



N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 24

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME et MER :

TRANSPORTS AÉRIENS

Rapporteur spécial : M. CHARLES DE COURSON

Député

(1^{ère} partie)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004 : L'ENJEU DE LA REFORME DES SUPPORTS BUDGETAIRES	11
A.- L'EXECUTION DES CREDITS DES EXERCICES PRECEDENTS	11
1.- L'exécution des crédits « transports aériens » du budget général.....	11
<i>a) Exercice 2002</i>	11
<i>b) Exercice 2003</i>	12
2.- L'exécution des crédits du budget annexe de l'aviation civile	14
<i>a) Les recettes du BAAC</i>	14
<i>b) Les dépenses du BAAC</i>	15
3.- L'exécution des crédits du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	17
4.- L'exécution des crédits de Météo-France.....	18
B.- LA CONSTRUCTION DU PROJET DE BUDGET POUR 2004	19
1.- Les crédits du budget annexe de l'aviation civile sont fragilisés par l'incertitude des variables économiques	19
<i>a) Des recettes globalement en hausse de 3 %</i>	21
<i>b) Les dépenses présentent une situation contrastée</i>	22
2.- L'explosion du FIATA : un élargissement du périmètre et une croissance exponentielle des dépenses directes de l'État.....	23
3.- La contribution du budget général en 2004 permet de poursuivre le financement des avances remboursables et le soutien à la recherche	25
4.- Les dotations à Météo-France s'inscrivent dans la continuité du soutien de l'État à la météorologie nationale.....	25
C.- L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 DOIT PERMETTRE DE MODERNISER L'ARCHITECTURE BUDGETAIRE DU TRANSPORT AERIEN	26
1.- Ne pas rater l'enjeu de la loi organique	26
<i>a) Les nécessaires adaptations issues de la loi organique</i>	26
<i>b) La construction préoccupante des programmes et des missions</i>	28
2.- Repenser l'architecture budgétaire et fiscale du transport aérien.....	30

II.- TRANSPORT AERIEN ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : LA POURSUITE DE LA CONSOLIDATION D'UN SECTEUR SINISTRE	33
A.- LA CRISE DU 11 SEPTEMBRE 2001 A REVELE LA NECESSAIRE MUTATION DU SECTEUR AERIEN	33
1.- Le 11 septembre : une crise durable ?	33
a) <i>Un trafic mondial morose</i>	33
b) <i>Le problème du coût des assurances</i>	34
2.- L'Europe des transports aériens	38
a) <i>La construction du « ciel unique »</i>	40
b) <i>La recomposition du « ciel ouvert »</i>	41
3.- Réhabiliter la dimension environnementale en limitant les nuisances et en luttant contre le bruit	42
a) <i>Un cadre normatif toujours perfectible</i>	42
b) <i>Des restrictions d'usage nécessaires</i>	44
c) <i>Une harmonisation communautaire indispensable</i>	44
B.- LA DESSERTE AEROPORTUAIRE AU CŒUR DE LA REORGANISATION DU SECTEUR AERIEN	47
1.- Les plates-formes aéroportuaires internationales sont de plus en plus concurrentielles	47
a) <i>Les aéroports de Londres, Paris et Francfort face aux plates-formes mondiales..</i>	47
b) <i>Le paysage aéroportuaire européen est de plus en plus concurrentiel</i>	47
2.- Paris, au cœur du paysage aéroportuaire français	48
a) <i>La nécessaire modernisation d'Aéroports de Paris</i>	49
b) <i>La fin du débat sur le troisième aéroport parisien ?</i>	53
3.- La desserte régionale, outil d'aménagement du territoire	54
a) <i>Les crédits aériens du FIATA augmentent de 75 % en 2004</i>	54
b) <i>La situation toujours tendue des plateformes de province</i>	56
c) <i>La desserte de la Corse</i>	57
4.- La place singulière de l'outre-mer	58
a) <i>La valorisation de la desserte des territoires et pays d'outre-mer</i>	58
b) <i>Les plateformes d'outre-mer ont subi le choc du 11 septembre</i>	59
c) <i>Un mode de financement inacceptable dans les TOM</i>	60
5.- Le transport aérien dans la voie de la décentralisation	62
a) <i>Les acquis de la loi sur la démocratie de proximité</i>	62
b) <i>Les perspectives du projet de loi de décentralisation</i>	64

2^{ème} partie du rapport

C. LA MUTATION DESORDONNEE DES COMPAGNIES AERIENNES

- 1.- Les grandes compagnies aériennes se réorganisent et renouvellent leur positionnement stratégique

2. Quel avenir pour les petites compagnies ?

III.– LA SURETE AEROPORTUAIRE : NOUVELLE LIGNE MAGINOT ?

- 1.– L'engrenage : la recherche de la sûreté absolue s'est traduite par une réaction excessive et une fuite en avant coûteuse
- 2.– Le constat : une accumulation d'erreurs
- 3.– Les préconisations : il faut changer de stratégie

IV.– COMMENT SOUTENIR L'INDUSTRIE AERONAUTIQUE ?

- 1.– L'industrie aéronautique repose sur les performances d'entreprises à la pointe de la technologie
- 2.– Réformer le système des avances remboursables pour relancer l'effort de recherche

EXAMEN EN COMMISSION

Amendement à l'article 51

Article 53 : Modification de la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA)

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

À cette date et comme l'an dernier, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui tient à remercier les services pour leur efficacité.

LES PRINCIPALES TENDANCES DU BUDGET 2004

- Le **budget annexe de l'aviation civile (BAAC)** présente un total net de 1.512,9 millions d'euros en 2004 contre 1.502,5 millions d'euros en 2003 (+ 0,7 %). Les recettes sont globalement en hausse de 3 %, mais le produit de la taxe d'aviation civile affectée au BAAC baisse de 8,6 % à 204,8 millions d'euros, tandis que les redevances de navigation aérienne progressent de 4,7 % à 1.181,95 millions d'euros. Les dépenses de personnel, en hausse de 2,2 % à 810 millions d'euros, présentent un solde négatif de seulement 8 emplois.

- Le **Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)** présentent une très forte hausse de 67,2 % à 118 millions d'euros en 2004 contre 70,58 millions d'euros en 2003. Cette hausse résulte principalement d'un projet d'élargissement du périmètre du FIATA, afin de financer une dotation de continuité territoriale pour l'outre-mer.

- Les crédits consacrés aux **programmes aéronautiques civils** s'élèvent à 269,6 millions d'euros en autorisations de programme (+ 2,2 %) et à 294,3 millions d'euros en crédits de paiement (- 2,1 %).

- Les crédits consacrés à la **météorologie** s'élèvent à 187,56 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de 0,9 % par rapport à 2003.

INTRODUCTION

Le projet de budget des transports aériens pour 2004 est étroitement dépendant de la situation économique d'un secteur, marqué par une évolution défavorable du trafic qui se poursuit aujourd'hui encore.

Les événements du 11 septembre 2001 ont considérablement perturbé le secteur aérien, fragilisé par la combinaison de plusieurs facteurs : un ralentissement spectaculaire de la croissance de l'économie américaine, le haut niveau de prix du kérosène, l'augmentation des coûts dans de nombreuses compagnies, l'effet économique des mesures prises pour renforcer la sûreté et la sécurité, le conflit du Moyen-Orient ou encore l'épisode du SRAS⁽¹⁾. Cette crise laissera des traces profondes, en particulier par les restructurations qu'elle a entraînées et entraînera encore parmi les transporteurs ou les plates-formes aéroportuaires. Les résultats des compagnies aériennes sont dans l'ensemble très préoccupants, à l'exception peut-être de la société Air France. Après la disparition d'Air Lib, la situation d'Air Littoral suscite de vives inquiétudes.

Dans cette conjoncture, il n'est pas raisonnable d'accroître la pression « fiscalo-redevancielle » et le projet de budget ne saurait faire peser sur les compagnies une charge excessive. On rappellera que le coût des mesures de sûreté a explosé, passant de 116 millions d'euros en 2000 à probablement 420 millions d'euros en 2004. Dans ce contexte, l'augmentation proposée des tarifs de la taxe d'aviation civile, après la forte hausse de la taxe d'aéroport l'an dernier, n'est pas soutenable.

Tant au niveau européen que mondial, la France se distingue par ses positionnements stratégiques et ses réussites manifestes, qu'il s'agisse de la qualité des infrastructures et du niveau des compétences industrielles, de la compétitivité de la construction aéronautique – à commencer par les succès d'Airbus – ou de la position stratégique d'Air France, bientôt privatisée, qui s'engage dans un mouvement de rapprochement avec KLM pouvant lui permettre de devenir l'un des géants mondiaux du transport aérien. L'ensemble de ces atouts devraient ainsi permettre de faire émerger de nouvelles priorités, comme la décentralisation, la promotion de l'aménagement du territoire ou la valorisation de la dimension environnementale.

*

* *

(1) *Syndrome respiratoire aigu sévère.*

**PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU TRANSPORT AÉRIEN CIVIL
(crédits de paiement du projet de loi de finances pour 2004)**

BUDGET GÉNÉRAL

Budget du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer
– section III « Transports et sécurité routière »

Agrégat n° 27
Aviation et aéronautique civiles

294,3 M€

Responsable : direction générale de l'aviation civile
(direction des programmes aéronautiques civils)

1 composante unique : Aéronautique civile
répartie en 3 sous-composantes :
– crédits de recherche : 63
– avances remboursables : 227
– subventions diverses : 4

BUDGET ANNEXE

Budget annexe de l'aviation civile

(agrégat unique)

Agrégat n° 11
Aviation civile

1.688,89 M€ bruts – 1.512,89 M€ nets

Responsable : direction générale de l'aviation civile

- **9 composantes** (*ventilation non communiquée pour 2004*) :
 - Administration générale (six missions principales : recouvrement des recettes fiscales du BAAC ; gestion des redevances ; mise en place, maintenance et évolution de l'informatique de gestion ; logistique ; finances et comptabilité ; gestion des ressources humaines)
 - Navigation aérienne
 - Formation aéronautique
 - Sécurité aéronautique
 - Sûreté
 - Infrastructures
 - Transport aérien
 - Outre-mer
 - Divers

Effectifs : 12.059

- Dépenses d'exploitation** (1^{ère} section) :
- achats et services : **127,3 M€** (1 chapitre)
 - impôts et taxes : **5,6 M€** (1 chapitre)
 - charges de personnel : **810,0 M€** (9 chapitres)
 - autres charges de gestion courante : **234,5 M€** (3 chapitres)
 - charges financières : **23 M€** (1 chapitre)
 - charges exceptionnelles : **25,9 M€** (2 chapitres)
 - dotations aux amortissements et aux provisions : **191,5 M€** (2 chapitres)

- Opérations en capital** (2^{ème} section) :
- amortissement financier : **91 M€** (1 chapitre)
 - investissements : **180,0 M€** (2 chapitres)

COMPTE SPÉCIAL

Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien

Compte d'affectation spéciale n° 902-25
FIATA

118,00 M€

Responsable : direction générale de l'aviation civile

NSP

NSP

Les dépenses du FIATA sont de 5 types :

- subventions aux entreprises de transport aérien : **28 M€** (chapitre 01)
- dépenses directes de l'État relatifs au service de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), péril aviaire et sûreté : **9,10 M€** (chapitre 05)
- subventions aux gestionnaires d'aéroports : **44,9 M€** (chapitre 06)
- dépenses directes d'investissement de l'État relatifs au SSLIA, péril aviaire et sûreté : **6,00 M€** (chapitre 07)
- dotation de continuité territoriale (outre-mer) : **30,00 M€** (chapitre 08)

Fonctionnement

-

-

Interventions

-

Investissements exécutés par l'État

290,3 M€
Étude, essais et développement des programmes aéronautiques civils (chapitre 53-22)

Subventions d'investissement

4 M€
Subventions d'investissement aux programmes aéronautiques civils (chapitre 63-20)

I.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004 : L'ENJEU DE LA REFORME DES SUPPORTS BUDGETAIRES

La grande instabilité du périmètre des crédits affectés au transport aérien et à la météorologie se traduit dans la variété de ses supports. Au moins trois supports budgétaires regroupent les crédits relatifs à l'action de l'État en matière de transport aérien civil et de météorologie :

– le budget général avec, d'une part, les chapitres consacrés à la météorologie de la section I « *Services communs* » et, d'autre part, les chapitres dédiés aux programmes aéronautiques civils imputés sur les titres V et VI (dépenses en capital) de la section III « *Transports et sécurité routière* ».

– le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), compte d'affectation spéciale n°902-25 alimenté par une fraction définie annuellement de la taxe de l'aviation civile ;

– le budget annexe de l'aviation civile (BAAC), qui reçoit en recettes des redevances pour services rendus et la part de la taxe d'aviation civile non versée au FIATA, et qui supporte les charges des personnels administratifs et techniques de l'aviation civile, ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives à l'activité de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), de la navigation aérienne, du contrôle technique, de la formation aéronautique et des bases aériennes.

Comme le soulignait la Cour des comptes en 2001 ⁽²⁾, « *une telle trilogie, à l'évidence, ne facilite pas l'appréhension globale de l'action publique dans ce domaine. Néanmoins, il est impossible de disjoindre la question de la présentation des crédits de celle des modes de financement de l'action de l'État en matière de transport aérien.* »

A.- L'EXECUTION DES CREDITS DES EXERCICES PRECEDENTS

1.- L'exécution des crédits « transports aériens » du budget général

a) Exercice 2002

Les dotations du budget général votées pour 2002 se sont élevées à 329,442 millions d'euros en autorisations de programme et 266,786 millions d'euros en crédits de paiement. Ces dotations sont regroupées sur deux chapitres :

CRÉDITS DE PAIEMENTS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2002

(en millions d'euros)

Chapitre 53-22	Programmes aéronautiques civils – Études, essais et développement	263,737
chapitre 63-20	Subventions d'investissement aux programmes aéronautiques civils	3,049

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

En raison d'un montant particulièrement élevé des paiements effectués sur le chapitre 53-22, 66,6 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires ont

(1) Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2000, juin 2001

été ouverts en loi de finances rectificative ⁽³⁾. *A contrario*, dans le cadre du dispositif de maîtrise de la dépense publique mis en œuvre au cours de la gestion 2002 ⁽⁴⁾, les dépenses d'investissement ont été réduites de 1,067 millions d'euros en autorisations de programme sur le chapitre 53-22.

EXECUTION DE L'EXERCICE 2002
(crédits de paiement)

(en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative	Transferts de crédits	Reports 2001/2002	Total dotations	Paielements	Taux de consommation (en %)
53-22	266,737	+ 66,6	+ 1,572	+ 200,632	532,54	503,28	94,51
63-20	3,049	-	-	+ 0,091	3,14	2,98	94,95
Total	266,786	+ 66,6	+ 1,572	+ 200,723	535,68	506,26	94,51

Source : Rapport annuel de gestion du contrôle financier central.

On notera qu'un transfert de 1,572 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiements est venu abonder les dotations ⁽⁵⁾. Le montant des reports de 2001 sur 2002 résultent essentiellement des gels opérés en 2001 et du report au premier trimestre 2002 de la notification de l'avance remboursable de l'Airbus A 380, initialement prévue en 2001.

Un gel de crédits de 25,321 millions d'euros en autorisations de programme, intégralement imputé sur le chapitre 53-22 – article 13 « Recherche amont de l'aéronautique civile » compte tenu de l'insuffisance des crédits de paiement sur cette ligne, a limité la dotation globale utilisable à 303,054 millions d'euros.

b) Exercice 2003

S'agissant du budget en cours, les dotations votées se sont élevées à 263,69 millions d'euros en autorisations de programme et à 300,68 millions d'euros en crédits de paiements. Le décret du 14 mars 2003 a annulé 9,91 millions d'euros d'autorisations de programme et 16,04 millions d'euros de crédits de paiement. Une « réserve d'innovation et de précaution » porte sur 23,11 millions d'euros d'autorisations de programme et 13,12 millions d'euros de crédits de paiement.

(1) Loi de finances rectificative pour 2002 n° 2002-1050 du 6 août 2002 et décret de répartition n°2002-1058 du 6 août 2002.

(4) Loi de finances rectificative pour 2002 n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 et décret de répartition n°2002-1610 du 30 décembre 2002.

(5) Un arrêté en date du 4 octobre 2002 a opéré ce transfert. Ces crédits correspondent aux produits des redevances perçues en 2002 par le ministère de la défense pour le compte de la direction générale de l'aviation civile, au titre d'un marché d'études relatif aux équipements et aux rechanges du supersonique Concorde.

PROGRAMMES AERONAUTIQUES CIVILS - ETUDES, ESSAIS ET DEVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

	Crédits votés en 2003 (loi de finances initiale)		Autorisations de programmes affectées au 1 ^{er} août 2003	Situation en crédits de paiements au 1 ^{er} août 2003	
	AP	CP		Délégués	Consumés
Chapitre 53-22 Programmes aéronautiques civils Études et développement					
Articles 12, 13 et 14 – Recherche amont	58,375	59,000	21,987	58,670	39,477
Article 36 – Moteurs	25,000	20,581	0	15,000	0
Article 60 - Équipements de bord	47,706	42,371	15,652	21,889	16,680
Article 81 - Avions de transport	113,649	158,263	113,649	152,300	151,893
Article 84 - Autres aéronefs	13,210	15,265	14,020	0,500	0,173
Article 90 – Études, recherches et matériel pour la sécurité des aéronefs	1,750	1,200	0	0	0,221
Total	259,690	296,680	165,308	248,359	208,223
Chapitre 63-20 Subventions d'investissements aux programmes aéronautiques civils			AUTORISATIONS DE PROGRAMMES AFFECTEES	CREDITS DE PAIEMENTS CONSOMMES	
Article 21 - Soufflerie ETW	0,5	0,5	0,388	0,388	
Article 22 - Subventions à divers organismes	3,5	3,5	0,114	0,114	
	4,0	4,0	0,502	0,502	
TOTAL GENERAL	263,69	300,68	165,81	248,36	208,73

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'engagement des autorisations de programme des articles 13 et 60 du chapitre 53-22 a été ralenti, dans la mesure où il apparaît que le besoin d'environ 190 millions d'euros en crédits de paiements prévu en 2003 et 2004 pour financer les soutiens aux projets de recherche amont et aux développements d'équipements de bord ne sera pas couvert en totalité.

2.- L'exécution des crédits du budget annexe de l'aviation civile

a) Les recettes du BAAC

Le produit net des recettes du BAAC en 2002 est détaillé dans le tableau suivant :

SITUATION DEFINITIVE DES RECETTES DE 2002
(Produits nets constatés)

(en millions d'euros)

Première section : exploitation

Redevance route	801,29
Redevance services terminaux	187,39
Autres prestations de service	5,25
Vente de marchandises	1,19
Recettes sur cessions	0,02
Autres recettes d'exploitation	3,94
Taxe de l'aviation civile	207,64
Subvention d'exploitation	0,05
Produits financiers	0,54
Produits exceptionnels	29,04
Reprises sur provisions	25,10
Total des recettes d'exploitation	1.261,44

Deuxième section : opérations en capital

Autofinancement	177,43
Recettes sur cessions	1,10
Subventions d'investissement reçues	3,15
Produit brut des emprunts	109,00
Total des recettes d'investissement	290,68

Source : ministère de l'Économie / DGCP.

Le montant des recettes d'exploitation inscrit en loi de finances initiale s'élevait à 1.329,9 millions d'euros. En exécution, le montant des recettes d'exploitation constatées en 2002 s'élève à 1.267,1 millions d'euros et s'inscrit donc en retrait de 62,8 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Par poste, cependant, les écarts entre budget voté et produit constaté sont très contrastés. S'agissant des redevances, après plusieurs exercices d'excédents de ressources par rapport aux prévisions et un exercice 2001 en retrait de 26,4 millions d'euros, les recettes constatées en 2002 sont inférieures à celles initialement prévues en loi de finances initiale, à hauteur de - 69,7 millions d'euros. Les évolutions tarifaires intervenues en 2002 ⁽⁶⁾ n'ont pas permis d'atteindre le niveau des produits attendus

⁽⁶⁾ Gel pendant les trois premiers mois des taux à leur niveau 2001.

d'autant que les hypothèses d'évolution du trafic retenues lors de la préparation budgétaire 2002 n'ont pas été atteintes en gestion. Ainsi, les unités de service de la redevance de route ont connu une légère baisse à hauteur de 0,8 %, celles de la redevance pour services terminaux régressant de -2,1 % par rapport à 2001. S'agissant de la taxe d'aviation civile, on constate une diminution des recettes de 25,2 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale, qui s'explique par une évolution de l'activité moins favorable que celle qui avait été envisagée, lors de l'élaboration du budget, en tenant compte des répercussions des événements du 11 septembre 2001 sur l'économie du secteur. Quant aux recettes d'investissement, le financement des opérations en capital est prévu en loi de finances initiale par l'autofinancement et l'emprunt pour un total de 286,5 millions d'euros : en exécution, cette section a bénéficié de diverses cessions de biens corporels pour 4,3 millions d'euros, l'emprunt ayant été mobilisé à hauteur de 109 millions d'euros.

En ce qui concerne le budget 2003, on rappellera que le montant des recettes d'exploitation du BAAC inscrit en loi de finances initiale pour 2003 s'élève à 1.376,3 millions d'euros. D'après les données recueillies par votre Rapporteur spécial, l'exécution révèle des écarts de -44,8 millions d'euros au niveau des redevances et de -8,9 millions d'euros au niveau des taxes par rapport à la loi de finances initiale. La baisse de la prévision de recettes par rapport aux hypothèses de la loi de finances initiale semble être la conséquence de la poursuite en 2003 du fléchissement de l'activité du secteur aérien.

b) Les dépenses du BAAC

L'exécution des dépenses du BAAC en 2002 est retracée dans les tableaux suivants :

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

(en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale	Total Dotations (1)	Total paiements	% paiements/dotations
60-00 – Achats et services	113,27	128,82	110,30	85,62
60-03 – Variation des stocks	0	0	0	0,00
61-01 – Dépenses d'informatique	14,85	18,42	12,28	66,68
63-00 – Impôts et taxes	5,21	5,81	4,93	84,92
65-01 – Prestations des organismes extérieurs	197,85	200,15	189,18	94,52
65-03 – Subventions diverses	26,53	28,57	2,77	9,71
65-04 – Autres charges de gestion	2,82	2,82	3,95	-
66-00 – Charges financières	28,36	39,22	26,53	67,66
66-01 – Pertes de change	0	0	0,004	-
67-00 – Charges exceptionnelles	0	0	0	0,00
68-01 – Dotations aux amortissements	177,39	177,39	177,39	100,00
68-02 – Dotations aux provisions	6,73	6,73	5,07	75,34
69-00 – Virement à la 2 ^e section	0	0,05	0,05	100,00
Total	572,99	607,96	532,45	87,58

(1) compte tenu des annulations et reports de crédits.

DEPENSES DE PERSONNEL

(en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale	Total Dotations (1)	Total paiements	% Consommation paiements/dotations
64-03 – Rémunérations des personnels	320,20	320,20	314,19	98,12
64-04 – Rémunérations des personnels ouvriers	32,46	32,46	30,13	92,84
64-05 – Vacataires	2,47	2,47	2,27	92,01
64-06 – Primes et indemnités	251,36	251,36	240,20	95,56
64-07 – Cotisations sociales	43,04	43,04	43,89	101,97 (2)
64-08 – Prestations sociales et familiales	7,89	7,89	6,71	85,00
64-09 – Prestations au titre des œuvres sociales	6,46	6,46	5,71	88,37
64-10 – Revalorisation des rémunérations publiques	0	0	0	0,00
64-11 – Fonds spécial des ouvriers de l'État	7,41	7,41	7,41	100,00
64-12 – Charges de pensions	82,60	82,60	82,60	100,00
67-01 – Frais judiciaires	3,05	3,05	1,59	52,24
Total	756,93	756,93	734,71	97,06

(1) compte tenu des annulations et reports de crédits.

(2) non significatif – crédit évaluatif

DEPENSES D'INVESTISSEMENT

(en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale	Total Dotations (1)	Total paiements	% Consommation paiements/dotations
81-00 – Amortissement	91,47	137,21	91,47	66,67
82-01 – Équipement	193,81	319,23	201,48	63,11
82-02 – Subventions d'investissement	1,24	4,05	0,20	4,91
Total	286,52	460,48	293,15	63,66

(1) compte tenu des reports de crédits.

Sources : ministère du Budget, DGCP / Contrôle financier central.

En 2002, les dépenses d'exploitation ont été contenues à un niveau de progression de + 3,3 % : les dépenses de personnel (+ 7,02 %) et les contributions aux organismes extérieurs (+ 4,2 %) ont déterminé, pour l'essentiel, cette évolution. Au niveau des dépenses d'investissement, une régulation de 69 millions d'euros a été effectuée en cours de gestion sur les crédits de paiement. Un déblocage partiel de 4 millions d'euros, au mois de septembre, a été nécessaire pour faire face aux échéances résultant d'engagements antérieurs. La montée en puissance des fonds de concours, depuis ces dernières années, constitue par ailleurs une source de financement non négligeable dans un contexte de fortes tensions budgétaires. Le reliquat des crédits gelés (65 millions d'euros) a été déblocqué en fin de gestion et intégralement reporté sur 2003.

Cette année encore, votre Rapporteur spécial souligne l'importance des montants de reports sur le BAAC. En 2002, trois arrêtés⁽⁷⁾ ont reporté les crédits disponibles à la fin de la gestion 2001 pour des montants considérables :

(1) Arrêtés en date du 26 mars 2002 (J.O. du 30 mars 2002).

34,92 millions d'euros de report de crédits de paiement disponibles sur les chapitres de fonctionnement (dont 15,55 millions sur le chapitre 66-00) et 170,36 millions d'euros sur les chapitres d'équipement (dont 121,82 millions d'euros sur le chapitre 82-01).

En 2003, le montant des dotations ouvertes sur la section d'exploitation, soit 1.376,3 millions d'euros, a été complété en cours de gestion par des reports de crédits à hauteur de 51,8 millions d'euros : fin 2003, le montant des dépenses nettes prévisible devrait atteindre 1.301,7 millions d'euros. Quant aux dépenses de la section « capital », elles devraient avoisiner 309,5 millions d'euros en fin de gestion 2003, soit 91 millions d'euros de remboursements du capital des emprunts et 218,5 millions d'euros au titre des investissements.

3.- L'exécution des crédits du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien

La loi de finances pour 2002 avait prévu des recettes à hauteur de 89,946 millions d'euros, issues essentiellement de la quotité affectée au FIATA (fixée à 27,87 % pour 2002) de la taxe de l'aviation civile d'une part et de l'ex-taxe de péréquation d'autre part. Les recettes réellement encaissées se sont élevées à 69,344 millions d'euros, soit 69,239 millions d'euros au titre de la part de la taxe de l'aviation civile affectée au FIATA et 0,104 millions d'euros au titre de l'ex-taxe de péréquation. Afin de permettre aux services de disposer le plus rapidement possible, en début d'exercice, des crédits nécessaires au financement des mesures de sûreté décidées par le Gouvernement après le 11 septembre 2001, un aménagement des règles de répartition de la taxe de l'aviation civile entre le BAAC et le FIATA a été mis en œuvre à compter du mois de mars 2002, affectant exceptionnellement au FIATA la totalité des recettes perçues au titre des mois de février et mars 2002. Comme le souligne le rapport annuel de gestion du contrôle financier central, le montant des recettes encaissées s'étant avéré, en fin d'exercice, inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale, il devrait être procédé, au titre de 2002, à l'annulation des autorisations de recettes et par conséquent des autorisations de dépenses, à due concurrence du déficit constaté, soit 20,602 millions d'euros en crédits de paiement et 8,132 millions d'euros en autorisations de programme.

Au niveau de l'exécution budgétaire des dépenses, les reports de 2001 sur 2002 ont été conformes aux prévisions, puisqu'elles s'élèvent à 20,689 millions d'euros. Compte du déficit de recettes, le FIATA a disposé pour 2002 d'une enveloppe d'autorisations de dépenses de 90,033 millions d'euros, répartie entre le fonctionnement à hauteur de 54,446 millions (dont 50,245 millions d'euros ont été consommés) et l'investissement à hauteur de 35,587 millions d'euros en crédits de paiement (qui a donné lieu à un montant de paiement de 26,684 millions d'euros). Le résultat des ouvertures de report de 2001, des dotations de la loi de finances initiale et des modifications réglementaires de crédits (soit 90,033 millions d'euros), diminué des dépenses (76,929 millions d'euros), aboutit à un montant de crédits reportables de 2002 sur 2003 d'un montant de 13,104 millions d'euros. Le montant des reliquats d'autorisations de programme disponibles en fin de gestion 2002 s'est élevé à 44.392 euros.

4.– L'exécution des crédits de Météo-France

On précisera, au préalable, que Météo-France est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de l'Équipement, créé en 1994 par transformation de la direction de la météorologie nationale. Sa principale mission consiste à surveiller et à prévoir le comportement de l'atmosphère, du manteau neigeux et de l'océan superficiel et à assurer ainsi la sécurité des personnes et des biens. L'activité de Météo-France comprend ainsi la conception, le développement, le maintien en conditions opérationnelles et la mise en œuvre de tous les moyens nécessaires à la prévision du temps. Météo-France est également chargé de l'étude du climat et de son évolution.

L'article 111 de la loi de finances pour 1994 ⁽⁸⁾ prévoit que, « à compter du 1^{er} janvier 1994, l'établissement public Météo-France est subrogé dans les droits et obligations détenus par l'État au titre de la météorologie nationale ». Cette subrogation, ainsi que le transfert des biens de l'État à Météo-France ⁽⁹⁾, ne donnent lieu à « aucune indemnité ou perception d'impôts, droits ou taxes, ni à aucun versement au profit des agents de l'État d'honoraires ou des salaires prévus à l'article 879 du code général des impôts ». La quasi-totalité des opérations budgétaires intéressant la météorologie s'exerce donc désormais dans ce cadre. Toutefois, demeurent sur le budget général les deux chapitres de subvention à Météo-France, le chapitre 36-20 « Subvention de fonctionnement » et le chapitre 63-20 « Subvention d'investissement ». Les versements effectués à partir de ces deux chapitres se retrouvent en recettes respectivement de fonctionnement et d'équipement au budget de Météo-France.

L'exécution financière du budget de Météo-France en 2002 est retracée dans les tableaux ci-après :

⁽⁸⁾ Loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993.

⁽⁹⁾ Ce transfert est prévu par l'article 20 du décret n° 93-861 du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo-France.

FONCTIONNEMENT (1^{ère} section)

(en millions d'euros)

Dépenses		Recettes	
Rémunérations, traitements et charges sociales	188,92	Ventes de marchandises, produits fabriqués, prestations de services	40,00
Achats	88,38	Subventions d'exploitation (tutelle)	181,16
Impôts et taxes	0,14	Autres subventions et concours	0,50
Autres charges externes	0,28	Autres produits d'exploitation dont redevances aéronautiques	71,00
Charges financières	0,002	Produits exceptionnels	1,71
Charges exceptionnelles	0,27	Produits financiers	4,26
Dotations aux amortissements	17,17	Transfert de charges exceptionnelles	0,00
<i>Excédent de la 1^{ère} section</i>	<i>+ 3,46</i>		
Total	298,63	Total	298,63

OPÉRATIONS EN CAPITAL (2^{ème} section)

(en millions d'euros)

Dépenses		Recettes	
Immobilisations financières	1,72	Subventions d'investissement	4,33
Immobilisations incorporelles	0,87	Autofinancement	16,70
Immobilisations corporelles	11,96	Produits des cessions d'éléments d'actifs	0,003
Immobilisations en cours	14,95		
		Total	21,03
		<i>Prélèvement sur le fonds de roulement budgétaire</i>	<i>8,47</i>
Total	29,50	Total	29,50

Source : Rapport de gestion annuel du contrôle financier central.

B.- LA CONSTRUCTION DU PROJET DE BUDGET POUR 2004

Comme l'an dernier, votre Rapporteur spécial souligne que les hypothèses économiques ayant servi de fondement au calcul des recettes sont entourées d'un certain nombre d'incertitudes.

1.- Les crédits du budget annexe de l'aviation civile sont fragilisés par l'incertitude des variables économiques

Le projet de budget 2004 reste hypothéqué par la fragilité des prévisions sous-jacentes et demeure étroitement dépendant de la situation économique du transport aérien, marquée depuis 2001, par une évolution défavorable du trafic qui se poursuit aujourd'hui encore. Les événements du 11 septembre ont considérablement perturbé le secteur aérien, déjà fragilisé depuis le printemps 2001 par la combinaison de plusieurs facteurs : un ralentissement spectaculaire de la croissance de l'économie américaine (baisse du nombre de passagers à haute contribution), le haut niveau de prix du kérosène, ainsi que l'augmentation des coûts dans de nombreuses compagnies. Survenant lors d'une période défavorable de ralentissement du cycle de production du transport aérien, ils ont introduit de surcroît une réticence à voyager surtout perceptible sur les segments de marché touchant les États-Unis et leurs

ressortissants. Sans compter l'effet économique des mesures prises pour renforcer la sûreté et la sécurité.

Le retour à la croissance du trafic en 2003, entravé par le conflit du Moyen-Orient et l'épisode du SRAS ⁽¹⁰⁾, est conditionné par deux paramètres : la reprise de la croissance économique et la confiance des voyageurs dans ce mode de transport. Mais cette crise laissera des traces profondes, en particulier par les restructurations qu'elle a entraînées parmi les transporteurs.

Dans cette conjoncture difficile, le projet de BAAC pour 2004 a pour ambition de concilier trois objectifs : la volonté de ne pas faire peser sur les compagnies une charge excessive, soit au travers de redevances pour services rendus, soit par la taxe de l'aviation civile ; la nécessité de poursuivre les investissements et de procéder à la mise en place des moyens nécessaires à la sûreté, à la sécurité et à la fluidité du transport aérien ; le souhait d'éviter au BAAC une situation d'endettement excessif.

Le tableau ci-après présente les crédits du budget annexe pour 2004 et leur évolution par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 :

(10) *Syndrome respiratoire aigu sévère.*

BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE POUR 2004

(en millions d'euros)

EXPLOITATION							
CHARGES				PRODUITS			
Intitulé	Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Évolution 2004/2003 (en %)	Intitulé	Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Évolution 2004/2003 (en %)
Achats et services	112,4	127,3	3,3	Redevance de route	911,5	932,8	2,3
Services extérieurs	14,8	0,0	N.S.	Redevances pour services terminaux en métropole	198,2	214,9	8,4
Impôts et taxes	5,5	5,6	1,8	Redevances pour services terminaux en outre-mer	19,2	34,2	78,1
Charges de personnel	792,3	810,0	2,2	Taxe de l'aviation civile	224,0	204,8	- 8,6
Autres charges de gestion courante	210,6	234,5	1,3	Autres produits	15,6	13,7	- 12,2
Charges financières	23,0	23,0	0,0	Produits financiers	1,1	0,5	- 54,5
Charges exceptionnelles	40,8	25,9	- 36,5	Reprises sur provisions	6,7	16,9	N.S.
Dotations aux amortissements et aux provisions	176,8	191,5	8,3				
Total brut (exploitation)	1.376,3	1.417,9	3,0	Total brut	1.376,3	1.417,9	3,0
OPÉRATIONS EN CAPITAL							
Amortissement financier	91,0	91,0	0,0	Autofinancement	159,8	176,0	10,1
Investissements	195,0	180,0	- 7,7	Produit brut des emprunts	126,2	95,0	- 24,7
Total brut (capital)	286,0	271,0	- 5,2	Total brut	286,0	271,0	- 5,2
<i>A déduire :</i>				<i>A déduire :</i>			
Dotations aux amortissements	- 159,8	- 176,0		Autofinancement	- 159,8	- 176,0	
TOTAL NET DU BAAC	1.502,5	1.512,9	0,7		1.502,5	1.512,9	0,7

a) Des recettes globalement en hausse de 3 %

Le produit de la taxe d'aviation civile affectée baisse de 8,6 %. Ce produit doit permettre de financer les dépenses, non couvertes par les redevances, qui ont pour objet d'assurer la sécurité du transport aérien et de participer en particulier au développement des infrastructures aéroportuaires. Pour 2004, les taux de croissance retenus pour le trafic passagers sont de 1,2 % pour l'intra-communautaire et de 4 % pour l'extra-communautaire, ce qui devrait correspondre à une hausse moyenne de 3 %. Les estimations de trafic tiennent également compte de l'élargissement de l'Union européenne, avec un transfert de passagers entre les deux segments. Sur ces bases, et compte tenu des besoins nouveaux de financement du FIATA, une évolution des tarifs et des quotités est proposée⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Elle fait l'objet des articles 27 et 28 du projet de loi de finances, sur lesquels votre Rapporteur spécial porte un regard critique. Voir le commentaire de l'article 53, rattaché.

Les redevances de navigation aérienne progressent de 4,7 %. Le produit attendu des redevances de navigation aérienne au titre du projet de budget 2004 s'établit à 1.181,95 millions d'euros, en hausse de 4,7 % par rapport à 2003. Les taux définitifs de ces redevances seront fixés fin octobre 2003 en fonction de l'évolution prévisible des unités de services 2003 et estimées pour 2004. Cependant, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'assiette des coûts 2004 des services de la navigation aérienne est fondée sur des prévisions de progression de 2,2 % pour le personnel, 0 % pour le fonctionnement, 2,9 % pour les amortissements et intérêts et 4 % pour les organismes extérieurs. Il est pris pour hypothèse une stabilisation des autres postes de charges. Dans ces conditions, l'assiette totale des redevances s'élève à 1,16 milliards d'euros. Les unités de service de l'année 2003 avaient été élaborées sur la base d'une augmentation de 4 % d'évolution du trafic. Cette prévision, si elle s'est confirmée en début d'année, a été revue à la baisse compte tenu de la conjoncture. Pour 2004, il est prévu à ce stade un taux de progression de 4 % des unités de service payantes. Votre Rapporteur spécial souligne que les taux de la redevance pour services terminaux en outre-mer augmentent sensiblement en 2004, afin de mettre fin à la situation actuelle, dans laquelle le produit de cette redevance ne couvre que partiellement les coûts des services de navigation aérienne outre-mer. Le produit inscrit au BAAC passe donc de 19,2 millions d'euros en 2003 à 34,2 millions d'euros en 2004.

Enfin, l'autofinancement, censé couvrir les remboursements d'emprunts, la totalité des investissements du secteur régalién du BAAC et une partie des investissements du secteur « redevances », s'établit à 176 millions d'euros, soit une augmentation de 10,1 % par rapport à 2003. Le remboursement des emprunts souscrits antérieurement est stable à 91 millions d'euros, ce qui permet de limiter la progression de l'endettement net du BAAC à 4 millions d'euros en 2004.

On précisera que la dégradation de l'autofinancement, telle qu'elle se constate en 2002 et 2003, s'explique notamment par la baisse des recettes propres qui est consécutive à l'évolution du trafic après le 11 septembre et qui n'a pas été répercutée immédiatement en termes de tarif par souci de préserver les économies des entreprises aériennes déjà fragilisées par une conjoncture défavorable. *A contrario*, l'autorisation d'emprunter progresse sur ces deux années. La reprise de l'autofinancement en 2004 s'appuie sur une hypothèse de progression modérée du trafic et traduit des évolutions tarifaires à la hausse, l'autorisation d'emprunter étant revue à la baisse par rapport à celles des deux dernières lois de finances. Le projet de loi de finances prévoit une autorisation maximum d'emprunt à hauteur de 95 millions d'euros, en diminution de -24,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

b) Les dépenses présentent une situation contrastée

Le total brut des dépenses du BAAC progresse légèrement à +1,6 % à 1.689 millions d'euros, soit 1.417,9 millions d'euros pour la section *exploitation* (+3 %) et 271 millions d'euros pour la section *capital* (-5,2 %).

Le flux net des emplois présente un solde négatif de 8 emplois, ce qui est négligeable au regard des 12.059 emplois du BAAC. Les dépenses de personnel (810 millions d'euros) évoluent globalement de + 2,2 %, augmentation qui résulte principalement de l'application des mesures interministérielles applicables à l'ensemble des agents de l'État (pour 0,78 %), de mesures d'ajustement spécifiques à la DGAC prenant en compte l'évolution des qualifications et les effets GVT (pour 1,41 %) et de mesures nouvelles (pour 0,04 %).

S'agissant des dépenses d'équipement, le montant des crédits d'investissement demandés sur le BAAC s'établit à 220 millions d'euros en autorisations de programme (en augmentation de 4,8 % par rapport à 2003) et à 180 millions d'euros en crédits de paiement (en diminution de 7,7 %).

2.- L'explosion du FIATA : un élargissement du périmètre et une croissance exponentielle des dépenses directes de l'État

En 2004, le Gouvernement propose d'affecter au FIATA 36,56 % du produit de la taxe d'aviation civile ⁽¹²⁾, soit un total de 118 millions d'euros.

Le tableau suivant présente le projet de FIATA pour 2004 et son évolution par rapport à 2003 :

⁽¹²⁾ Voir le commentaire de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, sur l'article 28 du projet de loi de finances pour 2004.

EVOLUTION DU FIATA ENTRE 2003 ET 2004

(en millions d'euros)

INTITULÉ	LFI 2003	PLF 2004
DÉPENSES		
Première section : Exploitation		
Chapitre 01 : Subventions aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire	16,00	28,00
Chapitre 05 : Dépenses directes de l'État en matière de sûreté, de SSLIA et du péril aviaire	8,08	9,10
Chapitre 06 : Subventions aux gestionnaires d'aérodromes relatives au SSLIA et au péril aviaire ou en matière de sûreté	33,50	44,90
Chapitre 08 : Dotations aux collectivités locales au titre de la continuité territoriale (<i>nouveau</i>)	<i>NSP</i>	30,00
TOTAL Exploitation	57,58	112,00
Deuxième section : Capital		
Chapitre 07 : Dépenses directes d'investissements de l'État relatives au SSLIA, au péril aviaire et en matière de sûreté	13,00	6,00
TOTAL Capital	13,00	6,00
TOTAL NET	70,58	118,00
RECETTES		
Ligne 01 : Taxe de péréquation des transports aériens restant à encaisser	—	—
Ligne 02 : Part de la taxe de l'aviation civile affectée au FIATA	70,58	118,00
Ligne 03 : Recettes diverses ou accidentelles	—	—
TOTAL Recettes	70,58	118,00
TOTAL NET	70,58	118,00

La croissance considérable des dépenses d'exploitation du FIATA (+ 94,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003) s'explique non seulement par la création d'une catégorie nouvelle de dépense (la dotation de continuité territoriale pour l'outre-mer, dotée de 30 millions d'euros), mais également par la progression importante des trois autres postes de dépenses d'exploitation. Les dépenses directes de l'État en matière de sûreté, de SSLIA ⁽¹³⁾ et de péril aviaire augmentent de 12,6 % par rapport à 2003 et portent principalement sur les remboursements de prestations et achats pour des tiers en matière de sûreté (8,5 millions d'euros prévus en 2004). Les subventions aux gestionnaires d'aérodromes relatives au SSLIA et au péril aviaire, ou en matière de sûreté, progressent, quant à elles, de 34 % et sont portées à 44,9 millions d'euros en 2004. Enfin, les subventions aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire explosent en atteignant le montant de 28 millions d'euros, soit une progression de 75 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

⁽¹³⁾ SSLIA : service de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs.

Une partie de cette croissance s'explique également par la forte régression des dépenses en capital (- 53,8 % par rapport à 2003) puisqu'un million d'euros sera consacré aux dépenses directes d'investissement de l'État relatives au SSLIA et au péril aviaire (contre 6 millions en 2003) et 5 millions d'euros aux dépenses d'investissement en matière de sûreté (contre 7 millions d'euros en 2003).

La question de l'élargissement du périmètre du FIATA est évoquée en détails à la fin de ce rapport, à l'occasion de l'examen de l'article 53 du projet de loi de finances.

3.- La contribution du budget général en 2004 permet de poursuivre le financement des avances remboursables et le soutien à la recherche

Aucune subvention au budget annexe n'étant ouverte sur le chapitre 36-25, la contribution du budget général au financement du secteur est constituée uniquement de dépenses en capital visant à soutenir le développement de l'industrie aéronautique civile.

AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS EN 2004 (dépenses en capital du budget général)

(en millions d'euros)

Chapitres	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	Dotation 2003	Loi de finances initiale	évolution (en %)	Dotation 2003	Loi de finances initiale	évolution (en %)
53-22	259,690	265,572	+ 2,3	296,680	290,301	- 2,2
63-20	4,000	4,000	+ 0	4,000	4,000	+ 0
Total des dépenses en capital	263,690	269,572	+ 2,2	300,680	294,301	- 2,1

Source : Direction générale de l'aviation civile.

Le montant des autorisations de programme apparaît en légère hausse par rapport à l'année précédente. Si la dotation réservée à la recherche (58 millions d'euros en autorisations de programme sur l'article 13 du chapitre 53-22) est à peu près maintenue en montant, elle progresse en réalité de près de 20 % du fait de l'abandon de l'assujettissement à la TVA des soutiens, tandis que celle destinée aux avances remboursables (205,4 millions d'euros) est en légère augmentation.

4.- Les dotations à Météo-France s'inscrivent dans la continuité du soutien de l'État à la météorologie nationale

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de paiement consacrés à la météorologie au titre des subventions à Météo-France :

ÉVOLUTION DES DOTATIONS A MÉTÉO-FRANCE

(en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale pour 2003	PLF 2004	Évolution (en %)
36-20 : Subvention à Météo France dont :	146,64	148,23	1,1
– Subvention de fonctionnement	131,89	133,41	1,2
– Recherche : subvention de fonctionnement (BCRD)	14,75	14,82	0,5
63-21 : Subvention d'investissement à Météo France dont :	39,33	39,33	0,0
– Contribution à EUMETSAT	36,59	36,59	0,0
– Recherche : Subvention de fonctionnement	2,74	2,74	0,0
TOTAL	185,97	187,56	0,9

L'évolution des crédits s'inscrit dans la logique des budgets précédents. Le montant des subventions à Météo France pour 2004 s'élève à 187.562.336 euros, dont 133.412.498 euros au titre de la subvention de fonctionnement hors recherche (+ 1,2 %), 14.819.838 euros au titre de la subvention de fonctionnement du Budget civil de recherche et développement (+ 0,5 %), la reconduction des 2.742.000 euros au titre de la subvention d'investissement du BCRD, et enfin celle des 36.588.000 euros au titre d'EUMETSAT, organisation européenne en charge des programmes de satellites météorologiques, en reconduction.

Ces subventions s'inscrivent dans le cadre de l'équilibre général du contrat d'objectifs pour la période 2001-2004, signé le 22 mars 2001 entre Météo-France, le ministre de l'Équipement, des transports et du logement et la secrétaire d'État au Budget.

C.- L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 DOIT PERMETTRE DE MODERNISER L'ARCHITECTURE BUDGETAIRE DU TRANSPORT AERIEN

1.- Ne pas rater l'enjeu de la loi organique

a) Les nécessaires adaptations issues de la loi organique

La question du support budgétaire des crédits affectés au transport aérien se fait d'autant plus centrale qu'une réflexion doit nécessairement être ouverte dans la perspective de l'abrogation totale de l'ordonnance de 1959⁽¹⁴⁾ au 1^{er} janvier 2006 et de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique⁽¹⁵⁾. Cette réflexion porte sur l'avenir du budget annexe et le devenir de la présentation des crédits.

(1) Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

(2) Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Les enjeux de la mise en œuvre de la loi organique sont considérables, tant du point du contenu du support budgétaire que du devenir des structures administratives existantes. À compter de la loi de finances pour 2006, les nouvelles règles applicables aux budgets annexes entreront en vigueur. Si les règles fixées par l'article 18 de la loi organique sont plus restrictives que celles résultant des articles 20, 21 et 22 de l'ordonnance de 1959, le nouveau texte maintient la possibilité de conserver certains des budgets annexes existants. Cette possibilité est restreinte aux « *seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ». Ainsi, **au-delà de 2006, le BAAC ne pourra conserver que ses missions de prestations de services.**

On rappellera que le texte constitutif du BAAC⁽¹⁶⁾, qui respecte les prescriptions de l'article 20 de l'ordonnance de 1959⁽¹⁷⁾, permet le regroupement des moyens financiers affectés à deux types de missions :

– celles qui, consistant à rendre des services à une catégorie particulière d'usagers, donnent lieu à « paiement de prix », même si elles constituent des services publics, tels les services de la navigation aérienne fournis aux compagnies aériennes ;

– celles qui, effectuées essentiellement dans l'intérêt général, relèvent du pouvoir régalién de l'État et dont le financement ne peut faire l'objet de redevances, et celles qui, pouvant en principe faire l'objet du paiement d'un prix, ne le font pas en réalité pour des raisons d'opportunité⁽¹⁸⁾ et sont donc financées par d'autres ressources.

Les ressources du BAAC comportent ainsi, pour l'essentiel, des redevances et une part du produit de la taxe de l'aviation civile. La jurisprudence prévoit que le montant des redevances doit trouver sa contrepartie directe et proportionnelle dans les prestations fournies.

L'opportunité de faire évoluer la structure du BAAC se pose d'ailleurs indépendamment de la dimension organique. Récemment encore⁽¹⁹⁾, la Cour des comptes estimait que l'organisation administrative du contrôle aérien se révélait complexe et confuse, tant au niveau de l'administration centrale que des différents services qui concourent à la prestation de services. Elle prônait ainsi une réorganisation d'ensemble de la DGAC, qui distinguerait clairement les activités de nature régaliénne et les activités de prestation de services de contrôle aérien. Cette réorganisation devrait conduire à mettre en place une structure distincte et bien

(1) Article 125 de la loi de finances pour 1991 n°90-1168 du 29 décembre 1990.

(2) L'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose que les services de l'État dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement de prix peuvent être dotés d'un budget annexe au budget de l'État, qui prévoit les dépenses du service et les ressources qui sont affectées à leur financement.

(3) Il s'agit des exemptions prévues à l'article R 134-4 du code de l'aviation civile, des exonérations qui résultent, pour la redevance de route, des règles d'Eurocontrol et pour la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne de l'article R 134-5 du même code et enfin du surcoût par rapport aux recettes des services de circulation aérienne rendus outre-mer.

(19) Cour des Comptes, Le contrôle de la navigation aérienne, Rapport public particulier, novembre 2002.

identifiée qui exercerait la mission de contrôle aérien. Quelque soit la formule envisagée, il n'est pas sain sur le plan financier, que ce soit le même service qui détermine le niveau de la dépense (établissement du BAAC) et qui ajuste, en conséquence, le montant des recettes en fixant le taux des redevances aéronautiques. Le principe d'une rigoureuse séparation entre régulateur et opérateur devrait être rigoureusement respecté.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, **le périmètre du BAAC sera revu, tant pour la bonne application des dispositions de l'article 18 de la loi organique**, que pour l'introduction des restructurations de la DGAC rendues nécessaires par l'évolution des pratiques et des réglementations internationales en matière aéronautique.

b) La construction préoccupante des programmes et des missions

Malgré les progrès accomplis par rapport à l'an dernier, la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique – en ce qui concerne la construction de la loi de finances – est préoccupante. Votre Rapporteur spécial entend insister sur le fait que **les parlementaires ne sauraient admettre l'atteinte à leur droit d'amendement** ⁽²⁰⁾ **que constituerait le recours à des missions « mono-programme ».**

La loi organique est claire sur ce point : « un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47 » (article 18) ; **« chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47 »** (article 20) ; **et l'article 7 dispose qu'« une mission comprend un ensemble de programmes »** ⁽²¹⁾.

Aussi, **le budget annexe constituera une mission**, qui pourrait s'intituler « *Contrôle et exploitation aériens* ». Cette mission devra être déclinée en plusieurs programmes. Il est hors de question d'admettre la création d'une mission ne comprenant qu'un seul programme, qui se déclinerait en trois ou quatre actions. Cette structure – cohérente – doit servir à la constitution de programmes distincts. Dès lors, ces programmes pourraient être les suivants :

– tout d'abord, un programme « *Navigation aérienne* », doté de l'essentiel des emplois et des crédits ⁽²²⁾, retracerait l'intégralité de la prestation de services de la navigation aérienne, comprenant notamment la communication, la navigation ⁽²³⁾, la surveillance et l'information aéronautique ;

⁽²⁰⁾ Tel qu'il se déduit de l'application de l'article 47 de la loi organique, confirmée par la lecture qu'en a faite le Conseil constitutionnel. D'après ce dernier, la loi organique offre aux membres du Parlement « la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci » (Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérant 96). La répartition des crédits au sein d'un programme est, quant à elle, purement indicative et sans implication normative véritable.

⁽²¹⁾ Une « mission » = un ensemble de « programmes », ... avec un « S » !

⁽²²⁾ Soit 7.800 emplois sur 11.400 et 1 milliard d'euros sur les 1,55 milliard d'euros totaux du budget annexe.

⁽²³⁾ Contrôle en route et contrôle d'approche et d'aérodrome pour tout type et toute taille d'aéroport, y compris les aéroports parisiens.

– en deuxième lieu, un programme « *Surveillance et certification* », doté d'environ un millier d'emplois et de moins de 100 millions d'euros de crédits, retracerait les fonctions de contrôle et de surveillance technique dévolues à une autorité de surveillance de l'aviation civile (ASAC). Cette dernière serait organisée pour garantir la bonne application des réglementations internationales, européennes ou nationales par les divers acteurs-opérateurs de l'aviation civile ;

– en troisième lieu, un programme « *Formation aéronautique d'État* », doté de 1.600 emplois et de 110 millions d'euros de crédits, retracerait les prestations de service de formation assurées par l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) et le Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA) ;

– enfin, un programme « *Management et gestion financière* » doté de 1.000 emplois environ et de 360 millions d'euros pourrait regrouper les moyens transversaux.

Mais, ces programmes ne doivent pas devenir de simples actions.

S'agissant du budget général, un programme « *Transports aériens* » pourrait être créé au sein de la mission « *Déplacements et transports* », reprenant une partie des missions régaliennes sorties du BAAC. Cet agrégat serait ainsi constitué de quatre actions :

– une action « *Développement, coordination et réglementation* » retracerait notamment les moyens dévolus à la définition des politiques et à la réglementation dans les domaines de compétence technique de la DGAC ;

– une action « *Régulation économique* » retracerait en particulier les moyens dévolus à la réglementation en matière de transport aérien et de gestion aéroportuaire, ainsi qu'à la tutelle des opérateurs correspondants ;

– une action « *Sécurité aéronautique* » regrouperait les moyens d'inspection de la DGAC et les moyens du Bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA) ;

– enfin, une action « *Industrie aéronautique* » pourrait correspondre à l'actuel agrégat n° 27 qui retrace les crédits des avances remboursables et du soutien à la recherche aéronautique civile. Cet agrégat serait élargi, en particulier des effectifs dévolus à cette action au sein de la direction des programmes aéronautiques civils. Néanmoins, une autre architecture est possible. D'une part, **les crédits consacrés à la recherche pourraient être rattachés à une mission ou un programme dédié à la recherche** (au niveau interministériel). D'autre part, **les avances remboursables pourraient être gérées au sein d'un compte de concours financier**, créé à cet effet ⁽²⁴⁾.

Enfin, le FIATA deviendra une mission « *Intervention pour l'aménagement du territoire et les aéroports* ». **Le projet actuellement à l'étude – consistant à ne**

⁽²⁴⁾ Voir le IV 2a de ce rapport.

créer qu'un programme unique pour le FIATA, décliné en actions – est inacceptable et contraire à la loi organique. D'autant plus que la nature des interventions du FIATA distingue clairement au moins deux programmes distincts et cohérents : les interventions en faveur des lignes aériennes d'aménagement du territoire, d'un côté, et la sécurité et la sûreté aéroportuaire, de l'autre ⁽²⁵⁾.

On soulignera, en dernier lieu, que si les objectifs et indicateurs associés à l'agrégat actuel du BAAC témoignent d'un souci de mesure de la performance, ce souci contraste avec les autres supports budgétaires de l'aviation civile. Ainsi, les crédits du budget général, qui regroupent les mesures de soutien à la construction aéronautique civile, disposent, dans le fascicule bleu, d'indicateurs et d'objectifs qui révèlent une grande pauvreté de la mesure de la performance. **La réflexion sur la réforme des supports budgétaires est donc loin d'être achevée.**

2.– Repenser l'architecture budgétaire et fiscale du transport aérien

Les outils budgétaires et fiscaux sont-ils vraiment bien adaptés aux ambitions de la politique du transport aérien en France ? Il est permis d'en douter ⁽²⁶⁾.

Comme le soulignait encore récemment la Cour des comptes ⁽²⁷⁾, le BAAC regroupe deux types de missions financièrement autonomes : les activités d'intérêt général, financées par une taxe, et les prestations de services de navigation aérienne, financées par des redevances. Leur confusion dans un seul support budgétaire rend impraticable l'identification de l'équilibre de chacune de ces missions. De plus, les chiffres relatifs aux coûts du « *secteur redevances* », de même que les recettes prises en compte pour calculer les équilibres en fin d'année sont de nature extra comptable. Le rapport présenté en application de l'article 99 de la loi de finances pour 1996, qui décrit ces équilibres analytiques, est d'une lecture particulièrement complexe. Il devrait être enrichi par un suivi pluriannuel de l'évolution du coût réel du « *secteur redevances* », et des écarts entre ce coût et les recettes perçues.

D'autre part, votre Rapporteur spécial avait, l'an dernier, vivement dénoncé la hausse de la fiscalité assise sur les compagnies aériennes. L'article 127 de la loi de finances initiale pour 2003 ⁽²⁸⁾ a pourtant doublé les taux plafonds des tarifs de la taxe d'aéroport. Cette année, la hausse très importante des tarifs de la taxe d'aviation civile peut, de la même manière, être critiquée ⁽²⁹⁾. **D'une manière générale, c'est la pression « fiscalo-redevancielle » qui s'accroît sur un secteur économique déjà au bord du gouffre.**

D'ailleurs, le FIATA est-il toujours un outil d'aménagement du territoire ou sert-il de prétexte (au travers du compte d'affectation spéciale) à la perception d'une

⁽²⁵⁾ Sans évoquer l'éventuel troisième programme : « Intervention en faveur de la continuité territoriale outre-mer », si cette mission devait être confiée au FIATA. Voir le commentaire de l'article 53, rattaché.

⁽²⁶⁾ L'article 53 du projet de loi de finances en est un exemple frappant.

⁽²⁷⁾ Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, juin 2003.

⁽²⁸⁾ Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 portant loi de finances pour 2003.

⁽²⁹⁾ Voir le commentaire de l'article 53, rattaché.

taxe supplémentaire ? Une réflexion a été engagée en 2003 en vue de faire évoluer le dispositif du FIATA dans le domaine des dessertes aériennes. Un nouveau décret est ainsi en cours d'élaboration, qui fait l'objet de concertation avec toutes les parties intéressées. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, ce texte vise en premier lieu à permettre une meilleure maîtrise budgétaire du dispositif, par une nouvelle répartition des contributions entre le FIATA et les collectivités intéressées, ainsi que par l'établissement d'une distinction plus claire entre éligibilité d'une liaison au fonds et participation financière du fonds à l'exploitation de ladite liaison – la première résultant du respect de critères établis, la deuxième découlant des disponibilités budgétaires.

Le projet vise, en second lieu, à améliorer la contribution du FIATA à l'aménagement du territoire, en prolongement des recommandations présentées en 2002 par le groupe de travail présidé par le sénateur Le Grand. Les principales mesures envisagées concernent la modulation du taux de participation du fonds, selon le niveau réel d'enclavement du territoire concerné, ce niveau étant évalué au regard des acheminements alternatifs existants. Il s'agit également de rendre possible la majoration du taux de participation applicable lorsqu'une liaison dessert une plate-forme régionale de correspondance, afin de favoriser le développement des *hubs* régionaux, qui jouent un rôle structurant pour le transport aérien. Pourraient ainsi bénéficier d'une telle mesure les aéroports de Clermont-Ferrand et de Lyon notamment.

Une réduction du taux de participation du FIATA pour la deuxième liaison à partir d'un même aéroport est envisagée, afin de concentrer le plus possible les moyens disponibles du fonds sur les liaisons qui contribuent le plus au désenclavement des régions. Enfin, il serait possible d'assouplir les critères d'éligibilité (notamment de trafic), afin de permettre la prise en charge de certaines liaisons concernant des territoires particulièrement enclavés.

II.- TRANSPORT AERIEN ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : LA POURSUITE DE LA CONSOLIDATION D'UN SECTEUR SINISTRE

Le difficile équilibre à trouver entre la consolidation du secteur et le développement durable du transport aérien implique de ne pas faire peser sur les opérateurs privés ou publics des contraintes normatives exagérées, ni une charge financière excessive. D'autant plus que le secteur des transports aériens, fortement ouvert à la concurrence internationale, ne s'est pas remis de la crise qui le traverse depuis deux ans.

A.- LA CRISE DU 11 SEPTEMBRE 2001 A REVELE LA NECESSAIRE MUTATION DU SECTEUR AERIEN

1.- Le 11 septembre : une crise durable ?

Les événements du 11 septembre 2001 ont considérablement perturbé le secteur aérien mondial, déjà fragilisé depuis le printemps 2001 par la combinaison de plusieurs facteurs : un ralentissement spectaculaire de la croissance de l'économie américaine (baisse du nombre de passagers à haute contribution), le haut niveau de prix du kérosène, ainsi que l'augmentation des coûts salariaux dans de nombreuses compagnies majeures américaines. Survenant lors d'une période défavorable de ralentissement du cycle de production du transport aérien, ils ont introduit de surcroît une réticence à voyager surtout perceptible sur les segments de marché touchant les États-Unis et leurs ressortissants.

Le retour à la croissance du trafic en 2003, entravé par le conflit du Moyen-Orient et l'épisode du SRAS, est conditionné par deux paramètres : la reprise de la croissance économique et la confiance des voyageurs dans ce mode de transport. Mais cette crise laissera des traces profondes, en particulier par les restructurations qu'elle a entraînées parmi les transporteurs. Elle aura également mis en évidence le soutien consistant que l'administration américaine est prête à apporter au transport aérien, à une échelle quelque peu démesurée par rapport au soutien que l'Union Européenne a consenti vis-à-vis de ses propres transporteurs.

a) Un trafic mondial morose

L'année 2002 a été marquée par une reprise sensible de la croissance du trafic mondial, après l'année charnière de 2001 pendant laquelle les résultats de trafic et les résultats financiers des transporteurs aériens avaient chuté. Toutefois, les compagnies affichent encore un résultat d'exploitation global négatif en 2002.

Pour les services réguliers assurés par l'ensemble des compagnies mondiales, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a enregistré pour l'année 2002 près de 1,6 milliard de passagers réguliers et quelque 30 millions de tonnes de fret transportées. Ces chiffres représentent une augmentation par rapport à 2001 d'environ 2 % du trafic total régulier ainsi que du trafic international régulier, des compagnies aériennes mondiales, exprimés en tonnes kilomètres

transportées totales. Le trafic de 2002 de passagers demeure cependant inférieur d'environ 2 à 3 % à son niveau de 2000, alors que la croissance moyenne sur la décennie 1990 avait été de 4,7%.

En Europe, les compagnies membres de l'*Association of European Airlines* (AEA) ont enregistré en 2002 une chute de leur trafic de passagers total régulier de 4,8 % par rapport à 2001. Le nombre de 293,9 millions de passagers en 2002 est lui en baisse de 4,5 % par rapport à 2001, mais dans l'ensemble les compagnies ont toutefois amélioré leur coefficient de remplissage moyen de 3 points (à 73,6 %). Après un recul significatif de 7 % entre 2001 et 2000, le trafic de fret de l'AEA se stabilise en 2002 avec près de 30,5 milliards de tonnes kilomètres transportées. Toutefois, le trafic régulier vers l'Asie et la zone Pacifique ne baisse que de 3,7 %.

Les premiers résultats de l'année 2003 ne font pas état d'une reprise dans le transport aérien, quelle que soit l'échelle géographique examinée, notamment en raison du conflit en Irak et de l'épidémie de pneumopathie intervenus au cours de ce premier semestre 2003. Sur ce premier semestre, les compagnies membres de l'AEA enregistrent, pour l'ensemble de leurs vols réguliers, une baisse de 1,2 % pour le trafic de passagers et une augmentation de 1,3 % pour le trafic de fret. Le coefficient de remplissage baisse de 1,5 point à 70,8 % sur ce semestre. Les compagnies américaines membres de l'*Air Transport Association* (ATA), quant à elles, enregistrent sur les six premiers mois de l'année 2003 une baisse du trafic de passagers de 2,9 %. Le coefficient de remplissage pour l'ensemble du réseau a augmenté de 1,6 point, atteignant 72,7 % sur la période.

À plus long terme, l'OACI retient aujourd'hui, pour la période 2000-2020, une croissance moyenne du trafic mondial de 4,3 % par an, dont le détail figure dans le tableau suivant :

PREVISIONS DE CROISSANCE DU TRAFIC AERIEN MONDIAL 2000-2020

(en pourcentage)

Zone de trafic	2000-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	Moyenne 2000-2020
International	2,6	6,3	5,6	5,1	4,9
Intérieur*	1,7	4,1	4,0	4,0	3,5
Total Monde	2,2	5,4	5,0	4,7	4,3

(1) Trafic intérieur aux États membres de l'OACI

Source : OACI

Ces prévisions – intrinsèquement fragiles – sont basées sur une croissance économique moyenne de 3,2 % par an pour la période 2003-2022, croissance plus forte dans les pays en développement (en moyenne supérieure à 4 % et pouvant atteindre jusqu'à 6,2 % par an en Chine) que dans ceux ayant déjà atteint un niveau élevé de développement (entre 2 % et 3 %).

b) Le problème du coût des assurances

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, on peut estimer que les attentats du 11 septembre coûteront plus de 50 milliards de dollars aux assureurs, faisant de l'événement le sinistre le plus coûteux qu'ait eu à assumer l'industrie mondiale de l'assurance.

On rappellera brièvement que, depuis le 25 septembre 2001, un dispositif harmonisé a été mis en place au sein de l'Union européenne impliquant les États-membres dans le domaine des assurances des transporteurs aériens, s'agissant des dommages aux tiers pour les risques de guerre et assimilés. En France, la Caisse Centrale de Réassurance a offert des contrats de réassurance pour la tranche de capital garantie de 50 millions de dollars aux montants maximaux souscrits avant le 24 septembre 2001. La Commission a accepté que les États-membres prorogent leur garantie jusqu'au 31 octobre 2002.

Aux États-Unis, la loi a prévu le remboursement de l'augmentation des primes d'assurances résultant des attentats, ainsi que la limitation à 100 millions de dollars de la responsabilité vis-à-vis des tiers des compagnies (et même, le cas échéant aux sous-traitants) du fait d'actes de terrorisme pendant 180 jours à compter du 11 septembre. De plus, le Secrétaire au Trésor a pu octroyer des délais de paiement pouvant aller jusqu'à un an, pour les sommes dues par les compagnies au titre des *excise taxes* (collectés auprès des passagers) et reversées au *Trust fund* aéroportuaire.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le coût des assurances pour le groupe Air France a atteint environ 91 millions d'euros sur l'exercice 2002/2003, clos le 31 mars 2003, à comparer à un montant de 85 millions d'euros sur l'exercice 2001/2002 et de 40 millions d'euros sur l'exercice 2000/2001. Le coût des assurances a représenté 1,25 % du total des charges externes du groupe Air France sur l'exercice 2002/2003, contre 1,14 % sur l'exercice 2001/2002.

c) Bilan des réactions à la crise du 11 septembre

Pour faire face à la crise, outre les mesures de sécurité et de sûreté mises en œuvre afin de restaurer la confiance des usagers et les actions en matière d'assurance qui viennent d'être décrites, les États ont, pour la plupart d'entre eux, décidé d'octroyer au secteur des aides financières afin de compenser les pertes d'exploitation subies par les transporteurs aériens mondiaux en septembre 2001.

Ainsi, **aux États-Unis**, le Congrès américain a adopté, le 21 septembre 2001, un premier plan d'aide d'urgence de 15 milliards de dollars, baptisé *Air Transportation Safety and System Stabilisation Act*. Un deuxième train de mesures d'aide aux compagnies aériennes américaines, justifié par les retombées du conflit en Irak sur le transport aérien, a été adopté le 12 avril 2003. Il comprend les volets suivants :

BILAN DES MESURES ADOPTEES AUX ÉTATS-UNIS (LOI DU 12 AVRIL 2003)

1. Une subvention de fait de 2,4 milliards de dollars.

Les mesures finalement mises en place ont transformé ce qui devait être un remboursement des dépenses de sûreté (1,2 milliard de dollars pour la Chambre, 900 millions pour le Sénat) en une subvention accordée uniquement aux compagnies aériennes américaines, à hauteur des montants de taxes de sûreté déjà payées. L'avantage pour les compagnies aériennes américaines est double : le coût de la mesure est estimé à 2,3 milliards de dollars, au lieu des 1,2 ou 0,9 milliard initiaux ; le versement de cette subvention constitue une ressource de trésorerie immédiate. Il s'est traduit notamment par des résultats trimestriels positifs au second semestre 2003 pour *Delta Air Lines*, *Northwest Airlines* et *Continental Airlines*. Un montant complémentaire de 100 millions de dollars sera consacré, au titre de la sûreté, au remboursement du coût du renforcement des portes de cockpit, et s'ajoutera aux 100 millions déjà attribués en 2001. Cette aide, soumise à un certain nombre de conditions ⁽³⁰⁾, doit être utilisée pour des dépenses de sûreté uniquement.

2. Un moratoire sur la sûreté.

Cette disposition concerne le report de paiement des taxes de sûreté pour une période de quatre mois (de juin à septembre 2003). Elle est chiffrée à environ 520 millions de dollars, dont 430 millions concernant les taxes de sûreté des passagers aériens et 90 millions concernant les taxes de sûreté des compagnies aériennes. Il s'agit d'un simple report de paiement, et non d'une annulation des taxes, qui s'applique à toutes les compagnies aériennes, américaines ou étrangères.

3. La prolongation jusqu'à fin 2004 de l'assurance fédérale.

Cette disposition prolonge le système fédéral d'assurance contre le risque de guerre jusqu'à la fin de l'exercice fiscal 2004 (30 septembre 2004). L'avantage pour les compagnies est estimé à 600 millions de dollars, alors que le coût budgétaire est négligeable (sauf en cas de catastrophe majeure).

4. Des mesures en faveur des salariés licenciés.

La loi américaine retient la proposition du Sénat visant à prolonger de 26 semaines les prestations sociales accordées aux personnels licenciés des compagnies aériennes (actuellement au nombre de 110.000 licenciements) et de leurs fournisseurs, y compris les 35.000 du constructeur aéronautique Boeing. Le coût de cette mesure est estimé à 280 millions de dollars. Cette disposition amende la loi 107-147 (*Job Creation and Workers Assistance Act* du 9 mars 2002) pour prolonger le dispositif d'indemnisation temporaire des salariés licenciés arrivant en fin de droits. Les prestations sont versées par les États ayant conclu un accord avec le département fédéral du Travail. Ce dernier les rembourse en utilisant un compte spécial ouvert dans le *Trust fund* de la sécurité sociale américaine. La loi ne prévoit pas l'inscription de nouveaux crédits pour faire face à cette dépense.

5. Une croissance du budget de la sûreté. ⁽³¹⁾

Il n'est pas prévu d'aide spécifique en faveur des aéroports. Cependant, une enveloppe complémentaire de 235 millions de dollars figure au budget de la *Transport Security Administration* (TSA), afin de financer les modifications des installations aéroportuaires et l'installation de systèmes de sûreté, notamment s'agissant de la détection d'explosifs.

⁽³⁰⁾ Les compagnies aériennes dont les deux dirigeants les mieux payés reçoivent des rémunérations supérieures à celles reçues en 2002 en sont exclues, sauf celles qui exploitent exclusivement des avions de moins de 85 sièges, qui sont basées à Hawaii, ou qui n'exploitent pas de vols transatlantiques ou trans-pacifiques. Ainsi, les compagnies aériennes Alaska Airlines, America West, Hawaiian Airlines, JetBlue et Southwest Airlines peuvent tout de même bénéficier de cette aide.

⁽³¹⁾ Pour mémoire, la loi du 12 avril 2003 comprend également un volet d'aide à la sûreté aéroportuaire aux États-Unis, dont on peut considérer qu'il apporte – de manière générale – un soutien au secteur aérien américain et donc – de manière indirecte – aux compagnies aériennes qui utilisent ces aéroports.

Le coût global des mesures adoptées aux États-Unis, le 12 avril dernier, peut être estimé de la manière suivante :

COUT GLOBAL ESTIME DES MESURES ADOPTEES PAR LE CONGRES AMERICAIN

(en millions de dollars)

Mesures d'aide aux compagnies aériennes américaines	Coût estimé
Remboursement des taxes de sûreté déjà payées par les compagnies	2.300
Remboursement du coût de renforcement des portes de cockpit	100
Moratoire sur taxes de sûreté des passagers	430
Moratoire sur taxes de sûreté des compagnies aériennes	90
Prolongation de l'assurance fédérale contre le risque de guerre	600
Mesures sociales aux personnes licenciées	280
Total	3.800

Source : Direction générale de l'aviation civile.

En Europe, la Commission s'est déclarée favorable, dès le 20 septembre 2001, à un plan d'aide aux compagnies européennes, mais a exclu les aides directes qui auraient pour effet de créer des distorsions entre États et entre compagnies. Le 10 octobre 2001, elle a adopté une communication⁽³²⁾ dans laquelle elle est notamment d'avis que peuvent être autorisées les aides destinées à remédier aux dommages directement liés à ces circonstances exceptionnelles. Les mesures possibles tiennent en cinq points. Tout d'abord, la Commission « *examinera avec bienveillance* » certaines aides d'État destinées à compenser les pertes subies par la fermeture de l'espace aérien américain pendant quatre jours et à prendre temporairement en charge les surcoûts des assurances. De plus, la Commission est d'avis que le renforcement de certaines mesures de sûreté doit être assumé par l'autorité publique. Le troisième volet permet d'assouplir les conditions pour l'obtention d'exemptions pour les accords de coordination des capacités qui visent à maintenir un service régulier sur des liaisons moins fréquentées ou à coordonner les horaires aux heures creuses de la journée. Le quatrième volet concerne l'utilisation des créneaux horaires⁽³³⁾. Enfin, le dernier volet porte sur les relations avec les pays tiers⁽³⁴⁾.

Afin de faire face aux conséquences sur le transport aérien de la crise irakienne, comme à celles résultant de l'épidémie du SRAS, la Commission a présenté, le 24 avril 2003, une proposition portant modification du règlement 95/93 pour répondre aux difficultés rencontrées par le secteur aérien visant à ce que les coordonnateurs acceptent que les transporteurs aériens se voient accorder pour la saison de planification horaire de l'été 2004 les mêmes créneaux horaires que

(1) Communication IP/01/1399 du 10 octobre 2001.

(33) Gel de l'application des règles d'utilisation minimale afin de permettre aux compagnies de conserver leurs créneaux pendant la saison aéronautique d'été 2002, pouvant éventuellement être prolongé pour la saison aéronautique d'hiver suivante si la situation l'exige.

(34) La Commission souhaite que tous les États-membres vérifient que les compagnies aériennes de pays tiers fassent la preuve d'une couverture d'assurance minimale pour les dommages aux tiers et pour les passagers.

attribués pour la saison de planification horaire de l'été 2003. Cette proposition a été adoptée récemment.

En France, un montant total de crédits de 54,88 millions d'euros a été ouvert au budget annexe de l'aviation civile pour la compensation des pertes d'exploitation des compagnies françaises. En ce qui concerne la période du 11 au 14 septembre, la France a notifié un régime d'aides, que celle-ci a déclaré, par lettre du 30 janvier 2002, compatible avec le Traité. Des mandatements à douze compagnies aériennes françaises sont ainsi intervenues en janvier et avril, pour un montant de 29,3 millions d'euros, dont 27,8 millions pour Air France. S'agissant des coûts des nouvelles mesures de sûreté mises en œuvre par les compagnies aériennes à la suite des attentats, il est prévu de les compenser à hauteur de 45,7 millions d'euros, pour une période ne pouvant aller au-delà du 31 août 2002.

2.- L'Europe des transports aériens

La coordination aérienne étant un impératif absolu, l'Europe doit construire un espace aérien homogène et coordonné, tant au niveau de l'harmonisation des normes de sûreté et de la fiscalité applicable qu'à celui de la réglementation sociale et du contrôle aérien.

On peut citer l'exemple de la création de l'Agence européenne de la sécurité aérienne, instituée par règlement du 18 juin 2002, et qui aura pour mission de fournir à la Commission et aux États-membres l'aide technique et scientifique nécessaire pour établir les normes les plus élevées possibles en matière de sécurité aérienne et devra veiller à leur application uniforme en Europe, ainsi que promouvoir leur diffusion dans le monde entier.

En ce qui concerne la réglementation relative aux pilotes et aux autres personnels, la Commission a réitéré, en mars 2002, sa proposition d'adoption d'une position commune du Conseil sur les textes dénommés OPS 1 et la directive du personnel navigant commercial. Des difficultés importantes subsistent néanmoins en matière de reconnaissance de la qualification professionnelle du personnel navigant commercial et du temps de travail des navigants. Le dispositif réglementaire prévoit, pour 2004, l'adoption des exigences essentielles en matière de licences et formation de membres d'équipages.

Enfin, une directive européenne sur les comptes-rendus d'événements dans l'aviation civile avait été proposée par la Commission au mois d'avril 2001. Elle a fait l'objet d'une position commune du Conseil en juin 2002 et d'une adoption définitive le 13 juin 2003 sous le n°2003/42/CE. Cette directive couvre notamment les événements impliquant les aspects de navigation aérienne. Elle prévoit le recueil et l'analyse des événements qui mettent en danger ou qui, s'ils ne sont pas corrigés, mettraient en danger un aéronef, ses occupants ou toute autre personne, ainsi que leur partage dans une banque de données européenne, qui sera créée et gérée par la Commission. Sa transposition en droit national est en cours. Pour la France, elle se traduira surtout par la transmission des dossiers issus des bases de données

existantes au plan national, les procédures de recueil et d'analyse de ces événements existant déjà.

a) La construction du « ciel unique »

Il convient, toutefois, de rester vigilant sur le projet de « ciel unique ». On rappellera que le Parlement européen a approuvé, le 3 septembre 2002, la proposition de règlement fixant le cadre pour la création du « ciel unique » européen.

On rappellera qu'à l'automne 1999, la Commission européenne a publié une communication intitulée « *La création du ciel unique européen* ». Cette initiative fait suite à l'été 1999, marqué par une forte augmentation du trafic et des retards liés notamment au contrôle aérien. Cette communication a été présentée au conseil des ministres des transports de décembre 1999, qui a décidé la création, proposée par la Commission, d'un groupe de réflexion à haut niveau. À la suite du rapport de ce groupe, publié au mois de novembre 2000, la Commission a soumis fin 2001 au Conseil et au Parlement européens quatre propositions de règlements : un règlement cadre, un règlement sur les prestataires de services de navigation aérienne, un règlement sur l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien et un règlement sur l'interopérabilité des systèmes.

Pour toutes les mesures déléguées à la Commission européenne, celle-ci serait assistée par un comité tantôt consultatif, tantôt réglementaire, dit « *Comité du ciel unique* », composé de deux représentants par État. La Commission préconisait officieusement qu'il s'agisse d'un représentant civil et d'un représentant militaire. Selon ces projets de textes, la Commission pourrait, le cas échéant, faire appel à l'expertise d'Eurocontrol.

Les projets de textes de la Commission ont été soumis au vote du Parlement qui, en première lecture, les a adoptés en septembre 2002 avec des amendements consistant notamment à renforcer les points liés à la sécurité.

Le Conseil européen a instruit ces quatre projets de règlements et il a adopté une position commune au mois de mars 2003, à l'unanimité. Parmi les changements apportés par le Conseil, on mentionnera l'idée que les services de la circulation aérienne (contrôle aérien, information de vol, alerte) soient reconnus comme liés à l'exercice de prérogatives de puissance publique et ne justifient donc pas l'application des règles de concurrence du Traité. De plus, les mesures prévues par les règlements ne devraient concerner que la politique des transports, à l'exclusion de la politique de sécurité et de défense.

Le Parlement européen a adopté divers amendements à la position commune en deuxième lecture, au début du mois de juillet 2003, tendant à revenir vers le texte issu de la première lecture. Dès le mois de juillet dernier, le Comité des représentants permanents des États auprès du Conseil a exprimé de fortes réserves sur ces amendements.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, une procédure de conciliation entre le Conseil et le Parlement européens devra être conduite au deuxième semestre 2003. Celle-ci s'ouvrira par un trilogue entre la

Commission, le Conseil et le Parlement, permettant un échange des raisons des deux parties, et de faciliter la recherche d'un compromis.

b) La recomposition du « ciel ouvert »

Comme votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de le souligner récemment⁽³⁵⁾, la Cour de justice des Communautés européennes a rendu, le 5 novembre 2002, des arrêts, dans le cadre d'une procédure concernant les accords de « *ciel ouvert* » conclus avec les États-Unis par huit pays membres (dont la France ne fait pas partie).

La Commission soutenait que les États-membres n'étaient pas fondés à négocier des accords aériens bilatéraux et que, de plus, les accords de ciel ouvert contiennent des clauses non conformes au droit communautaire, notamment la clause de propriété et de contrôle, qui réserve les droits de trafic aux compagnies majoritairement détenues et effectivement contrôlées par les parties ou leurs ressortissants. Si la Cour a confirmé la compétence des États pour négocier et conclure des accords aériens bilatéraux, elle a estimé, en revanche et pour l'essentiel, que la clause de propriété et de contrôle des compagnies figurant dans les accords avec les États-Unis était contraire au traité de Rome, notamment à la liberté d'établissement.

Cette décision a une portée très large dans la mesure où la clause de propriété figure dans tous les accords aériens. Les États-membres, qui ont adopté de nouvelles clauses de propriété et de contrôle au conseil des ministres du 5 juin 2003, doivent aujourd'hui s'efforcer de modifier tous les accords aériens bilatéraux qu'ils ont signés avec les pays tiers. Ces clauses, si elles sont acceptées par les pays tiers, permettront à toute compagnie communautaire établie dans un État-membre, quelle que soit sa nationalité, d'être désignée pour des services aériens entre cet État et les pays tiers.

En ce qui concerne les États-Unis, un mandat de négociation a été accordé à la Commission, le 5 juin 2003, pour négocier au nom de la Communauté la création d'un « espace aérien ouvert », libéralisé, entre la Communauté et les États-Unis. Au-delà d'une libéralisation en fait déjà largement engagée à travers les accords bilatéraux de 11 des 15 États-membres, cette négociation devrait aussi, conformément au texte du mandat, viser une harmonisation des conditions de concurrence entre l'Europe et les États-Unis en matière aérienne.

⁽³⁵⁾ Rapport de M. Charles de Courson au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du Plan, sur le projet de loi relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France (Doc. AN n° 654, 5 mars 2003).

3.- Réhabiliter la dimension environnementale en limitant les nuisances et en luttant contre le bruit

On peut aisément croire que **plus le maillage aérien se resserrera, plus l'enjeu du développement durable apparaîtra comme un objectif ambitieux et une contrainte légitime**. Parmi les agrégats du budget, figure d'ailleurs l'objectif de réduction de la gêne sonore au voisinage des aéroports. Le Gouvernement projette, après le retrait total des avions du « chapitre 2 »⁽³⁶⁾ le 1^{er} avril 2002, d'introduire des restrictions d'exploitation destinées à favoriser un renouvellement accéléré des flottes et conduisant à interdire progressivement l'accès des aéroports aux appareils les plus bruyants du « chapitre 3 », en priorité la nuit. De plus, il se donne comme objectif de réviser tous les plans d'exposition au bruit (PEB), en concertation avec les associations de riverains, les élus et les professionnels du transport aérien, afin de prendre compte les évolutions du trafic aérien et de mieux délimiter les zones exposées au bruit conformément aux termes du décret du 26 avril 2002⁽³⁷⁾.

a) Un cadre normatif toujours perfectible

En France, la lutte contre le bruit au voisinage des aéroports repose essentiellement sur trois lois. Il s'agit de :

– la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 qui, à titre préventif, institue les plans d'exposition au bruit et limite l'urbanisation au voisinage des aérodromes ; ses dispositions ont été intégrées dans le code de l'urbanisme aux articles L.147-1 à L.147-6 ;

– la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 qui, à titre curatif, organise un dispositif d'aide aux riverains et institue les plans de gêne sonore ; ses dispositions sont codifiées dans le code de l'environnement ;

– la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 qui, au titre de la transparence et de la concertation, a créé une autorité indépendante de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA).

(1) La classification des avions par chapitre est établie par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) et figure à l'annexe 16 de la convention de Chicago.

(37) Parmi les indicateurs du budget, l'administration prévoit de faire passer le taux d'aéroports disposant d'un PEB conforme à ce décret de 2 % en 2003 à 30 % en 2004 et 100 % en 2006.

LE DISPOSITIF LEGISLATIF DE LUTTE CONTRE LE BRUIT AU VOISINAGE DES AEROPORTS

1. La maîtrise de l'urbanisme.

La **loi du 11 juillet 1985** relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes a instauré les PEB dont l'objet est de permettre un développement maîtrisé de l'urbanisation des communes situées à proximité des aéroports, sans exposer de nouvelles populations au bruit engendré par le trafic aérien. Préparé pour chaque aérodrome après une large consultation, le PEB délimite trois zones en fonction du niveau de gêne engendré ou susceptible d'être engendré à court, moyen et long termes. Il s'agit des zones A et B, dites de bruit fort, dans lesquelles il est interdit de construire ou de densifier sensiblement l'urbanisation existante, et de la zone C, dite de bruit modéré, dans laquelle seul un habitat diffus peut être développé de façon modérée, toute construction neuve devant en outre faire l'objet d'une isolation acoustique. La définition des opérations de réaménagement urbain susceptibles d'être autorisées dans la zone C a fait l'objet de fréquentes modifications législatives depuis 1985 : la dernière en date, intégrée dans la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, apporte une clarification salutaire. Une fois le PEB approuvé après enquête publique, ces restrictions à la construction doivent être reprises dans les documents d'urbanisme et s'imposent à tous.

La **loi du 12 juillet 1999** portant création de l'ACNUSA a renforcé ces dispositions en adjoignant aux PEB une zone D à l'intérieur de laquelle toute nouvelle construction à usage d'habitation doit faire l'objet d'une isolation acoustique. La détermination de cette zone D est obligatoire pour les dix aéroports français les plus importants. Elle est facultative pour les autres plates-formes. Par ailleurs, cette même loi offre la possibilité au préfet, à compter de la décision d'élaborer ou de réviser un PEB, de délimiter les territoires à l'intérieur desquels s'appliqueront par anticipation, pour une durée de deux ans, les dispositions du code de l'urbanisme. La **loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003** permet de renouveler une fois cette période de deux ans.

2. Les aides aux riverains.

Le dispositif d'aide aux riverains instauré par la **loi du 31 décembre 1992** est entré dans sa phase opérationnelle fin 1994 avec la parution des différents décrets et arrêtés requis. Ses dispositions législatives sont désormais codifiées dans le code de l'environnement. Jusqu'au 1^{er} janvier 1999, ce dispositif était financé par une taxe dite d'atténuation des nuisances sonores (« taxe bruit »), perçue auprès des transporteurs utilisateurs et dont la gestion avait été confiée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). L'**article 103 de la loi de finances pour 1998** a étendu le dispositif aux aérodromes accueillant annuellement plus de 20.000 mouvements d'avions commerciaux de plus de 20 tonnes.

L'**article 45 de la loi de finances pour 1999** a institué la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dont une partie du dispositif reprend celui de la « taxe bruit » instituée par la loi du 31 décembre 1992. Cette dernière a été supprimée et les crédits nécessaires à l'isolation acoustique des bâtiments situés aux abords des aérodromes sont affectés à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses de l'ADEME. On signalera que le décret en Conseil d'État n° 99-508 du 17 juin 1999, pris pour l'application de l'article 45 de la loi de finances pour 1999⁽³⁸⁾, précise les modes de calcul (taux applicables) et de recouvrement de la taxe.

En cohérence avec les orientations du 25 juillet 2002 pour assurer un développement durable des aéroports parisiens, la **loi de finances rectificative pour 2002** (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) a revalorisé les taux de base de la TGAP dont s'acquittent les compagnies aériennes et a élargi la fourchette de modulation de cette taxe afin de la faire peser plus lourdement sur les vols effectués la nuit ou opérés avec les avions les moins performants au plan acoustique. **Votre Rapporteur spécial s'étonne de ce que, un an après le vote de cette loi, le décret d'application fixant les nouveaux coefficients de modulation de la taxe ne soit toujours pas pris.**

⁽³⁸⁾ Ce décret a été modifié par le décret n° 2001-705 du 31 juillet 2001, qui reprend certaines dispositions de la loi du 31 décembre 1992 modifiée relative à la lutte contre le bruit.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le Gouvernement propose de **supprimer le volet bruit de la TGAP figurant au code des douanes et d'y substituer une «taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires»** qui serait définie dans le code général des impôts et recouvrée par la DGAC (et non plus par les douanes). **Son produit serait directement affecté au financement des aides aux riverains des aérodromes, les dossiers étant gérés par les plates-formes et non plus par l'ADEME. Cette mesure devrait entrer pleinement en vigueur au 1^{er} janvier 2005 et permettre d'insonoriser 140.000 logements sur 10 ans grâce à une ressource d'environ 55 millions d'euros.**

b) Des restrictions d'usage nécessaires

Compte tenu de leur environnement propre, **une réglementation particulière a été mise en place sur certains aérodromes en vue de minimiser les nuisances sonores.** Ainsi, les aéroports de Paris-Orly, Paris-Charles de Gaulle, Toulouse-Blagnac, Lyon-Saint Exupéry, Nice-Côte d'Azur, Bâle-Mulhouse et Beauvais-Tillé font aujourd'hui l'objet des principales **restrictions d'usage**, pouvant porter sur la limitation du trafic nocturne, la limitation du nombre annuel de mouvements, le retrait programmé, total ou partiel, des avions les plus bruyants du « chapitre 3 », l'interdiction des essais moteurs la nuit, la restriction de l'utilisation des inverseurs de poussée, l'obligation de suivre des procédures à moindre bruit, ou encore l'obligation, pour les compagnies de publier dans leurs manuels d'exploitation, des consignes de conduite machine visant à limiter les nuisances sonores des atterrissages et des décollages. Le retrait total d'exploitation des avions du « chapitre 2 » de plus de 34 tonnes ou comportant plus de 19 sièges passagers est intervenu le 1^{er} avril 2002 conformément aux termes de la directive européenne du 2 mars 1992. Le respect des mesures de restriction d'usage est lié au dispositif de sanctions mis en place en 1998 et rendu plus sévère par la loi du 12 juillet 1999 portant création de l'ACNUSA. Des amendes d'un montant maximum de 12.000 euros pour une personne morale et 1.500 euros pour une personne physique sont ainsi prononcées, pour toutes infractions constituées, par l'ACNUSA sur proposition de la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN).

c) Une harmonisation communautaire indispensable

Au demeurant, **la dimension internationale du transport aérien implique inévitablement une harmonisation communautaire** des politiques. Dans cet esprit, la directive européenne n° 2002/30 du 26 mars 2002 fixe des règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté⁽³⁹⁾. En application de ses propres dispositions, cette directive sera prochainement transposée en droit national par un décret en Conseil d'État. Par ailleurs une autre directive du Parlement européen et du Conseil publiée

⁽³⁹⁾ Elle prévoit notamment en son article 4, que les États-membres doivent adopter une approche équilibrée lorsqu'ils traitent des problèmes liés au bruit dans les aéroports situés sur leur territoire. De plus, lorsqu'elles envisagent d'introduire des restrictions d'exploitation, les autorités compétentes doivent prendre en considération les coûts et avantages que sont susceptibles d'engendrer les différentes mesures applicables, ainsi que les caractéristiques propres à chaque aéroport. Enfin, les mesures ou combinaisons de mesures prises ne doivent pas être plus restrictives que ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif environnemental défini pour un aéroport donné ; elles ne doivent pas, en outre, introduire de discriminations en fonction de la nationalité ou de l'identité du transporteur aérien ou du fabricant d'aéronefs.

le 25 juin 2002 et relative à l'évaluation et à la gestion du bruit ambiant dans l'environnement a complété l'ensemble actuel des mesures communautaires prises pour lutter contre le bruit émis par les principales sources, en particulier les véhicules et les infrastructures routiers et ferroviaires, les aéronefs, les matériels extérieurs et industriels et les engins mobiles⁽⁴⁰⁾. La date limite de transposition de cette directive est fixée au 18 juillet 2004.

**L'EVOLUTION DU DROIT DU TRANSPORT AERIEN :
PRINCIPALES MODIFICATIONS INTERVENUES DEPUIS JANVIER 2001**

Les textes adoptés soulignent la volonté des pouvoirs publics d'intensifier leurs actions dans trois grands domaines.

1. Les mesures adoptées en matière de sûreté et de sécurité.

Plusieurs dispositions législatives et réglementaires importantes sont venues renforcer la prévention des actes de malveillance dans le domaine aéroportuaire. Tout d'abord, **l'article 25 de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne** a modifié les dispositions de l'article L. 282-8 du code de l'aviation civile : dorénavant, les agents de sûreté, titulaires du double agrément du préfet et du procureur de la République, sont autorisés, avec l'assentiment du passager, à procéder à des palpations de sécurité et à la fouille manuelle des bagages à mains.

Par ailleurs, **l'ordonnance du 14 mars 2002** a étendu à l'outre-mer les articles L. 213-3 et L. 282-8 du code de l'aviation civile relatifs à la sûreté. Elle permet ainsi à quatre collectivités d'outre-mer de répondre aux exigences de sûreté et de sécurité aéroportuaires renforcées après les attentats du 11 septembre 2001.

Pour la sécurisation du fret et des biens et produits divers embarqués à bord des avions, des règles plus strictes ont été instaurées par la **loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques**. Ce texte offre, en outre, la possibilité de faire constater par certains agents des gestionnaires d'aérodrome des infractions aux règles de stationnement des véhicules dans l'emprise d'un aérodrome.

Deux **décrets en Conseil d'État** sont intervenus les **3 janvier et 31 juillet 2002** afin de préciser les obligations opérationnelles des différents acteurs du transport aérien en matière de sûreté, obligations qui peuvent, le cas échéant, générer des sanctions administratives.

Enfin, un **arrêté** a fixé, le **27 décembre 2002**, les prescriptions techniques à appliquer pour l'avitaillement en carburant des hélicoptères sur les hélistations autorisées sur le toit des immeubles.

⁽⁴⁰⁾ Ce texte impose, en particulier, de déterminer l'exposition au bruit dans l'environnement grâce à la cartographie du bruit, selon des méthodes d'évaluation communes aux États membres, d'informer le public sur le bruit dans l'environnement et ses effets et d'élaborer des plans d'action fondés sur les résultats de la cartographie du bruit. Celle-ci devra être réalisée au plus tard le 30 juin 2007, notamment pour tous les grands aéroports, et les plans d'action correspondants devront être adoptés avant le 18 juillet 2008.

2. Les mesures en matière d'environnement.

La prise en compte des préoccupations environnementales en matière aéroportuaire s'est traduite par l'adoption et la promulgation de quatre textes principaux. La **loi du 3 janvier 2002** précitée a, en particulier, mis l'accent sur la protection du cadre de vie et la sécurité des usagers des transports aériens et des populations riveraines des aéroports notamment lors des travaux de construction, d'extension ou de modification substantielle des infrastructures aéroportuaires.

La **loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité** impose de nouvelles exigences en termes de respect de l'environnement et de participation des citoyens et des collectivités territoriales concernées à la prise de décision. Ainsi, son article 133 prescrit la réalisation d'une enquête publique préalable à toute modification significative du tracé des « couloirs aériens ». Par ailleurs, son article 155 accorde un droit de délaissement aux propriétaires dont des biens immobiliers viendraient à se trouver dans le périmètre de construction d'un nouvel aéroport.

Le **décret du 26 avril 2002 fixant les conditions d'établissement des plans d'exposition au bruit (P.E.B.) et des plans de gêne sonore (P.G.S.) des aéroports** doit permettre de mieux maîtriser l'urbanisation autour des plates-formes aéroportuaires en fondant l'évaluation de la gêne sonore sur un nouvel indice, le « Lden » préconisé par la directive européenne sur le bruit ambiant et par l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. Ce texte réglementaire impose également de réviser tous les plans d'exposition au bruit d'ici le 31 décembre 2005.

Enfin, la **loi du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat** porte de deux à quatre ans le délai pendant lequel il peut être fait application, par anticipation, des dispositions relatives aux zones C et D d'un projet de PEB. Cette loi permet, en outre, de mieux prendre en compte les opérations de réhabilitation des vieux bourgs et des quartiers anciens situés dans les zones C des plans d'exposition au bruit.

3. Le processus de décentralisation.

En 2002, deux textes législatifs ont ouvert un processus de décentralisation en matière aéroportuaire. La **loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse** prévoit, en effet, dans son article 15 le transfert des quatre aéroports de l'île à la collectivité territoriale de Corse. Celle-ci est désormais compétente pour créer, aménager, entretenir, gérer des aéroports et pour en étendre le périmètre. Les biens des aéroports d'Ajaccio, de Bastia, de Calvi et de Figari lui ont en outre été transférés en pleine propriété.

L'**article 105 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité** ouvre une expérimentation de transfert aux collectivités territoriales qui en font la demande des compétences exercées par l'État en matière d'aménagement, d'entretien et d'exploitation des aéroports civils. Si ces dispositions particulières n'ont pas trouvé d'application dans le délai imparti par la loi considérée, elles marquent toutefois une évolution, qui devrait trouver un prolongement dans un mouvement de décentralisation de la gestion aéroportuaire à la fois plus large et mieux structuré, dont les orientations seront soumises au Parlement dans le cadre général du projet de loi de décentralisation.

B.- LA DESSERTE AEROPORTUAIRE AU CŒUR DE LA REORGANISATION DU SECTEUR AERIEN

1.- Les plates-formes aéroportuaires internationales sont de plus en plus concurrentielles

a) Les aéroports de Londres, Paris et Francfort face aux plates-formes mondiales

En Europe, l'aéroport de Londres-Heathrow demeure la plate-forme la plus importante en termes de trafic passagers, alors que Paris Charles-de-Gaulle (CDG) rattrape Francfort. Mais CDG est nettement devant Heathrow en ce qui concerne les mouvements aéroportuaires (6^{ème} rang mondial en 2002) ou le trafic cargo (8^{ème} rang mondial en 2002).

Mais la suprématie américaine est loin d'être remise en cause. Atlanta demeure la première plate-forme aéroportuaire mondiale, avec plus de 75 millions de passagers transportés en 2002, tandis que Chicago totalise le nombre le plus important de mouvements aériens et que Memphis reste le premier aéroport de la planète pour le fret.

CLASSEMENT MONDIAL DES AEROPORTS EN 2002 (MOUVEMENTS PASSAGERS)

Classement	Aéroport	Total de passagers en 2002	Variation 2001/2002 en %
1	Atlanta, GA (ATL)	75.858.500	- 5,4
2	Chicago, IL (ORD)	67.448.064	- 6,5
3	Los Angeles, CA (LAX)	61.606.204	- 8,5
4	Londres, GB (LHR)	60.743.084	- 6
5	Tokyo, JP (HND)	58.692.688	4,1
6	Dallas/FT Worth Airport (DFW)	55.150.693	- 9,2
7	Frankfurt, DE (FRA)	48.559.980	- 1,6
8	Paris, FR (CDG)	47.996.529	- 0,5
9	Amsterdam, NL (AMS)	39.531.123	- 0,2
10	Denver, CO (DEN)	36.092.806	- 6,9

Source : ACI (Airports Council International)

b) Le paysage aéroportuaire européen est de plus en plus concurrentiel

Les plates-formes européennes évoluent dans une situation concurrentielle de plus en plus intégrée. Ainsi, le secteur aéroportuaire a vu s'ouvrir à la concurrence les services en escale, qui a, par exemple, contraint Aéroports de Paris à réduire fortement la structure permanente de l'activité d'assistance en escale⁽⁴¹⁾. Au total, la part de l'activité d'assistance en escale dans le chiffre d'affaires d'ADP est passée de 13,2 % en 1997 à 7,5 % en 2003.

(1) Hors saisonniers et contrats à durée déterminée, cette structure est passée de 1.176 employés fin 1997 à 963 début 2002. Quant au chiffre d'affaires de l'activité « escale » d'ADP, il a diminué de 169 millions d'euros en 2000 à 133 millions d'euros en 2002. Pour 2003, il devrait avoisiner 129 millions d'euros, en recul de 23,6 % par rapport à 2000.

La directive de 1996⁽⁴²⁾ sur l'ouverture du marché de l'assistance a été transposée⁽⁴³⁾. Les prestations de services d'assistance en escale sont ouvertes depuis le 1^{er} janvier 1999 et sont assurées, en France, par une quarantaine de sociétés, hors la maintenance en ligne. Parmi les compagnies françaises, seule Air France exerce des activités de prestation de service d'assistance et est, de loin, le principal acteur de ce secteur. Ont été mises en place des mesures de limitation du nombre de compagnies auto-assistées et de prestataires autorisés à exercer, qui doivent être justifiées par des raisons de capacité des installations, de sûreté ou de sécurité⁽⁴⁴⁾. La situation économique et sociale de l'assistance en escale a fait l'objet, à la demande du ministre des transports, d'une évaluation de l'inspection générale de l'aviation civile et de l'inspection générale du travail des transports. Le rapport de cette mission, remis début 2003, souligne des difficultés tangibles en matière de gestion sociale et de qualité de service. Un processus de consultation des acteurs concernés a été engagé par la DGAC, en vue de rechercher des voies de progrès.

Parallèlement, la Commission européenne a fait réaliser par un consultant un bilan de l'application de la directive de 1996. Sur la base de ce bilan, achevé fin 2000, elle a engagé une réflexion avec un groupe d'experts des différents États-membres et des organismes professionnels. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la Commission envisage de soumettre à la concertation au dernier trimestre 2003 une proposition de révision de la directive de 1996.

Enfin, la disparition des ventes hors taxes aux passagers intra-communautaires a été effective le 1er juillet 1999. Cette mesure avait été annoncée en 1993 et la période transitoire a été mise à profit par les plateformes françaises pour mettre en œuvre une nouvelle politique commerciale. Du reste, des mesures spécifiques ont été prises pour tenter de contenir la baisse du chiffre d'affaires à l'annonce de la nouvelle réglementation⁽⁴⁵⁾. Quatre années après son entrée en vigueur, la suppression des ventes hors taxes est à présent intégrée et n'a plus d'effet perceptible sur les résultats globaux des exploitants d'aéroports.

2.- Paris, au cœur du paysage aéroportuaire français

Il est frappant de constater l'écart de compétitivité entre Paris et les autres plates-formes. La question de la concentration du trafic et de l'activité peut être abordée sous plusieurs angles complémentaires.

(1) Directive européenne n°96/9706 CE du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché en escale dans les aéroports de la Communauté.

(2) Décrets n°98-7 du 7 janvier 1998 dit de « transposition » et n°98-211 du 23 mars 1998 dit « d'application », créant les articles R 216-1 à R 216-16 et D 216-1 à 216-6.

(3) Du reste, le nombre de prestataires autorisés, tant pour l'auto-assistance que pour l'assistance aux tiers, ne peut être inférieur à deux par service. De plus, à compter du 1^{er} janvier 2001, l'un au moins des prestataires ne peut être contrôlé ni par le gestionnaire de l'aérodrome, ni par une compagnie aérienne ayant transporté plus de 25 % des passagers ou du fret de l'aéroport.

(45) Stratégie différenciée selon les produits, campagne de communication d'accompagnement, etc.

a) La nécessaire modernisation d'Aéroports de Paris

Aéroports de Paris (ADP) a récemment fait l'objet de certaines critiques. Ainsi, la Cour des comptes soulignait récemment ⁽⁴⁶⁾ qu'il faudrait que la gestion des projets d'ADP soit plus rigoureuse que dans le passé afin de réaliser les lourds investissements qui seront encore nécessaires dans les prochaines années. En outre, la Cour a dénoncé le financement des activités d'ADP, qui reposent principalement sur « *des redevances dont les fondements juridiques et économiques sont fragiles* » et qui appellent « *une réforme profonde dans les plus brefs délais* ». En effet, les recettes d'ADP sont d'abord constituées de redevances, aériennes et domaniales, prélevées en situation monopolistique sur les compagnies aériennes, les opérateurs d'assistance en escale et d'autres entreprises de l'aéronautique. La Cour a mis en cause le fondement de ces redevances. L'article R. 224-1 du code de l'aviation civile dispose que les redevances d'ADP « *devront être appropriées aux services rendus* ». Les utilisateurs des services d'ADP, notamment les compagnies aériennes, contestent fréquemment qu'il en soit ainsi. Le Conseil d'État leur a parfois donné raison en annulant des redevances instaurées par ADP. En mars 2001, il a ainsi annulé l'instauration de « *redevances d'accès* » prélevées sur les prestataires d'assistance en escale en considérant qu'elles « *n'ont pas été établies en considération du coût du service rendu aux dits prestataires* ».

Les déficiences de la comptabilité analytique d'ADP ne permettent généralement pas d'établir un rapport certain entre le montant des redevances et le coût des services rendus en contrepartie. La complexité du système d'information d'ADP rend ses résultats opaques et difficiles à analyser et à retracer. On peut notamment regretter que la définition des activités de l'établissement qui a été retenue ne permette pas d'obtenir directement les coûts dont la mesure est obligatoire. C'est ainsi que l'activité d'assistance en escale retenue dans les comptes analytiques ne correspond pas à la définition donnée par la directive européenne 96/67 du 15 octobre 1996 qui impose une séparation comptable de cette activité et qui est antérieure à la rénovation de la comptabilité analytique d'ADP.

S'il est indispensable qu'ADP améliore la mesure de ses coûts, il reste que le coût du service rendu n'est pas toujours une référence économique satisfaisante. Les redevances sur les concessionnaires privés de services et commerces dans les aéroports ont économiquement pour objet de prélever une partie de la rente qu'ils tirent d'emplacements privilégiés. Elles dépassent le strict coût du service rendu par ADP en autorisant l'occupation de son domaine public. De plus, cette rente peut différer selon les opérateurs en fonction de leurs propres coûts, ce qui peut justifier des taux de redevances différents, y compris pour une même concession, peu conciliables avec le principe de non discrimination.

En outre, l'article R. 224-1 permet difficilement de moduler les redevances en fonction des coûts externes imputables aux utilisateurs des services d'ADP, par exemple les nuisances sonores ou la congestion du trafic occasionnée par les

⁽⁴⁶⁾ Cour des Comptes, Rapport public 2002, Deuxième partie – Observations des juridictions financières, pp. 389-436.

mouvements d'avions en heure de pointe. Or un tel mode de tarification qui pourrait être économiquement justifié est déjà appliqué pour le bruit à l'atterrissage.

D'après la Cour, il conviendrait aussi que l'établissement public traite plus rigoureusement les autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Ces réformes supposent d'améliorer sensiblement le système d'information de gestion. Du reste, les activités d'ADP hors de ses missions de base posent aussi des problèmes qui devront être résolus rapidement. La concession d'espaces commerciaux est une source de revenus qui pourrait être mieux exploitée tandis que l'assistance en escale est un foyer de pertes préoccupantes qui amputent les ressources affectées au développement des infrastructures aéroportuaires. Les activités exercées au-delà du périmètre statutaire d'ADP, notamment à l'étranger, réduisent aussi ces ressources dans l'immédiat avec des perspectives aléatoires de bénéfices futurs et dans des conditions juridiquement discutables.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la compagnie FedEx bénéficie de conditions d'implantation à Roissy-CDG particulièrement avantageuses. Le protocole d'accord concernant l'implantation du transporteur à Roissy, signé le 30 décembre 1996 entre ADP et la société *Federal Express Corporation*, offre à FedEx des opportunités de développement si avantageuses et exclusives que l'on peut s'interroger sur les marges d'exploitation qui demeurent à Roissy. ADP a consenti à FedEx, jusqu'au 31 décembre 2004, une option exclusive sur une réserve foncière d'un périmètre de 14,42 hectares, en vue d'une extension future. Durant cette période, ADP s'interdit de commercialiser les terrains à des tiers. A compter du 1^{er} janvier 2005, ADP aura toute liberté pour commercialiser les terrains, mais consent à FedEx un droit de propriété (droit de premier refus) sur ces terrains. On peut se demander si le maintien des clauses dont bénéficie FedEx est compatible avec une politique d'aménagement du territoire. Le Gouvernement doit se positionner sur cette question, de même que sur l'engagement de faire passer l'abattement sur le fret de 50 % à 0 %.

Les réflexions sur ADP portent aussi sur son statut, qui présente un caractère d'exception en comparaison des principales plates-formes mondiales. Établissement public *sui generis* créé en 1945, ADP dispose d'un statut dont la singularité et l'obsolescence ont souvent été soulignés. Si certaines modifications réglementaires ont déjà été introduites par décret en septembre 2002⁽⁴⁷⁾ et si l'établissement a récemment élaboré un plan d'entreprise et adopté une nouvelle organisation des services afin d'accroître leur réactivité et leur efficacité, votre Rapporteur spécial se réjouit de l'évolution annoncée du statut d'ADP. Un processus d'évolution des statuts pourrait ainsi permettre de **transformer – par la voie législative – l'établissement public en société anonyme**, sans que soient nécessairement remis en cause ses missions de service public, le statut de ses personnel, son périmètre d'activité ou le caractère majoritairement public de la structure de son capital. Restera, ensuite, à évaluer la valorisation d'ADP dans le cadre d'une éventuelle opération d'ouverture du capital.

⁽⁴⁷⁾ Décret n° 2002-1171 du 17 septembre 2002 portant modification de certaines dispositions du code de l'aviation civile relatives à Aéroports de Paris. Ce décret a notamment clarifié les pouvoirs du conseil d'administration et assoupli l'encadrement administratif des activités de l'établissement public.

RÉSULTATS D'AÉROPORTS DE PARIS EN 2001 ET 2002

(en millions d'euros)

	2001	2002	Variation (en %)
Chiffre d'affaires	1.355,9	1.413,5	4,2
Valeur ajoutée	943,7	952,7	1,0
Excédent brut d'exploitation	441,2	436,1	- 1,2
Bénéfice courant avant impôt	81,3	130,2	60,1
Capacité d'autofinancement	318,5	301,4	- 5,4
Capitaux propres et provisions	1.650,8	1.751,6	6,1
Dettes à long et moyen termes	1.714,9	2.009,3	17,2
Investissements	546,6	629,1	15,1
Effectif au 31/12/2000	8.273	8.096	NSP
RATIOS			
Excédent brut d'exploitation / chiffre d'affaires	33,0 %	31,0 %	
Dettes long et moyen termes / capitaux propres et provisions	1,04	1,15	
Autofinancement / investissements	58 %	48 %	
Investissements / excédent brut d'exploitation	1,24	1,44	
Dettes long et moyen termes / autofinancement	5,4	6,7	

Source : Aéroports de Paris

S'agissant des résultats d'ADP, le mouvement de consolidation progressive se poursuit, comme en témoigne le tableau ci-dessus. Avec 71,4 millions de passagers commerciaux accueillis en 2002, ADP a connu une hausse d'activité de 0,7 % par rapport à l'exercice précédent. La croissance moyenne sur les cinq dernières années a été de 3,5 %. Les mouvements d'avions commerciaux (709.197 en 2002) ont diminué 2,9 % par rapport à 2001. Cette atonie de l'activité en 2002 est la conséquence de facteurs déjà apparents à la fin de l'année 2001 : crise du 11 septembre, difficultés d'Air Lib, concurrence du TGV, guerre en Irak, ou encore épidémie du SRAS.

ÉVOLUTION DU TRAFIC SUR AÉROPORTS DE PARIS EN 2002 ET 2003

	2002		2003
	Résultats 2002	Variation 2002/2001 <i>(en %)</i>	Variation 1 ^{er} semestre 2003 / 1 ^{er} semestre 2002 <i>(en %)</i>
Mouvements commerciaux <i>(en milliers)</i>	709	- 2,9	- 1,4
Intérieur	208	- 7,7	- 9,4
Union européenne	298	- 2,8	3,2
International (hors UE)	203	2,3	0,6
Tonnage atterri commercial <i>(en milliers de tonnes)</i>	32.569	- 0,9	- 1,3
Passagers commerciaux <i>(en milliers)</i>	71.531	0,7	- 3,8
Intérieur	18.327	- 3,8	- 6,3
Union européenne	22.562	1,2	- 0,7
International (hors UE)	30.568	3,3	- 4,8
Transit direct	73	- 1,7	N.S.
Fret commercial et poste <i>(en milliers de tonnes)</i>	1.751	2,6	<i>[non communiqué]</i>
Intérieur	178	- 5,3	
International	1.573	3,8	

Source : Aéroports de Paris

En 2003, le trafic total traité par les plates-formes parisiennes devrait régresser, tant pour les passagers que pour les mouvements (- 2,5 %). À partir de 2004, le trafic devrait renouer avec la croissance. Toutefois, les prévisions à moyen terme sont en retrait par rapport aux estimations faites les années précédentes.

C'est pourquoi il est nécessaire qu'ADP poursuive le développement des capacités d'accueil du trafic tout en adaptant le rythme de ses investissements annuels aux données conjoncturelles. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les investissements de capacité envisagés sur la période 2003-2007 conduiraient à un niveau de dépenses de 1,575 milliard d'euros (en valeur 2003), hors frais d'études et de surveillance des travaux. Ce développement doit surtout porter sur l'aéroport de Roissy-CDG. Ainsi, les péninsules 1 et 2 de l'aérogare 2F ont été respectivement mises en service en 1998 et 1999 et permettent d'accueillir au total 10 millions de passagers. La réalisation du satellite de l'aérogare 2A a permis début 1999 d'augmenter la capacité des installations de un million de passagers. L'extension du terminal 3 (anciennement T9) a été achevée fin 2001 : ce terminal offre une capacité d'accueil supplémentaire de 1,5 million de passagers supplémentaires, portant ainsi à 3,5 millions de passagers la capacité de cette aérogare. De plus, l'aérogare 2E a été ouverte en juin 2003 : d'une capacité initiale de 6 millions de passagers, ce terminal pourra accueillir à terme 9 millions de passagers annuels. L'aérogare 2E constitue désormais, avec l'aérogare 2F, un ensemble cohérent permettant de traiter efficacement le trafic de correspondance de la compagnie Air France et de ses alliés. En complément, il est envisagé de construire un satellite dit « S3 », qui sera dédié à l'embarquement et conçu pour

pouvoir traiter un grand nombre de passagers en correspondance. Enfin, le projet de rénovation de l'aérogare 1 de CDG, indispensable, pour remédier à la vétusté des organes techniques et à la saturation chronique des installations, est entré dans sa phase active en 2001, les travaux devant durer jusqu'en 2007.

b) La fin du débat sur le troisième aéroport parisien ?

On rappellera qu'à l'issue du débat mené dans le cadre de la démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international, l'implantation d'un nouvel aéroport à Chaulnes (Somme) avait été envisagée⁽⁴⁸⁾. M. Gilles de Robien, n'estimant pas satisfait le débat public qui avait conduit à ce choix, en raison notamment d'une concertation insuffisante avec les élus, avait choisi de remettre à plat le dossier de la construction d'une troisième plateforme aéroportuaire en région parisienne.

L'Assemblée nationale s'est saisie de l'ensemble du dossier de la desserte aéroportuaire du grand bassin parisien et la mission d'information de la commission des affaires économiques a rendu son rapport sur l'avenir du transport aérien français et la politique aéroportuaire⁽⁴⁹⁾. Cette mission a formulé une série de 21 propositions, qui, si elles n'étaient pas mises en œuvre, conduiraient le gouvernement à « *prendre des mesures conservatoires sur un ou des sites nouveaux permettant la construction de plates-formes aéroportuaires complémentaires* »⁽⁵⁰⁾. Elle a notamment estimé nécessaire de placer la problématique environnementale au cœur de la politique de développement durable du transport aérien et de mettre en place une politique aéroportuaire de long terme permettant de gérer la croissance prévisionnelle du trafic, « *l'amélioration du cadre de vie des riverains [devant] aujourd'hui, et avant toute autre décision, constituer un objectif prioritaire pour les pouvoirs publics et les autorités aéroportuaires* »⁽⁵¹⁾. Le ministre des transports a indiqué que le gouvernement compte étudier attentivement ces propositions, qui pourraient permettre de réduire les nuisances autour des aéroports parisiens, de rééquilibrer le développement du trafic au profit d'aéroports secondaires de la région francilienne et des aéroports régionaux et d'améliorer la complémentarité entre le transport aérien et le transport ferroviaire à grande vitesse.

⁽⁴⁸⁾ On rappellera, pour mémoire, que des hypothèses de saturation prévisible à horizon 2015-2020 avaient conduit à inscrire dans les schémas multimodaux de services collectifs de transport, approuvés par décret du 18 avril 2002, la nécessité d'un nouvel aéroport pour répondre d'ici 2020 aux besoins de desserte aérienne de la région Île-de-France et des régions voisines. Sur la base de la décision du 22 février 2002 du Gouvernement précédent de retenir le site de Chaulnes, un arrêté préfectoral avait même pris en considération un territoire de 10.000 hectares à l'intérieur duquel un sursis à statuer pouvait être opposé à toutes demandes de construction. L'ancien ministre des Transports, Monsieur Jean-Claude Gayssot, avait promis de limiter le nombre annuel de passagers à Roissy à 55 millions, alors que l'aéroport (qui reçoit aujourd'hui 48 millions de passagers par an) a été conçu pour en recevoir au moins 80 millions.

⁽⁴⁹⁾ Doc. AN n° 1016 (Rapport d'information présenté par M. Yannick Favennec, Rapporteur, en conclusion des travaux de la mission d'information de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire présidée par M. François-Michel Gonnot), juillet 2003.

⁽⁵⁰⁾ Rapport précité, p. 211.

⁽⁵¹⁾ Idem

3.- La desserte régionale, outil d'aménagement du territoire

a) Les crédits aériens du FIATA augmentent de 75 % en 2004

Outil privilégié de l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire, les subventions du chapitre 01 du FIATA passent de 16 millions d'euros en 2003 à 28 millions d'euros en 2004.

Les dépenses prévisionnelles au titre des conventions signées en 2003 et antérieurement à 2003 comprennent le versement des soldes des conventions antérieures à l'année 2002 (pour 3 millions d'euros) ainsi que la totalité des acomptes exigibles en 2004 au titre des conventions en cours (pour 12,46 millions d'euros). Les soldes de la deuxième année d'exploitation des conventions signées en 2002 et 2003 et exigibles en 2004 sont estimées à 3,02 millions d'euros. Au total, le montant des dépenses prévisionnelles au titre des conventions signées en 2003 et antérieurement à 2003 est de 18,42 millions d'euros.

FIATA 2004 – DÉPENSES PRÉVISIONNELLES AU TITRE DES CONVENTIONS EN COURS

(en millions d'euros TTC)

	Début d'exploitation	Acomptes	Soldes (2003)
Agen – Paris	06/06/2002	0,86	0,24
Aurillac – Paris	07/04/2002	0,93	0,25
Bergerac – Paris	13/05/2002	0,29	0,09
Béziers – Paris	01/10/2002	2,16	0,59
Brive – Paris	31/03/2002	–	0,03
Brest – Ouessant	01/10/2002	0,11	0,02
Castres – Paris	13/05/2002	1,04	0,27
Castres / Rodez / Lyon	30/06/2002	0,45	0,12
Cherbourg – Paris	15/03/2002	0,41	0,10
Épinal – Paris	29/03/2002	–	0,02
La Rochelle – Paris	15/07/2002	0,20	0,11
Le Puy – Paris	14/01/2002	0,42	0,11
Lorient – Lyon	01/10/2002	1,03	0,26
Périgueux – Paris	11/02/2002	1,00	0,27
Tours – Lyon	16/09/2002	0,43	0,12
Cayenne – St Georges	01/06/2002	0,54	0,14
Cayenne – Maripasoula	01/06/2002	0,65	0,16
Cayenne – Saül	15/07/2002	0,14	0,03
St-Pierre-et-Miquelon	01/01/1998	1,80	0,09
Total		12,46	3,02

Les conventions relatives aux liaisons aériennes Épinal–Paris et Brive–Paris ont, par ailleurs, été résiliées par la société *AirLinair*. Le transporteur a exploité la liaison Épinal–Paris jusqu’au 23 juin 2003. La résiliation de la convention relative à la liaison Brive–Paris prendra effet à compter du 17 décembre 2003. Les appels d’offres lancés au titre de ces liaisons ont respectivement été publiés au *Journal officiel des Communautés européennes* le 1^{er} juillet 2003 pour la liaison Épinal–Paris, et le 26 août 2003 s’agissant de la liaison Brive–Paris. La participation du FIATA relative à l’exploitation en 2004 de ces deux liaisons est donc estimée au titre des conventions nouvelles.

S’agissant des dépenses nouvelles de 2004, la participation du FIATA a été, en outre, envisagée et sollicitée pour onze liaisons. D’après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial et sous réserve que soient confirmées la disponibilité budgétaire pour l’année 2004 – permettant la prise en charge de ces liaisons et leur éligibilité –, les besoins sont à ce jour évalués à 9,2 millions d’euros.

**ESTIMATIONS DEPENSES NOUVELLES : BESOINS
ANNEE 2004 ACOMPTES**

(en millions d’euros TTC)

Rennes – Mulhouse	1,5
Dijon – Clermont-Ferrand	0,4
Brive – Paris	0,4
Epinal – Paris	0,4
Bourges – Lyon	0,4
Carcassonne – Paris	1,0
Toulon – Lyon	0,6
Angoulême – Lyon	0,4
Total	5,1

Projets en cours de discussion et d’examen et, le cas échéant, à soumettre à un prochain comité de gestion : Roanne – Paris, Avignon – Clermont-Ferrand, Nîmes – Paris	4,1
Total	9,2

Les dépenses prévisionnelles du FIATA pour 2004 s’établissent ainsi à environ 27,65 millions d’euros. Compte tenu des modalités d’engagement juridique des dépenses de l’État, ces dépenses nécessitent un montant prévisionnel d’engagements financiers de 30 millions d’euros assurés à hauteur de 2,2 millions d’euros par le report de gestion de l’exercice 2003, et de 28 millions d’euros au titre de la dotation prévisionnelle pour 2004.

b) La situation toujours tendue des plates-formes de province

Après le choc du 11 septembre 2001 et un recul de 3,3 % en 2001, le trafic total de passagers aériens des dix principaux aéroports régionaux français accuse une nouvelle baisse de 3,4 % en 2002. Ce résultat se démarque de celui de l'ensemble du trafic français qui a connu, quant à lui, une évolution légèrement positive.

**TRAFIC PASSAGERS ET FRET DES PRINCIPAUX AÉROPORTS
DE PROVINCE EN 2001 ET 2002**

Aéroports	Trafic passagers		Évolution (en %)	Trafic fret (en tonnes)		Évolution (en %)
	2001	2002		2001	2002	
Nice-Côte d'Azur	9.004.340	9.206.240	2,2	24.356	23.512	- 3,5
Lyon-Saint Exupéry	6.108.607	5.778.224	- 5,4	124.928	130.644	4,6
Marseille-Provence	5.932.029	5.457.443	- 8	40.553	40.760	0,5
Toulouse-Blagnac	5.244.402	5.337.786	1,8	49.983	45.105	- 9,8
Bâle-Mulhouse	3.534.475	3.056.964	- 13,5	113.461	79.767	- 29,7
Bordeaux-Mérignac	3.077.658	2.932.779	- 4,7	29.818	21.547	- 27,7
Strasbourg-Entzheim	2.114.592	2.018.442	- 4,5	17.613	17.552	- 0,3
Nantes-Atlantique	1.979.236	1.875.747	- 5,2	37.801	36.115	- 4,5
Montpellier-Méditerranée	1.546.213	1.565.755	1,3	2.764	2.831	2,4
Lille-Lesquin	970.391	923.148	- 4,9	36.504	38.712	6
Total	39.511.943	38.152.528	- 3,4	477.781	436.545	- 8,6

Source : Direction générale de l'aviation civile.

Malgré le repli du trafic en 2002, le chiffre d'affaires de ces plates-formes est en augmentation des + 9,5 % par rapport à 2001 du fait, d'une part, des revalorisations des taux des redevances aéronautiques et, d'autre part, de la progression du produit de la taxe d'aéroport suite au renforcement des mesures dans le domaine de la sûreté⁽⁵²⁾. Ce chiffre d'affaires global s'élève à près de 494 millions d'euros. Mais, les charges d'exploitation, qui se sont établies à 552 millions d'euros, ont progressé de 8,6 % par rapport à 2001. Cette progression reste inférieure à celle du chiffre d'affaires. Cela s'explique par l'augmentation de 19,6 % des charges externes en raison de l'augmentation des coûts de sous-traitance pour les missions de sûreté, par la progression des autres charges résultant de l'abandon des créances douteuses sur certaines compagnies dont Air Lib et par l'incidence des 35 heures sur les charges de personnel. Ainsi, du fait d'une hausse des charges plus faible que celle du chiffre d'affaires, le résultat net global de l'exercice, tout en

⁽⁵²⁾ Le produit de la taxe d'aéroport représente aujourd'hui pour les principaux aéroports régionaux métropolitains leur première source de revenus aéronautiques, à hauteur de 40 %, devant la redevance passagers. Pour les dix aéroports concernés, il s'est élevé à 100 millions d'euros en 2002 contre 56 millions d'euros en 2001.

restant négatif, s'améliore, passant de -5,2 millions d'euros à -0,4 millions d'euros.

c) La desserte de la Corse

Depuis 1991, l'organisation des transports aériens entre la Corse et la métropole relève de la compétence de la collectivité territoriale de Corse. Pour assurer le principe de continuité territoriale, la collectivité de Corse impose des obligations de service public sur certaines liaisons aériennes, et peut également établir un régime d'aides individuelles à caractère social pour certaines catégories de passagers. Ainsi, des obligations de service public sont imposées sur un certain nombre de liaisons entre la Corse et la métropole⁽⁵³⁾, exploitées notamment par Air France⁽⁵⁴⁾, la Compagnie Corse Méditerranée (en partage de code avec Air France) et Air Littoral⁽⁵⁵⁾. Ces obligations définissent les conditions dans lesquelles doivent être exploitées les liaisons en termes de continuité, régularité, capacité, type d'appareil, fréquences et tarifs.

S'agissant des liaisons entre Paris (Orly) et la Corse, la collectivité territoriale de Corse a lancé en avril 2002 des appels d'offres pour le renouvellement, pour une durée de trois ans à partir du début de la saison aéronautique d'hiver 2002/2003, des délégations de service public pour l'exploitation des liaisons reliant Orly à Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari. L'Assemblée de Corse a délibéré le 26 septembre 2002 sur le choix des délégataires de service public, mais cette délibération a été annulée le 28 octobre 2002 par le tribunal administratif de Bastia. La collectivité territoriale de Corse s'était alors pourvue en cassation auprès du Conseil d'État. En conséquence de ces difficultés, et dans le souci de ne pas interrompre les quatre liaisons aériennes entre Paris et la Corse, l'Assemblée de Corse a instauré un dispositif d'aides à caractère social au bénéfice de certaines catégories de passagers des liaisons entre Orly, d'une part, Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari, d'autre part, jusqu'à la décision du Conseil d'État. Le Conseil d'État a, le 14 mars 2003, annulé l'ordonnance du 28 octobre 2002 du tribunal administratif de Bastia, d'une part, ainsi que la délibération de l'Assemblée de Corse du 26 septembre 2002 en tant qu'elle attribue à la société Air Lib la desserte de la liaison Paris – Figari, d'autre part.

L'Assemblée de Corse a tiré les conséquences de la décision du Conseil d'État et a confirmé en mars 2003 la désignation comme délégataire de service public du groupement constitué par la compagnie Air France et la Compagnie Corse Méditerranée (CCM) pour les liaisons Paris–Ajaccio et Paris–Bastia. L'exploitation sans subvention de la liaison Paris – Calvi par le groupement Air France/CCM a été actée.

S'agissant de la liaison Paris – Figari, l'Assemblée de Corse a lancé un nouvel appel d'offres, pour une délégation de service public d'une durée de deux ans, à compter du début de la saison aéronautique d'hiver 2003/2004 et dont l'échéance coïncidera avec celle des délégations de service public relatives à Ajaccio et Bastia. À la date de la rédaction de cette note, le choix du délégataire de service

(1) En application des dispositions de l'article 4 du règlement du Conseil n° 2408/92 du 23 juillet 1992.

(2) Délégations de service public sur Paris-Ajaccio, Paris-Bastia et Paris-Calvi.

(55) Un appel d'offre est en cours pour conclure une délégation de service public à partir du 26 octobre 2003 : un dispositif d'aides sociales a été établi sur cette liaison jusqu'à cette date.

public n'est pas encore effectué. Dans l'attente de l'aboutissement de cette procédure, la liaison Paris – Figari est exploitée par Air Littoral depuis le 6 février 2003, dans le cadre du dispositif des aides sociales.

En matière tarifaire, les obligations de service public imposent un plein tarif maximum de 115 euros (porté à 135 euros pendant les vacances scolaires d'été), ainsi qu'un tarif maximum de 74 euros (92 euros pendant les vacances scolaires) pour certaines catégories de passagers (les jeunes de moins de 25 ans, les étudiants âgés de moins de 27 ans, les personnes âgées de plus de 60 ans, les familles – au moins deux personnes de la même famille voyageant ensemble –, ainsi que les passagers ayant leur résidence principale en Corse).

4.– La place singulière de l'outre-mer

Parce que l'outre-mer occupe une place à part dans la République et que la solidarité nationale doit s'exercer pleinement, le secteur aérien fait l'objet d'un traitement particulier et bénéficie, depuis quelques années, de mesures plus spécifiques.

a) La valorisation de la desserte des territoires et pays d'outre-mer

L'arrêt des vols d'Aérolyon, puis ceux d'Air Lib en février 2003, a entraîné une diminution du nombre de transporteurs exploitant les liaisons entre la métropole et les collectivités d'outre-mer, en particulier les Antilles et la Réunion. Estimant que la situation des liaisons entre les collectivités d'outre-mer et la métropole n'était pas satisfaisante, en particulier pour les résidents de ces collectivités, le Gouvernement a pris des dispositions permettant de mieux garantir cette desserte.

On rappellera, au préalable, qu'afin de garantir dans la durée et de façon stable les liaisons entre la métropole et les collectivités d'outre-mer, le Gouvernement a instauré, depuis le 1^{er} septembre 2002, le « *passport mobilité* ». Cette mesure concerne la prise en charge des frais induits par les déplacements entre les collectivités d'outre-mer (y compris la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte et Wallis-et-Futuna) et la métropole pour les étudiants, ainsi que les jeunes en mobilité professionnelle ou à la recherche d'un premier emploi.

Par ailleurs, la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, dont l'amélioration de la desserte de l'outre-mer est une des composantes principales, prévoit notamment la participation de l'État au financement d'un **dispositif destiné à faciliter la mobilité des résidents des collectivités d'outre-mer** et qui leur permettra de bénéficier d'une réduction du prix du billet pour leurs déplacements entre la collectivité et la métropole. Il est proposé de financer ce mécanisme dans le présent projet de loi de finances ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁶⁾ Voir le commentaire de l'article 53, rattaché.

En outre, la loi de programme pour l'outre-mer prévoit, notamment dans les collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, l'exonération de charges patronales de sécurité sociale pour les salariés des entreprises de transport aérien concourant à la desserte de l'outre-mer. L'exonération est également applicable dans les quatre départements d'outre-mer. La loi instaure un dispositif d'évaluation triennal, portant sur les effets de ces dispositions, notamment en terme de création d'emplois. Les conclusions de cette évaluation, transmises au Parlement, peuvent amener à revoir les niveaux d'exonération.

S'agissant de la Polynésie française, la desserte régulière avec la métropole était assurée en 2001 par Air France, Air Lib et Corsair, avec une escale à Los Angeles ou Oakland, mais sans changement d'appareil. Le trafic s'est élevé à environ 161.00 passagers. À la suite de l'arrêt par Air Lib de sa desserte de la Polynésie française en avril 2002, Air Tahiti Nui, compagnie détenue à 54,6 % par le territoire de la Polynésie française, a commencé l'exploitation de ses vols vers Paris début mai 2002, à raison de trois fréquences par semaine. Corsair ayant également interrompu sa desserte de la Polynésie fin mars 2003, Air Tahiti Nui a acquis deux nouveaux appareils et exploite à la saison d'été 2003 cinq fréquences par semaine vers Paris. Air France conserve, quant à elle, son programme de trois fréquences hebdomadaires. Le trafic entre la Polynésie et la métropole s'est élevé en 2002 à 155.900 passagers, en diminution de 3,4 % par rapport à 2001.

Quant à la desserte de la Nouvelle-Calédonie, elle était assurée, depuis avril 2001 (date de la fin d'exploitation de la liaison par AOM) par Air France, *via* Tokyo, à raison de cinq fréquences par semaine. Depuis début avril 2003, Air Calédonie International remplace Air France sur le tronçon Tokyo - Nouméa, à raison de cinq fréquences hebdomadaires, en complément de la desserte qu'elle exploite déjà sur Osaka (deux fréquences par semaine). Air Calédonie International est une société anonyme dont le principal actionnaire est la Nouvelle-Calédonie à hauteur de 50,3 %. Cette substitution d'Air Calédonie International à Air France repose sur un accord de partenariat entre les deux compagnies, prévoyant notamment une exploitation en partage de code entre Tokyo et Nouméa et entre Osaka et Nouméa, ainsi que la mise en correspondance des vols d'Air Calédonie International avec ceux d'Air France vers Paris. Le trafic d'Air France entre Paris et Nouméa, *via* Tokyo, est en légère augmentation passant de 61.500 passagers enregistrés au cours de l'exercice 2001/2002 à 63.582 passagers pour l'exercice 2002/2003.

b) Les plateformes d'outre-mer ont subi le choc du 11 septembre

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'activité et la situation financière des principaux aéroports d'outre-mer – comme ceux de province – présentent des résultats qui restent tendus et une activité qui demeure affectée par le choc du 11 septembre 2001.

Après la chute du trafic de 6,8 % en 2001, le trafic des passagers totaux connaît à nouveau une baisse significative en 2002 de – 3,1 %, équivalente à celle des principaux aéroports régionaux de métropole. Le recul du trafic touche particulièrement les plateformes des Antilles et de la Guyane, qui subissent les effets

des difficultés des compagnies Air Lib et Air Guadeloupe. En Polynésie française, la baisse globale est liée à la baisse du trafic long courrier résultant notamment de la suppression d'un grand nombre de vols charters à destination de Los Angeles et au retrait de la compagnie Air Lib en mars 2002. La légère baisse de trafic à La Réunion correspond essentiellement à l'arrêt des activités d'Aérolyon en avril 2002, à la réduction des vols d'Air Lib à partir de septembre 2002 et à une baisse du trafic avec Madagascar. Les résultats positifs de l'aéroport de Nouméa s'expliquent par la croissance soutenue des activités de Qantas et Air New Zealand.

Quant au trafic de fret avionné, il affiche un net repli, supérieur à celui des principaux aéroports de métropole. Le tableau ci-dessous présentent les résultats de trafic en 2001 et 2002.

TRAFIC PASSAGERS ET FRET OUTRE-MER EN 2001 ET 2002

Départements	Passagers totaux				Trafic Fret (en tonnes)			
	2001	2001/2000 (en %)	2002	2002/2001 (en %)	2001	2001/2000 (en %)	2002	2002/2001 (en %)
– Pointe-à-Pitre	1.896.04 4	– 10,4	1.805.42 0	– 4,8	18.288	8	15.683	– 14,2
– Fort-de-France	1.624.19 7	– 9	1.518.17 5	– 6,5	15.896	0,9	14.140	– 11
– Saint-Denis	1.453.12 8	– 2,6	1.450.34 5	– 0,2	26.839	1,9	27.000	0,6
– Cayenne	408.964	– 10,6	386.972	– 5,4	6.180	– 14,1	6.689	8,2
<i>Territoires</i>								
– Tahiti (1)	2.029.04 5	– 4,1	2.001.82 8	– 1,3	12.866	2,4	12.839	– 0,2
– Nouméa Tontouta	349.093	– 3,8	357.830	2,5	5.072	– 3,5	5.112	0,8
Total	7.760.47 1	– 6,8	7.520.57 0	– 3,1	85.141	+ 1,3	81.463	– 4,3

(1) aéroports de Tahiti Faa'a, Bora Bora et Raiatea et Rangiroa.

Source : Direction générale de l'aviation civile.

En l'absence de données financières (même provisoires) pour l'aéroport de Tahiti-Faa'a, votre Rapporteur spécial constate, pour les autres plates-formes aéroportuaires d'outre-mer, que, si le total des produits d'exploitations (122,3 millions d'euros) est en augmentation de 8,9 % par rapport à 2001, cette hausse s'explique en partie par l'augmentation des coûts de sûreté et de sécurité répercutés sur la taxe d'aéroport et les subventions au FIATA.

c) Un mode de financement inacceptable dans les TOM

Outre le fait que la réglementation européenne relative aux transports aériens ne s'applique pas à ces territoires, les dessertes aériennes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française présentent la particularité de faire l'objet d'un partage de compétences entre l'État et les autorités locales. En effet, le législateur organique⁽⁵⁷⁾ a transféré aux autorités locales des compétences en matière de desserte aérienne, sauf pour les dessertes entre ces territoires et les autres points du territoire de la République, pour lesquelles l'État reste compétent. En conséquence,

(2) Lois organique du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie exercent désormais la tutelle économique des compagnies aériennes basées dans leurs territoires respectifs.

Votre Rapporteur spécial entend soulever la situation anormale du financement des aéroports d'État en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Dans les départements d'outre-mer, le dispositif de financement des missions de lutte contre l'incendie des aéronefs, de prévention du péril aviaire et de sûreté est identique à celui de métropole. En revanche, sur les aéroports de Tahiti et de Nouméa, ces dépenses sont intégralement couvertes par des subventions du FIATA, en l'absence de taxe d'aéroport.

On rappellera brièvement que, suite à l'arrêt du Conseil d'État du 20 mai 1998, à la loi n° 98-1171 du 18 décembre 1998 relative à l'organisation de certains services au transport aérien et à la loi de finances pour 1999, l'exécution des missions de lutte contre l'incendie des aéronefs, de péril aviaire, de sûreté et de contrôle environnemental relève des exploitants d'aérodromes en application de l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile, qui a été étendu à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, un financement de nature fiscale a été mis en place, constitué, pour les plates-formes de métropole et des départements d'outre-mer, de la taxe d'aéroport perçue au profit des exploitants et de ressources du FIATA (qui est alimenté par une fraction de la taxe de l'aviation civile).

Dans les territoires d'outre-mer, **ni la taxe d'aéroport, ni la taxe de l'aviation civile ne sont prélevées, la fiscalité y relevant *a priori* de la compétence des gouvernements territoriaux. Or, ceux-ci n'ont pas institué de taxes similaires. En l'absence d'autre ressource, le financement des missions précitées est aujourd'hui assuré, pour les aéroports relevant de l'État, par des subventions du FIATA.**

Le tableau ci-après détaille les subventions versées en la matière pour les aéroports d'État implantés en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

**SUBVENTIONS VERSEES AUX AEROPORTS D'ETAT IMPLANTES EN
NOUVELLE-CALÉDONIE ET EN POLYNÉSIE FRANÇAISE**

(en milliers d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003
Nouméa-La Tontouta	181	556	1.109	1.083	935
Tahiti-Faa'a, Bora-Bora, Rangiroa, Raiatea	445	1.451	1.503	4.612	4.964
Total subventions du chapitre 6 du FIATA	2.301	6.601	9.662	31.006	33.293
<i>Part des subventions attribuées aux aéroports de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française sur le total des subventions accordées sur le FIATA pour la sûreté et la sécurité</i>	27 %	30 %	27 %	18 %	18 %

Source : Direction générale de l'aviation civile

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, ces subventions sont encore appelées à croître en 2004, puisque les données prévisionnelles dont il est fait état tablent sur une subvention de 5,4 millions d'euros pour l'aéroport de Tahiti et de 1,3 million d'euros pour celui de Nouméa.

Le Conseil d'État est saisi d'une demande d'avis sur les modalités de mise en œuvre d'une fiscalité équivalente à la taxe d'aéroport sur les aéroports d'État des territoires d'outre-mer. La mise en place d'une telle fiscalité a pour objectif de permettre d'assurer la majeure partie du financement de l'exécution des missions considérées sur ces plates-formes. Dans l'hypothèse où une taxe d'aéroport serait instituée pour ces aéroports en 2004, taxe qui pourrait être soumise au même taux plafond qu'en métropole, son produit potentiel permettrait de couvrir intégralement les coûts des missions concernées. Son taux pourrait être de l'ordre de 7,80 euros en Polynésie française et de 7,20 euros en Nouvelle-Calédonie.

5.– Le transport aérien dans la voie de la décentralisation

a) Les acquis de la loi sur la démocratie de proximité

On rappellera que la loi sur la démocratie de proximité⁽⁵⁸⁾ a ouvert une expérimentation de transfert des compétences de l'État en matière d'aménagement et d'exploitation de plates-formes aéroportuaires au bénéfice de collectivités territoriales volontaires. Tous les aéroports civils de l'État peuvent potentiellement faire l'objet d'un transfert, la délimitation du champ de la décentralisation étant renvoyée à une convention signée entre la collectivité bénéficiant du transfert et l'État. Du reste, toute collectivité territoriale peut se porter candidate à l'expérimentation. Enfin, les concessions d'exploitation venant à échéance durant l'expérimentation sont prorogées au-delà de l'échéance de l'expérimentation.

(1) Article 105 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité.

Jusqu'à présent, six collectivités ont fait connaître, sous des formes diverses, leur intérêt pour une telle démarche. Il s'agit des régions Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Guadeloupe et de la Réunion ainsi que du département de la Manche. Dans la pratique, aucune expérimentation n'a été engagée.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, sur les 186 aérodromes civils qui ont été créés – pour des raisons historiques – par l'État, 42 ont été pris en charge au cours de ces vingt dernières années par des collectivités locales suivant la procédure dite de « *mutation domaniale* ». Une telle procédure a encore récemment été mise en œuvre avec le département de l'Isère pour l'aéroport de Grenoble-Saint-Geoirs. En outre, la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a transféré à la collectivité territoriale Corse la compétence et le patrimoine relatif aux aéroports d'Ajaccio, Bastia, Figari et Calvi.

En dehors des quatorze plates-formes relevant d'Aéroports de Paris, l'État assure donc encore aujourd'hui la responsabilité, en tant qu'autorité concédante, du développement, de l'aménagement et de l'exploitation de 126 aérodromes de toute taille dont la plupart a une vocation régionale ou locale. Par ailleurs, la grande majorité de ces plates-formes est financièrement portée par les collectivités territoriales qui sont, de fait, les mieux placées pour apprécier l'équilibre entre les choix de développement de l'aéroport et les retombées économiques locales susceptibles d'en être attendues.

b) Les perspectives du projet de loi de décentralisation

Dans ce contexte et d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le Gouvernement souhaite poursuivre le processus de décentralisation des aéroports à vocation régionale et locale, en le finalisant et en l'encadrant. A cet égard, l'actuel projet de loi de décentralisation propose de retenir le cadre suivant : **les plates-formes aéroportuaires jouant un rôle structurant dans la desserte aérienne du territoire, notamment la desserte internationale, doivent rester de la compétence de l'État.** D'autre part, **l'aménagement, l'entretien et l'exploitation de tous les autres aéroports seraient décentralisés au plus tard le 1^{er} janvier 2007** en s'appuyant sur les volontés exprimées par les collectivités territoriales et en permettant un transfert au bénéfice, éventuellement, de leurs groupements.

De plus, les mutations domaniales opérées avant la date de promulgation de la loi, au profit de collectivités locales, ne devraient pas être remises en cause. Sauf si elles s'y opposent, les collectivités concernées bénéficieraient automatiquement d'un transfert définitif des aérodromes qu'elles ont d'ores et déjà pris en charge. Du reste, tout transfert d'un aéroport emporterait transfert, à titre gratuit et en pleine propriété, des terrains et des biens appartenant à l'État nécessaires à son exploitation, à l'exception des emprises et des installations réservées aux besoins de la défense nationale, de la sécurité civile, de la sécurité de la circulation aérienne et de la météorologie.

Le projet prévoit également que l'État continuerait à assurer les fournitures des services de contrôle de la navigation aérienne. Il resterait le garant de la sécurité ainsi que de la sûreté et les tâches effectuées dans ces domaines par les exploitants des aérodromes demeureraient placées sous son autorité et son contrôle. Enfin, les collectivités auraient toute liberté pour choisir les exploitants des plates-formes qui leur sont transférées.

[2^{ème} partie du rapport](#)

N° 1110-24 – Rapport sur le projet de loi de finances pour 2004 – Transports aériens
(M. Charles de Courson)