016**, avec une **augmentation de 2,2 %** du nombre de mouvements d'avions correspondant à une croissance du trafic de passagers de l'ordre de 3,7 %. Ces données sont confirmées par Eurocontrol à l'automne 2016, qui prévoit pour 2016 une progression en mouvements de 2,2 % pour la France, survols compris, diminuant à **2 % en 2017**.

Le groupe Aéroports de Paris a ainsi abaissé en octobre 2016 sa prévision de croissance du trafic pour 2016, pour une hausse comprise entre 1 et 1,5 % contre 2,3 % précédemment, ce qui atteste de la perte d'attractivité de la destination France, aggravée par les attentats de juillet 2016. L'impact négatif des récentes attaques terroristes ne fait pas de doute. Leur nature éventuellement répétitive pourrait avoir des conséquences plus durables.

Pourtant, en 2016, le trafic aérien mondial progresse de 5,2 %, tiré par les progressions en Amérique latine (+ 8,8 %), Asie-Pacifique (+ 8,2 %) et au Moyen-Orient (+ 7,5 %). L'Amérique du Nord voit son trafic progresser de 4 %.

### **1. La loyauté de la concurrence doit être garantie**

L'État régulateur peut accentuer son soutien au transport aérien français en apportant plus de garanties de respect d'une concurrence loyale de la part des compagnies à bas coût pour les activités de moyen-courrier et de la part les nouveaux transporteurs du Golfe persique, pour les activités de long-courrier vers les zones de forte croissance.

- *Engager une lutte résolue contre le dumping social*

Si le développement du transport à bas coûts en France contribue au dynamisme du transport aérien et peut même être une nouvelle source de développement pour le pavillon français, ce secteur est exposé à des pratiques de concurrence déloyale.

Certes, les aides excessives des collectivités territoriales à l'implantation de compagnie à bas coût paraissent aujourd'hui mieux contrôlées, comme l'indique l'encadré ci-après.

#### **Les obstacles croissants aux aides à l'implantation des compagnies à bas coût**

Les lignes directrices de la Commission européenne du 4 avril 2014 sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes prévoient l'autorisation d'aides au démarrage pour le lancement de nouvelles liaisons, mais dans des conditions très restrictives et limitées dans le temps. Le 23 juillet 2014, la Commission a pris, à l'encontre des aéroports de Pau, d'Angoulême et de Nîmes, des décisions ordonnant le recouvrement d'aides d'État illégales consenties aux compagnies Ryanair et Transavia Holland. Elle a ainsi marqué clairement les limites acceptables pour des accords avec les compagnies. D'autres investigations sont en cours concernant les aides accordées à Ryanair et à d'autres compagnies par les aéroports de Beauvais, Carcassonne et La Rochelle. À l'issue de cette phase, une vingtaine de cas resteront encore sous le coup de plaintes déposée par Air France contre Ryanair et vingt-sept aéroports français, susceptibles d'investigations ultérieures.

Certains petits aéroports, craignant de perdre leur trafic, ont du mal à renoncer à ces pratiques de financement. Les efforts doivent donc être poursuivis, avec l'aide des préfets et des chambres régionales des comptes, pour faire évoluer ce modèle de développement fragile et coûteux et engendrant des distorsions de concurrence, vers un modèle plus durable, capable de préserver les équilibres du marché du transport aérien tout en prenant en compte les besoins avérés de l'aménagement du territoire.

Mais l'application des principes européens de la libre prestation de service font aujourd'hui l'objet d'un détournement par des compagnies « *low cost* » étrangères. Ces employeurs cherchent à ne pas appliquer les règles du droit social français afin d'en tirer un avantage indu en termes de compétitivité.

Depuis une quinzaine d'années, plusieurs compagnies aériennes établies dans d'autres pays de l'Union Européenne ont choisi d'opérer au départ de la France en se prévalant des règles fixées par la directive 96/71/CE sur le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services. Ceci les conduit à refuser d'acquiescer les cotisations sociales applicables en France.

Or le cadre juridique du détachement de travailleurs est manifestement incompatible avec une activité habituelle, stable et continue, comme celle des compagnies concernées. Des contrôles conduits par les pouvoirs publics l'ont mis en évidence, décrits dans l'encadré ci-après.

#### **Des pratiques de détachement frauduleux de personnels du transport aérien**

La compagnie aérienne Ryanair déploie une activité économique en France à partir d'une trentaine d'aéroports, notamment Beauvais et Marseille. Elle a transporté 8,9 millions de passagers en 2015 (+ 6 % par rapport en 2014) dont 95 % à l'international (+ 7 % par rapport à 2014).

Cette activité économique s'est développée depuis 2006 à partir de l'aéroport de Marseille, sous une forme caractérisant une *base d'exploitation* selon la réglementation européenne, et donc justifiant l'application du droit social de l'État d'établissement : la France. Or Ryanair n'a jamais versé de cotisations sociales en France, considérant qu'elle-même et ses salariés relèvent exclusivement du détachement et donc du droit social irlandais.

À la suite d'un contrôle effectué sur le site de Ryanair à Marseille en mars 2012, une procédure pénale a été engagée pour travail dissimulé et entrave à l'exercice du droit syndical. Ryanair a été condamnée à 200 000 euros d'amende et au versement de 8 millions d'euros de dommages et intérêts à la Caisse de retraite du personnel navigant de l'aviation civile, l'URSAFF et Pôle Emploi. Ce jugement a été confirmé en octobre 2014 par la cour d'appel d'Aix en Provence

Par ailleurs, dans le domaine émergent du « long-courrier à bas coût », la compagnie Norwegian a ouvert des lignes au départ de Paris – Orly vers New York et Los Angeles alors qu'il semble qu'elle emploie des équipages de pays extérieurs à l'Union européenne dans des conditions contestables. Elle fait à ce titre l'objet d'une vive opposition aux États-Unis.

Le Rapporteur spécial a cependant été informé que les sociétés Ryanair et Vueling avaient introduit un recours auprès de la Commission européenne exigeant que la France reconnaisse les certificats de détachement de travailleur obtenus par ces compagnies dans d'autres États-membres (formulaires E101 et E102). La France s'est donc vue très récemment notifier par la Commission européenne deux procédures lui demandant de produire des observations avant une éventuelle procédure en manquement.

Le Rapporteur spécial appelle donc le gouvernement à faire valoir à la Commission européenne que la lutte contre la fraude au détachement ne remet aucunement en cause les principes de libre circulation des personnes entre États membres mais vise, au contraire, à éviter que la libre concurrence soit faussée.

Le Gouvernement doit continuer de lutter contre le détournement des règles du détachement et exiger des compagnies européennes exerçant une activité permanente en France le versement des cotisations Urssaf et des contributions aux régimes complémentaires de retraite applicables au secteur.

Le Rapporteur spécial considère qu'il est essentiel d'opposer tous les obstacles aux tentatives d'opérer de façon permanente en France tout en ayant massivement recours à des personnels soustrait frauduleusement aux règles appliquées par l'ensemble des transporteurs aériens français.

- *Face à la concurrence des transporteurs du Golfe persique, une réponse européenne est nécessaire*

Conséquence d'un choix stratégique, par les pays du Golfe persique, du transport aérien civil comme instrument de croissance et vecteur de puissance, le développement des trois principales compagnies (Emirates, Qatar Airways et Etihad Airways) met en correspondance, via leurs « hubs » respectifs, de nombreuses villes d'Europe avec l'Asie, l'Afrique de l'est, l'Océan indien et l'Océanie. Cet essor détourne les trafics directs depuis la France, particulièrement au détriment d'Air France, sur un secteur long-courrier en forte croissance.

Le tableau ci-après compare la croissance de ces trois transporteurs avec celle de la compagnie Air France.

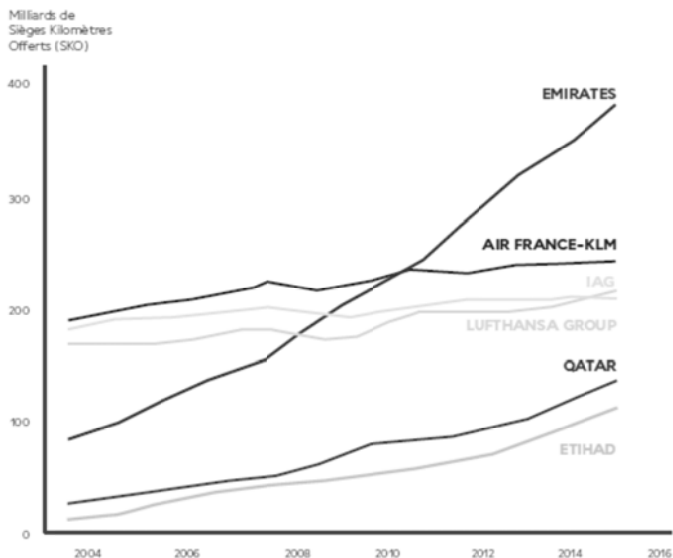
#### CROISSANCE DES TROIS PRINCIPALES COMPAGNIES DU GOLFE PERSIQUE

Compagnie	Air France	Etihad	Emirates	Qatar Airways
<b>Aéroport principal</b>	Paris CDG	Abu Dhabi	Dubaï	Doha
<b>Nombre d'avions</b>	564	94	216	132
<b>Trafic 2015 (millions de passagers)</b>	78	15	43	26
<b>Croissance annuelle moyenne en 10 ans</b>	2 %	20 %	17 %	19 %

Source : Cour des comptes et DGAC.

Les représentants du groupe Air France ont indiqué au Rapporteur spécial que les commandes massives réalisées par les compagnies du Golfe persique auprès des constructeurs d'avions sont déconnectées des fondamentaux de la croissance du transport aérien, comme le montrent les courbes d'évolution constatées, dans la catégorie des avions gros porteurs.

## ÉVOLUTION DES CAPACITÉS OFFERTES EN AVIONS GROS PORTEURS



Source : Air France.

Le Rapporteur spécial rappelle qu'une étude réalisée par les principales compagnies américaines évalue à 42 milliards de dollars les aides d'État reçues par les compagnies Emirates, Etihad et Qatar Airways entre 2004 et 2014. Un rapport rendu public au mois de juin 2015 fait état de 7,2 milliards d'euros supplémentaires au bénéfice de Qatar Airways.

Contrairement aux compagnies européennes et américaines, les règles qui subordonnent la légalité des aides d'État à une analyse faite sur le fondement de l'investisseur avisé en économie de marché ne sont pas applicables à ces nouveaux concurrents. La France est donc exposée à la concurrence de compagnies aériennes qui bénéficient de façon massive d'aides interdites aux compagnies nationales.

Or le secteur aérien ne relève pas aujourd'hui de l'accord sur le commerce de l'OMC. Il n'existe donc pas d'instance devant laquelle porter la question de la concurrence des compagnies du Golfe persique. En conséquence, la Cour des comptes invite la France à promouvoir la conclusion d'une annexe sur le transport aérien dans les négociations en cours d'un accord multilatéral sur le commerce des services qui concerne 23 membres de l'OMC.

Le Rapporteur spécial appuie cette démarche dont il souhaite souligner l'urgence. Le risque est en effet important de perte de connectivité aérienne directe pour la France. L'émergence des compagnies du Golfe persique a d'ores et déjà fortement réduit les liens aériens directs de la France en direction de l'Inde et de l'Asie du Sud. Les liens, essentiels, avec l'Asie du Sud-Est et la Chine pourraient être fragilisés à brève échéance.



Compte tenu de la lenteur et des aléas des négociations multilatérales, un dialogue direct entre l'Union européenne et les États du Golfe persique concernés doit permettre de faire valoir nos intérêts plus rapidement.

Début 2015, la France, avec l'Allemagne, a proposé qu'un mandat de négociation soit donné à la Commission européenne pour parvenir à un accord au niveau européen. Il garantirait les conditions d'une concurrence loyale entre transporteurs aériens et garantirait, en contrepartie, l'accès des marchés européens aux compagnies aériennes des pays du Golfe persique. Cette proposition de stratégie « gagnant-gagnant » a été reprise par la Commission européenne dans sa « *Stratégie de l'aviation pour l'Europe* » présentée en décembre 2015.

Le Conseil a adopté, en juin 2016, les mandats autorisant la Commission à ouvrir des négociations avec les Émirats arabes unis et le Qatar. La première session de négociations entre l'Union européenne et le Qatar sur un accord global de transport aérien s'est tenue à Doha du 19 au 21 septembre 2016. La DGAC a indiqué au rapporteur spécial qu'elle aurait permis d'établir un contact de qualité avec les autorités du Qatar. La prochaine rencontre est programmée en janvier 2017.

## **2. Certaines taxes pèsent indûment sur le secteur aérien**

Le secteur du transport aérien doit acquitter en France un grand nombre de contributions, applicables à toutes les compagnies desservant le territoire national mais qui pèsent plus particulièrement sur la compétitivité de celles qui ont, en France, une part substantielle de leur activité.

Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué en examinant le budget annexe de l'aviation civile, les redevances aéronautiques et la taxe de l'aviation civile permettent aujourd'hui de financer les différentes missions de la DGAC d'une manière qui ne pénalise pas le secteur du transport aérien. Au contraire, l'effort de modernisation de l'aviation civile ouvre des perspectives de modération durable de ces prélèvements.

Deux autres prélèvements semblent cependant appeler des modifications à brève échéance, dans la mesure où ils paraissent défavorables à la compétitivité du secteur aérien français : la taxe d'aéroport, qui finance les missions de sécurité et de sûreté confiées aux exploitants d'aéroports, et la taxe de solidarité sur les billets d'avions, majoration de la taxe d'aviation civile perçue du profit du Fonds de solidarité pour le développement.

- *Le financement des missions de sûreté et de sécurité ne devrait pas reposer entièrement sur les acteurs du transport aérien*

Depuis le début de la décennie 2000 et façon de plus en plus aiguë au fil des années, le secteur aérien doit assumer des charges croissantes en matière de *sûreté*, notion définie par l'annexe 17 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale comme « *la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicites* », à laquelle s'ajoutent des dépenses en matière de *sécurité* des personnes à l'intérieur des infrastructures aéroportuaires.

Les missions de sûreté et de sécurité confiées aux exploitants d'aéroports sont financées par la taxe d'aéroport, définie à l'article 1609 *quater viciés* du code général des impôts. Cette taxe est perçue auprès des principales entreprises de transport aérien public. Une majoration de la taxe bénéficie aux plus petits aéroports, dont les ressources ne couvrent pas les coûts de sécurité.

Les montants de la taxe d'aéroport ont progressé fortement afin de financer les nouveaux équipements et les services imposés par la réglementation sur la sûreté en particulier au regard du risque terroriste. Le produit total s'élèvera à **982 millions d'euros en 2016**, en hausse d'environ 2 % par rapport à 2015. Ce montant est supérieur de 200 millions d'euros aux prélèvements opérés en 2010.

La Cour des comptes a relevé que les modalités actuelles de prise en charge par la taxe d'aéroport des dépenses préalablement engagées par les aéroports, remboursés à l'euro près, n'incitent pas à la maîtrise des coûts. La Cour qualifie également de « *déresponsabilisant* » le mécanisme de péréquation pour les petits aéroports <sup>(1)</sup>.

Le Rapporteur spécial rappelle que l'article 103 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, issu d'un amendement du Gouvernement au précédent projet de loi de finances, prévoit que la DGAC peut désormais aller au-delà du contrôle de l'éligibilité au remboursement des dépenses de sûreté afin d'examiner également l'efficacité des dépenses de sûreté. La loi l'autorise ainsi à exiger un plan d'actions correctrices, éventuellement accompagné de sanctions financières, en cas de mise en évidence d'économies de gestion de nature à diminuer les coûts. Le Rapporteur spécial appelle à une pleine application de cette mesure par les services de la DGAC, afin que diminuent les écarts de coûts significatifs entre aéroports français.

Les représentants de la société Air France ont en outre indiqué au Rapporteur spécial que les coûts globaux de la sûreté pour les compagnies aériennes sont nettement plus élevés en France que dans d'autres pays européens. En 2016 ils s'élèvent, à Paris, à 12,75 euros par passagers locaux et 8,15 pour les passagers en correspondance alors que ce coût est, à Amsterdam, de 10,53 euros

---

(1) *Cour des comptes, op. cit. p. 40-44.*

par passagers locaux et de 5,90 euros pour les passagers en correspondance, les aéroports de Barcelone, Rome, Milan présentant tous des coûts de sûreté inférieurs à 5 euros par passagers.

Les représentants d'Aéroport de Paris ont mis en avant les gains de productivité réalisés par les sociétés privées de sûreté ces dernières années, mais indiqué aussi que de lourds investissements seront requis pour les achats de nouveaux matériels aux postes d'inspection filtrage et le passage au standard 3 des appareils de détection d'explosifs des bagages de soute.

Le Rapporteur spécial souhaite donc faire sienne une préconisation figurant parmi les conclusions du groupe de travail du député Bruno Le Roux visant à l'élargir l'assiette de la taxe d'aéroport, aujourd'hui restreinte aux seules entreprises de transport aérien public. Elle pourrait utilement être étendue à l'aviation d'affaires, aux assistants en escale, aux hôtels et aux boutiques des zones aéroportuaires, qui bénéficient toutes des retombées de transports aériens sécurisés.

- *Taxe de solidarité : des choix nécessaires*

Des interrogations persistantes concernent également la taxe de solidarité, instituée par l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

Son produit est attribué au Fonds de solidarité pour le développement, géré par l'Agence française pour le développement (AFD) contribuant ainsi à l'effort de la France au titre des programmes mondiaux de santé publique. Une trentaine de pays devait initialement alimenter ce fonds. Seuls huit autres pays y participent aujourd'hui par une taxation des billets d'avion, pour un trafic aérien nettement inférieur à celui de la France : le Cameroun, le Chili, la République du Congo, Madagascar, le Mali, Maurice, le Niger et la République de Corée.

Aucun État européen ne fait ainsi peser sur les compagnies aériennes une charge pour laquelle on doit relever le lien ténu entre l'objet du financement et la matière imposable.

L'impact de cette taxe paraissait initialement symbolique. Elle pèse cependant aujourd'hui sur la compétitivité du transport aérien français compte tenu du nouveau contexte concurrentiel qui rend la demande très sensible aux prix pratiqués par les compagnies aériennes. Ce phénomène a été aggravé par l'entrée en vigueur, en 2014, des nouveaux tarifs détaillés ci-après.

**TARIFS ACTUALISÉS AU TITRE DE LA TAXE DE SOLIDARITÉ DEPUIS LE 1<sup>ER</sup> AVRIL 2014**

(en euros)

Destination finale du passager	Conditions de transport du passager	Tarifs applicables	
<b>France métropolitaine, outre-mer, autre État membre de l'Union Européenne et de l'Espace économique européen</b>	Classes « Première » ou « Affaires » ou de dénomination équivalente	majoré	<b>11,27</b>
	Autres classes	normal	<b>1,13</b>
<b>Autres destinations</b>	Classes « Première » ou « Affaires » ou de dénomination équivalente	majoré	<b>45,07</b>
	Autres classes	normal	<b>4,51</b>

L'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a instauré un plafonnement de la contribution de solidarité à 210 millions d'euros par an, qui correspond à l'objectif de financement affiché par les pouvoirs publics lors de sa création. Le reliquat, le cas échéant, est affecté au budget général : 12 millions d'euros sont ainsi revenus au budget de l'État en 2015 et ce montant pourrait atteindre 13 millions d'euros en 2016.

Un tel supplément de prélèvement est manifestement injustifié. La Cour des comptes propose en conséquence d'ajuster ses tarifs aux besoins réels en supprimant tout reversement au budget général.

Les représentants d'Air France, auditionnés par le Rapporteur spécial, ont rappelé leur souhait d'un élargissement ou d'une modification significative de l'assiette de la taxe. Relevant que la taxe de solidarité crée une distorsion de concurrence importante avec le train à grande vitesse, principal concurrent de l'avion sur des destinations telles Londres, Genève, Bruxelles, Amsterdam et Barcelone, ils proposent a minima d'élargir l'assiette de la taxe à ce mode de transport. Mais d'autres secteurs économiques pourraient être mis à contribution, tels la banque ou les industries pétrolières ou pharmaceutiques, qui, plus que le transport aérien, présentent des liens avec les objectifs de développement que cette taxe vise à financer.

**3. Le coût de la modernisation des aéroports français doit être mieux partagé**

La compétitivité des transporteurs français dépend aussi de celle de nos aéroports : leur offre de service de qualité contribue à l'attractivité de compagnies qui opèrent majoritairement à partir de la France et ont particulièrement recours, pour les vols en correspondance, au hub de Paris Charles-de-Gaulle et Orly. Les aéroports constituent en outre un point d'entrée majeur sur le territoire Français et, à ce titre, constituent un élément majeur d'attractivité de notre pays.

L'État peut intervenir tout d'abord dans des choix de politique aéroportuaires. L'Europe connaît une tendance croissante à la privatisation des infrastructures aéroportuaires qui emportent logiquement le versement de dividendes à leurs actionnaires. Ceci distingue fortement l'Europe des États-Unis, où, comme les représentants de la société Air France l'ont fait valoir au Rapporteur spécial, la quasi-totalité des aéroports sont des propriétés publiques. La loi fédérale y encadre en effet étroitement la répartition des fruits de l'activité des gestionnaires d'aéroports : le profit doit soit entraîner une diminution des redevances payées par les compagnies aériennes, soit permettre d'investir dans les équipements et services aéroportuaires<sup>(1)</sup>.

- *L'amélioration de la régulation des redevances aéroportuaires*

L'État intervient ensuite pour réguler les redevances aéroportuaires. Le niveau de ces redevances et leur évolution ont fait naître des demandes de « *rééquilibrage de la chaîne de valeur* » entre les aéroports et les compagnies aériennes. Le Rapporteur spécial rappelle que la faible rentabilité des grandes compagnies aériennes traditionnelles ne doit pas faire surestimer celle des grands aéroports. Les redevances aéroportuaires permettent de financer des investissements coûteux indispensables aux compagnies aériennes elles-mêmes.

La régulation des redevances doit concilier des intérêts qui peuvent être opposés au premier abord mais qui convergent sur la durée.

Or, jusqu'en 2016, l'impartialité de l'État régulateur pouvait légitimement être mise en question à cet égard. Le rôle de supervision des redevances aéroportuaires était en effet confié à la direction du transport aérien (DTA), simple direction ministérielle, ce qui ne présente pas de garanties d'indépendance suffisantes par rapport aux entités gestionnaires d'aéroports puisque l'État est lui-même propriétaire d'aéroports et actionnaire de la société Aéroports de Paris (ADP).

Ce point a été soulevé au contentieux par les compagnies aériennes au regard des objectifs de la directive européenne du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires qui prévoit, dans chaque État membre, la supervision des redevances par une Autorité de supervision indépendante (ASI). Le juge administratif a fait droit à ces demandes (décision du Conseil d'État du 29 avril 2015) et demandé au Ministre des transports d'établir un nouveau cadre de régulation.

En conséquence, un décret n° 2016-825 du 23 juin 2016 a établi une autorité de supervision indépendante composée de cinq membres désignés pour une durée de cinq ans, et placée auprès de la vice-présidente du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

---

(1) *Federal Aviation Reauthorization Act de 1996. L'expérimentation de la privatisation de gestionnaires d'aéroports, l'Airport Privatization Pilot Program (APPP), à la section 149 de cette loi, n'a pas abouti.*

Cette autorité de supervision indépendante homologue les tarifs des redevances aéroportuaires pour les aéroports accueillant plus de cinq millions de passagers : Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Nice, Lyon, Toulouse, Bâle-Mulhouse, Marseille, Bordeaux. Le ministre chargé des transports, donc la DGAC, reste compétent pour les aéroports de l'État accueillant moins de cinq millions de passagers par an.

Le Rapporteur spécial relève que l'ASI a homologué les nouveaux tarifs d'Aéroports de Paris pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2017 et s'est opposée, le 2 août 2016, à une proposition d'ADP dont l'impact sur la hausse tarifaire de la redevance d'atterrissage était insuffisamment compensé, pour les appareils de faible tonnage, par la baisse de la redevance par passager. L'ASI a ensuite approuvé, en septembre, une nouvelle proposition d'ADP.

Le Rapporteur spécial se félicite de ce nouveau cadre de régulation des redevances et forme le vœu qu'il permette une juste rémunération des services proposés par les aéroports, en incitant ces derniers à maîtriser leurs coûts, tout en garantissant l'absence de discrimination entre les usagers.

Le Rapporteur spécial rappelle, en outre, que le contrat de régulation économique 2016-2020 (CRE3) encadrant les redevances appliquées par Aéroports de Paris comporte des objectifs de satisfaction des clients et de qualité de service. Il comprend également un plafond tarifaire permettant d'apprécier les efforts de la société en matière de maîtrise des charges opérationnelles. Sur la durée du contrat, l'évolution des recettes tirées des redevances aéroportuaires est soumise à un plafond annuel égal à l'inflation augmentée d'1 % en moyenne.

- *Accompagner les efforts d'Aéroports de Paris*

Contrepartie des redevances acquittées par les compagnies aériennes, les investissements des gestionnaires sont indispensables pour conforter l'attractivité de la destination France et maintenir la compétitivité du « *hub* » de Paris. Les représentants d'Aéroports de Paris ont fait valoir que le groupe a réalisé, en Ile-de-France, entre 2010 et 2015 pour près de 2,6 milliards d'euros d'investissements physiques et investira entre 2016 et 2020, 4,6 milliards d'euros d'investissements supplémentaires.

Dans cet ensemble, les investissements prévus par le CRE3 atteindront 3 milliards d'euros. Ils comportent des efforts importants dans la maintenance pour plus d'un milliard d'euros. L'effort est important pour Paris-Orly, dont les infrastructures ont vieilli, en particulier pour les chaussées aéronautiques, avec un budget presque triplé par rapport au précédent contrat de régulation économique.

ADP poursuivra en outre la logique « One Roof » pour remédier au handicap structurel d'éclatement des terminaux avec la réalisation de trois projets : la jonction entre les terminaux Sud et Ouest de Paris-Orly, et pour Paris-Charles de Gaulle, la jonction des terminaux 2B et 2D et celle des satellites internationaux du Terminal 1. Ces investissements, de l'ordre de 670 millions d'euros devraient apporter des gains en capacité suffisants pour répondre à la hausse de trafic, améliorer la flexibilité et la robustesse opérationnelles ainsi que la qualité de service. Ils devraient également diminuer les coûts d'exploitation pour l'entreprise comme pour les compagnies aériennes utilisatrices.

Enfin ADP renforcera la compétitivité de la plate-forme de correspondance et des accès aéroportuaire. Des investissements de près 650 millions d'euros concerneront par exemple les trieurs bagages Hall L et Hall M, les aires de gros porteurs, le déploiement des mires de guidage, le réaménagement de l'ensemble 2E-2F, la rénovation des salons et des mesures de soutien aux transporteurs pour les comptoirs d'auto-enregistrement.

Le Rapporteur spécial relève que l'État régalien pourrait, dans ce contexte, contribuer à la compétitivité-qualité du transport aérien français en assumant mieux ses responsabilités concernant les conditions matérielles du passage à la frontière. Les effectifs de la police aux frontières (PAF) paraissent en effet aujourd'hui sous-dimensionnés, entraînant un allongement considérable des temps de passage à la frontière, et une dégradation des conditions d'attente. Face à cet enjeu majeur de facilitation des flux, le groupe Aéroports de Paris a décidé, malgré les très fortes incertitudes qui entourent la participation financière de l'État, de déployer dès 2017, 45 sas de nouvelle génération dotés du système de reconnaissance faciale PARAFE (passage automatisé et rapide de la frontière de l'espace Schengen). Il s'agit indéniablement d'une charge qui pèsera globalement sur le secteur aérien alors qu'elle relève de la compétence régaliennne de l'État en matière de contrôle des frontières.

- *Les enjeux du financement de la ligne CDG-express*

Le projet CDG-express consiste en une liaison ferroviaire directe, sans arrêt intermédiaire, entre Paris (gare de l'Est) et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle pour un parcours de 32 km en 20 minutes par un train toutes les 15 minutes.

Il s'agit d'un enjeu majeur d'accessibilité de la capitale comme de l'aéroport de Roissy, dont les voies d'accès, routières ou ferroviaires, sont de plus en plus saturées et qui est dépourvu d'une liaison ferroviaire dédiée contrairement à la plupart des grands aéroports internationaux.

Engagé en 2000, et déclaré d'utilité publique en 2008, le projet n'a véritablement démarré qu'en 2014, sous forme d'un partenariat entre l'État, Aéroports de Paris et SNCF Réseaux. Face aux difficultés multiples qui entourent tout projet de cette envergure, le Rapporteur spécial souhaite saluer la détermination sans faille de ses principaux responsables dont la ténacité ouvre aujourd'hui la perspective d'une mise en service en 2023.

L'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 relative à la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, en cours de ratification par le Parlement, prévoit ainsi la concession à une société de projet de la réalisation et de la gestion de l'infrastructure et renvoie à un appel d'offres, en 2019, le choix du gestionnaire de la ligne.

Ce projet nécessite un investissement estimé à 1,4 milliard d'euros hors taxe aux conditions économiques de janvier 2014. Pour en assurer l'équilibre économique et financier, il est apparu nécessaire d'assurer au gestionnaire d'infrastructure des recettes complémentaires à celles issues des péages ferroviaires qui lui seront versées par l'exploitant.

Outre l'apport en fonds propres des actionnaires de la société de projet, le financement devra être assuré grâce à la dette contractée auprès de prêteurs, privés ou publics, pour un montant total d'emprunts qui pourrait dépasser 900 millions d'euros. Compte tenu de l'incertitude entourant la rentabilité finale du projet, de tels montants d'emprunts ne pourraient pas être obtenus sans une ressource complémentaire.

Or l'article 2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris dispose que la construction du CDG Express « *ne donnera lieu à aucune subvention de l'État* ». Compte tenu de la situation actuelle des transports en commun en Ile-de-France, le législateur a en effet voulu garantir le financement des « *transports du quotidien* » de tout effet d'éviction lié au financement d'une infrastructure transportant principalement des touristes.

Le Gouvernement envisage donc de compléter le financement par une taxe sur les billets d'avion des passagers aériens au départ et à l'arrivée de l'aéroport Paris-CDG, hors correspondances : le cofinancement proviendrait donc des bénéficiaires directs de la future infrastructure.

La taxe, dont le tarif devrait être d'environ un euro par passager, serait prélevée par la DGAC pour le compte de la société de projet gestionnaire de l'infrastructure.

Ce prélèvement serait opéré dès 2017 et s'élèverait à 40 millions d'euros par an. Si la taxe ne figure pas dans le texte du projet de loi de finances, elle devrait donc être soumise au Parlement en cours d'examen de ce texte ou du projet de loi de finances rectificative pour 2016.



Cette taxe constituera indéniablement une charge pour les compagnies aériennes françaises, qui peut être estimée à 20 millions d'euros par an, la moitié de la taxe relevant de voyageurs utilisant des compagnies aériennes étrangères.

L'effort demandé vise à viabiliser un investissement indispensable à la compétitivité du secteur aérien français. Il ne s'agit donc pas d'une charge induite.

Le Rapporteur spécial invite donc le Gouvernement à compenser ce prélèvement par une diminution à due concurrence des charges induites qui pèsent sur le secteur. Cet effort serait le gage de l'acceptabilité d'un projet indispensable pour l'ensemble du secteur aérien français.

#### **4. Air France : mesurer les efforts accomplis, approfondir le dialogue social**

L'activité du groupe *Air France-KLM* induit plus de 300 000 emplois sur le territoire national. Hors avions et carburant, 68 % des achats du groupe ont été effectués en France en 2015, pour 1,9 milliard d'euros. Les retombées économiques de son activité ont été estimées, selon les dernières données pour 2015, à 22 milliards d'euros. 55 % des passagers transportés sont étrangers et Air France contribue à notre balance des paiements pour 1,8 milliard d'euros en 2015.

Le pavillon français est l'expression de notre savoir-faire et véhicule l'image de la France dans le monde. Son rôle est crucial pour la desserte et l'attractivité du territoire, particulièrement au regard de la nécessité de promouvoir le tourisme, alors que la destination France est mise à mal par le contexte sécuritaire.

Le Rapporteur spécial souligne qu'Air France bénéficie d'atouts considérables et que les efforts de ses personnels montrent leurs résultats.

La performance opérationnelle s'améliore, ce que mesure par exemple la ponctualité des départs ou la diminution de la consommation de carburant par passager. Air France a déployé de nouvelles cabines dans ses vols long-courriers qui répondent mieux aux besoins des différentes catégories de passagers. Les efforts d'innovation de la compagnie dans le domaine numérique ont été récompensés en mars 2016 par la remise du *Travel d'Or* 2016 du transport aérien.

Des gains de productivité significatifs ont été obtenus, à des niveaux différents selon les catégories de personnels. Les baisses d'effectifs et la réorganisation de nombreuses procédures de travail ont permis de réduire les charges d'exploitation, mais les coûts unitaires des personnels d'Air France demeurent supérieurs à ceux des principaux homologues européens.

### **L'amorce du redressement financier d'Air France**

Le chiffre d'affaires du groupe a augmenté de 4,6 % en 2015 et **son résultat d'exploitation est passé d'un déficit de 129 millions d'euros à un excédent de 816 millions d'euros**. Une augmentation de la recette unitaire au siège offert de 2,8 %, combinée à une baisse du coût unitaire de 2 %, a permis à la compagnie de renouer avec un résultat d'exploitation positif.

Sur l'année 2015, le groupe a transporté un total de 79 millions de passagers (+ 2 % par rapport à 2014). Le trafic a atteint 235,7 milliards de passagers-kilomètres transportés, en hausse de 1,2 % à données comparables par rapport à 2014. Le coefficient de remplissage du groupe s'est établi à 85,1 %, en hausse de 0,4 point.

Les **dettes nettes** ont diminué entre 2014 et 2015 pour s'élever à **4,3 milliards d'euros** (- 20,4 %). Du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2015, le ratio d'endettement est ainsi passé de 3,4 à 1,8. L'objectif initial de désendettement posé par le plan Transform 2015 (4,5 milliards d'euros) est ainsi atteint avec une année de retard.

Le groupe ne connaît pas de problème de liquidités, avec une trésorerie de 3,8 milliards d'euros contre 3,5 au fin 2014. Fin 2015, les capitaux propres redeviennent positifs, à 225 millions d'euros, contre un déficit de plus de 680 millions d'euros l'année précédente, mais ils restent faibles.

D'après le bilan social, **les effectifs de la seule société Air France sont passés de 56 851 personnes en 2008 à 47 920 en 2014, soit une baisse de 16 %**.

Pour diminuer les coûts, Air France a dû substituer à certaines destinations desservies en propre, une simple présence commerciale, grâce aux accords conclus avec d'autres compagnies du groupe Skyteam. La connectivité directe de la France a donc diminué, au profit d'une connectivité indirecte, via des escales avec des transporteurs partenaires.

Si la situation financière du groupe s'améliore, la rentabilité reste portée par quelques lignes long-courrier et par l'activité de maintenance. Les réformes restent indispensables pour réduire le décalage de compétitivité-coût avec les principaux concurrents.

### **L'effet sur les comptes d'Air France des blocages du dialogue social en 2016**

Les efforts réalisés par Air France pour la mise en œuvre du plan Transform 2015 ont été marqués par une succession de mouvements sociaux qui ont eu des répercussions directes sur les comptes d'Air France.

En juin 2016, la compagnie a décidé de mettre en œuvre, s'agissant des pilotes, les dernières mesures du plan Transform 2015. Le coût du mouvement social de quatre jours des pilotes a été estimé à plus de 40 millions d'euros avec une baisse du trafic de passagers de 2 %. En contrepartie d'une levée de tout préavis de grève jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2016, M. Janailac a proposé de suspendre, jusqu'à cette même date, l'application des mesures du plan Transform 2015.

L'impact de la semaine de grève des personnels navigants commerciaux de juillet 2016 sur les comptes de la compagnie s'établirait à plus de 90 millions d'euros. Pour désamorcer le conflit, la direction de la compagnie a proposé aux syndicats la reconduction jusqu'au début 2017 de l'accord collectif existant

La livraison du premier Boeing 787 à la fin de l'année 2016 témoigne de la volonté d'Air France d'aller de l'avant, en offrant de nouvelles perspectives à tous ses personnels, au sol, commerciaux et pilotes.

Avec l'arrivée de M. Janailac à la présidence du groupe *Air France-KLM*, la relance du dialogue social et l'instauration de relations de confiance entre syndicats et direction conditionnent la réussite des réformes qui s'imposent pour continuer à améliorer sa compétitivité.

Les lignes directrices du nouveau projet ont été présentées en septembre 2016. Elles visent à rétablir un climat de confiance au sein du groupe, entre les différentes catégories de personnel mais aussi entre les différentes filiales. Il s'agit de définir une stratégie pour le devenir du long courrier chez Air France, le développement du moyen-courrier à bas coûts avec Transavia et le retour à l'équilibre du pôle court-courrier au sein de la compagnie Hop !

Le projet « Trust Together » sera présenté le 2 novembre 2016 au conseil d'administration du groupe puis au personnel.

\*

\* \*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après les auditions de Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et la mer, et de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche (voir le compte rendu de la commission élargie du 26 octobre 2016 à 16 heures 15<sup>(1)</sup>), la commission examine les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables et l'article 64, rattaché.*

*Suivant l'avis favorable de MM. Marc Goua, Jean-Claude Buisine, Jean-Claude Fruteau, Alain Rodet et Olivier Faure, rapporteurs spéciaux, et malgré l'avis défavorable de M. Hervé Mariton, rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission Écologie, développement et mobilité durables.*

*La commission **adopte** ensuite, suivant l'avis favorable de M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur spécial, le budget annexe Contrôle et exploitation aériens, puis suivant les avis favorables de MM. Marc Goua, Alain Rodet et Olivier Faure, rapporteurs spéciaux, elle **adopte** les crédits des comptes spéciaux Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, Transition énergétique, Aides à l'acquisition de véhicules propres et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.*

*La commission examine ensuite l'article 64, rattaché.*

\*

\* \*

---

(<sup>1</sup>) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/)

*Article 64*

**Revalorisation, pendant deux années suivant la radiation des cadres, de l'allocation temporaire complémentaire des ingénieurs du contrôle de navigation aérienne**

*Texte du projet de loi :*

Le I de l'article 6-I de la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne est ainsi modifié :

1° Les mots : « pendant treize ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 » sont remplacés par les mots : « et qui sont radiés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2016 » ;

2° Après la deuxième phrase, sont insérées les dispositions suivantes :

« Pour ceux d'entre eux radiés dans ces conditions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, le montant de l'allocation temporaire complémentaire est fixé à 150 % du montant de l'indemnité spéciale de qualification pendant les deux premières années, à 118 % de cette même indemnité pendant les six années suivantes et à 64 % de cette même indemnité pendant les cinq dernières années. Pour ceux d'entre eux radiés dans ces conditions entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 décembre 2016, le montant de l'allocation temporaire complémentaire est fixé à 150 % du montant de l'indemnité spéciale de qualification à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour la période restant à courir pour atteindre les deux premières années de perception de cette allocation. »

*Observations de la commission :*

Cet article modifie les montants d'un revenu de remplacement spécifique perçu par les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) en complément de leur retraite : une allocation dégressive compensatoire de la perte de revenus liée au passage à la retraite, perçue pendant treize années après la radiation des cadres.

Les ICNA sont des agents de la fonction publique d'État, régis par un statut propre <sup>(1)</sup>, chargés d'assurer les services de la circulation aérienne dans les organismes de contrôle et d'exécuter dans l'administration de l'aviation civile des missions d'encadrement, d'instruction, d'étude ou de direction.

La mesure d'amélioration vise à mieux tenir compte, pour les ICNA, du report de deux ans des âges d'ouverture des droits à pension et de limite d'activité, consécutif à la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 de réforme des retraites.

Cette mesure a été négociée par le gouvernement avec les organisations représentatives des contrôleurs aériens dans le cadre du protocole social 2016-2019 de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Il s'agit d'une des contreparties aux engagements importants pris par les contrôleurs aériens en matière d'organisation du travail et de productivité.

---

(1) Décret n° 90-998 du 8 novembre 1990 portant statut du corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne.

- ***Le dispositif existant***

Lorsqu'ils mettent un terme à leur carrière, les ICNA bénéficient d'un revenu complémentaire de leurs pensions, l'allocation temporaire complémentaire (ATC), définie à l'article 6-1 la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 relative au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne. Cette allocation est financée sur des crédits du budget annexe de l'aviation civile à partir d'un fonds ATC auquel les ICNA cotisent durant toute leur durée de service.

L'allocation, créée par l'article 46 de la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificatives pour 1997, permet de compenser partiellement une perte de revenus significative lors du passage à la retraite : le montant de la pension de la retraite est en effet inférieur en moyenne à 60 % des derniers traitements, compte tenu de la part élevée des primes dans la rémunération des ICNA.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 6-1 de la loi du 31 décembre 1989 prévoit que les ICNA radiés des cadres par limite d'âge ou sur leur demande à compter de leur cinquantième anniversaire, s'ils justifient de quinze années de services effectifs accomplis dans le corps, bénéficient pendant treize ans à compter de la date de leur cessation d'activité d'une allocation temporaire complémentaire, dont le montant équivaut :

- pendant les huit premières années, à 118 % montant de l'indemnité spéciale de qualification versée à un premier contrôleur ;
- et pendant les cinq dernières années, à 64 % de cette même indemnité.

L'allocation temporaire complémentaire ne peut se cumuler avec la moindre rémunération d'activité. En cas de cumul de rémunération le bénéfice en est suspendu et les sommes indûment perçues sont reversées. La reprise du versement de l'allocation intervient à compter du mois suivant la date de cessation de l'activité exercée.

L'indemnité spéciale de qualification qui constitue l'assiette de l'allocation s'élèvera au 1<sup>er</sup> janvier 2017 à 1 185,24 euros. Sur cette base, les ICNA peuvent bénéficier du versement, pendant les huit premières années, d'un complément d'environ 1 400 euros par mois, soit 16 800 euros par an, puis les cinq années suivantes, d'environ 760 euros par mois, soit 9 100 euros par an.

- ***Le dispositif envisagé***

Par application du report de deux ans des âges d'ouverture des droits et des limites d'âges, comme pour l'ensemble des fonctionnaires, l'ouverture des droits à pension des ICNA passe à 52 ans au lieu de 50, avec 17 années de services effectifs dans le corps au lieu de 15.

La limite d'âge passe à 59 ans au lieu de 57 <sup>(1)</sup>.

En contrepartie, le protocole social 2016-2019 prévoit (point 3.3.1.5) l'augmentation du montant de l'allocation temporaire complémentaire pendant les deux premières années de perception.

Pendant ces deux premières années, le montant est revalorisé de 25 %, porté de 118 % à 150 % de l'assiette de l'allocation. Les montants versés au titre des onze années suivantes sont inchangés.

Le 2° du présent article insère donc à la suite des dispositions de l'article 6-1 de la loi du 31 décembre 1989 définissant les règles actuellement applicable, le nouveau dispositif pour les ICNA radiés « à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 ». Il dispose que « le montant de l'allocation temporaire complémentaire est fixé à 150 % du montant de l'indemnité spéciale de qualification pendant les deux premières années, à 118 % de cette même indemnité pendant les six années suivantes et à 64 % de cette même indemnité pendant les cinq dernières années ».

Plutôt que de verser le complément de revenu en revalorisant de façon linéaire les montants versés pendant les deux périodes de référence, le dispositif projeté fait donc le choix d'accentuer la hausse pendant les deux premières années, comme le montre le tableau suivant.

**MODIFICATIONS PROJETÉES DES MONTANTS ET DE L'ÉCHÉANCIER DE VERSEMENT DE L'ALLOCATION TEMPORAIRE COMPLÉMENTAIRE**

Durées de versement	Montants de l'ATC	Durées de versement	Montants de l'ATC
<b>Actuels</b>		<b>Projetés</b>	
<i>1<sup>e</sup> à 8<sup>e</sup> année</i>	<b>118 %</b>	<i>1<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> années</i>	<b>150 %</b>
		<i>3<sup>e</sup> à 8<sup>e</sup> année</i>	<b>118 %</b>
<i>9<sup>e</sup> à 13<sup>e</sup> année</i>	<b>64 %</b>	<i>9<sup>e</sup> à 13<sup>e</sup> année</i>	<b>64 %</b>

Cette option s'inscrit dans la continuité des principes qui fondent l'ATC qui est construite sur une décroissance progressive.

Le 2° du présent article fixe également les mesures de transition pour les ICNA radiés entre le « 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 décembre 2016 » : à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, ils percevront 150 % l'indemnité spéciale de qualification pour la période restant à courir pour atteindre les deux premières années de perception.

Le 1° du présent article apporte des modifications de coordination à la définition des règles applicables aux agents partis en retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et supprime une mention redondante concernant la durée globale de versement de treize ans.

---

(1) Cette évolution concerne les ICNA nés à partir de juillet 1961, ayant atteint l'âge antérieur d'ouverture des droits de 50 ans à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011. L'ouverture des droits a été progressivement portée de 50 à 52 ans avec relèvement de la durée de services, pour les agents nés entre juillet 1961 et juillet 1965.



Selon les informations fournies au Rapporteur spécial, le bénéfice pour les ICNA concerné serait de 379,28 euros par mois, soit un total de 9 102,72 euros supplémentaires sur les deux premières années de fin d'activité.

Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi de finances, 221 bénéficiaires sont attendus en 2017, ce qui porte le coût de la mesure à environ 1 million d'euros par an.

La mesure est financée par le prélèvement de cotisations sur les primes des ICNA en activité, l'allongement de deux années de la carrière entraînant l'augmentation à due concurrence des contributions individuelles au fonds ATC.

Le Rapporteur spécial relève que le protocole social prévoit la création, au sein de la DGAC, d'un observatoire de la fin de carrière des ICNA dont les travaux associeront les organisations syndicales représentatives. Cet observatoire va définir les indicateurs de suivi de la mise en œuvre de l'évolution de la limite d'âge des ICNA aux plans de la sécurité, de l'aptitude médicale et pratique et de la gestion de la fatigue. Il étudiera également les modalités de gestion et de réaffectation en cas d'incapacité au contrôle au-delà de 57 ans.

La réforme de l'ATC sera en outre évaluée dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances relatifs au programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, qui porte l'ensemble des dépenses de titre 2 dont le coût des différentes mesures protocolaires.

Le Rapporteur spécial considère que cette mesure est économiquement et socialement équilibrée. La DGAC lui a confirmé que l'équilibre du fonds ATC est aujourd'hui garanti jusqu'en 2031. La revalorisation de l'ATC ne présente au demeurant pas de risque de déséquilibre car, contrairement aux avantages en matière de retraite, le bénéfice de l'ATC n'est pas viager. Son terme n'est pas fixé par le décès du bénéficiaire, à date indéterminée, mais par la durée de perception maximale de 13 ans, ce qui donne une bonne visibilité sur l'équilibre du fonds.

Le Rapporteur spécial propose donc l'adoption de cet article sous réserve d'une modification de cohérence visant à indiquer sans ambiguïté, à l'article 6-1 de la loi du 31 décembre 1989, que le montant revalorisé de l'allocation temporaire complémentaire s'applique aux ingénieurs du contrôle et de la navigation aérienne satisfaisant les nouvelles conditions d'âge et de durée de service.

\*

\* \*

*La commission est saisie de l'amendement II-CF87 de M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur spécial.*

**M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur spécial.** Il s'agit d'un amendement de précision qui vise à indiquer sans ambiguïté les conditions d'âge et de service applicables aux ingénieurs du contrôle et de la navigation aérienne pour bénéficier des montants revalorisés de l'allocation temporaire complémentaire.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF87, puis, suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, elle **adopte** l'article 64, rattaché, **ainsi modifié**.*

\*

\* \*

## **ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– Audition conjointe des syndicats représentatifs des personnels de l’aviation civile signataires du protocole social du 19 juillet 2016 : **Syndicat National des Contrôleurs du Trafic Aérien (SNCTA)** : M. Jérôme Laurette, et M. Stéphane Lonné, secrétaires nationaux ; **FO Aviation civile (FODGAC)** : M. Laurent Notebaert et M. Vincent Bachelier ; **UNSA Développement durable Aviation Civile** : Frantz Chout, secrétaire national ; **Syndicat des Personnels de l’Aviation Civile SPAC-CFDT** : M. Jean-Christophe Saluste et M. Raphaël Caccia, secrétaires généraux

– Audition de l’**USAC-CGT** : MM. Norbert Bolis et Pierre Gatignon, secrétaires nationaux, MM. Grégory Pointeau et Hervé Sibille, membres du Bureau national,

– **Direction générale de l’aviation civile** : M. Patrick Gandil, directeur général, M. Marc Borel, directeur général adjoint, directeur du transport aérien, M. Maurice Georges, directeur des services de la navigation aérienne, Mme Marie-Claire Dissler, secrétaire générale, M. Philippe Bassot, adjoint à la secrétaire générale

– **Air France\*** : M. Frédéric Gagey, Président-directeur général, Mme Patricia Manent, directrice adjointe des affaires publiques.

– **Aéroports de Paris\*** : M. Edward Arkwright, directeur général adjoint finances, stratégie et administration, Mme Gisèle Rossat-Mignod, directrice de cabinet, directrice des affaires publiques, et Mme Charlotte Marelli, chargée de mission.

– **Audition sur l’application du droit social dans le secteur du transport aérien** : M. Guy Tardieu, délégué général de la Fédération nationale de l’aviation marchande (FNAM), M. Jean-Pierre Bes, secrétaire général du Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA)\*, Mme Sandrine Johnson, déléguée générale du Syndicat national des pilotes de ligne (SNPL) France ALPA, M. Xavier Marchand, membre du bureau et M. Arthur Bonhême, conseil.

*\* Ce représentant d’intérêts a procédé à son inscription sur le registre de l’Assemblée nationale, s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*