



Le Premier président

Paris, le 22 MARS 2012

63065

à

Monsieur François FILLON
Premier ministre

Objet : le dispositif de liaisons ministérielles aériennes spécifiques au ministère chargé des transports.

Les liaisons aériennes ministérielles sont habituellement assurées par l'Escadron de transport, d'entraînement et de calibration (ETEC), basé à Villacoublay. Cette unité de l'armée de l'air assure le transport aérien du Président de la République et des autorités gouvernementales et elle a succédé au Groupement de liaisons aériennes ministérielles (GLAM), dissous en 1995.

Toutefois, l'École nationale de l'aviation civile (ÉNAC), qui a fusionné avec le Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA) le 1^{er} janvier 2011, continue d'assurer les liaisons aériennes ministérielles pour les ministres et secrétaires d'État du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Au terme de son dernier contrôle du SEFA en 2008, la Cour avait recommandé de « remettre en cause l'existence d'un dispositif de liaisons ministérielles spécifique pour le ministère chargé des transports », dans un référé du 28 juillet 2009 adressé aux ministres chargés respectivement de l'écologie et du budget. La Cour soulignait alors que le coût des missions ministérielles se situait, pour 200 heures de vol par an, à environ 1,8 M€, dont 0,6 M€ de crédit-bail avion.

Un nouveau contrôle effectué en 2011 a permis de constater qu'il n'a pas été tenu compte de la recommandation de la Cour, l'utilité de ce dispositif restant incertaine pour un coût élevé.

1. La gestion des liaisons ministérielles du ministère chargé des transports n'est pas performante

C'est un avion turbopropulseur de type Beech 200, acquis en crédit-bail en 2008, basé sur l'aérodrome de Melun-Villaroche, qui est affecté de façon quasi exclusive aux liaisons ministérielles, lors des arrêts programmés de cet appareil pour son entretien, l'ÉNAC affecte à ces liaisons un avion du même type habituellement employé aux missions de calibration¹.

1.1. Les demandes de liaisons ministérielles sont peu encadrées

a) Le traitement des demandes n'est pas organisé par une procédure précise

À l'inverse du ministère de la défense qui, pour l'ETEC, a détaillé la procédure dans une instruction ministérielle du 28 septembre 2010, le ministère en charge des transports ne dispose pas d'instruction ni de doctrine d'emploi écrite fixant la procédure applicable aux liaisons ministérielles.

La pratique est peu formalisée. Ainsi les demandes de pré-réservation de l'avion sont-elles déclenchées par le cabinet du ministre, via le chef du cabinet du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, en utilisant une interface du logiciel de gestion des vols de l'ÉNAC-SEFA. Elles peuvent également être effectuées de façon directe par le téléphone portable confié à l'équipe de pilotes d'astreinte hebdomadaire. C'est notamment le cas pour les demandes effectuées avec un préavis court, motivées par l'urgence. Ces demandes sont donc centralisées au cabinet du ministre.

Sur la base de la demande de vol, précisant les points de départ et d'arrivée ainsi que la date, une proposition est faite par l'ÉNAC, indiquant le temps de vol et le nombre de places disponibles², qui est ensuite acceptée ou refusée par le cabinet, le ministre pouvant avoir également recours aux liaisons offertes par l'ETEC.

Il faut souligner que ces demandes de liaisons à l'ÉNAC, contrairement aux liaisons offertes par l'ETEC, ne sont pas soumises à l'autorisation du cabinet du Premier ministre. Elles ne sont pas accompagnées, non plus, d'une justification du non-recours aux lignes commerciales³ et elles ne prennent pas expressément en compte le bilan carbone de ce mode de transport. Enfin, l'utilisation de ces liaisons n'est pas limitée aux cas d'urgence.

À la différence de la procédure suivie à l'ETEC, en outre, la qualité des personnes transportées et leur lien avec la mission, surtout s'agissant des passagers invités du ministre, ne sont pas mentionnés. Le commandant de bord ne connaît donc pas l'identité des passagers.

Enfin, malgré la fusion de l'ÉNAC et du SEFA, l'établissement d'une facturation par l'ÉNAC au ministère n'a pas été retenu.

b) L'aéronef est mal exploité et sous-utilisé

¹ *A contrario*, le Beech 200 affecté aux liaisons ministérielles peut aussi être utilisé pour la calibration des aides radioélectriques, si besoin est, ou pour des heures de formation.

² Le Beech 200 dispose de sept sièges passagers. En principe, il y a toujours un ministre à bord, au moins pour le trajet aller, accompagné d'un officier de sécurité. Pour les étapes les plus longues, le trajet dépend du nombre de passagers : si l'avion est peu chargé, le vol peut être effectué d'une traite.

³ Par comparaison, la note du ministère de la défense datant du 31 mars 2010 rappelle la nécessité de privilégier l'utilisation de lignes ferroviaires et des lignes aériennes régulières.

Comme 9 départs sur 10 se font à partir de la base aérienne de Villacoublay (l'accueil y est gratuit⁴) et le 10^{ème} à partir de l'aéroport du Bourget, l'avion est tout d'abord acheminé du centre de Melun-Villaroche vers l'aérodrome de départ.

Si le Beech 200 permet de gagner rapidement des localités difficilement accessibles et donne de la flexibilité aux horaires de déplacement, les missions sont principalement organisées pour des déplacements en France métropolitaine et dans les grandes villes européennes proches.

Des statistiques d'utilisation, il ressort que les missions ministérielles représentent un nombre d'heures de vol en baisse constante depuis 2008 (352 heures de vol en 2008 et 177 en 2010) et que de nombreuses missions préparées sont annulées.

Depuis 2004, le nombre d'heures de vol annuelles peine à dépasser les 200 heures⁵, alors qu'il faudrait 400 heures de vol annuelles pour une utilisation satisfaisante des moyens mobilisés, sachant que l'utilisation annuelle d'un avion turbopropulseur par une société d'aviation d'affaires est d'environ 800 heures.

1.2. La gestion des vols ministériels est loin d'être optimale

a) Les contraintes gérées par l'ÉNAC-SEFA sont nombreuses

Alors que la réglementation générale impose un seul pilote pour le type d'avion utilisé, les règles de l'ÉNAC-SEFA retiennent que l'équipage doit être constitué de deux pilotes. C'est donc une équipe de quatre pilotes, basés à Melun, qui est affectée aux vols ministériels.

Elle est complétée par six autres pilotes, mobilisables également pour les missions ministérielles, choisis parmi les pilotes-instructeurs. Et en cas d'urgence, l'ÉNAC peut également avoir recours à des pilotes chargés des activités de calibration.

Les liaisons ministérielles constituent, en outre, une activité contraignante puisque l'astreinte est permanente, le centre devant pouvoir répondre à des demandes formulées 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, avec un préavis court pour environ 15 % des demandes (le délai minimal de réponse est de 2 heures).

Les horaires d'ouverture des services de contrôle de l'aérodrome n'étant pas toujours compatibles avec les exigences des vols ministériels, l'avion est souvent mis en place la veille au soir sur l'aéroport de départ et reconduit à Melun le lendemain de la mission. Les équipages peuvent donc être engagés sur plusieurs jours.

Si les astreintes⁶ font l'objet d'une planification trimestrielle, elles limitent fortement l'optimisation de l'utilisation des capacités de vol des pilotes concernés.

⁴ Au Bourget, l'heure de stationnement coûte de 400 à 500 euros.

⁵ 222, 85 heures en 2004 ; 184,40 heures en 2005 ; 112,50 heures en 2006 ; 191,45 heures en 2007.

⁶ Comme le nombre de missions sur une année est faible, certaines équipes d'astreinte hebdomadaire peuvent n'avoir aucun vol à effectuer. Si une telle configuration se présente sur trois astreintes successives, se pose alors aux pilotes un problème de validation de vol sur ce type d'avion : trois décollages et trois atterrissages dans les 90 jours précédents sont en effet exigés.

b) Le régime des assurances des passagers est incertain

Si l'ÉNAC, établissement public, a souscrit une police d'assurance, la possibilité ouverte de transporter des passagers dont l'identité n'est pas connue soulève des questions au regard des règles applicables au transport aérien.

c) La facturation et la prise en charge sont insuffisantes

La politique de facturation qui permettrait d'asseoir le calcul des coûts des liaisons ministérielles est pour le moment inexistante (contrairement à l'ETEC), et la convention annuelle DGAC-ÉNAC ne précise que le nombre prévisionnel d'heures de vol (288 heures pour 2011). De surcroît, le ministère n'impute pas leurs coûts sur le budget du ministère, mais sur la subvention ÉNAC, issue du budget annexe contrôle et exploitation aériens (BACEA).

2. Le coût des liaisons ministérielles du ministère chargé des transports est élevé

2.1. Les éléments de coûts sont multiples

Le coût des liaisons ministérielles est principalement imputable à la valorisation du crédit-bail attaché à l'avion (loyers de 600 000 euros par an). En raison de son faible taux d'utilisation, les coûts fixes sont prépondérants et ils limitent les effets des efforts éventuels de rationalisation du coût des missions.

En comptabilité analytique, le coût complet des missions ministérielles s'est élevé à 530 000 € en 2007, à 1 427 000 € en 2008 et à 1 888 000 € en 2009 (le montant n'est pas disponible pour 2010).

Le coût complet pour 323 heures de vol en 2009 fait apparaître, au titre des coûts directs, des coûts fixes liés au crédit-bail et à l'assurance de 43 % et des coûts variables de 18 %, les coûts indirects étant de 39 %.

Au titre des coûts variables, la maintenance de l'appareil est effectuée par le centre de Melun, et seules les révisions générales du moteur sont externalisées auprès du constructeur. Une rationalisation des coûts de maintenance serait envisageable, même si son incidence est limitée sur les coûts. Pour les charges de personnel, les pilotes d'astreinte assurant, outre les liaisons ministérielles, des activités d'instruction en vol pour les élèves de l'ÉNAC et la surveillance de l'activité aérienne pour les pilotes de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), l'impact de ces missions⁷ en comptabilité analytique est limité.

2.2 Cette activité n'est pas compétitive

Le coût de l'heure de vol sur le Beech 200 « missions ministérielles » en 2009 était, en effet, de 5 833 €⁸ en coût complet, alors qu'il était, au 1^{er} juin 2010, de 4 545 € sur Falcon 50 (8 à 9 places) et de 2 115 € sur TBM 700 (4 à 6 places), même si ces coûts ne sont pas directement comparables.

⁷ Les salaires des personnels navigants de la DSAC ne sont pas pris en compte dans les coûts de l'heure de vol du Beech 200, au motif que les vols en mission ministérielle permettent à ces personnels de renouveler leur qualification avion pour laquelle, sinon, la DSAC devrait payer une location d'avion et le recours à un instructeur.

⁸ $1\,888\,134 / 323 = 5\,833\text{ €}$.

Pour 2009, le coût de l'heure de vol par passager sur le Beech 200 était de 833 € en coût complet, soit à un niveau bien supérieur aux prix d'un vol d'une heure environ dans les compagnies aériennes commerciales, ainsi qu'aux tarifs pratiqués par la Société nationale des chemins de fer (SNCF).

3. Cette activité de liaisons ministérielles est annexe pour l'ÉNAC-SEFA

L'activité du centre de Melun pour l'ÉNAC est essentiellement la formation au pilotage et la mise à disposition d'avions pour l'entraînement et le maintien des compétences des ingénieurs pilotes des corps techniques de la direction générale de l'aviation civile et de la direction générale de l'armement. Les liaisons ministérielles sont présentées comme une activité secondaire du centre.

Si ces missions constituent effectivement une activité secondaire en volume d'heures de vol, elles conditionnent l'implantation de l'activité de formation et d'entraînement sur cette base de Melun, afin d'assurer une activité minimale aux effectifs qui y sont attachés.

La Cour avait recommandé en 2009 que le dispositif de liaisons ministérielles spécifique au ministère chargé des transports fût remis en cause, car il déroge aux règles imposées aux autres liaisons ministérielles, au premier rang desquelles l'autorisation du cabinet du Premier ministre.

Si l'utilisation de l'avion affecté à ces vols et acquis en crédit-bail en 2008 est réduite, elle n'est pas limitée aux cas d'urgence. Le coût élevé de ces liaisons ne supporte la comparaison, ni avec celles assurées par l'ETEC auquel le ministre chargé des transports peut également avoir recours, ni avec les autres modes de transport civils.

Enfin, ce dispositif spécifique de liaisons ministérielles est un obstacle à la rationalisation géographique de l'ÉNAC, le maintien du centre de Melun-Villaroche ne se justifiant pas autrement.

La Cour réitère, dans le contexte budgétaire actuel, sa recommandation de supprimer sans délai ce dispositif.

==o0o==

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

Respectueusement.

Didier Migaud
Didier MIGAUD



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre

Paris, le 18 JUIN 2012

- 8.75 / 12 / SG

à

*Monsieur le Premier Président
de la Cour des comptes*

Objet : *Dispositif de liaisons ministérielles aériennes spécifiques au ministère chargé des transports*

V/réf. : *Vos courriers du 22 mars 2012 et du 23 mai 2012.*

Par courrier en date du 23 mai 2012, vous m'avez adressé un référé relatif au dispositif de liaisons ministérielles aériennes spécifiques au ministère chargé des transports. Ce courrier appelle, de ma part, les observations suivantes.

Bien que la Cour reconnaisse que ce dispositif présente réactivité et souplesse au regard de l'urgence de certaines situations, elle recommande de le supprimer en se fondant notamment sur une gestion insuffisamment performante et sur un coût élevé en comparaison des liaisons assurées par l'escadron de transport, d'entraînement et de calibration (ETEC).

S'agissant du dispositif de liaisons ministérielles aériennes spécifiques au ministère chargé des transports, il a été strictement limité aux déplacements des ministres nécessités par leurs fonctions. En outre, le procédé a été utile et adapté aux ministres successifs en charge de l'aménagement du territoire. L'avion exploité par l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC), identique à ceux utilisés pour la formation des pilotes et différent de ceux de l'EETEC, a permis de garantir l'accès en tous points du territoire de manière réactive ; de plus, sa maintenance a été aisée.

Toutefois, le coût des liaisons ministérielles est effectivement élevé en raison d'un crédit bail pour l'utilisation d'un avion très onéreux (loyer de 600 000 euros par mois). Surtout, la baisse d'utilisation a entraîné une hausse du coût de l'heure d'utilisation à 5 833 €.

Aussi, j'ai demandé à la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui a autorité sur la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), de mettre fin au contrat de crédit bail de l'avion utilisé pour les liaisons actuelles.

La DGAC maintiendra la possibilité de répondre à la demande occasionnelle d'un ministre avec ses propres avions (avions Beech 200 utilisés pour la calibration des instruments de navigation, sous réserve de la préparation de l'avion au transport de passagers, et avions Beech 58 utilisés pour la formations des pilotes) pilotés par des instructeurs de l'ENAC, dont le coût est substantiellement moins élevé (de quatre à huit fois moins selon le modèle d'avion utilisé).

Par ailleurs, il n'y aura pas de charges fixes d'exploitation pour l'ENAC liées au dispositif, le nombre d'heures de vols ministériels étant très faible au regard du nombre d'heures de vols de calibration ou d'instruction.



Jean-Marc AYRAULT