



N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 37

TRANSPORTS

TRANSPORTS AÉRIENS ; MÉTÉOROLOGIE

CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Rapporteur spécial : M. CHARLES DE COURSON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– LE BUDGET DES TRANSPORTS AÉRIENS ET DE LA MÉTÉOROLOGIE	9
A.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006	9
1.– Le programme <i>Transports aériens</i>	9
a) <i>L'exécution de l'exercice 2005</i>	9
b) <i>L'exécution de l'exercice 2006</i>	9
2.– L'exécution du budget annexe <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	10
a) <i>L'exécution des recettes du budget annexe</i>	10
b) <i>L'exécution des dépenses : une diminution des reports en 2006</i>	12
3.– Le programme <i>Météorologie</i> : une consommation totale des crédits	13
B.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	13
1.– Une architecture budgétaire toujours perfectible.....	13
a) <i>Pour un rattachement des crédits de la gendarmerie du transport aérien au programme Transports aériens</i>	14
b) <i>Les autres recommandations du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)</i>	15
2.– La mesure de la performance	16
a) <i>Les indicateurs de performance</i>	16
b) <i>Le pilotage par objectifs à la direction générale de l'aviation civile</i>	17
3.– La situation du patrimoine immobilier de l'aviation civile.....	17
C.– LE BUDGET POUR 2007 : DES EFFORTS DE PRODUCTIVITÉ INSUFFISANTS.....	19
1.– Le programme <i>Transports aériens</i> : une augmentation des dépenses de personnel ..	19
a) <i>L'augmentation des dépenses de personnel</i>	19
b) <i>La stabilité globale des autres dépenses</i>	19
2.– Le budget annexe <i>Contrôle et exploitation aériens</i> pourrait faire davantage d'efforts de productivité	22
a) <i>L'augmentation des recettes de redevances et de la part de la taxe d'aviation civile affectée au budget annexe</i>	23
b) <i>L'augmentation des dépenses d'exploitation</i>	29

3.– Le budget de Météo France	37
<i>a) Une subvention pour charges de service public supérieure à ce qui est prévu dans le contrat d'objectifs 2005–2008.....</i>	37
<i>b) La stagnation des recettes commerciales de l'établissement.....</i>	38
<i>c) La mise en œuvre progressive des recommandations de la Cour des comptes</i>	41
D.– UNE PRESSION FISCALE TOUJOURS CROISSANTE	42
1.– La taxe d'aéroport finance toujours plus de dépenses de sûreté.....	42
<i>a) La fuite en avant des dépenses de sûreté.....</i>	42
<i>b) Une nouvelle augmentation de la taxe d'aéroport est nécessaire</i>	46
<i>c) Le mode de financement des dépenses de sûreté désresponsabilise les gestionnaires d'aéroports</i>	49
<i>d) Réformer le financement des dépenses de sûreté</i>	50
2.– La taxe de solidarité sur les billets d'avion, une exception française	51
<i>a) Un rendement faible.....</i>	51
<i>b) Alors que l'initiative de la France est très peu suivie, cette taxe pénalise le transport aérien français.....</i>	53
II.– LE TRANSPORT AÉRIEN, VECTEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	55
A.– LES COMPAGNIES AÉRIENNES TRADITIONNELLES FACE À LA CONCURRENCE DES COMPAGNIES LOW COSTS	55
1.– Le transport aérien mondial poursuit sa forte croissance, tandis que le trafic intérieur français augmente faiblement	55
<i>a) Le dynamisme du trafic mondial en 2005 et 2006.....</i>	55
<i>b) De bonnes perspectives de croissance pour les années à venir.....</i>	57
<i>c) La situation des compagnies aériennes.....</i>	57
2.– La bonne santé financière du groupe Air France-KLM	59
<i>a) De bons résultats malgré les pertes de parts de marché.....</i>	59
<i>b) La question de l'âge de la cessation d'activité des personnels navigants reste posée.....</i>	61
3.– Les compagnies régionales peinent à assurer la desserte de l'ensemble du territoire.....	64
<i>a) Les compagnies régionales maintiennent difficilement leurs parts de marché</i>	64
<i>b) Les lignes d'aménagement du territoire</i>	66
4.– La France continue à passer à côté du développement des low costs	69
<i>a) Le développement des compagnies low costs contribue à l'aménagement du territoire français</i>	69
<i>b) L'encadrement communautaire des aides aux compagnies.....</i>	72
<i>c) Le pavillon français reste à l'écart des low costs</i>	77
B.– LA RÉFORME DES AÉROPORTS.....	80
1.– Aéroports de Paris : le début d'une mutation culturelle.....	80

<i>a) Le changement de statut et l'introduction en bourse d'Aéroports de Paris</i>	80
<i>b) De bons résultats</i>	81
<i>c) Des redevances trop élevées</i>	85
<i>d) Le programme de développement des activités commerciales</i>	90
2.– La lente mise en œuvre de la réforme des aéroports régionaux	92
<i>a) Un redressement de la situation économique et financière des aéroports de province</i>	92
<i>b) La lente mise en place des sociétés aéroportuaires dans les grands aéroports régionaux</i>	93
<i>c) La décentralisation des aéroports</i>	95
<i>d) La création des communautés aéroportuaires</i>	98
C.– LUTTER CONTRE LES NUISANCES SONORES	99
1.– La préservation de l'environnement sonore autour des aéroports	99
<i>a) La maîtrise de l'urbanisme</i>	99
<i>b) Les aides aux riverains</i>	100
<i>c) Les restrictions d'exploitation</i>	101
<i>d) Le contrôle de l'application des restrictions d'exploitation par l'ACNUSA</i>	101
2.– La taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires	102
III.– PRÉPARER L'AVENIR DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE	107
A.– L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE EN COURS DE RESTRUCTURATION	107
1.– Le plan de redressement d'Airbus en cours d'élaboration	107
<i>a) De bons résultats en 2005 et au premier semestre 2006 pour EADS et Airbus</i>	107
<i>b) Les difficultés d'Airbus et le plan de redressement</i>	109
2.– La fusion difficile de Snecma et Sagem dans Safran	110
3.– Les activités civiles de Dassault Aviation	111
B.– COMMENT FINANCER LA RECHERCHE AÉRONAUTIQUE ?	112
1.– Des soutiens à la recherche aéronautique française d'un montant trop faible	112
2.– Permettre un remboursement anticipé des avances pour accroître le montant des subventions à la recherche	114
C.– L'INTÉGRATION DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LA CONSTRUCTION AÉRONAUTIQUE.....	115
1.– L'exonération de TIPP des carburants utilisés dans les avions	115
2.– Inclure le transport aérien dans le système d'échange de droits d'émissions de CO ₂	116
3.– Développer des moteurs fonctionnant avec des biocarburants	117
EXAMEN EN COMMISSION	119
ANNEXE	121

Outre le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, les programmes de la mission *Transports* examinés dans ce rapport spécial sont les suivants :

– *Transports aériens*

– *Météorologie*

Les autres programmes de la mission *Transports* font l'objet du rapport spécial de M. Hervé Mariton (Transports terrestres, fluviaux et maritimes, annexe n° 38).

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 86 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Depuis 2004, le trafic aérien mondial connaît à nouveau une croissance rapide, après trois années de stagnation. La France participe pleinement à cet essor, enregistrant une hausse du trafic de passagers de 5,9 % en 2005, et probablement autant en 2006.

Le transport aérien français se porte bien. La fusion d'Air France et de KLM a donné naissance au premier groupe mondial de transport aérien en termes de chiffre d'affaires, et au troisième pour les passagers transportés. Le nouveau groupe affiche une très bonne santé financière. Après son changement de statut, Aéroports de Paris a réalisé son introduction en bourse avec succès. L'entreprise enregistre également de bons résultats.

Toutefois, votre Rapporteur spécial observe certains signes inquiétants pour le transport aérien français. Alors qu'une bonne partie de la hausse du trafic européen est imputable aux compagnies à bas coûts, les *low costs*, la France reste à l'écart de ce phénomène. Certes, ces compagnies se développent en France et profitent largement aux aéroports et à l'aménagement du territoire. Toutefois, il n'y a, pour l'heure, pas une compagnie française de ce type. Cette absence est en partie due à l'existence du TGV, à l'importance des coûts salariaux, mais aussi à un contexte réglementaire qui ne facilite pas le développement de nouvelles compagnies. La passivité des pouvoirs publics face à cette situation risque de coûter cher à la France qui passe à côté d'un secteur en pleine croissance. Le retard de la France sur les autres pays européens pénalise également les aéroports.

Face à ces enjeux, le projet de budget pour 2007 ne semble pas à la hauteur. Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* réalise quelques efforts de productivité, mais n'en fait pas profiter les compagnies aériennes puisque les tarifs des redevances de navigation aérienne augmentent toujours, bien que dans une proportion inférieure à l'inflation. Par ailleurs, les dépenses de sûreté poursuivent leur fuite en avant, poussées à la hausse par des réglementations de plus en plus tatillonnes imposées par les États-Unis.

Ainsi, entre la taxe d'aviation civile, la taxe d'aéroport et la nouvelle taxe de solidarité sur les billets d'avion, la pression fiscale qui s'exerce sur le transport aérien est énorme. À cela, s'ajoutent les redevances de navigation aérienne ainsi que les redevances aéroportuaires dont le niveau élevé pèse sur la compétitivité des aéroports français.

Après avoir présenté le budget des transports aériens pour 2007, votre Rapporteur spécial s'attachera à analyser les enjeux du développement des compagnies aériennes et des aéroports pour l'aménagement du territoire. Il se penchera également sur les perspectives de l'industrie aéronautique civile française et européenne.

I.– LE BUDGET DES TRANSPORTS AÉRIENS ET DE LA MÉTÉOROLOGIE

A.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006

1.– Le programme *Transports aériens*

a) *L'exécution de l'exercice 2005*

Les crédits votés sur le chapitre expérimental 59-04, préfigurant le programme *Transports aériens*, s'élevaient à 139,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 83,8 millions d'euros en crédits de paiement.

S'agissant des subventions aux gestionnaires d'aéroports, aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2005 (47 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement) se sont ajoutés 2,9 millions d'euros de reports de 2004 sur 2005 et 10,7 millions d'euros en provenance des lignes d'aménagement du territoire.

Concernant la gendarmerie du transport aérien (GTA), un report exceptionnel de 10 millions d'euros en crédits de paiement a permis de financer la réhabilitation de logements à Orly-Roissy.

Les crédits des lignes d'aménagement du territoire (73,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21,5 millions d'euros en crédits de paiement) ont été abondés par des reports de 2004 sur 2005 à hauteur de 3,6 millions d'euros. Le reste des reports a abondé les lignes d'aménagement du territoire, conformément au principe de fongibilité des crédits introduit par la LOLF.

Aucun autre mouvement (virement, transfert, décret d'avance, annulation) n'est intervenu en 2005 sur ce chapitre.

b) *L'exécution de l'exercice 2006*

Les crédits votés pour le programme *Transports aériens* en 2006 s'élèvent à 146 millions d'euros en autorisations d'engagement et 165,7 millions d'euros en crédits de paiement.

En dépenses de personnel, les crédits inemployés devraient s'élever à 1 million d'euros sur les 54,4 millions d'euros inscrit en loi de finances initiale. Cette sous-consommation comporte deux explications principales : d'une part la difficulté en début d'année de répartir précisément les effectifs de l'aviation civile entre le budget annexe et le budget général et d'autre part des problèmes techniques de prise en charge de certains effectifs sur le budget général. Ces difficultés de démarrage, sensibles dans la plupart des ministères, ont été résolues dans le courant du premier semestre.

Sur les autres titres, la quasi-totalité des crédits devrait être consommée (notamment ceux relatifs aux lignes d'aménagement du territoire et aux subventions aux gestionnaires d'aéroport) à l'exception de 3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,9 millions d'euros en crédits de paiement pour la sécurité-sûreté, dont 8 millions d'euros en crédits de paiement correspondant à une opération de réhabilitation des logements de la gendarmerie du transport aérien à Orly-Roissy, qui a connu des retards liés à la procédure de marchés et l'absence d'offres de qualité suffisante pour réaliser les travaux.

Un risque demeure néanmoins s'agissant d'opérations ouvertes sur le budget annexe et qui doivent être clôturées puis rouvertes sur le budget général par un décret d'avances. La publication tardive de ce décret générera une non-consommation de 4,9 millions d'euros de crédits de paiement, somme qu'il faudra reporter en 2007. Il s'agit d'opérations de sûreté ainsi que d'opérations d'infrastructures aéroportuaires. Ces opérations régaliennes lancées antérieurement au 31 décembre 2005 sur le budget annexe et non terminées à cette même date devaient être transférées du budget annexe vers le budget général au 1^{er} janvier 2006. Parmi les opérations concernées, on relève notamment le remboursement de 3,8 millions d'euros à la chambre de commerce et d'industrie de Guyane pour les travaux sur l'aérodrome de Cayenne Rochambeau, le remboursement à la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Perpignan du balisage lumineux de la piste pour 425.000 euros et le remboursement de 420.000 euros à la chambre de commerce d'Avignon pour des travaux sur la piste.

La réserve de régulation a été constituée dans une proportion de 0,1 % sur les dépenses de personnel du titre 2 et de 5 % sur les autres titres. Deux annulations ont été effectuées, l'une portant sur 219.773 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au titre des mesures sanitaires pour la grippe aviaire et le chikungunya (décret n° 2006-365 du 27 mars 2006), l'autre de 565.484 euros en autorisations d'engagement et 572.800 euros en crédits de paiement dans le décret n° 2006-954 du 1^{er} août 2006.

Une répartition de 450.000 euros en autorisations d'engagement a été effectuée de l'action *Régulation des aéroports* vers l'action *Affaires techniques, prospective et soutien au programme* pour le développement du système informatique de gestion de la taxe d'aéroport.

2.- L'exécution du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*

a) *L'exécution des recettes du budget annexe*

Les recettes d'exploitation du budget annexe ont atteint 1.457,9 millions d'euros **en 2005**, soit 5 millions d'euros de plus (+ 0,34 %) que prévu par la loi de finances initiale.

Les recettes des redevances ont été inférieures de 17,7 millions d'euros à la prévision (1.175,8 millions d'euros au lieu de 1.193,4 millions), soit une sous-exécution d'environ 1,5 %.

Les évolutions tarifaires intervenues en 2005 ont permis d'approcher le niveau du produit attendu pour les redevances de route grâce au réajustement du niveau de l'assiette payante, et dans la mesure où les hypothèses d'évolution du trafic retenues lors de la préparation budgétaire étaient proches de la réalité. Les recettes réellement encaissées au titre des redevances de route se sont élevées à 972 millions d'euros, contre 944 millions en 2004, soit une progression de 3 % qui reflète essentiellement une augmentation significative du trafic. Ces recettes ont été supérieures à celles prévues par la loi de finances initiale (955,7 millions d'euros). Toutefois, corrigées des « surrecouvements » 2005 de 10 millions d'euros à reporter sur l'exercice 2007 (n+2), le produit des redevances de route rattaché à l'exercice 2005 est de 962 millions d'euros, soit une augmentation inférieure à 2 %.

Les produits réellement facturés des redevances pour services terminaux de la navigation aérienne (RSTCA) ont atteint 224 millions d'euros en 2005, contre 218,6 millions d'euros en 2004, mais corrigé de la régularisation du mécanisme correcteur négatif de l'année 2003 à hauteur de 10 millions d'euros, le produit net rattaché à l'exercice 2005 est de 214 millions d'euros. Le produit prévu n'a pas été réalisé en raison d'une progression des unités de service en deçà de la prévision faite en préparation budgétaire (+ 3,4 % au lieu de + 3,5 %). Une recette exceptionnelle (« produits à recevoir ») de 1,59 million d'euros a été comptabilisée pour le mécanisme correcteur de la redevance pour services terminaux : cette recette constate la moins-value des redevances encaissées par rapport au coût des services rendus aux usagers. Cet écart constitue une créance du budget annexe vis-à-vis des usagers à l'issue de la gestion 2005.

Les recettes de la taxe d'aviation civile ont été supérieures de 16,3 millions d'euros (+ 7,5 %) aux prévisions, en raison de l'augmentation du nombre de passagers. Les autres recettes d'exploitation sont en ligne avec la prévision inscrite en loi de finances initiale pour 2005.

Une reprise sur provision pour clients douteux d'un montant de 20,3 millions d'euros a été effectuée ainsi qu'une recette de 12,1 millions d'euros correspondant à la régularisation du mécanisme correcteur de la redevance de route 2003 qui avait fait l'objet d'une dotation aux provisions du même montant au cours de l'exercice 2003, procédure qui ne s'applique plus à compter de 2005.

S'agissant des opérations en capital, la loi de finances initiale pour 2005 a prévu des recettes de 283 millions d'euros (autofinancement et emprunt). En exécution, cette section a bénéficié de diverses cessions de biens corporels et fonds de concours pour 26,9 millions d'euros, l'emprunt ayant été mobilisé à hauteur de 80 millions d'euros pour un montant autorisé de 103,7 millions d'euros.

En 2006, le montant des recettes de la section exploitation du budget annexe inscrit en loi de finances initiale s'élève à 1.471,7 millions d'euros. En exécution, les données recueillies au 1^{er} septembre 2006 permettent d'estimer que les recettes de redevances seront inférieures d'environ 30 millions d'euros aux prévisions, cette différence s'expliquant pour moitié par la prise en compte dans la tarification élaborée fin 2005 et des coûts définitifs de l'exercice 2004 très inférieurs à la prévision élaborée pour la loi de finances initiale, et pour l'autre moitié par un nombre d'unités de service dont la progression serait, sur l'année 2006, de 2,6 % au lieu des 4 % prévus. Cette situation est due à une progression plus limitée que prévue des survols, laquelle résulte vraisemblablement d'un meilleur remplissage des avions mis en place par les compagnies aériennes.

b) L'exécution des dépenses : une diminution des reports en 2006

Le montant des dépenses d'exploitation autorisées par la loi de finances initiale **pour 2005**, soit 1.452,9 millions d'euros, a été complété en cours de gestion par des reports de 61,3 millions d'euros. Les dépenses nettes d'exploitation constatées en 2005 se sont finalement élevées à 1.447,1 millions d'euros.

Les dépenses de la section des opérations en capital ont atteint à 305,6 millions d'euros, dont 100,2 millions d'euros de remboursement d'emprunts et 205,4 millions d'euros d'investissements.

La section d'exploitation génère un excédent de 10,8 millions d'euros. Après virement de cet excédent d'exploitation à la section des opérations en capital, l'équilibre comptable conduit à enregistrer une diminution du fonds de roulement de 8,3 millions d'euros en 2005.

Conformément à l'article 15 de la LOLF, qui limite la possibilité d'augmenter les crédits votés par des reports à 3 % de ces crédits, les reports de 2005 sur 2006 ont sensiblement diminué par rapport aux reports de 2004 sur 2005, s'élevant à 12,2 millions d'euros pour la section exploitation (contre 612,3 millions d'euros de 2004 sur 2005) et 13,3 millions d'euros pour la section investissement. En fin de gestion 2005, les annulations de crédits non reportables ou excédant les 3 % de reports autorisés ont représenté 67,1 millions d'euros en section exploitation.

En 2006, le montant des dotations ouvertes au titre de la loi de finances initiale pour la section exploitation, complété par les 12,2 millions d'euros de reports, devrait atteindre 1.483,9 millions d'euros. Fin 2006, le montant des dépenses nettes prévisibles devrait avoisiner 1.440 millions d'euros. Les dépenses de la section des opérations en capital devraient avoisiner 440 millions d'euros (contre 447,7 millions d'euros prévus en loi de finances initiale) dont 114 millions d'euros de remboursements d'emprunts et 326 millions d'euros d'investissements (dont 150 millions d'euros pour le remboursement des investissements de navigation aérienne effectués par Aéroports de Paris).

3.– Le programme *Météorologie* : une consommation totale des crédits

Au total, les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005 au titre des diverses subventions à Météo France s'élevaient à 190 millions d'euros (y compris les subventions à l'organisation européenne de satellites météorologiques Eumetsat, qui figurent à partir de 2006 dans le programme *Recherche spatiale*). Ils ont été exécutés en totalité.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2006 au titre du programme *Météorologie* s'élèvent à 155 millions d'euros. Ces crédits sont versés par échéances trimestrielles. À fin août 2006, après versement du 3^{ème} trimestre, ces crédits étaient exécutés à 71 %. Une annulation de crédits de 306.676 euros est intervenue en début d'année (décret n° 2006-365 du 27 mars 2006). Ce montant correspond à l'application de la clause de retour sur recettes commerciales prévue par le contrat d'objectifs. Ce contrat prévoit en effet un retour pour l'État de 40 % des excédents de recettes commerciales. Il ne devrait pas y avoir d'autres annulations sur ce programme d'ici la fin de l'exercice, ce qui conduirait à un taux d'exécution des crédits de 99,8 % en 2006.

B.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

1.– Une architecture budgétaire toujours perfectible

Le code de l'aviation civile, traduisant les engagements de la France dans le cadre de conventions internationales, implique la séparation fonctionnelle entre les missions régaliennes et les missions opérationnelles. Par ailleurs, l'article 18 de la LOLF prévoit que « *les budgets annexes peuvent retracer les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ».

La conjonction de ces deux dispositions a conduit à une répartition plutôt satisfaisante des crédits du transport aérien et de la météorologie dans trois missions :

- les crédits de soutien à la recherche dans l'aéronautique civile figurent dans la mission *Recherche et enseignement supérieur* ;

- les crédits des missions non régaliennes de la direction générale de l'aviation civile figurent dans le budget annexe, qui devient la mission *Contrôle et exploitation aériens* ;

- dans la mission *Transports*, figurent un programme *Transports aériens*, qui comprend les crédits correspondant aux activités régaliennes de la DGAC, et un programme *Météorologie*, qui retrace la subvention de l'État à Météo France.

Toutefois, cette répartition des crédits dans la nouvelle architecture budgétaire demeure perfectible.

a) *Pour un rattachement des crédits de la gendarmerie du transport aérien au programme Transports aériens*

Votre Rapporteur spécial s'est déjà interrogé l'an dernier sur la possibilité d'un rattachement des dépenses de personnel de la gendarmerie du transport aérien (GTA) à la mission *Transports*. Actuellement, ces crédits (26 millions d'euros en 2006) sont inscrits dans le programme *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurité civile*, et ne font l'objet d'aucun remboursement du ministère des Transports au ministère de la Défense. En revanche, la plupart ⁽¹⁾ des dépenses de fonctionnement (8,1 millions d'euros) et d'investissement (4,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,2 millions d'euros en crédits de paiement) de la GTA figurent dans le programme *Transports aériens*. Pourtant, le rattachement des crédits de personnel de la GTA au programme *Transports aériens* ne remettrait pas en cause leur gestion par le ministère de la Défense, et n'interdirait pas non plus que la gestion du personnel et la paie restent du ressort du programme *Gendarmerie nationale*, via la procédure de délégation de gestion instituée par le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial et de votre commission des Finances, a été adopté un article additionnel dans la loi de finances initiale pour 2006 visant à parvenir à une clarification de cette situation. Ainsi, l'article 158 de cette loi dispose que « *le Gouvernement remettra aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, avant le 30 juin 2006, un rapport étudiant la possibilité de créer un programme qui regroupe les crédits de la gendarmerie du transport aérien au sein de la mission Transports* ».

Avant de remettre ce rapport, les ministres de la Défense et des Transports ont pris un arrêté clarifiant la situation juridique de la GTA. Ainsi, l'arrêté du 28 avril 2006 relatif à l'organisation, à l'emploi et au soutien de la GTA dispose que celle-ci est placée pour emploi auprès du directeur général de l'aviation civile, mais c'est le directeur général de la gendarmerie nationale qui fixe l'organisation de la GTA. Le commandant de la GTA dépend du directeur général de la gendarmerie nationale, ainsi que du directeur général de l'aviation civile pour ce qui concerne l'emploi de la GTA dans les domaines autres que ceux relatifs à la police judiciaire. Enfin, en ce qui concerne la répartition budgétaire, les dépenses relatives à la gestion des personnels de la GTA ainsi que ses moyens spécifiques sont financés par la direction générale de la gendarmerie nationale ; la DGAC finance le casernement et les autres moyens nécessaires à l'exécution des missions effectuées au profit de l'aviation civile.

(1) *Les dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives aux équipements spécialisés qui font l'objet d'appels d'offres et de commandes pour l'ensemble de la gendarmerie, permettant de réaliser des économies d'échelle, sont inscrites dans le programme Gendarmerie nationale, pour 2,5 millions d'euros en fonctionnement et 0,3 million d'euros en investissement en 2006.*

Toutefois, dans son rapport de septembre 2006 sur le programme *Transports aériens*, le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) abonde dans le sens de votre Rapporteur spécial, précisant que le rattachement des crédits de la GTA au programme *Transports aériens* n'interdirait pas que la gestion du personnel et la paie restent du ressort du programme *Gendarmerie nationale*, via la procédure de délégation de gestion.

Le rapport remis le 16 octobre 2006 en application de l'article 158 de la loi de finances initiale pour 2006 maintient la position du Gouvernement contre l'inscription des dépenses de personnel de la GTA dans le programme *Gendarmerie nationale*. Les arguments avancés sont ceux de l'imbrication des missions de sécurité et de sûreté, ainsi que des liens entre activités dédiées à la sûreté, enquêtes administratives et police judiciaire. Le rattachement de la GTA au programme *Transports aériens* ne rendrait pas compte de l'importance des missions qui ne relèvent pas strictement de la sûreté. Le Gouvernement ajoute que la gendarmerie départementale contribue également à la sûreté du transport aérien, puisqu'elle est compétente sur la plupart des aérodromes secondaires ainsi que sur une dizaine d'aéroports de plus de 100.000 passagers. Enfin, le Gouvernement avance un argument qui semble inopérant à votre Rapporteur spécial : le rattachement des crédits de la GTA au programme *Transports aériens* serait un frein aux possibilités de carrière des gendarmes du transport aérien. Votre Rapporteur spécial le répète, la gestion des ressources humaines peut être totalement déconnectée du rattachement budgétaire au programme. Maintes autres missions en apportent la preuve tous les jours.

b) Les autres recommandations du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)

Le comité interministériel d'audit des programmes n'a pas retenu la proposition de rattacher les avances remboursables à l'industrie aéronautique inscrites dans la mission *Recherche et enseignement supérieur* au programme *Transports aériens* de la mission *Transports*.

En revanche, le CIAP remet en cause l'existence d'un programme *Formation aéronautique* dans le budget annexe, tant qu'il ne comporte pas l'ensemble des crédits de la formation aéronautique. En effet, une partie des crédits de formation se trouve dans les programmes *Navigation aérienne* et *Surveillance et certification* du budget annexe.

Si les auditeurs proposent la création d'un programme spécifique pour l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), le comité ne la retient pas, les crédits en cause n'étant pas significatifs (1 million d'euros).

Enfin, les auditeurs suggèrent la création d'une action portant sur la sécurité et la sûreté dans le programme *Transports aériens*, afin de rendre cette politique plus lisible. La direction générale de l'aviation civile (DGAC) a répondu qu'elle envisagerait cela dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008.

Votre Rapporteur spécial est favorable à la création d'une telle action ; dans la mesure où la plupart des dépenses consacrées à la sûreté ne transitent pas par le budget général, le produit de la taxe d'aéroport étant directement affecté aux organismes gestionnaires des plates-formes aéroportuaires, il conviendra de les considérer comme des opérateurs au sens de la LOLF.

2.– La mesure de la performance

a) *Les indicateurs de performance*

Les indicateurs de performance du budget annexe sont amenés à évoluer en fonction de la refonte en cours de la comptabilité analytique. Dans l'attente de la mise en place de nouveaux outils, la DGAC a retenu les indicateurs qu'il lui est possible de renseigner.

Toutefois, certaines améliorations sont possibles dans l'immédiat. L'an dernier, votre Rapporteur spécial s'était interrogé sur le ratio-cible de l'endettement par rapport à la capacité d'autofinancement du budget annexe (indicateur 2.1 du programme *Soutien aux prestations de l'aviation civile*), fixée à 4 pour 2010, alors qu'en général, en ce qui concerne les entreprises, la norme pour ce ratio est de 3. Il est encore plus étonnant que cette cible soit passée de 4 dans le projet annuel de performances de 2006 à 4,7 dans celui de 2007. La DGAC indique un changement de méthode de comptabilisation de certains petits achats, qui deviennent des dépenses de fonctionnement et non plus d'investissement, réduisant l'autofinancement de 11 millions d'euros. Toutefois, l'effet mécanique de ce changement sur l'indicateur n'est que de 0,2, et ne suffit donc pas à expliquer le relèvement de la cible. La DGAC évoque également la limitation de l'augmentation des redevances à l'inflation ainsi que le relèvement du taux de cotisations au compte d'affectation spéciale *Pensions* pour rejoindre celui des autres administrations, soit deux éléments qui étaient déjà connus l'an dernier.

Trois indicateurs ont été supprimés du programme *Transports aériens*, d'un commun accord avec la direction du budget, considérant que le levier d'action de la DGAC sur ceux-ci était trop faible :

– au sein de l'objectif de réduction de l'impact environnemental du transport aérien : le pourcentage de mouvements effectués avec des appareils de nouvelle génération, dans les dix aéroports principaux ;

– au sein de l'objectif d'aménagement du territoire, le ratio entre le nombre de passagers effectivement transportés sur les liaisons subventionnées et le nombre de passagers prévus, ainsi que le taux de remplissage des lignes aériennes subventionnées ; votre Rapporteur spécial regrette la suppression de ces deux indicateurs qui mesurent pourtant bien l'utilité des subventions aux lignes d'aménagement du territoire.

b) Le pilotage par objectifs à la direction générale de l'aviation civile

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) s'est engagée depuis 2005 dans une réforme profonde et globale qui s'appuie sur deux éléments complémentaires et indissociables : la réorganisation des services et le pilotage par objectifs.

La réorganisation de la DGAC est effective depuis le 3 mars 2005, date de publication au Journal officiel de cinq décrets ⁽¹⁾ en Conseil d'État. La nouvelle organisation est structurée autour des métiers, en trois pôles : activités régaliennes (stratégie et réglementation, régulation économique et soutien aux programmes aéronautiques et à la coopération), activités de prestataire de services de navigation aérienne et de formation aéronautique, activités de surveillance et de certification.

Le pilotage par objectifs prolonge naturellement la réorganisation et appuie la mise en place de la LOLF. C'est un outil pour gérer l'ensemble des services de la DGAC, améliorer l'efficacité et l'efficience de son action, dans le cadre d'une stratégie claire et bien comprise du personnel. Ce mode de gestion est opérationnel depuis le début de l'année 2006. Il s'articule complètement avec le volet performance de la LOLF. Son déploiement se poursuivra en 2007 dans les services déconcentrés et de tous les services de la DGAC.

3.– La situation du patrimoine immobilier de l'aviation civile

La DGAC prend en compte les quatre orientations générales définies par le Gouvernement en matière de politique immobilière : rationaliser la gestion du parc et optimiser les espaces occupés par les administrations, céder dans les meilleures conditions les biens qui sont inutiles ou inadaptés, mobiliser le foncier de l'État pour participer à l'effort de production de logements et porter dans les comptes de l'État la valeur du patrimoine foncier public.

Les biens en compte à la DGAC doivent être classés par mission, programme et action, et être inscrits dans le tableau général des propriétés de l'État (TGPE). Les directions déconcentrées de l'aviation civile ont été chargées de coordonner cette tâche, chacune pour la part la concernant.

La DGAC s'est engagée auprès du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie à certifier dans le TGPE l'exactitude de 90 % des biens sous sa gestion pour la fin 2006, et de tendre vers les 100 % à la fin 2007. Quatre étapes ont été définies pour ce faire :

– un inventaire exhaustif des logements de fonction (734 en métropole et 367 outre-mer) vient d'être réalisé et communiqué à l'agence France domaines, pour évaluation ;

(1) Décrets n° 2005-199, 2005-200, 2005-201, 2005-202 et 2005-203 du 28 février 2005.

– les principaux sites de la DGAC sont des sièges de directions nationales ou régionales, ou des centres d’exploitation, ou encore des stations isolées servant à la navigation aérienne (centres radar ou radio). Ces sites particuliers, dans leur ensemble, hébergent plus de 80 % des personnels en fonction dans la DGAC, regroupent généralement plusieurs entités administratives pour les plus importants d’entre eux, et représentent largement les 90 % du patrimoine que la DGAC s’est engagée à identifier, certifier et faire valoriser pour la fin 2006. La liste de ces quelque 35 sites vient d’être transmise à France domaines ;

– vers le 15 octobre 2006 doit être fourni à France domaines le complément de la liste des autres sites généralement disparates, relevant également de la DGAC, en précisant s’ils hébergent des fonctions dont l’utilité reste avérée ou non. Les sites dont la propriété sera transférée par les effets de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales seront identifiés ;

– ce bilan sera exhaustif pour la fin 2007, condition indispensable à l’inscription sincère du patrimoine de la DGAC dans les comptes de l’État. Pour cela, il sera procédé au « contrôle » des biens fonciers bâtis et non bâtis effectivement utilisés par la DGAC.

Enfin, il est désormais loisible de céder les terrains ou immeubles dont la possession est devenue durablement inutile. Le produit de la vente de ces biens, préalablement valorisés, fait l’objet d’un retour dans les missions où ils figuraient, à hauteur de 85 % dans le cas général et de 50 % s’il s’agit de biens inoccupés.

Le patrimoine géré par la DGAC va considérablement évoluer entre 2005 et 2007, du fait de la réforme des aéroports régionaux. D’une part, l’article 28 de la loi du 13 août 2004 dispose que la propriété, l’aménagement, l’entretien et la gestion de 151 aérodromes civils appartenant à l’État sont transférés, au plus tard, le 1^{er} janvier 2007 aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures. Sont exclus les aérodromes d’intérêt national ou international dont la liste est fixée par un décret en Conseil d’État.

D’autre part, la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 portant changement du statut d’Aéroports de Paris a transféré à la nouvelle société ainsi créée quelque 6.700 hectares ainsi que nombre de bâtiments, qui ne figureront plus dans le TGPE comme relevant de la DGAC.

La DGAC a informé votre Rapporteur spécial du fait qu’elle saisira l’occasion offerte par la relecture de la totalité des inscriptions constituant son patrimoine pour envisager, dès 2007, les cessions de biens dont la possession ne se justifie plus. Il conviendra notamment de vérifier que les logements de fonction qui ne correspondent pas à une nécessité absolue de service seront cédés.

C.— LE BUDGET POUR 2007 : DES EFFORTS DE PRODUCTIVITÉ INSUFFISANTS

1.— Le programme *Transports aériens* : une augmentation des dépenses de personnel

Ce programme finance les activités régaliennes de la DGAC. Pour 2007, 189,8 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement, contre 146 millions en 2006 (+ 3 %) et 170,7 millions d'euros en crédits de paiement, contre 165,8 millions en 2006 (+ 3 %).

a) *L'augmentation des dépenses de personnel*

Les dépenses de personnel du programme s'élèveront à 59,4 millions d'euros, contre 54,4 millions d'euros en 2006 (+ 9 %). L'exercice 2007 verra son plafond d'emplois augmenter de 51 emplois ETPT, pour atteindre 861 ETPT (+ 6,3 %). Malgré le non-remplacement d'une partie des départs en retraite (23 départs définitifs en 2007, dont 15 départs en retraite), les effectifs du programme augmentent à cause du transfert de 27 postes en provenance du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* et de 31 agents des équipes spécialisées des bases aériennes qui étaient auparavant rémunérés par le programme *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement* de la mission *Transports*. Il y aura en outre 10 recrutements internes.

Le montant de la contribution du programme au compte d'affectation spéciale *Pensions* sera de 12,67 millions d'euros, contre 9,42 millions d'euros en 2006. Cette importante augmentation (+ 34 %) est due à l'augmentation du taux de cotisation (il passe de 49,9 % à 50,74 %), à l'augmentation des effectifs (+ 9 %) et des coûts salariaux, et à un réajustement plus fin de l'assiette du CAS qui avait été sous-estimée en 2006.

b) *La stabilité globale des autres dépenses*

— L'action *Affaires techniques, prospective et soutien au programme*

Sur cette action, la hausse des dépenses de fonctionnement n'est pas totalement compensée par la diminution des crédits d'investissement et d'intervention.

Les dépenses de fonctionnement de cette action sont en augmentation de 5 %. Elles comprennent les crédits de fonctionnement de la gendarmerie du transport aérien (GTA) pour 8,2 millions d'euros, en hausse de 17 %. Ces crédits consistent principalement en la location de logements pour les gendarmes et le fonctionnement et l'entretien des locaux. Ils sont liés aux effectifs de la GTA, eux-mêmes en forte augmentation, puisqu'ils passent de 968 ETPT dans la loi de finances initiale pour 2006 à 1.027 en 2007, compte tenu du renforcement de la surveillance à Paris-Charles de Gaulle et Toulouse-Blagnac et de la création d'une brigade à Deauville. Le coût moyen annuel de fonctionnement par gendarme est

également en augmentation. Les autres dépenses de fonctionnement de l'action sont stables.

6,5 millions d'euros sont prévus pour les investissements de sûreté et de sécurité, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. En dépenses d'intervention, 1 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévu pour soutenir l'action de sept fédérations aéronautiques ⁽¹⁾ ainsi que de l'Aéro-club de France.

– L'action *Régulation du transport aérien*

Les dépenses d'intervention de cette action concernent les lignes d'aménagement du territoire. Tandis que les crédits de paiement sont stables à hauteur de 19,6 millions d'euros, les autorisations d'engagement, nulles en 2006, s'élèvent à 38,8 millions d'euros en 2007. Elles sont prévues pour le renouvellement de cinq conventions, la convention relative à Saint-Pierre-et-Miquelon représentant à elle seule 11,5 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial reviendra au II ci-après sur les lignes d'aménagement du territoire.

– L'action *Régulation des aéroports*

Les dépenses d'investissement de cette action (8,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,1 millions d'euros en crédits de paiement) concernent essentiellement des investissements dans les aéroports d'outre-mer.

Le contrat de développement État – Nouvelle-Calédonie pour la période 2006-2010 prévoit, au titre de la continuité territoriale, des opérations aéroportuaires destinées à augmenter les capacités de transport aérien interne en Nouvelle-Calédonie. Il se traduit par l'amélioration de la desserte intérieure en dotant les deux aérodromes principaux de Nouméa-Magenta et de Lifou d'infrastructures permettant d'accueillir les nouveaux avions d'Air Calédonie : extension des pistes, aménagement des prolongements et des dégagements et mise à niveau des services de sécurité et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA). La participation de l'État s'élève à 4,4 millions d'euros soit 50 % du coût total de l'opération. En 2007, 2,64 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 400.000 euros de crédits de paiement sont prévus.

Par ailleurs, 4,8 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus pour couvrir des opérations engagées avant le 1^{er} janvier 2007 outre-mer dans les aérodromes de l'État gérés en régie directe et des opérations pour lesquelles la participation financière de l'État est fixée dans un contrat de plan ou arrêtée par convention. 4,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,4 million d'euros en crédits de paiement sont prévus pour les opérations nouvelles sur les aérodromes en régie.

(1) FFA, FFVV, FFPLUM, RSA, FFG, FFAérostation et FFAM.

Les subventions versées aux gestionnaires d'aéroports pour le financement de leurs missions de sûreté et de sécurité augmentent de 2 millions d'euros, passant de 36,95 millions d'euros à 38,95 millions d'euros. Elles viennent en complément du produit de la taxe d'aéroport, et ont pour objet d'assurer la mise en œuvre des missions de sécurité et de sûreté mises à la charge du gestionnaire d'aéroport par les textes législatifs et réglementaires, sous le contrôle de l'État.

Votre Rapporteur spécial s'étonne que ces dépenses soient en augmentation alors que deux modifications législatives sont intervenues en 2006, qui auraient dû avoir pour effet de réduire le besoin de financement à la charge du budget général : il s'agit d'une part, du relèvement du taux plafond de la taxe d'aéroport applicable aux aéroports de la classe 3 à 10 euros et d'autre part de l'extension progressive de la taxe d'aéroport aux aéroports d'État de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française (les aéroports de Tahiti-Faa'a et de Nouméa-la-Tontouta sont assujettis à la taxe d'aéroport depuis le 1^{er} juin 2006).

Ces deux modifications législatives ont apporté des recettes qui n'ont pas été suffisantes pour couvrir les coûts. Pour ce qui concerne les aéroports de la classe 3 et ceux non éligibles à la taxe d'aéroport, les prévisions actualisées indiquent une augmentation du besoin de financement par rapport aux données antérieures. En effet, les coûts prévisionnels actualisés en octobre 2006 sont supérieurs de 1,7 million d'euros à ceux estimés en juillet 2006 et le produit de la taxe est inférieur de 4,4 millions d'euros.

Les simulations en ce qui concerne l'année 2007 sont établies pour tenir compte de l'augmentation des coûts prévue par les exploitants : 207,6 millions d'euros pour la classe 3 et les aéroports non éligibles à la taxe (soit +9,6 %) et de l'insuffisance de financement prévisionnelle fin 2006 estimée à 29,2 millions d'euros.

Pour compléter les subventions de 39 millions d'euros prévues pour 2007, une augmentation du taux plafond de la taxe d'aéroport à 11 euros pour la classe 3 devrait être prévue dans le projet de loi de finances rectificative pour 2006.

– L'action *Enquêtes de sécurité aérienne*

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement demandées pour le bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA) sont stables, respectivement à hauteur de 2,6 millions d'euros et 1,2 million d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

– L'action *ACNUSA*

La dotation de fonctionnement demandée pour l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aériennes (ACNUSA) est stable à hauteur de 330.000 euros. Par ailleurs, les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) accordés à l'ACNUSA s'élèvent à 735.780 euros, ce qui porte le budget de l'ACNUSA à 1.065.780 euros.

Se pose le problème du financement du chômage de l'ancien président de l'ACNUSA, âgé de 61 ans, dont le mandat a pris fin en février 2006. En 2006, l'ACNUSA a dû lui verser 13.300 euros d'allocations chômage, sur ses crédits de personnel. En outre, une aide à la création d'entreprise de 25.242 euros est en cours de traitement à la pairerie. L'ACNUSA ne sait pas encore si ce montant sera imputé sur ses crédits de personnel ou de fonctionnement en 2006. Enfin, la deuxième partie de l'aide à la création d'entreprise, soit à nouveau 25.242 euros, devra être versée à l'ancien président en 2007.

La DGAC s'est engagée à compenser les dépenses de personnel occasionnées car elles n'étaient pas prévues⁽¹⁾. Toutefois, s'agissant de l'aide à la création d'entreprise, l'ACNUSA ne sait toujours pas s'il s'agit de dépenses de personnel ou de fonctionnement. Dans les deux cas, votre Rapporteur spécial estime que la DGAC devrait s'engager à compenser les deux versements. Le budget de fonctionnement de l'ACNUSA connaissant un très fort taux de consommation, ce type de charge supplémentaire l'amène à renoncer à réaliser des études, à organiser des réunions ou des rencontres ou à réduire la diffusion de ses travaux, ce qui compromet son indépendance et sa crédibilité.

S'agissant du principe même de ces allocations chômage, votre Rapporteur spécial est très surpris que l'ancien président de l'ACNUSA soit considéré comme un salarié involontairement privé d'emploi. Il a été nommé par décret⁽²⁾. Son traitement a été prévu par un arrêté du 3 juillet 2000⁽³⁾, en fonction de la grille de rémunération des fonctionnaires de l'État ; il a été augmenté par un arrêté du 12 novembre 2004⁽⁴⁾ avec effet rétroactif au 1^{er} février 2003. Le ministère des Transports a refusé sa demande de bénéficier d'une indemnité de départ, qui ne peut être prévue que par décret. En revanche, le ministère lui a accordé une allocation chômage, considérant qu'il doit être considéré comme un « agent non-fonctionnaire de l'État » au sens de l'article L. 351-12 du code du travail, et qu'il a donc droit à une allocation chômage. Pourtant, il semble que l'ancien président n'ait pas signé de contrat de travail.

2.— Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* pourrait faire davantage d'efforts de productivité

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (auparavant dénommé budget annexe de l'aviation civile), qui fait l'objet d'une mission, ne comporte plus que les opérations des services de la DGAC résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances, conformément à l'article 18 de la LOLF. En conséquence, le

(1) Lettre du secrétaire général de la DGAC du 4 juillet 2006.

(2) Décret du 9 février 2000 portant nomination du président et des membres de l'ACNUSA.

(3) Arrêté du 3 juillet 2000 du ministre de l'Équipement, du ministre de la fonction publique et du secrétaire d'État au budget fixant la rémunération des fonctions de président et l'indemnisation des fonctions de membre de l'ACNUSA.

(4) Arrêté du 12 novembre 2004 modifiant l'arrêté du 3 juillet 2000.

périmètre du budget annexe a été redéfini en 2006, ce qui a conduit à transférer ses activités « régaliennes » vers le programme *Transports aériens* du budget général.

Le tableau ci-après présente les crédits du budget annexe pour 2007 et leur évolution par rapport à la loi de finances initiale pour 2006. Alors que le budget de la section d'exploitation est en hausse de 4,6 %, les opérations en capital diminuent de plus d'un tiers, si bien que l'ensemble du budget annexe est en baisse de 4,9 %.

a) L'augmentation des recettes de redevances et de la part de la taxe d'aviation civile affectée au budget annexe

– La progression des redevances pour services rendus

Le produit attendu de l'ensemble des redevances en 2007 s'élève à 1.319,6 millions d'euros, en hausse de 2,7 % par rapport au montant inscrit dans la loi de finances initiale pour 2006.

Les coûts servant de base au calcul des redevances métropolitaines de navigation aérienne sont estimés à un total de 1.355 millions d'euros (soit + 5 % par rapport au projet de loi de finances pour 2006) sur la base des hypothèses suivantes :

– 734,4 millions d'euros de dépenses de personnel (+ 5,6 %) qui intègrent la projection des revalorisations des salaires et de la part employeur du taux de cotisation retraites ;

– 102,2 millions d'euros (+ 6,2 %) de coûts de fonctionnement ;

– 247,5 millions d'euros (+ 2,5 %) de coûts d'investissement, amortissements et intérêts ;

– 270,8 millions d'euros (+ 2,5 %) de coûts externes relatifs aux organismes extérieurs, aux charges exposées par les services de l'équipement et le ministère de la Défense ainsi que par l'autorité de surveillance.

La prise en compte de 26 millions d'euros de moindres recettes au titre des aéroports non assujettis aux redevances pour services terminaux conduit à une assiette totale de 1.329 millions d'euros. L'assiette payante s'établit à 1.270 millions d'euros, après prise en compte de la régularisation des soldes issus des exercices antérieurs (mécanisme correcteur) pour 26,4 millions d'euros et du coût des vols exonérés (vols militaires et d'aviation légère) pour un montant de 32,6 millions d'euros.

Le produit de la **redevance de route** devrait progresser de 2,9 % en 2007, pour s'établir à 1.038 millions d'euros. Ce produit est estimé sur la base d'une prévision d'unités de service (UDS) – le nombre de survols du territoire – en progression de 3,5 % (contre 4 % en 2006, taux qui s'avérera vraisemblablement surestimé fin 2006).

BUDGET ANNEXE POUR 2007 *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS*

(en millions d'euros)

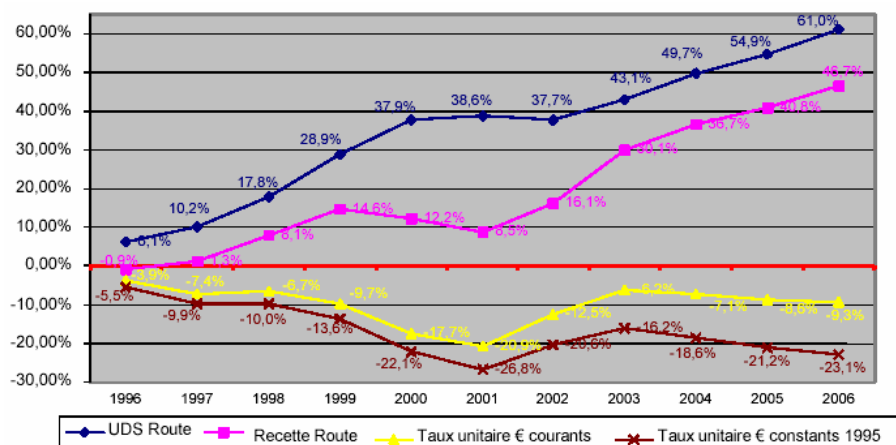
EXPLOITATION							
CHARGES				PRODUITS			
Intitulé	Crédits ouverts en 2006	PLF pour 2007	Évolution 2007/2006 (en %)	Intitulé	Crédits ouverts en 2006	PLF pour 2007	Évolution 2007/2006 (en %)
Achats et services	127,4	146,4	14,9	Vente produits fabriqués, prestation de services, marchandises	1,3	1,8	38,5
				Redevance de route	1.008,4	1.037,6	2,9
Impôts et taxes	6,1	0,9	-85,2	Redevances pour services terminaux en métropole	209,1	213,5	2,1
Charges de personnel	881,3	924,4	4,9	Redevances pour services terminaux en outre-mer	31,9	30,5	-4,4
Autres charges de gestion courante	226,4	236,4	4,4	Redevances de surveillance et de certification	30,0	32,3	7,7
				Redevances de route. Autorité de surveillance	4,1	4,7	14,6
Charges financières	26,1	29,4	12,6	Redevances par services terminaux. Autorité de surveillance	0,9	1,0	11,1
Charges exceptionnelles	2,2	3,9	77,3	Taxe d'aviation civile	143,5	167,0	16,4
				Autres produits	10,9	11,0	0,9
				Produits financiers	0,5	0,5	0,0
Dotations aux amortissements et aux provisions	201,5	196,9	-2,3	Reprises sur amortissements et provisions	11,9	10,6	-10,9
				Produits exceptionnels	19,3	28,3	46,6
Total brut (exploitation)	1.471,7	1.538,9	4,6	Total brut	1.471,7	1.538,9	4,6
OPÉRATIONS EN CAPITAL							
Amortissement financier	114,4	103,7	-9,4	Amortissements	191,5	186,3	-2,7
Investissements	333,3	186,3	-44,1	Emprunts	256,1	103,7	-59,5
Total brut (capital)	447,7	290,0	-35,2	Total brut (capital)	447,6	290,0	-35,2
<i>À déduire :</i>				<i>À déduire :</i>			
Dotations aux amortissements	-191,5	-186,3	2,7	Autofinancement	-191,5	-186,3	2,7
TOTAL NET DU BUDGET ANNEXE	1.727,9	1.642,6	-4,9	TOTAL NET DU BUDGET ANNEXE	1.727,9	1.642,6	-4,9

Source : projet annuel de performances.

En cas de sur-recouvrement des redevances, dans des situations de croissance du trafic supérieure aux prévisions, une dette de l'État vis-à-vis des usagers s'inscrit en réduction de titres sur la ligne de recettes et se régularise par l'émission d'un titre de recettes deux ans plus tard. C'est ainsi qu'en 2007, une recette de 27,3 millions d'euros inscrite en loi de finances sur le chapitre 77-80 est destinée à régulariser le mécanisme correcteur dû au sur-recouvrement de la redevance de route des exercices 2004 et 2005. Le mécanisme correcteur peut également jouer en défaveur des usagers, en cas de surestimation des recettes.

La DGAC a indiqué à votre Rapporteur spécial qu'il était envisagé d'augmenter les tarifs dans une proportion inférieure à l'inflation. Votre Rapporteur spécial estime pour sa part que les tarifs ne devraient pas augmenter du tout en prix courants. Comme le montre le graphique ci-dessous, s'agissant de la redevance de route, la productivité du budget annexe s'est détériorée de 10 points de 2001 à 2003. Depuis, seulement 2 points par an ont été récupérés, si bien que le niveau de productivité de 2000 ne sera atteint qu'en 2007.

ÉVOLUTION DES UDS, DES RECETTES ET DU TAUX DES REDEVANCES DE ROUTE



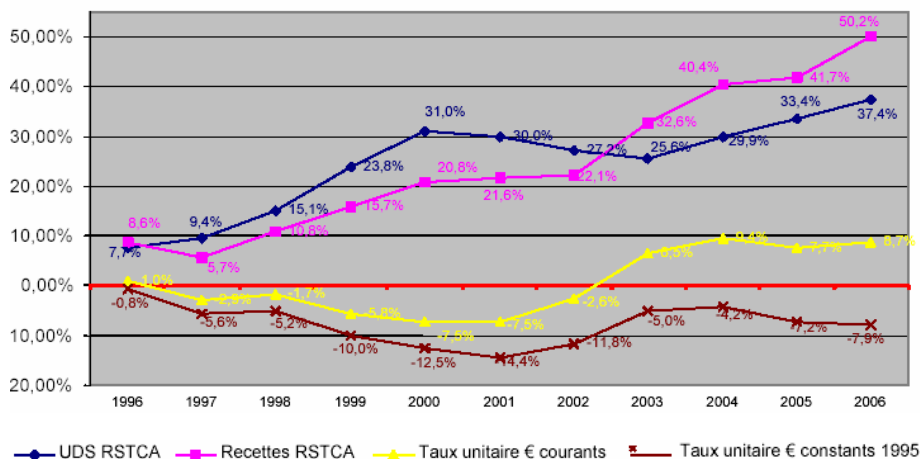
Source : projet annuel de performances – Eurocontrol.

Le produit des **redevances pour services terminaux de la circulation aérienne** en métropole devrait augmenter de 2,1 % pour s'établir à 213 millions d'euros. La prévision de la progression des unités de service (UDS) – nombre d'atterrissages – est de 3 %, comme en 2006.

De même que pour les redevances de route, les taux des redevances pour services terminaux seront définitivement fixés en décembre 2006, après l'intégration d'une prévision affinée de l'évolution des UDS pour les exercices 2006 et 2007, et la prise en compte des coûts réels 2005 définitifs. En tout état de cause, l'évolution des deux taux ne devrait pas excéder l'inflation. Alors qu'entre 2001 et 2004, les services terminaux ont aussi perdu 10 points de

productivité, le budget annexe n'a récupéré que la moitié de cette perte depuis. La recette de RSTCA augmente toujours plus vite que les unités de service.

ÉVOLUTION DES UDS, DES RECETTES ET DU TAUX DES RSTCA



Source : projet annuel de performances – Eurocontrol.

En définitive, les quelques gains de productivité réalisés par le budget annexe ne profitent pas aux compagnies aériennes, puisque chaque année les taux des redevances de navigation aérienne sont augmentés.

Le produit des redevances pour services terminaux en outre-mer devrait diminuer de 4,4 %, se limitant à 30,5 millions d'euros. L'évolution observée sur les dernières années et les dernières tendances permettent d'envisager une stabilisation des unités de service en 2006 et 2007. Le taux unitaire serait inchangé à 13,16 euros. La recette attendue pour les redevances pour services terminaux en outre-mer devrait permettre de couvrir environ 30 % des coûts engagés pour les services de navigation aérienne outre-mer.

Les **redevances de surveillance et de certification** ont été créées par l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004. Elles visent à faire financer par les opérateurs qui en bénéficient les services rendus par la DGAC en matière de surveillance et de contrôle technique. Le nouveau dispositif paraît plus juste puisqu'il met fin au financement par les compagnies aériennes de prestations qui ne sont pas directement effectuées à leur profit, comme par exemple la surveillance des organismes de formation des personnels navigants. En outre, le nouveau dispositif est en ligne avec la politique suivie par la plupart des autorités de l'aviation civile des pays européens et de l'Union européenne qui exigent une redevance en contrepartie de chaque prestation.

Le décret n° 2005-1680 du 28 décembre 2005 et l'arrêté du 28 décembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus par l'État ont créé 15 redevances,

dont 5 sont perçues par le groupement d'intérêt économique pour la sécurité de l'aviation civile (GSAC) en tant qu'organisme technique habilité par le ministre chargé de l'aviation civile, et les 10 autres sont affectées au budget annexe pour un total de recettes estimé à 32,3 millions d'euros en 2007, en hausse de 7,7 % par rapport à 2006.

En 2006, il a été décidé de ne pas recouvrer la totalité des coûts des activités qui pouvaient être soumises à redevances et de retenir un scénario de montée en puissance progressive sur plusieurs années. Le ministre des Transports a également décidé un moratoire d'un an pour les pratiquants de l'aviation légère et sportive. Pour l'année 2007, outre la montée en puissance des redevances créées, la progression des recettes s'appuiera sur la mise en place, avec la publication des textes d'application, de la redevance de manifestation aérienne, la redevance d'examen pour les navigants non professionnels et la redevance de titre de personnel de l'aviation civile pour ces mêmes personnels.

Pour 2007, les prévisions de recettes pour l'ensemble des redevances de surveillance et de certification s'établissent à 38 millions d'euros, contre 35 millions d'euros en 2006.

– Une augmentation importante du produit de la TAC affecté au budget annexe

Le coût des missions qui ont donné lieu à la création de nouvelles redevances en 2006 était précédemment supporté par la taxe d'aviation civile (TAC). Corrélativement à la mise en place de cette réforme, le montant de la taxe de l'aviation civile a été réduit à due concurrence dans la loi de finances initiale pour 2006. La recette de 35 millions d'euros prévue au titre de ces nouvelles redevances a donné lieu à une baisse équivalente du produit global de la taxe de l'aviation civile, correspondant à une baisse uniforme de 56 centimes d'euros par passager.

Par ailleurs, la part du produit de la TAC affectée au budget annexe a été réduite en 2006. Le budget annexe a reçu 43,73 % du produit de la taxe d'aviation civile en 2006, au lieu de 65,58 % en 2005. Cette baisse de 74 millions d'euros du produit de la TAC affecté au budget annexe était due d'une part au transfert des missions régaliennes sur le budget général et d'autre part à la diminution du montant global de la TAC en compensation de la création des nouvelles redevances (le budget annexe supportant la moitié de cette baisse).

Toutefois, les redevances pour services rendus ne permettent pas de couvrir la totalité des coûts supportés par le budget annexe. D'une part, la phase de mise en œuvre des nouvelles redevances n'est pas encore achevée. D'autre part, certaines dépenses nouvelles du budget annexe ne peuvent pas être mises à la charge des opérateurs : il s'agit principalement de la cotisation employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions* et de la provision qui a été prise pour la mise en œuvre du futur protocole social triennal 2007-2009 et de l'accord avec les

organisations syndicales sur la mise en application de la licence de contrôleur aérien communautaire pour l'outre-mer.

C'est ainsi que la part du produit de la TAC affectée au budget annexe augmente en 2007. L'article 19 du projet de loi de finances pour 2007 prévoit que les quotités du produit de la TAC affectées respectivement au budget annexe et au budget général de l'État sont de 49,56 % et 50,44 % (contre respectivement 43,73 % et 56,27 % en 2006, et 65,58 % et 34,42 % en 2005).

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DE LA TAXE D'AVIATION CIVILE

(en %)

	Budget annexe	Budget général
2005	65,58	34,42
2006	43,73	56,27
2007	49,56	50,44

Source : documents budgétaires.

Le produit estimé de la TAC en 2007 est de 337 millions d'euros, contre 329 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour en 2006. En réalité, le produit 2006 sera vraisemblablement de 333 millions d'euros en raison de la sous-estimation de l'augmentation du trafic dans les prévisions, comme l'avait prédit votre Rapporteur spécial. D'une part, le nombre de passagers en 2005 a été supérieur à celui retenu pour l'établissement du projet de loi de finances pour 2006 (le trafic aérien déclaré au titre de l'année 2005 est supérieur de 633.000 passagers et de 22.000 tonnes de fret/courrier par rapport à celui retenu pour l'établissement du projet de loi de finances pour 2006). D'autre part, le pourcentage d'évolution révisé du trafic 2006 s'avérera sûrement inférieur à la réalité. Les prévisions de recettes s'appuyaient sur une estimation de croissance du trafic de 2,68 % en 2006. À ce stade de l'exercice budgétaire, on peut déjà prévoir que l'augmentation du trafic de passagers au départ de la France sera plus proche de 5 %.

Votre Rapporteur spécial regrette d'autant plus ces erreurs de prévisions qu'elles conduisent finalement à une hausse du produit de la TAC en 2006, alors que le budget présenté par le Gouvernement revendiquait une baisse de celle-ci. De surcroît, cette erreur risque de se reproduire en 2007, puisque le calcul du produit de la TAC retenu dans le projet de loi de finances s'appuie sur une prévision de croissance du trafic de 3,06 % (soit une augmentation de la recette de 9,62 millions d'euros) alors que l'augmentation du trafic de passagers se situera probablement au-dessus de 4,5 % en 2007.

Le produit inscrit pour 2007 résulte également de deux changements de périmètre, qui diminuent les recettes de 5,8 millions d'euros :

– l'entrée dans l'Union européenne de la Roumanie et la Bulgarie le 1^{er} janvier 2007 ;

– la prise en compte du trafic à destination de la Suisse dans le tarif intra-communautaire ⁽¹⁾, prévue à l'article 19 du projet de loi de finances pour 2007.

Le montant de la TAC affecté au budget annexe s'élève donc à 167 millions d'euros en 2007, contre 143,5 millions d'euros prévus dans la loi de finances initiale pour 2006. Cela représente 19,6 millions d'euros de plus que si l'on avait conservé la même répartition de la recette entre le budget général et le budget annexe qu'en 2006, soit un montant proche du surcoût induit par le relèvement de la cotisation employeur au CAS *Pensions*.

– *Le retour du recours à l'emprunt à son niveau de 2005*

Le plafond autorisé pour le recours à l'emprunt en 2007 s'élève à 103,7 millions d'euros, comme en 2005. Depuis plusieurs années, la politique suivie par la DGAC est de chercher à réunir les conditions d'une maîtrise de son endettement qui passe notamment par une phase de stabilisation de la dette. Si l'on exclut 2006 qui constitue une année exceptionnelle, depuis 2000, le taux d'autofinancement du budget annexe se situe dans une fourchette de 60 à 70 % des dépenses en capital. En 2007, il représente 64 % des dépenses en capital (contre 63 % en 2005). Le montant des remboursements d'emprunts en 2007 devrait s'établir à 103,7 millions d'euros dont 12,7 millions d'euros de remboursements anticipés sur l'emprunt 2001. L'encours de dette au 31 décembre 2007 devrait donc être stabilisé par rapport à fin 2006 à 874,8 millions d'euros.

En 2006, le recours à l'endettement a connu une augmentation exceptionnelle. En effet, le budget annexe a dû recourir à l'emprunt pour financer le remboursement à ADP des investissements de navigation aérienne qu'il a préfinancés et qui n'étaient pas amortis au 31 décembre 2005, soit 150 millions d'euros ⁽²⁾.

b) L'augmentation des dépenses d'exploitation

Le total brut des dépenses du projet de budget pour 2007 atteint 1.829 millions d'euros, en diminution de 4,7 % par rapport à 2006. Cette réduction s'explique par le remboursement exceptionnel en 2006 des investissements de navigation aérienne à ADP.

La section exploitation demeure en augmentation en 2007 (+ 4,6 %) à 1.539 millions d'euros.

(1) cf. accord du 21 juin 1999 entre la Confédération helvétique et la Communauté européenne sur le transport aérien.

(2) Ce remboursement est lié au changement de statut d'ADP, à qui est transférée la propriété du domaine aéroportuaire. L'article 2 de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports prévoit le déclassement des biens du domaine public « à l'exception de ceux qui sont nécessaires à l'exercice par l'État ou ses établissements publics de leurs missions de service public concourant à l'activité aéroportuaire ». Il s'agit des biens nécessaires à la navigation aérienne essentiellement. L'article 2 prévoit qu'une « convention passée avec l'État détermine les sommes restant dues à ADP en conséquences des investissements engagés par l'établissement public sur les biens repris par l'État et fixe les modalités de leur remboursement ».

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			
	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Fonds de concours attendus en 2007	Ouverts en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	Évolution 2007/2006 (en %)	Fonds de concours attendus en 2007
613 - Soutien aux prestations de l'aviation civile	490.468.989	484.793.000	310.000	480.198.989	482.083.000	0,4	310.000
Section des opérations courantes	360.648.989	360.763.000	60.000	352.088.989	359.413.000	2,1	60.000
Section des opérations en capital	129.820.000	124.030.000	250.000	128.110.000	122.670.000	-4,2	250.000
612 - Navigation aérienne	1.329.615.268	1.222.336.000	15.000.000	1.295.615.268	1.199.546.000	-7,4	15.000.000
Section des opérations courantes	1.002.164.268	1.053.321.000	2.000.000	987.164.268	1.039.674.000	5,3	2.000.000
Section des opérations en capital	327.451.000	169.015.000	13.000.000	308.451.000	159.872.000	-48,2	13.000.000
614 - Surveillance et certification	17.518.195	79.792.000	5.000.000	18.048.195	79.353.000	339,7	5.000.000
Section des opérations courantes	17.098.195	75.607.000	5.000.000	17.098.195	75.526.000	341,7	5.000.000
Section des opérations en capital	420.000	4.185.000		950.000	3.827.000	302,8	
611 - Formation aéronautique	68.051.754	66.563.000	500.000	67.051.754	67.859.000	1,2	500.000
Section des opérations courantes	60.181.754	63.073.000		59.481.754	64.269.000	8,0	
Section des opérations en capital	7.870.000	3.490.000	500.000	7.570.000	3.590.000	-52,6	500.000
Totaux pour la section des opérations courantes, hors résultat d'exploitation	1.440.093.206	1.552.764.000	7.060.000	1.415.833.206	1.538.882.000	8,7	7.060.000
Totaux pour la section des opérations en capital, hors variation du fonds de roulement	465.561.000	300.720.000	13.750.000	445.081.000	289.959.000	-34,9	13.750.000

Source : projet annuel de performances

Les charges de personnel augmentent de 4,9 %, pour s'établir à 924,4 millions d'euros. Cette augmentation est essentiellement due à l'augmentation de la cotisation au CAS *Pensions* et à la provision de 16 millions d'euros pour la licence européenne de contrôleur aérien ainsi que pour le protocole social 2007-2009. Elle est limitée par les transferts et les suppressions de postes.

La cotisation employeur au CAS *Pensions* doit normalement reposer sur un taux de cotisation uniforme pour l'ensemble de la fonction publique d'État. Le taux 2007 s'élève à 50,74 % pour l'ensemble des ministères. Un taux spécial s'applique au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, en raison de sa démographie particulière. En effet, avant la mise en œuvre de la LOLF et du CAS *Pensions*, la charge des pensions correspondait à un taux de cotisation de seulement 25 % pour le budget annexe, grâce à une pyramide des âges favorable. Afin de ne pas peser de façon trop brutale sur les charges du budget annexe, il a été décidé d'augmenter progressivement le taux de cotisation au CAS *Pensions* : 33 % en 2006, 39,5 % en 2007. Le montant de la cotisation du budget annexe pour 2007 s'élève à 134 millions d'euros, le surcoût induit par l'augmentation du taux de cotisation représentant 18,6 millions d'euros.

Il faudra continuer à augmenter le taux des cotisations au CAS *Pensions* pour atteindre le taux normal des fonctionnaires de l'État en 2010. Ce taux est actuellement de 50,74 %, mais d'ici 2010, il sera probablement d'environ 54 %. Il faudra alors soit augmenter les tarifs de l'ensemble des redevances affectées au budget annexe, soit prélever environ 10 points de plus sur la taxe d'aviation civile. Mais est-il légitime de faire payer aux usagers du budget annexe, les compagnies aériennes, les charges de retraites des fonctionnaires de l'État ?

Le plafond d'emplois du budget annexe est en baisse de 42 ETPT, passant de 11.329 à 11.287 postes. Cette baisse se décompose en 40 suppressions nettes et 27 transferts sur le programme *Transports aériens* du budget général, et en la création de 25 ETPT, conséquence de l'extension en année pleine des créations nettes de postes en 2006 sur le budget annexe.

Tous les programmes enregistrent donc une diminution d'effectifs, à l'exception du programme *Surveillance et certification* dont le renforcement des moyens est prolongé pour poursuivre l'amélioration du contrôle de la sécurité du transport aérien.

Le plafond d'emplois du budget annexe se répartit ainsi par action et catégorie d'emplois.

RÉPARTITION DES EMPLOIS DU BUDGET ANNEXE EN 2007

(en ETPT)

	Nombre d'ETPT	Catégorie 1 : encadrement et administratifs	Catégorie 2 : ICNA	Catégorie 3 : IESSA/ TSEEC	Catégorie 4 : ouvriers/ navigants
Programme 613 <i>Soutien aux prestations de l'Aviation civile</i>	1.335	955	8	109	263
Action n° 01 : Ressources humaines et management	940	671	6	77	186
Action n° 02 : Affaires financières et logistique	395	284	2	32	77
Programme 612 <i>Navigation aérienne</i>	8.479	1.090	4.436	2.732	221
Action n° 01 : Management et gestion	240	31	126	77	6
Action n° 02 : Aéroports	3.126	403	1.633	1 008	82
Action n° 03 : Centres en route	3.054	394	1.596	985	79
Action n° 04 : Exploitation du contrôle	448	57	235	144	12
Action n° 05 : Ingénierie technique de la navigation aérienne	602	76	316	194	16
Action n° 06 : Formation	1.009	129	530	324	26
Programme 614 <i>Surveillance et certification</i>	840	418	21	316	85
Action n° 01 : Méthodes et organisation des contrôles	85	43	2	32	8
Action n° 02 : Contrôles opérationnels	755	375	19	284	77
Programme 611 <i>Formation aéronautique</i>	633	150	19	100	364
Action n° 01 : Formation aux métiers de l'aviation civile	104	24	3	16	61
Action n° 02 : Formation pratique au pilotage	529	126	16	84	303
Total	11.287	2.613	4.484	3.257	933

Source : documents budgétaires

Le tableau suivant présente par poste (et non plus par ETPT) la répartition des créations et suppressions de postes par programme.

RÉPARTITION DES CRÉATION ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS PAR PROGRAMME EN 2007

(en nombre de postes)

	Transports aériens	Soutien	Navigation aérienne	Surveillance / certification	Formation aéronautique	Total
Administratifs et encadrement	15	- 22	2	14	—	9
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne	—	—	- 52	—	—	- 52
Ingénieurs électroniciens et techniciens supérieurs	5	—	—	16	—	21
Ouvriers et navigants	—	—	—	—	- 25	- 25
Total	20	- 22	- 50	30	- 25	- 47

Source : Direction générale de l'aviation civile.

– Programme *Soutien aux prestations de l’aviation civile*

Ce programme, qui ne comporte que deux actions (*Ressources humaines et management* et *Affaires financières et logistique*), est essentiellement constitué de personnels administratifs. L’un des indicateurs retenu représente en ETPT la part des personnels affectés à des fonctions de gestion des ressources humaines sur les effectifs globaux de la DGAC. L’objectif est de réduire cet indicateur, de 4,7 % fin 2005, à 4,5 % en 2009, par une meilleure organisation de la gestion des ressources humaines, liée en grande partie au déploiement d’une application informatique unifiée des personnels pour l’ensemble des services et des corps de la DGAC. La prévision pour 2006 est de 4,65 %. Dans cet objectif, le plafond d’emplois de ce programme diminue de 19 ETPT (22 postes).

Après avoir augmenté de 30 % entre 2005 et 2006, les charges financières augmentent encore de 13 % pour atteindre 29,4 millions d’euros, en raison de l’anticipation de l’augmentation des taux d’intérêts dans la zone euro, et des taux d’intérêts prévus dans les contrats en cours.

Les remboursements d’emprunts (contractuels et anticipés) doivent s’élever à 103,7 millions d’euros.

– Programme *Navigation aérienne*

Les dépenses d’exploitation prévues sur ce programme augmentent de 5 % en crédits de paiement et en crédits de paiement. En revanche, les dépenses de la section des opérations en capital diminuent de près de 50 % en raison du remboursement à Aéroports de Paris des investissements de navigation aérienne inscrit sur ce programme en 2006.

Ce programme comprend 8.479 agents, en majorité titulaires de corps techniques de l’aviation civile. C’est le plus important programme de la DGAC en terme d’effectifs et en masse salariale. Il connaîtra en 2007 une diminution de 50 postes. En revanche, il bénéficie de l’essentiel des crédits réservés aux mesures catégorielles liées principalement à la licence européenne de contrôleur aérien puisque la quasi-totalité des contrôleurs aériens (ingénieurs du contrôle et techniciens supérieurs) lui est rattachée. Ainsi, les dépenses de personnel augmentent de 5 % malgré la réduction des effectifs.

Les contributions au bénéfice des organismes extérieurs sont quasiment stables, à 224,7 millions d’euros. Les principales dotations vont à :

– Eurocontrol (76,2 millions d’euros), dont les contributions de chaque État sont prévues par la convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne du 13 décembre 1960, amendée par la Conférence diplomatique du 27 juin 1997 ;

– Météo France (78,9 millions d’euros), qui fournit l’assistance météorologique à la navigation aérienne dans l’espace aérien français dans le

cadre de la convention du 24 mai 1994. Les coûts associés sont intégrés, pour leurs parts respectives, dans les assiettes de la redevance de route et de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne. Ils comprennent les coûts de fonctionnement et de personnel de Météo France affectés à l'activité d'assistance météorologique à la navigation aérienne, ainsi que tout ou partie des amortissements et intérêts des investissements programmés par Météo France en accord avec la direction des services de la navigation aérienne (DSNA). La DSNA verse à Météo France les recettes de navigation aérienne correspondant à ces coûts ;

– l'Office fédéral de l'aviation civile (Genève), 36,34 millions d'euros : conformément à la convention du 8 novembre 2004 signée entre l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et la DGAC, la Suisse assure par délégation de la France la fourniture des services de navigation aérienne dans une partie de l'espace aérien français dans la région de Genève ;

– Aéroports de Paris (24,24 millions d'euros) : la convention du 20 octobre 1994 entre la direction de la navigation aérienne et ADP prévoit que les dépenses directement supportées par ADP pour ce qui concerne les installations et services de navigation aérienne sont exécutées dans le cadre général du système de contrôle de la circulation aérienne mis en œuvre par l'État. La DSNA recouvre l'ensemble des dépenses afférentes aux services de navigation aérienne au travers des redevances de route et des redevances pour services terminaux. Elle reverse à ADP le montant correspondant aux dépenses afférentes aux services de navigation aérienne exposées directement par cet établissement. Depuis 2006, Aéroport de Paris n'expose directement, pour les services de navigation aérienne, que des dépenses de personnel et de fonctionnement ; en effet, il n'y a plus de dotation aux amortissements du fait du remboursement en 2006 à ADP de ses investissements de navigation aérienne non encore amortis, en application de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports.

Les dépenses d'investissements sont prévues à hauteur de 159,9 millions d'euros en crédits de paiement en 169 millions d'euros en autorisations d'engagement, ce qui représente une hausse de 2,5 % à périmètre constant, c'est-à-dire sans tenir compte du remboursement à ADP de ses investissements de navigation aérienne, prévu en 2006 pour 152 millions d'euros.

– Programme *Surveillance et certification*

C'est le seul programme dont le plafond d'emplois augmente. Il comprend 840 agents, en majorité titulaires de corps administratifs ou techniques de l'aviation civile. Il bénéficie de 30 créations nettes d'emplois dont 14 postes d'administratifs pour anticiper l'évolution technique et juridique d'exploitation et 16 postes de techniciens supérieurs de l'aviation civile pour renforcer sur le terrain les équipes de contrôle technique d'exploitation, tout particulièrement chargés du contrôle des compagnies aériennes, de leurs avions et de leurs pilotes.

– Programme *Formation aéronautique*

Les dépenses d'exploitation prévues pour ce programme en 2007 augmentent de 8 % en crédits de paiement et de 5 % en autorisations d'engagement.

Ce programme comptera 633 ETPT en 2007, dont 104 à l'École nationale de l'aviation civile et 529 au service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA). S'agissant de l'ENAC, il a été convenu, compte tenu de ressources issues en grande partie des redevances de navigation aérienne, de répartir les effectifs permanents et élèves de l'école entre les différents programmes du budget annexe suivant une clé de répartition proportionnelle à la part relative des différents corps dans chaque programme. Les effectifs de l'action *ENAC* du programme ne représentent donc qu'une partie des effectifs de l'ENAC, avec 104 ETPT.

31 départs définitifs sont prévus, dont 28 départs à la retraite. Les 25 départs à la retraite des ouvriers du SEFA ne seront pas remplacés. Les autres départs seront remplacés, si bien que le nombre d'emplois diminue de 25 postes.

BUDGET ANNEXE 2007 : PRÉSENTATION EN TERMES DE CHARGES ET PRODUITS

(en millions d'euros)

CHARGES		PRODUITS	
Prestations de navigation aérienne			
Métropole	1.343,6		
– Charges de personnel	705,5	– Redevance de route	1.037,6
– Moyens des services	105,5	– RSTCA métropole	213,5
– Organismes extérieurs	235,0	– RSTCA outre-mer	30,5
– Charges financières	29,4	– Autres produits : recettes annexes d'exploitation	4,9
– Dotation aux provisions	5,0	– Fonds de concours de navigation aérienne	15,0
– Dotation aux amortissements	204,2	– Fonds de concours surveillance et certification	5,0
– Autres charges de gestion courante	5,0	Fonds de concours formation	0,5
– Charges supplétives d'intérêt	26,1	Fonds de concours soutien	0,3
– Charges supplétives d'organismes extérieurs	27,8	Reprise sur provisions	10,6
		– Produits à recevoir : mécanisme correcteur	28,3
		– Redevance certification hors navigation aérienne	32,3
		– Redevance certification navigation aérienne	5,7
Métropole exonérations/exemptions	51,5	– Rémunération des capitaux propres (1)	26,1
– Charges de personnel	35,9	– Participation implicite du budget général	27,8
– Moyens des services	15,6	– Produits financiers (2)	0,5
Outre-mer	103,7	Apport recettes fiscales	167,0
– Charges de personnel	78,1	Produit à recevoir (3)	38,0
– Moyens des services	8,5		
– Amortissements	14,9		
– Organismes extérieurs	2,2		
Prestations de surveillance et certification	92,6		
– Charges de personnel	73,7		
– Moyens des services	10,9		
– Dotation aux amortissements	8,0		
Prestations de formation	41,1		
– Charges de personnel	31,8		
– Moyens des services	9,4		
Programme soutien	11,2		
– Dotation aux provisions (TAC)	5,6		
– Charge de gestion courante (TAC)	5,6		
TOTAL	1.643,7	TOTAL	1.643,7

Source : Rapport au Parlement en application de l'article 99 de la loi de finances pour 1996

(1) Il s'agit des intérêts payés sur les emprunts qui ne sont pas incorporés dans le système de comptabilité analytique du budget annexe ; le coût des capitaux immobilisés est introduit en comptabilité analytique au niveau des charges calculées.

(2) Les produits financiers résultent essentiellement des placements à court terme du produit des redevances par Eurocontrol avant reversement à la France.

(3) Les soldes à recevoir proviennent des décalages temporels entre coûts et produits ; les produits sont en effet différés par rapport aux périodes de référence des coûts.

3.– Le budget de Météo France

Le programme *Météorologie* correspond à la subvention pour charges de service public de l'établissement public Météo France qui en est l'unique opérateur. La subvention est répartie en deux actions :

- l'observation et la prévision météorologiques, qui constituent le cœur de l'activité opérationnelle de Météo France ; 147,6 millions d'euros sont prévus à ce titre pour 2007 ;

- la recherche, qui est essentielle pour améliorer la qualité des prévisions et pour mieux appréhender le changement climatique et ses conséquences ; 18,7 millions d'euros sont prévus ; toutefois, la subvention au titre de l'organisation internationale des satellites de météorologie Eumetsat (33,7 millions d'euros), bien que transitant par l'établissement, est rattachée au programme *Recherche spatiale* de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*.

a) Une subvention pour charges de service public supérieure à ce qui est prévu dans le contrat d'objectifs 2005–2008

La subvention pour charges de service public de l'État à Météo France s'inscrit dans le cadre du contrat d'objectifs 2005-2008 signé entre l'État et l'établissement. L'évolution des crédits poursuit celle des budgets précédents. Les évolutions retenues pour le précédent contrat (2001-2004) sont poursuivies, avec une évolution de 0,3 % par an en deçà de l'inflation.

La dotation totale de ce programme s'élève à 166,3 millions d'euros, soit une progression de 7 % par rapport à 2006 (155,4 millions d'euros). Or, l'inflation prévue pour 2007 étant de 1,8 %, la progression devrait normalement être de 1,5 % (157,7 millions d'euros). En fait, l'État surabonde cette dotation de 8,5 millions d'euros, en raison de l'importante augmentation des dépenses de personnel de l'établissement, due à l'augmentation de la cotisation au compte d'affectation spéciale Pensions. En effet, en 2007, le taux de cotisations employeur retraites passe de 33,3 % à 39,5 % de la masse salariale dans tous les établissements publics. Le taux d'équilibre étant à l'heure actuelle de 50,74 %, le rattrapage devrait représenter un coût d'environ 15 millions d'euros sur 3 ans.

Météo France comptera 3.692 ETP en 2007, dont 10 % outre-mer, après la suppression de 18 emplois (– 0,5 %). Le contrat de service public prévoit une diminution des effectifs de 0,5 % par an. Cette réduction portera, au terme des quatre années du contrat, sur une suppression de 70 emplois, dont 58 dans les services territoriaux de l'établissement, en métropole et outre-mer.

Les réductions réalisées correspondent à quatre actions principales en matière d'organisation des services territoriaux :

– des transformations de postes : ainsi, les postes d'adjoint au délégué départemental ont été systématiquement supprimés, permettant de généraliser le

réseau des attachés de clientèle ou de répondre à d'autres besoins nouveaux de l'établissement ; il s'agissait, à la fois, de mieux responsabiliser les délégués départementaux et de professionnaliser le réseau commercial de Météo France ;

– des suppressions de postes, en liaison avec l'automatisation de l'observation ;

– la fermeture de petites stations ou de stations isolées ;

– des regroupements de services : c'est ainsi par exemple qu'ont pu être regroupées les unités de Brétigny et d'Orly, et qu'est prévu le regroupement de la station aéronautique de Toulouse-Blagnac avec le centre de Haute-Garonne.

S'agissant de l'organisation territoriale, Météo France compte 7 directions interrégionales métropolitaines, 4 directions outre-mer et un centre départemental dans chaque département (sauf à Paris, où le centre départemental 75 prend également en charge les départements de la petite couronne). Si cette organisation a été confirmée par le contrat d'objectifs 2005–2008, votre Rapporteur spécial estime qu'elle devra être débattue lors de la préparation du prochain contrat d'objectifs.

b) La stagnation des recettes commerciales de l'établissement

Le montant de la subvention pour charges de service public inscrite sur ce programme devrait représenter 48 % des ressources de l'établissement, contre 50 % en 2006. L'objectif est d'augmenter la part des ressources commerciales. On observe cependant une stagnation de celles-ci dans le budget prévisionnel pour 2007, à 48,5 millions d'euros.

BUDGETS PRÉVISIONNELS DE MÉTÉO FRANCE DE 2005 À 2007

(en euros)

COMPTE DE RÉSULTAT

Dépenses	2007	2006	2005	Recettes	2007	2006	2005
Charges de personnel	222.628.355	210.180.200	205.830.000	Produits commerciaux	48.479.793	48.564.793	43.804.941
Observation	43.400.000	46.906.500	45.484.000	Redevances aériennes	79.140.446	76.984.869	75.107.190
Informatique et transmissions	10.400.000	9.268.000	8.948.500	Financements extérieurs	3.200.000	3.425.000	1.850.000
Production centrale	1.200.000	987.000	1.051.000	Subventions de l'État	200.013.893	191.971.527	187.387.035
Commerce et communication	12.600.000	13.658.000	8.354.000	Autres produits de gestion courante	3.415.000	3.441.000	2.675.000
Fonctions transverses	11.000.000	10.876.000	11.320.000	Contrats européens	4.500.000	4.673.996	—
Directions interrégionales	11.800.000	11.509.000	11.638.500	Amortissements et subventions d'investissement	4.735.000	4.941.674	4.779.133
Recherche	4.800.000	4.451.000	3.173.000				
Contrats européens	4.500.000	4.673.996	—				
Formation	1.500.000	1.564.600	—				
Dotation pour amortissement	18.200.000	18.500.000	18.300.000				
Contrepartie recettes incertaines	1.400.000	1.400.000	1.400.000				
Total des dépenses	343.428.355	333.974.296	315.499.000	Total des recettes	343.484.132	334.002.859	315.603.299
Résultat prévisionnel	55.777	28.563	104.299				

TABLEAU DE FINANCEMENT

Emplois	2007	2006	2005	Ressources	2007	2006	2005
Observation	4.900.000	6.446.000	8.831.166	Capacité d'autofinancement	13.520.777	13.586.889	13.625.166
Informatique et transmissions	2.400.000	1.995.000	2.211.500	<i>dont :</i>			
				– résultat prévisionnel	55.777	28.563	104.299
Production centrale	250.000	245.000	876.000	– amortissements et provisions	18.200.000	18.500.000	18.300.000
Commerce et communication	700.000	509.889	261.000	– quote-part subv. d'invtr rapportées	– 4.735.000	– 4.941.674	– 4.779.133
Fonctions transverses	1.680.000	2.432.000	1.970.000	Subv. d'invtr extérieures	900.000	3.235.000	3.900.000
Directions interrégionales	3.500.000	3.973.000	4.876.500	Subv. d'invtr de l'État	—	—	2.742.000
Contrats européens	300.000	340.500	—	Contrats européens	300.000	340.500	—
Recherche	900.000	1.021.000	1.241.000				
Formation	90.777	200.000	—				
Total des emplois	14.720.777	17.162.389	20.267.166	Total des ressources	14.720.777	17.162.389	20.267.166

Source : Météo France

Météo France reçoit d'autres subventions : de l'Union européenne, pour la recherche et pour le réseau de radars hydrométéorologiques, de collectivités territoriales pour le réseau de radars et pour certains moyens d'observation, et du ministère de l'Écologie et du développement durable pour les radars et les activités relatives à la surveillance et à la prévision des crues.

Par ailleurs, Météo France est l'opérateur chargé des services météorologiques pour l'aéronautique civile et exerce une activité commerciale auprès des professionnels et du grand public qui représente environ 23 % de ses ressources (79 millions d'euros). Ces activités ne sont pas financées par la subvention de l'État, mais par le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, au niveau du coût du service rendu. Le budget annexe répercute ensuite ce coût sur les bénéficiaires de ce service à travers les redevances de navigation aérienne.

L'établissement pratique l'amortissement réel de ses biens qui a été préféré à la neutralisation des amortissements utilisée au sein de nombreux établissements publics ; ce choix permet à l'établissement de dégager une réelle capacité d'autofinancement (CAF) d'environ 14 millions d'euros par an, utilisée pour le financement des investissements et permet au compte financier de rendre réellement compte de l'évolution du patrimoine de Météo France à l'issue de l'exercice.

Le compte de résultat prévisionnel de Météo France laisse peu de marges financières et est juste équilibré. Une forte pression est donc maintenue sur les services pour maîtriser les dépenses de fonctionnement courant et la situation financière de l'établissement fait l'objet d'une attention soutenue en exécution, tout aléa sur les recettes commerciales nécessitant une action de réduction des charges.

L'année 2005 a été marquée par une augmentation généralisée des recettes commerciales conduisant à une progression de l'ordre de 9 % par rapport à 2004. Cette progression moyenne repose sur la croissance des recettes relatives aux services en ligne au grand public (surtout audiotel et internet), et de celle des services aux professionnels. Toutefois, Météo France demeure trop faiblement positionné sur le marché des mobiles, en forte croissance. S'agissant d'informations commerciales confidentielles, les détails du chiffre d'affaires de Météo France ne peuvent pas être communiqués.

Avec 44,7 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2005, Météo France est le principal acteur du marché météorologique national, mais son principal concurrent Météo-Consult représente désormais, avec le rachat récent de la Chaîne Météo, un chiffre d'affaires de près de 8 millions d'euros. Au niveau des autres services météorologiques européens, seul le Met Office (Royaume-Uni) a un niveau de recettes commerciales proche de celui de Météo France, avec un chiffre d'affaires d'environ 30 millions d'euros chaque année, qui représente de l'ordre de 12 % de son budget (pour environ 15 % pour Météo France). Les recettes

commerciales du service météorologique allemand, le DWD, représentent environ 10 millions d'euros soit de l'ordre de 4 % de son budget.

c) La mise en œuvre progressive des recommandations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de Météo France en 2004 ; en mai 2005, elle a adressé un rapport présentant ses recommandations à la commission des Finances du Sénat, en application de l'article 58 de la LOLF. Depuis 2005, l'établissement effectue un suivi précis de chaque recommandation.

Sur les questions financières, la communication de la Cour des comptes relevait des irrégularités comptables substantielles appelées à constituer autant d'obstacles à la certification des comptes de Météo France, notamment dans le suivi de l'actif immobilisé, et l'absence de comptabilité analytique malgré les engagements figurant, depuis 1994, dans les contrats d'objectifs successifs. Depuis, Météo France a mis en place une nouvelle comptabilité analytique, ne se limitant pas au secteur aéronautique, qui doit être appliquée aux comptes de l'exercice 2005. Par ailleurs, plus de 90 % des biens ont été transférés à l'établissement, mais leur enregistrement à l'actif a été reporté à l'automne 2006.

S'agissant de la gestion du personnel, la Cour des comptes avait estimé les effectifs trop nombreux et déploré l'absence de gestion prévisionnelle des emplois et une organisation du travail très coûteuse pour l'établissement, notamment en ce qui concerne le « service permanent », les modalités de mise en œuvre de la réduction du temps de travail et le régime indemnitaire. Météo France répond que le nombre de postes en service permanent a été réduit de 15 % au cours des dernières années. La poursuite de cet effort constitue un axe de gains de productivité pour l'établissement pris en compte dans le cadre des réductions de postes prévues par le contrat d'objectifs, mais Météo France considère que les 76 postes subsistant correspondent aux besoins nécessaires pour maintenir en métropole et outre-mer la veille météorologique imposée par les exigences de sécurité et de présence 24 heures sur 24, notamment sur la trentaine de plateformes aéronautiques. Concernant le service semi-permanent (environ 178 postes), l'établissement indique poursuivre ses efforts sans donner d'éléments chiffrés. Cependant, les 70 suppressions d'emplois prévues par le contrat d'objectifs 2005-2008 reposent, entre autres, sur la suppression ou transformation de postes permanents ou semi-permanents.

La Cour des comptes voyait dans la rigidité des charges de l'établissement un risque que l'investissement ne devienne la variable d'ajustement. Or, d'après les prévisions, le résultat se dégrade entre 2005 et 2007, du fait de l'augmentation des charges de personnel qui n'est pas entièrement compensée par la subvention de l'État, et d'une progression moins rapide des produits commerciaux que des charges.

Enfin, la Cour des comptes critiquait l'organisation de l'établissement, marquée par des chevauchements de compétences et une organisation territoriale insuffisamment rationalisée en particulier au niveau départemental. Météo France doit lancer une étude stratégique au dernier trimestre 2006. Votre Rapporteur spécial estime que le prochain contrat d'objectifs devra impérativement intégrer la rationalisation de l'organisation territoriale de Météo France.

D.- UNE PRESSION FISCALE TOUJOURS CROISSANTE

1.- La taxe d'aéroport finance toujours plus de dépenses de sûreté

a) La fuite en avant des dépenses de sûreté

– Une réglementation encore renforcée durant l'été 2006

L'objectif général des mesures de sûreté dans les aéroports est de prévenir toute intervention illicite, principalement les détournements ou destructions d'aéronefs, pouvant compromettre la sécurité des vols et des personnes. Ces mesures visent à sécuriser les aéronefs, ce qui peut y être embarqué ainsi que certaines zones des aéroports dites « zones réservées » qui ne sont pas accessibles au public. Elles portent sur l'inspection-filtrage des passagers et de leurs bagages à main, des bagages mis en soute, sur le contrôle du fret et des denrées embarqués ainsi que sur le contrôle des personnels accédant aux zones réservées. Ces mesures font l'objet de dispositions législatives et réglementaires et sont contrôlées par les services de l'État (agrément de certains opérateurs, contrôle de la formation des personnels, contrôle des programmes de sûreté et d'assurance qualité des opérateurs, sanctions administratives).

Ces dernières années ont vu un renforcement considérable des mesures de sûreté dans les aéroports, notamment à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Le cadre législatif et réglementaire qui fonde ces mesures a également considérablement évolué tant au plan international et européen que national.

Les dispositions législatives du code de l'aviation civile encadrant l'action des agents de sûreté ont été complétées par la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne qui autorise désormais la fouille des passagers et de leurs bagages à main. La loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport a renforcé le dispositif de sûreté du fret aérien par l'instauration d'un système d'agrèments pour les différents opérateurs de fret. L'ordonnance n° 2005-863 du 28 juillet 2005 relative à la sûreté des vols et la sécurité de l'exploitation des aérodromes, ratifiée par la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, a précisé les missions de sûreté des différents intervenants sur les aérodromes et les conditions d'exécution des visites de sûreté. Enfin, dans le cadre de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, des dispositions ont été prises pour accroître la sûreté des lieux de stockage et de

préparation du fret aérien et étendre les possibilités de recours à la vidéosurveillance.

La partie réglementaire du code de l'aviation civile a été complétée par les décrets en Conseil d'État n° 2002-24 du 3 janvier 2002 et n° 2002-1026 du 31 juillet 2002 et par la publication de deux arrêtés, l'un ministériel en date du 1^{er} septembre 2003 et l'autre interministériel en date du 12 novembre 2003 pris en application des décrets précités. Ces évolutions réglementaires ont permis de stabiliser les fondements juridiques nécessaires à la mise en œuvre des mesures de sûreté. Les obligations que doivent respecter les différents acteurs de la sûreté sont plus clairement définies, ce qui, corrélativement, facilite les contrôles exercés par l'État. Celui-ci dispose, en outre, d'une panoplie de sanctions. Enfin, un décret en Conseil d'État en application de l'ordonnance du 28 juillet 2005 précitée et de la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme est en cours de finalisation.

La Commission européenne a de son côté, adopté des règles communes en matière de sûreté de l'aviation civile. Le règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 qui fixe ces règles se fonde sur les recommandations du document 30 de la Conférence européenne de l'aviation civile et est applicable depuis le 19 janvier 2003. Il marque le début d'un transfert de compétence au profit de la Communauté européenne dans le domaine de la sûreté. Il institue un système d'inspection permettant à la Commission européenne de vérifier l'application effective par les États membres et sur les aéroports européens des mesures qu'elle a édictées.

Ce règlement a été modifié par le règlement (CE) n° 849/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 qui autorise notamment la création de « zones délimitées » séparées des zones de sûreté à accès réglementé au moyen d'un contrôle d'accès et à l'intérieur desquelles les mesures de sûreté peuvent être adaptées.

Quatre textes sont venus compléter ce règlement depuis 2003. Il s'agit :

– du règlement (CE) n° 622/2003 de la Commission du 4 avril 2003 qui apporte des précisions sur les moyens acceptables de conformité au règlement n° 2320/2002, et fournit la liste des articles interdits à bord des aéronefs ; il a été modifié par six règlements complémentaires : le règlement (CE) n° 68/2004 de la Commission du 15 janvier 2004 qui établit la liste des objets prohibés dans les zones de sûreté à accès réglementé, en cabine et en soute ; le règlement (CE) n° 781/2005 de la Commission du 24 mai 2005 qui précise les normes techniques applicables aux équipements d'imagerie radioscopique et leurs dates d'entrée en vigueur ; le règlement (CE) n° 857/2005 de la Commission du 6 juin 2005 relatif à la fouille manuelle des passagers qui ont franchi les portiques de détection d'objets métalliques ; le règlement (CE) n° 65/2006 de la Commission du 13 janvier 2006 permettant l'expérimentation de nouveaux procédés techniques ; le règlement (CE) n° 240/2006 de la Commission du 2 février 2006 relatif à la

fouille des véhicules ; le règlement (CE) n° 831/2006 de la Commission du 2 juin 2006 modifiant les dispositions relatives au transport de fret ;

– du règlement (CE) n° 1217/2003 qui arrête les spécifications communes auxquelles doivent répondre les programmes nationaux de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l’aviation civile ; ce texte définit une méthodologie commune pour l’exécution de ces contrôles ainsi que des critères communs applicables aux contrôleurs ;

– du règlement (CE) n° 1486/2003 qui décrit les modalités des inspections devant être effectuées par la Commission en vue de contrôler l’application par les États membres du règlement (CE) n° 2320/2002 au niveau de chaque État et de chaque aéroport ;

– du règlement (CE) n° 1138/2004 qui caractérise les parties critiques des zones de sûreté à accès réglementé dans les aéroports et précise les contrôles que doivent subir les personnels et les objets qu’ils transportent avant d’être autorisés à pénétrer dans ces parties critiques.

En réponse au complot terroriste déjoué à Londres en août 2006, des mesures de sûreté supplémentaires ont provisoirement été mises en œuvre. À partir du 6 novembre 2006, les nouvelles mesures de sûreté décidées par la Commission européenne entrent en vigueur sur l’ensemble des aéroports européens. L’arrêté du 2 novembre 2006 modifiant l’arrêté du 12 novembre 2003 relatif aux mesures de sûreté du transport aérien introduit de nouvelles mesures. Il prévoit notamment qu’une décision de ses ministres signataires fixe la liste des articles prohibés à bord des aéronefs ou leurs conditions d’emport. Ainsi, concernant les produits liquides de plus de 100 ml, seuls ceux achetés dans les magasins *duty-free* seront autorisés à bord de l’avion. L’application des nouvelles mesures aura un impact significatif sur les coûts d’inspection filtrage des passagers.

Aujourd’hui le processus de fouille consiste à fouiller une part déterminée des bagages de cabine, le cas échéant, à examiner les ordinateurs portables. Avec les nouvelles mesures, les agents vont devoir contrôler, en plus, les sacs d’un litre et leur contenu, les sacs scellés et les informations inscrites à l’intérieur ainsi que la concordance avec les articles contenus. Pour un nombre de bagage de cabine compris entre un et deux par passager, cela correspond à un doublement des objets à inspecter. D’après Aéroports de Paris, l’ajout d’un agent de sûreté pour la fouille correspond, pour une moyenne de 1.600 heures commandées en plus chaque jour (environ 10 heures par portique d’inspection filtrage) sur l’ensemble du périmètre d’ADP, à un coût total estimé de 17 millions d’euros.

En outre, l’ajout d’agents dédiés à l’information des passagers, pour une moyenne de 800 heures commandées en plus chaque jour sur l’ensemble du périmètre d’ADP, à un coût total estimé de 8,5 millions d’euros. Au total, ADP estime donc à 25,5 millions d’euros les coûts des nouvelles mesures de sûreté. Ces

25 millions d'euros pourraient représenter environ 450 personnes supplémentaires pour près de 80 millions de passagers. À titre de comparaison, Fraport a annoncé mettre en place 200 personnes supplémentaires pour 51 millions de passagers et Amsterdam-Schipol, 400 personnes supplémentaires pour environ 45 millions de passagers.

Parallèlement, le cadre réglementaire européen est en cours de révision : la Commission européenne a proposé un nouveau projet de règlement cadre le 22 septembre 2005, sur lequel le Conseil a présenté des orientations générales en mars 2006 et le Parlement européen s'est prononcé en première lecture en juin 2006.

– Des mesures à l'efficacité douteuse

Votre Rapporteur spécial a déjà dénoncé en de nombreuses occasions les limites du système de sûreté aéroportuaire. Ses critiques relatives au manque de formation des agents de sûreté, à l'incohérence et l'inadaptation des mesures prises et à la mauvaise appréhension des menaces terroristes demeurent parfaitement d'actualité. Une des failles réside notamment dans le contrôle de l'accès aux zones réservées. La délivrance des badges n'est pas infaillible, d'autant que les badges temporaires accompagnés (le personne qui en bénéficie ne peut circuler en zone réservée qu'avec le titulaire d'un badge permanent) se multiplient, alors que les contrôles préalables à leur délivrance sont beaucoup moins approfondis.

Même le meilleur des processus de contrôle ne garantira pas un risque nul. Pourtant, des appareils de plus en plus perfectionnés et coûteux continuent à être mis sur le marché et achetés par les gestionnaires de plates-formes aéroportuaires. Votre Rapporteur spécial estime que cette course technologique est vaine, et ne profite qu'aux industriels, en petit nombre, qui occupent ce marché très lucratif.

– L'augmentation vertigineuse des dépenses continue

Le coût des missions de sûreté supporté par les exploitants d'aérodromes et l'État est passé de moins de 116 millions d'euros en 2000 à 566 millions d'euros en 2006, augmentant encore de 16 % par rapport à 2005 (et de 23 % par rapport à ce qui était initialement prévu en 2005) !

Alors que ces missions représentaient 55 % de l'ensemble des coûts relatifs à la sûreté, la sécurité et les contrôles environnementaux en 2000, elles atteignent 82 % en 2006.

**COÛTS DES MISSIONS DE SÉCURITÉ, DE SÛRETÉ ET DE CONTRÔLES
ENVIRONNEMENTAUX, À LA CHARGE DES EXPLOITANTS D'AÉRODROMES ET DE L'ÉTAT,
EN MONTANTS ET POURCENTAGES EN 2000, 2005 ET 2006**

(en millions d'euros)

Année 2000 :

	Coûts par intervenant et par mission			Répartition des coûts par mission			Répartition des coûts par intervenant		
	Exploitants	État	Total	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)
Sécurité	71,4	16,1	87,5	43	39	42	82	18	100
Sûreté	90,1	25,7	115,8	54	61	55	78	22	100
Environnement	5,8	0,0	5,8	3	0	3	100	0	100
Total	167,3	41,8	209,1	100	100	100	80	20	100

Année 2005 :

	Coûts par intervenant et par mission			Répartition des coûts par mission			Répartition des coûts par intervenant		
	Exploitants	État	Total	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)
Sécurité	108,9	1,7	108,1	19	8	18	98	1	100
Sûreté	469,9	19,0	458,5	80	92	79	96	4	100
Environnement	6,9	—	7,0	1	—	1	100	0	100
Total	585,7	20,7	606,4	100	100	100	97	3	100

Année 2006 (prévisions) :

	Coûts par intervenant et par mission			Répartition des coûts par mission			Répartition des coûts par intervenant		
	Exploitants	État	Total	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)
Sécurité	112,9	2,9	115,8	17	10	17	97	3	100
Sûreté	542,4	23,8	566,2	82	85	82	96	4	100
Environnement	7,1	1,4	8,5	1	5	1	83	7	100
Total	665,2	28,1	690,5	100	100	100	96	4	100

Source : direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Le détail des données prévisionnelles pour 2007 n'est pas encore disponible, mais il est vraisemblable que le nouveau renforcement des mesures de sûreté implique la poursuite de la fuite en avant des dépenses.

b) Une nouvelle augmentation de la taxe d'aéroport est nécessaire

À la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 20 mai 1998 *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*, qui a proscrit le financement par voie de redevances des dépenses publiques résultant des « *coûts des missions d'intérêt général qui incombent par nature à l'État* », a été mise en place, à compter du 1^{er} juillet 1999, la taxe d'aéroport perçue sur les passagers commerciaux au départ d'un aéroport français et dont le tarif est « *fonction du besoin de financement sur chaque aéroport, tel qu'il résulte notamment des prestations assurées en application de la réglementation en vigueur, de l'évolution prévisible des coûts et des autres recettes de l'exploitant* » (article 1609 *quater* du code général des impôts). L'exécution des missions de sûreté est désormais confiée aux exploitants d'aéroports, en application de l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile, et leur

financement est assuré par la taxe d'aéroport et le budget général de l'État (action *Régulation des aéroports* du programme *Transports aériens*).

Le produit global de la taxe était de 513 millions d'euros en 2004, 520,9 millions d'euros en 2005 (dont 307,4 millions d'euros à ADP), et il est prévu un produit de 580,7 millions d'euros pour 2006.

LE FINANCEMENT DES DÉPENSES DE SÛRETÉ DES EXPLOITANTS D'AÉROPORTS EN 2006

Coûts et recettes en millions d'euros, trafic en millions de passagers

	Nombre d'aéroports	Trafic passagers au départ	Coût année 2006	Report (*) années passées en % de 2006	Subventions collectivités territoriales en %	Budget général en %	Produit de la taxe en %
Aéroports éligibles à la taxe d'aéroport							
Classe 1	1	40,2	369,1	- 1,4	–	0	92,8
Classe 2	4	14,9	108,7	+6,3	–	0	98,7
Classe 3	72	14,9	182,4	+3,6	0,05	37,4	73,7
Total aéroports éligibles	77	70,0	660,1	+1,3	0,02	4,77	88,5
Total aéroports non éligibles	47	0,1	5,1	+7,8	–	98,0	–
Total général	124	70,1	665,2	+1,3	0,02	5,49	87,23

(*) solde calculé permettant soit de résorber partiellement le déficit des années antérieures (signe positif), soit de tenir compte de l'excédent de financement (signe négatif).

Source : DGAC

Ce tableau montre que la taxe d'aéroport, qui couvre 87,3 % des dépenses de sûreté en 2006 (soit 580,7 millions d'euros), et le budget général qui en couvre 5,49 %, seront insuffisants en 2006. En effet, en ce qui concerne les aéroports de la classe 3 et ceux non éligibles à la taxe d'aéroport, les prévisions d'octobre 2006 indiquent une augmentation du besoin de financement par rapport aux données antérieures, et une moindre recette pour la taxe d'aéroport, pour 4,4 millions d'euros. Des redéploiements de crédits complémentaires sont possibles grâce à au principe de fongibilité sur le programme *Transports aériens* et seront affectés au financement de la sûreté. D'après les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, un complément de l'ordre de 3,5 millions d'euros qui porterait le montant global de la subvention 2006 à 40 millions d'euros permettrait ainsi de réduire l'insuffisance de financement à 25,6 millions d'euros. Ce besoin de financement sera reporté sur les charges de 2007 et pris en compte pour déterminer le niveau de la taxe d'aéroport applicable en 2007.

La taxe d'aéroport est perçue au profit des exploitants de plates-formes dont le trafic excède un certain seuil. Elle est due par les transporteurs aériens publics pour chaque passager ou tonne de fret embarqués. Le produit de la taxe est affecté sur chaque aérodrome au financement des missions considérées.

Les tarifs de la taxe d'aéroport, fonction du besoin de financement sur chaque aérodrome, sont fixés par arrêté, dans les fourchettes prévues par l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts. Les aéroports sont répartis en trois classes selon leur trafic. En métropole et dans les départements

d'outre-mer, sont concernés les aérodromes dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève à plus de 5.000 unités de trafic (UDT). Une unité de trafic est égale à un passager ou 100 kilogrammes de fret. Pour les trois classes, les taux planchers et plafonds sont les suivants :

TARIFS DE LA TAXE D'AÉROPORT

Classe	1	2	3
Nombre d'UDT de l'aérodrome ou du système aéroportuaire	plus de 10 millions (ADP)	entre 4 et 10 millions	de 5.000 à 4 millions
Tarif par passager	de 4,30 à 8,50 euros	de 3,50 à 8 euros	de 2,60 à 10 euros
Tarif par tonne de fret ou de courrier	de 0,30 à 0,60 euro	de 0,15 à 0,60 euro	de 0,60 à 1,50 euro

Source : article 1609 quatervicies du code général des impôts

L'augmentation du plafond par passager de la taxe dans les aéroports de classe 3 de 9,50 euros à 10 euros résulte de l'article rattaché à la mission *Transports* de la loi de finances initiale pour 2006. Pour l'année 2006, les taux appliqués ont été fixés par un arrêté conjoint du ministre des Transports et du ministre délégué au Budget du 30 décembre 2005.

Votre Rapporteur spécial se félicite de l'extension de la taxe d'aéroport à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française. Il était en effet inéquitable que les dépenses de sûreté de leurs aéroports soient intégralement couvertes par des subventions de l'État. L'ordonnance du 26 avril 2006 portant adaptation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts et l'arrêté du 28 avril 2006 ont étendu, à compter du 1^{er} juin 2006, la taxe d'aéroport sur les aéroports de Nouméa-la-Tontouta et de Tahiti-Faa'a, dans des conditions beaucoup plus favorables qu'en métropole :

- le nombre des unités de trafic doit être supérieur à 400.000 UDT ;
- sur un même aérodrome, des tarifs différents peuvent être fixés pour les vols intérieurs en fonction de leur destination ;
- la limite inférieure est fixée à 0,50 euro par passager effectuant un vol intérieur à la Polynésie française.

Les tarifs applicables à compter du 1^{er} juin 2006 s'élèvent à 10 euros par passagers et 1,50 euro par tonne de fret à Nouméa, et à 10 euros par passager à destination de l'extérieur de la Polynésie française (1,50 euro en Polynésie et 0,50 euro vers Moorea) et 0,60 euro par tonne de fret à Tahiti-Faa'a.

Pour l'année 2006, le produit de la taxe est estimé à 2,1 millions d'euros à Tahiti-Faa'a, soit 3,6 millions d'euros sur une année pleine, et à 1,2 million d'euros à Nouméa-la-Tontouta, soit 2,1 millions d'euros en année pleine. En 2006 (avec des recettes sur 7 mois seulement), le produit de la taxe devrait représenter 34 % des coûts annuels de sûreté de Tahiti-Faa'a et 36 % des coûts annuels de Nouméa-la-Tontouta. La mise en place de la taxe d'aéroport au 1^{er} juin 2006 et non pas au 1^{er} janvier a induit un manque de recettes en 2006 de l'ordre de

1,53 million d'euros pour Tahiti-Faa'a et de 0,87 million d'euros pour Nouméa-la-Tontouta.

Le plafond de la taxe d'aéroport devrait à nouveau être relevé pour les aéroports de la classe 3 dans le projet de loi de finances rectificative pour 2006. En effet, l'augmentation des coûts prévue par les exploitants (207,6 millions d'euros pour la classe 3 et les aéroports non éligibles à la taxe, soit +9,6 %) ainsi que l'insuffisance de financement prévisionnelle fin 2006 nécessitent un relèvement de ce plafond de 10 à 11 euros. Ainsi, la surenchère des mesures de sûreté justifie encore une fois une hausse de la fiscalité, qui pèse le plus fortement sur les plus petits aéroports, ce qui n'est pas cohérent avec la politique d'aménagement du territoire. Votre Rapporteur spécial est d'avis que cette dérive des dépenses de sûreté ne s'arrêtera pas tant que l'on n'aura pas réformé leur mode de financement.

c) Le mode de financement des dépenses de sûreté déresponsabilise les gestionnaires d'aéroports

Pour la détermination du niveau de la taxe d'aéroport, il est procédé chaque année à une évaluation, plate-forme par plate-forme, des besoins prévisionnels de financement pour les missions concernées sur la base de déclarations détaillées des exploitants distinguant notamment leurs postes de dépenses suivants : les salaires des personnels, les dépenses de fonctionnement (maintenance, exploitation), les montants des contrats de sous-traitance ; pour les investissements, l'annuité d'amortissement ; les frais financiers et les frais généraux.

Les déclarations sont vérifiées par la DGAC, en particulier quant à la consistance des moyens mis en œuvre et au respect des règles d'imputation sur la taxe d'aéroport établies conjointement par les administrations des finances et de l'aviation civile. Les reports financiers, positifs ou négatifs, des années précédentes, le niveau du trafic prévisionnel ainsi que les subventions éventuelles des collectivités territoriales affectées au financement des missions concernées sont également utilisés dans les calculs.

Lorsque l'application du taux plafond fixé par la loi, pour un aéroport donné, conduit à des ressources insuffisantes pour faire face au financement des missions précitées, cet aéroport bénéficie d'une subvention, allouée après consultation du comité consultatif des subventions aux exploitants d'aérodromes, créé par l'article D. 213-2 du code de l'aviation civile⁽¹⁾, en remplacement du comité de gestion.

Ce système de financement déresponsabilise les gestionnaires d'aérodromes par la prise en charge intégrale des coûts par l'État. Le dispositif institue une obligation pour l'État de rembourser au gestionnaire les dépenses qu'il a engagées en matière de sûreté sans définition précise du contenu de celles-

(1) Décret n°2005-473 du 16 mai 2005.

ci et sans réel contrôle sur le montant ou l'opportunité de ces dépenses. Dans ce cadre, le gestionnaire n'est guère incité à optimiser ses dépenses. Il faudrait fixer des objectifs de maîtrise des dépenses aux plates-formes, dans le cadre d'une politique contractuelle.

Les différences considérables constatées entre les grands aéroports français en ce qui concerne le nombre de machines installées témoignent de cette situation : tous pratiquent le contrôle à 100 % des bagages de soute mais le nombre de départs par rapport au nombre d'appareils varie parfois du simple au double selon les plates-formes. Certains gestionnaires sont visiblement plus respectueux de l'argent public que d'autres.

Une étude conjointe des inspections générales de l'administration, des finances et de l'aviation civile de 2003 est arrivée à la même conclusion : les coûts varient de 1 à 3 selon les aéroports, pour un processus relativement standardisé. Une partie des écarts peut être justifiée par la plus ou moins grande adaptation des infrastructures, mais l'essentiel est lié aux efforts faits par le gestionnaire pour optimiser le processus de sûreté. Or, rien n'est fait pour stimuler de tels efforts, puisque la totalité des coûts est prise en charge sur le produit de la taxe.

À travers la taxe d'aéroport, le coût de la sûreté est largement pris en charge par le passager, ce qui contribue au renchérissement du prix du transport aérien.

d) Réformer le financement des dépenses de sûreté

Votre Rapporteur spécial a déjà montré dans ses rapports budgétaires précédents que certaines dépenses de sûreté ne devraient pas être financées par le produit de la taxe d'aéroport.

Le système actuel conduit aussi à faire prendre en charge par la taxe d'aéroport, et donc par les seuls passagers commerciaux, des dépenses de sûreté induites par des situations particulières et qui ne profitent nullement à l'ensemble des passagers. Ainsi, le trafic d'affaires bénéficie des dispositifs de sûreté sans être assujéti à la taxe d'aéroport, alors même que les mesures de sûreté qui leur sont dédiées coûtent particulièrement cher étant donné la faiblesse du trafic. Lorsqu'un aéroport accueille à la fois un trafic d'affaires et un trafic commercial, il utilise le produit de la taxe d'aéroport au profit de la sûreté de l'ensemble des vols ; les aérodromes réservés à une clientèle d'affaires reçoivent pour leur part des subventions du budget général. Dans les deux cas, les passagers commerciaux subventionnent la sûreté de l'aviation d'affaires.

Dans un premier temps, ce trafic devrait au moins être soumis à la taxe d'aéroport. Une deuxième étape pourrait consister à facturer au coût réel d'éventuels services de sûreté dédiés à ce type de trafic.

Il n'apparaît pas non plus équitable à votre Rapporteur spécial que l'ensemble des passagers participe également au financement de dispositifs de

sûreté qui ne profitent qu'à quelques-uns d'entre eux : il peut s'agir, par exemple, de machines plus nombreuses pour assurer une moindre attente à la clientèle d'affaires ou d'appareils permettant le contrôle de bagages hors gabarit. Ces services devraient être facturés à ceux auxquels ils bénéficient et sortir du champ des dépenses prises en charge par le produit de la taxe d'aéroport.

Par ailleurs, la stabilisation puis la réduction des dépenses de sûreté passent nécessairement par une responsabilisation des gestionnaires d'aéroport et par une restriction du champ des dépenses payées par l'État.

Une fois de plus, votre Rapporteur spécial réitère sa proposition selon laquelle il conviendrait de définir une prestation de base en matière de sûreté, au regard de critères comme le délai de traitement du processus pour chaque passager et chaque bagage, et au regard des pratiques moyennes constatées en France et à l'étranger pour un service comparable. Le niveau de prise en charge sur fonds publics devrait alors être limité aux coûts d'investissements et de fonctionnement nécessaires à la mise en place de cette prestation de base. Des prestations différenciées pourraient être établies par les aéroports ou les compagnies, mais elles seraient alors financées hors concours public.

Un tel système inciterait fortement les aéroports à optimiser leurs investissements et la gestion du processus de sûreté, puisque tout coût supérieur à ce niveau de prise en charge leur incomberait. Parallèlement, il serait indispensable de renforcer les contrôles et les sanctions en cas de manquements, afin d'éviter qu'une telle réforme ne conduise les aéroports à faire des économies au détriment du respect des règles de sûreté.

2.— La taxe de solidarité sur les billets d'avion, une exception française

La création de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, souhaitée par le Président de la République pour financer le développement, procède d'une idée généreuse mais risque d'avoir des conséquences économiques graves.

a) Un rendement faible

L'article 22 de la loi n° 2005-1720 de finances rectificative pour 2005 a instauré, à compter du 1^{er} juillet 2006, une majoration à la taxe de l'aviation civile perçue au profit du Fonds de solidarité pour le développement géré par l'Agence française de développement, dont l'objet est de financer des facilités financières internationales pour l'achat de vaccins et de médicaments⁽¹⁾. L'article 22 a complété l'article 302 *bis* K du code général des impôts.

La taxe de solidarité est due pour chaque vol commercial (régulier ou non régulier) par les entreprises de transport aérien public, quels que soient leur

(1) Au moins 90% des recettes fiscales transférées au fonds de solidarité pour le développement doivent être utilisées pour financer la contribution française à la facilité internationale d'achat de médicaments dénommée « UnitAid » ; le reste doit être utilisé pour financer la participation française au remboursement de la première tranche d'émission de la facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm).

nationalité ou leur statut juridique, sur laquelle embarque un passager sur le territoire français (France métropolitaine ou départements d'outre-mer). Elle n'est pas due lorsque le passager est en correspondance. Est considéré comme passager en correspondance sur un aéroport donné celui qui remplit les trois conditions suivantes :

– l'arrivée a lieu par voie aérienne sur l'aéroport considéré ou sur un aéroport faisant partie du même système aéroportuaire au sens du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires (soit, au sens du règlement : Berlin, Copenhague, Londres, Lyon, Milan, Paris, Rome, Venise) ;

– le délai maximum entre les heures programmées d'arrivée et de départ n'excède pas 24 heures ;

– l'aéroport de destination finale est distinct de celui de provenance initiale et ne fait pas partie du même système aéroportuaire.

S'agissant du recouvrement de la taxe, conformément à l'article 302 *bis* K, les entreprises de transport aérien public doivent envoyer mensuellement leur déclaration et leur paiement à l'agent comptable du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* au plus tard le dernier jour du mois suivant les vols commerciaux ayant embarqué des passagers au départ de France. Le recouvrement est assuré par l'agent comptable du budget annexe selon les mêmes procédures que celles applicables en matière de taxes sur le chiffre d'affaires. L'intégralité des sommes ainsi recouvrées est reversée mensuellement à l'Agence française de développement.

La taxe est perçue selon la destination finale et en fonction des conditions de transport du passager. Est considéré comme destination finale le premier point d'atterrissage où le passager n'est pas en correspondance. Les tarifs de la taxe varient selon que la destination finale du passager est située :

– en France métropolitaine, dans les collectivités d'outre-mer, dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ; pour les passagers à destination de la Suisse, il est admis que la taxe de solidarité soit perçue aux tarifs applicables aux passagers à destination de l'Espace économique européen ;

– dans d'autres États ou territoires.

Le tarif varie également selon les conditions de transport du passager. Il est majoré « *lorsque le passager peut bénéficier sans supplément de prix à bord de services auxquels l'ensemble des passagers ne pourrait accéder gratuitement* ». L'application de ce tarif majoré s'apprécie par rapport au confort de la cabine ou des sièges. Sont concernés par ce tarif majoré, les vols effectués en classe « Première » ou « Affaires » ou de dénomination équivalente, telles que « First »

ou « Business » ou toute autre reconnue par la profession. En cas de correspondances, le tarif applicable de la taxe est le tarif majoré dès lors que l'un au moins des tronçons compris entre le premier point d'embarquement et la destination finale est effectué dans les conditions précitées.

Le décret n° 2006-663 du 6 juin 2006 a fixé d'emblée les tarifs de la taxe au plafond autorisé par l'article 302 *bis* K du code général des impôts.

TARIFS DE LA TAXE DE SOLIDARITÉ SUR LES BILLETS D'AVION

(en euros)

Destination finale du passager	Conditions de transport du passager	Tarif applicable	
France métropolitaine, DOM/TOM, autre État membre de la Communauté européenne ou État partie à l'accord sur l'Espace économique européen	Classe « Première » ou « Affaires » ou de dénomination équivalente	majoré	10
	Autres classes	normal	1
Autres destinations	Classe « Première » ou « Affaires » ou de dénomination équivalente	majoré	40
	Autres classes	normal	4

Source : décret n° 2006-663 du 6 juin 2006.

Au titre du second semestre 2006, le produit attendu de la taxe n'est que de 50 millions d'euros, alors que la prévision en année pleine était de 200 millions d'euros. Cela s'explique par le fait que la publication le 8 juin 2006 du décret d'application, moins d'un mois avant l'entrée en vigueur du nouveau dispositif fiscal, a conduit à exonérer du paiement de la taxe les passagers dont le billet avait été émis ou le voyage réservé avant la date du 1^{er} juillet afin de ne pas pénaliser les transporteurs et les agents de voyage.

Les prévisions de recettes pour 2007 sont de 205 millions d'euros. Fondées sur les tarifs déjà applicables en 2006, elles reflètent une augmentation de l'ordre de 4 % par rapport aux prévisions réalisées pour 2006. Ont été pris en compte le maintien attendu à son niveau de 2006 du trafic intérieur, une progression du trafic de la zone de l'Espace économique européen de 5 % et celle de 6 % du trafic aérien avec les pays extérieurs à cette zone, sachant que les passagers intérieurs contribuent à la taxe de solidarité à chaque départ de France (deux fois par aller-retour) tandis que les passagers en provenance ou à destination de l'étranger ne contribuent que sur le trajet effectué au départ de France.

b) Alors que l'initiative de la France est très peu suivie, cette taxe pénalise le transport aérien français

La France a beaucoup de mal à rallier d'autres pays à son initiative. Or, si les principaux pays en terme de trafic arien ne l'adoptent pas, le transport aérien français sera lourdement pénalisé. Or, pour l'instant, les rares pays qui ont mis en place un dispositif semblable ne pèsent pas pour beaucoup dans le trafic mondial.

La contribution est pour l'instant en vigueur au Chili, où elle ne s'applique qu'aux vols internationaux, pour 2 dollars par billet, et au Gabon, où elle ne s'applique qu'aux vols en classe affaires, avec un tarif de 2 euros. La Norvège a

décidé d'affecter une partie de la taxe sur le kérosène, écartant pour l'instant l'idée d'une contribution de solidarité sur les billets d'avion, tout comme le Royaume-Uni qui affectera une partie de l'*Air passenger duty*, sans créer de taxe additionnelle. Une taxe sur les billets d'avion pourrait être mise en œuvre au Brésil, au Cambodge, à Chypre, au Congo, en Corée du Sud, en Côte d'Ivoire, en Guinée, en Jordanie, à Madagascar et à Maurice... Autant dire que la France resterait de loin le premier contributeur.

Votre Rapporteur spécial considère que l'on a sous-estimé l'élasticité-prix des billets d'avion. En effet, les offres des compagnies sont en concurrence directe les unes avec les autres. Pour un aller-retour, 2 euros peuvent faire la différence. C'est encore plus vrai s'agissant des classes affaires et première, où une différence de 80 euros sur un aller-retour, par rapport à un trajet effectué à partir d'un aéroport étranger, est décisive. Les entreprises dont les salariés voyagent négocient des prix de gros avec les compagnies aériennes, et l'intégration de la taxe pourra peser significativement dans l'appréciation des offres. La concurrence joue à plein dans les régions frontalières : ainsi, Lyon est en concurrence directe avec Genève. Il est encore trop tôt pour mesurer les effets réels de la taxe sur le trafic.

Par ailleurs, la perception de cette taxe par les compagnies aériennes implique des coûts supplémentaires par rapport à la taxe d'aviation civile. En effet, les outils de gestion de cette dernière ne tiennent pas compte des classes de transport ni de l'origine ou la destination finale du passager qui déterminent l'existence d'une correspondance. Ainsi, Air France a adapté son outil informatique REVE.

Sur les trois premiers mois d'application, Air France a déclaré un montant de 9,1 millions d'euros. La compagnie française demeure sceptique quant à la prévision de la DGAC d'une recette totale de 205 millions d'euros en 2007. De surcroît, votre Rapporteur spécial n'écarte pas le risque de contournement de cette taxe, qui est déclarative. Il ne faudrait pas que, devant l'insuffisance du produit de la taxe par rapport aux engagements internationaux, un relèvement des tarifs soit décidé.

II.- LE TRANSPORT AÉRIEN, VECTEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A.- LES COMPAGNIES AÉRIENNES TRADITIONNELLES FACE À LA CONCURRENCE DES COMPAGNIES *LOW COSTS*

1.- Le transport aérien mondial poursuit sa forte croissance, tandis que le trafic intérieur français augmente faiblement

Depuis 2004, le trafic aérien mondial connaît à nouveau une croissance rapide, après les trois années de stagnation qui ont suivi les attentats du 11 septembre 2001 et les différentes crises qui ont suivi (SRAS, guerre en Irak, grippe aviaire).

a) Le dynamisme du trafic mondial en 2005 et 2006

Avec un taux de croissance exprimé en passagers-kilomètres-transportés de 7,3 %⁽¹⁾ en 2005, le trafic total (régulier et non régulier) a retrouvé un dynamisme solide malgré la hausse importante du prix du pétrole. En termes de passagers transportés, le trafic a augmenté de 6,5 % au niveau mondial. On constate que le trafic passagers de 2005, exprimé en PKT, a dépassé d'environ 22 % le niveau atteint en 2000, dernière année de croissance du trafic.

Pour les seuls services réguliers assurés par l'ensemble des compagnies mondiales, le trafic s'est élevé à 2 milliards de passagers en 2005 et à 3.719 milliards de passagers-kilomètres-transportés (**PKT**), soit une augmentation de 7,1 % en termes de passagers et de 7,9 % en termes de PKT. Le trafic de fret aérien régulier a connu une évolution plus modérée, de 2,7 % en tonnage (37,6 millions de tonnes) et 2,5 % en tonnes-kilomètres-transportées (142,5 milliards de TKT).

Le trafic international a été le plus dynamique, augmentant de 8,8 % pour le nombre de passagers et de 3,6 % en tonnes de fret, alors que la croissance a été plus faible pour les services intérieurs (+ 6,3 % en passagers, + 6,5 % en PKT et + 1,4 % en tonnes de fret). Ces chiffres correspondent à une augmentation par rapport à 2004 d'environ 5,8 % du trafic total régulier, exprimé en tonnes-kilomètres-transportées totales (**TKT**)⁽²⁾.

Les compagnies européennes membres de l'*Association of european airlines* (AEA) ont enregistré en 2005 une progression de 6,3 % de leur trafic de passagers total régulier (exprimé en PKT) par rapport à 2004, pour atteindre 695 milliards de PKT. Elles ont transporté 320 millions de passagers, soit une

(1) Source : Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

(2) La tonne-kilomètre-transportée est dans ce cas une mesure combinée du trafic de passagers, de fret et de poste, dans laquelle les passagers sont comptabilisés à raison de 90 kg.

progression de 3,2 % par rapport à 2004, avec un coefficient de remplissage moyen en progression (76 % contre 74,6 % en 2004). Leur trafic de fret témoigne lui aussi d'une bonne tenue en 2005, avec une progression de 16 % pour atteindre 6 millions de tonnes de fret transportées.

Les premiers résultats de l'année 2006 témoignent d'une nouvelle progression du trafic international de passagers au premier semestre (+ 6,7 % selon l'IATA). La progression a été soutenue dans toutes les zones, sauf en Amérique latine (+ 1,9 %). Ainsi, la croissance a été de 5,7 % en Amérique du Nord, 6 % en Europe, 6,2 % en Asie-Pacifique et 17,3 % au Moyen-Orient. La progression du trafic de fret (+ 5,2 %) a été moins forte que celle du trafic de passagers, mais marque une amélioration par rapport à 2005.

Les compagnies européennes membres de l'AEA enregistrent pour l'ensemble de leurs vols réguliers, une hausse de 5 % de leur trafic de passagers sur le premier semestre de l'année 2006. Le coefficient de remplissage s'établit à 75,5 % sur ce semestre. En ce qui concerne le fret, les compagnies européennes connaissent une augmentation du trafic de 2,5 % par rapport au premier semestre 2005.

Les compagnies américaines membres de l'*Air transport association* (ATA) n'enregistrent, sur les six premiers mois de l'année 2006, qu'une augmentation du trafic de passagers de 1,3 % (en PKT) sur l'ensemble de leur trafic. Le coefficient de remplissage pour l'ensemble de leur réseau a augmenté de 2,2 points, atteignant 80,1 % sur la période.

En France, le trafic aérien a poursuivi en 2005 la croissance rapide avec laquelle il avait renoué en 2004. Le nombre de passagers transportés est passé de 105,9 millions à 112,1 millions (+ 5,9 %). La poursuite de la reprise s'explique toujours par le dynamisme du trafic international en hausse de 7,6 % en 2005 par rapport à l'année précédente. Quatre faisceaux ont été particulièrement dynamiques : le Moyen-Orient, le Maghreb, l'Amérique latine et les pays d'Europe hors Union européenne. Les compagnies *low costs* contribuent toujours à l'augmentation du trafic, mais on constate que la très forte croissance observée entre 2000 et 2004 s'est ralentie en 2005, les *low costs* ayant transporté 12,1 millions de passagers en 2005, soit 10 % de hausse par rapport à 2004 (contre 40 % de hausse entre 2003 et 2004).

Le trafic du réseau intérieur métropolitain a renoué timidement avec la croissance en 2005 (+ 1,4 %), grâce notamment au rattrapage constaté sur les liaisons transversales métropolitaines (+ 4,1 %), mais il reste globalement inférieur à ce qu'il était en 2000. En revanche, le trafic vers les départements d'outre-mer régresse légèrement en 2005 (-0,7 %).

Début 2006, la croissance du trafic aérien français se poursuit ; au total, le trafic des six premiers mois dépasse de près de 6 % le niveau de 2005, progression identique à celle du premier semestre 2005. L'évolution est cependant très

contrastée : le trafic international affiche une hausse de 7,4 % qui profite majoritairement au pavillon étranger, contrairement à ce qu'on a observé tout au long de l'année 2005 : le trafic du pavillon français progresse de 6,4 % tandis que celui du pavillon étranger progresse de 7,9 %. La reprise du trafic intérieur semble se confirmer au premier semestre 2006 avec une croissance de 2,5 % en moyenne.

b) De bonnes perspectives de croissance pour les années à venir

Les acteurs du transport aérien, tout en restant prudents et conscients de la grande fragilité du secteur, ont une vision positive de l'évolution du marché aérien pour les années à venir. L'ensemble des experts confirme ainsi des évolutions favorables pour le moyen et long terme, considérant les facteurs fondamentaux du développement du transport aérien (croissance économique, échanges internationaux, besoin de mobilité, etc.), sans occulter pour autant le rôle que peuvent avoir des événements particuliers tels que les conflits, les conditions sanitaires ou les variations du prix du pétrole, sur des périodes plus ou moins courtes.

L'IATA ⁽¹⁾ prévoit une croissance du trafic régulier de passagers de 5,7 % en 2006 et de 5,5 % en 2007. Une croissance annuelle moyenne de 5,6 % est attendue entre 2005 et 2009. Le trafic international de la France devrait progresser de + 4,5 % sur la période. L'IATA prévoit une hausse moins forte du trafic vers l'Europe (+ 3,6 % en moyenne) en raison d'une plus grande maturité de ce marché. Le trafic extra-européen devrait être plus dynamique, notamment vers l'Asie, l'Amérique du sud et le Moyen-Orient. L'IATA n'a pas formulé de pronostic quant à l'évolution du trafic intérieur français, mais celui-ci sera probablement affecté en 2007 par la mise en service du TGV Est.

Pour 2007, la DGAC retient une hypothèse de croissance de l'ordre de 4,5 % et 5 % pour l'ensemble du trafic passagers de la France, avec une hausse importante du trafic international (entre + 5,6 % et + 6,2 %) et une croissance faible du trafic intérieur (entre + 0,8 % et + 1,2 %).

c) La situation des compagnies aériennes

Aux États-Unis, les quatorze compagnies « *majors* » transportant principalement des passagers ont enregistré sur l'année 2005 un résultat d'exploitation global négatif de -2,27 milliards de dollars représentant environ 2 % de leurs recettes d'exploitation. Ce résultat est moins mauvais que celui de l'année 2004 qui s'élevait à -3,75 milliards de dollars soit un peu plus de 4 % des recettes d'exploitation. Les *majors* les plus touchées sont les plus importantes en

(1) L'IATA publie un ensemble de prévisions de passagers à moyen terme, à partir d'une méthode Delphi à laquelle contribuent 71 compagnies aériennes (dont Air France), 5 autorités de l'Aviation civile (dont la DGAC), 4 aéroports (dont Aéroports de Paris), un constructeur aéronautique (Airbus) et un groupe de consultants. Les dernières prévisions publiées par l'IATA datent d'octobre 2005.

L'IATA adosse sa prévision à la croissance économique en tant que facteur déterminant de l'évolution du trafic aérien. L'hypothèse de croissance économique mondiale retenue s'élève à +4,3 % par an, taux estimé par l'Oxford Economic Forecasting, dont +6 % l'an pour la zone Asie-Pacifique +3,5 % l'an pour l'Amérique du Nord et +2,5 % pour l'Europe.

termes de trafic de passagers. Il s'agit de Delta Airlines, Northwest Airlines, US Airways, American Airlines, Continental Airlines et United Airlines. Parmi celles-ci, certaines ont réussi à réduire leurs pertes (Delta Airlines, United Airlines, US Airways, Alaskan Airlines), mais c'est toujours Delta Airlines qui connaît la situation la plus difficile avec une perte atteignant -1,2 milliard de dollars.

En 2005, quatre compagnies américaines sont entrées sous la protection du chapitre 11 de la loi américaine sur les faillites : Delta Airlines, Northwest Airlines, Mesaba Airlines et Independence Air. En 2005 et début 2006, cinq compagnies en sont sorties : Hawaiian Airlines, US Airways, Aloha Airlines, United Airlines et American Trans Air. US Airways a ensuite fusionné avec America West pour créer une compagnie s'inspirant du modèle *low costs*. Independence Air a fait faillite en janvier 2006. Début 2006, il reste donc trois compagnies sous la protection du chapitre 11 : Delta Airlines, Northwest Airlines et Mesaba Airlines.

Si la situation des compagnies américaines s'est améliorée grâce à leur restructuration et à leur réduction des coûts, celles-ci doivent toujours faire face à l'accroissement des coûts de sûreté, à une nouvelle poussée à la hausse du prix du carburant, et à la concurrence tarifaire des compagnies *low costs*. Cependant, la part de trafic des compagnies à bas coûts américaines dans le trafic intérieur total n'a guère évolué par rapport à l'année précédente (23 % en 2005), le trafic intérieur des sept compagnies à bas coûts ayant augmenté moins vite (+ 7,7 %) que celui des six plus importantes compagnies traditionnelles (+ 12,6 %).

Les compagnies européennes affichent de meilleurs résultats du fait de la concentration du secteur et du dynamisme des compagnies *low costs*. Sur l'ensemble des dix principales compagnies européennes, seules deux d'entre elles affichent un résultat net négatif en 2005 (Alitalia et Swiss). Les autres affichent de bons résultats financiers en hausse par rapport à 2004. Le groupe AF-KLM maintient sa première place en termes de passagers transportés, alors que British Airways est la compagnie européenne qui dégage le plus important bénéfice. Les deux principales compagnies à bas coûts européennes affichent les plus fortes croissances en termes de recettes d'exploitation et de passagers-kilomètres-transportés en 2005 : +28 % de recettes d'exploitation pour Ryanair et + 22 % pour easyJet, et, + 28 % d'augmentation des PKT pour Ryanair et + 18 % pour easyJet.

Malgré la hausse de 5 % du trafic de passagers transportés par les compagnies asiatiques en 2005, le résultat net de celles-ci a chuté de 59 % en 2005. Cette détérioration des résultats d'ensemble est le fait de compagnies majeures qui affichent des résultats négatifs : China Southern Airlines, Japan Airlines et Malaysia Airlines. En termes de PKT, c'est la principale compagnie à bas coûts, Air Asia, dont le trafic progresse le plus vivement (+ 76,2 %). Certaines compagnies traditionnelles ont néanmoins affiché également de fortes progressions de PKT, notamment China Southern Airlines (+ 66,5 %), China Eastern Airlines (+ 31,9 %), Jet Airways (+ 37 %) et Sichuan Airlines (+ 33,4 %).

En définitive, la hausse de 9,1 % des recettes d'exploitation des compagnies aériennes régulières en 2005 n'a pas suffi à dégager un résultat net global positif, la perte globale étant encore estimée à 3,3 milliards de dollars. Les perspectives pour 2006 sont encore négatives, notamment du fait des mauvaises performances des compagnies américaines, mais l'IATA estime que le retour aux bénéfices est un objectif réaliste pour 2007, malgré la hausse du prix du pétrole.

2.- La bonne santé financière du groupe Air France-KLM

La fusion d'Air France et de KLM a donné naissance au premier groupe mondial de transport aérien en termes de chiffre d'affaires, et au troisième pour le transport de passagers.

a) De bons résultats malgré les pertes de parts de marché

• **Au cours de l'exercice 2005/2006**, qui s'est achevé le 31 mars 2006, le trafic du groupe Air France-KLM a atteint 189 milliards de passagers-kilomètres-transportés (PKT), soit une progression de 8,6 % ; l'offre du groupe en sièges-kilomètres-offerts (SKO) a augmenté de 6,2 %. Le coefficient de remplissage du groupe s'est établi à 80,6 %, en hausse de 1,8 point. Sur cet exercice, le groupe a transporté un total de 70 millions de passagers, soit une hausse de 6,4 %.

Pour l'exercice 2005/2006, le chiffre d'affaires consolidé du groupe s'élève à 21,4 milliards d'euros, en hausse de 10,2 % par rapport à l'exercice précédent. Le tableau ci-après présente le chiffre d'affaires du groupe par secteur d'activité.

RÉPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DU GROUPE AIR FRANCE-KLM

(en millions d'euros)

	2004/2005 <i>pro forma</i>	2005/2006	Variation (en %)
Passagers réguliers	14.425	15.902	10,2
Autres recettes passage	954	1.040	9
Fret	2.379	2.673	12,4
Autres recettes fret	197	209	6,1
Total secteur aérien	17.955	19.824	10,4
Maintenance	799	896	12,1
Autres	713*	728	2,1
Total chiffre d'affaires	19.467	21.448	10,1

(*) dont 15 mois de chiffre d'affaires de Servair (commissariat).

Source : direction générale de l'aviation civile.

Le transport de passagers sur vols réguliers génère sur l'exercice 2005/2006 un chiffre d'affaires de 15,9 milliards d'euros, en hausse de 10,2 %. Cette activité représente une part stable du chiffre d'affaires total au cours des deux derniers exercices (74 %).

Le transport de fret a connu une augmentation du chiffre d'affaires de 12,4 % à 2,67 milliards d'euros, en raison d'une hausse du trafic en TKT (+ 3,5 %) et d'une forte progression de la recette unitaire à la tonne kilomètre transportée (+ 6,8 %), hors effets de change. Cette activité représente 12,5 % du chiffre d'affaires total.

Le chiffre d'affaires de l'activité de maintenance facturée aux tiers est en hausse de 12,1 % par rapport à 2004/2005, à environ 900 millions d'euros.

Le reste du chiffre d'affaires (« autres ») s'est élevé à un peu plus de 700 millions d'euros sur l'exercice 2005/2006, en hausse de 2,1 %. Il est constitué essentiellement des activités de commissariat du groupe (sociétés Servair et KLM Catering Services) et charter de KLM, à travers sa filiale Transavia.

Le résultat d'exploitation du groupe en 2005/2006 s'établit à 936 millions d'euros, en hausse de 69,3 % par rapport à l'exercice précédent. Ce résultat représente 4,36 % du chiffre d'affaires de 2005/2006, contre 2,8 % en 2004/2005.

COMPTE D'EXPLOITATION DU GROUPE AIR FRANCE-KLM

(en millions d'euros)

	2004/2005 <i>pro forma</i>	2005/2006	Variation (en %)
Chiffre d'affaires	19.467	21.448	10,2
Charges externes	(10.916)	(12.090)	10,8
Frais de personnel	(6.136)	(6.357)	3,6
Impôts et taxes	(227)	(228)	0,4
Amortissements et provisions d'exploitation	(1.633)	(1.765)	8
Autres produits et charges	(7)	(76)	—
RÉSULTAT D'EXPLOITATION	553	936	69,3

Les charges d'exploitation atteignent 20,5 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de 8,4 %, inférieure à celle du chiffre d'affaires (+ 10,1 %). Les charges externes s'inscrivent en progression de 10,8 % à 12,1 milliards d'euros. Cette hausse réside principalement dans celle des dépenses de carburants qui atteignent près de 3,6 milliards d'euros, en hausse de 31,9 %. Les frais commerciaux et de distribution diminuent de 14,1 % sous l'effet du passage à la commission zéro vis-à-vis des agences de voyages.

Les frais de personnel s'élèvent à 6,35 milliards d'euros, en hausse de 3,6 %. Ce poste correspond à 29,6 % du chiffre d'affaires en 2005/2006, contre 31,5 % sur l'exercice précédent. L'effectif moyen pondéré du groupe Air France-KLM est resté stable durant les deux derniers exercices (102.422 personnes au 31 mars 2006 contre 102.077 au 31 mars 2005).

L'excédent brut d'exploitation s'élève à 2,77 milliards d'euros, en augmentation de 26,7 % par rapport à l'exercice 2004/2005. Il représente 12,9 % du chiffre d'affaires contre 11,2 % l'année précédente.

Pour l'exercice 2005/2006, le résultat net consolidé (part du groupe) s'élevé finalement à 913 millions d'euros.

S'agissant du bilan, les capitaux propres consolidés du groupe Air France-KLM s'élevaient au 31 mars 2006 à 7,85 milliards d'euros (+ 30,4 %).

L'endettement net du groupe (dettes financières diminuées des intérêts courus non échus et des primes de remboursement ainsi que des valeurs mobilières de placement et des disponibilités) s'établit à 6 milliards d'euros au 31 mars 2006, contre 6,8 milliards d'euros au 31 mars 2005. Au 31 mars 2006, le ratio endettement net sur fonds propres est de 0,76 contre 1,13 à fin mars 2005.

• **Début 2006, le groupe a poursuivi sa croissance et encore amélioré sa situation financière.** Au cours du 1^{er} trimestre de l'exercice 2006/2007, le trafic passager (PKT) du groupe Air France-KLM a enregistré une hausse de 7,7 % pour une offre (SKO) en augmentation de 5 %, par rapport au 1^{er} trimestre de l'exercice 2005/2006. Le coefficient de remplissage reste élevé, à 81,5 % (+ 2 points) et la recette unitaire au passager kilomètre transporté a augmenté de 4,5 %. Le trafic du fret est en augmentation de 3,7 % (en TKT) pour une offre qui croît de 2,6 % (en TKO).

Le chiffre d'affaires consolidé d'Air France-KLM enregistre une progression de 11,9 % sur le 1^{er} trimestre de l'exercice 2006/2007 par rapport au 1^{er} trimestre de l'exercice 2005/2006 ; il s'établit à 5,8 milliards d'euros. Le chiffre d'affaires de l'activité passagers augmente de 12,1 % pour atteindre 4,61 milliards d'euros contre 4,12 milliards d'euros au cours du premier trimestre de l'exercice précédent. En ce qui concerne le fret, le chiffre d'affaires croît de 10,5 % sur le trimestre et s'établit à 729 millions d'euros. Enfin, le chiffre d'affaires de la maintenance augmente également de 8,5 % à 231 millions d'euros.

Les charges d'exploitation du premier trimestre de l'exercice en cours s'élèvent à 5,4 milliards d'euros, en hausse de 8,7 %, principalement sous l'effet de la croissance du poste carburant (+ 24,8 %). Au cours de ce trimestre, le résultat d'exploitation et le résultat net consolidé (part du groupe) s'élèvent respectivement à 411 millions d'euros et 244 millions d'euros, en forte progression par rapport aux résultats du 1^{er} trimestre de l'exercice précédent.

Toutefois, ces bons résultats ne doivent pas faire perdre de vue le fait que le groupe a perdu des parts de marché en France et en Europe depuis 2000, au profit des compagnies *low costs*, puisque celles-ci détiennent en 2006 5 % du marché sur les liaisons intérieures à la France et 25 % sur les lignes entre la France et l'Europe. Nous reviendrons plus loin sur ce phénomène.

b) La question de l'âge de la cessation d'activité des personnels navigants reste posée

La spécificité du transport aérien et de la compagnie Air France imposait que des dispositions législatives fussent prises avant de la privatiser ; tel était

l'objet de la loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France. Cette loi a été modifiée par la loi n° 2004-734 du 26 juillet 2004 afin de prendre en compte les aménagements techniques rendus nécessaires par la création du groupe Air France-KLM. Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, l'article 4 de cette loi a introduit un âge de cessation d'activité pour l'exercice des fonctions du personnel navigant commercial en transport public. Cet âge a été fixé à 55 ans par le décret n° 2004-1427 du 23 décembre 2004. Ce décret a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État par une association des personnels navigants commerciaux, recours qui a été rejeté le 29 mars 2006. Le décret est entré en vigueur le 1^{er} mai 2006.

Jusqu'à présent, alors que l'article L. 421-9 du code de l'aviation civile interdisait l'activité de pilote ou de copilote dans le transport aérien public au-delà de l'âge de 60 ans, c'est une disposition du statut du personnel d'Air France qui fixait à 55 ans l'âge limite pour exercer les fonctions de personnel de cabine. Dans la mesure où l'article 3 de la loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France prévoit que les dispositions de ce statut cesseront de s'appliquer au plus tard deux ans après le transfert au secteur privé de la majorité du capital d'Air France, le personnel navigant commercial aurait été soumis aux règles de droit commun selon lesquelles l'employeur ne peut prendre l'initiative d'une mise à la retraite avant l'âge de 65 ans, ou après 60 ans et 160 trimestres de cotisation. C'est pour permettre le maintien d'un âge limite d'activité pour ces personnels que votre Rapporteur spécial a proposé une disposition législative.

Cet âge limite n'est pas synonyme d'âge de mise à la retraite. La compagnie est théoriquement soumise à une obligation de reclassement. Faute de reclassement dans un poste au sol, la personne concernée est licenciée et touche donc, en plus d'une confortable indemnité de départ, dont l'article 4 précité précise les modalités de calcul, une allocation de chômage jusqu'à ce qu'elle ait atteint l'âge légal de la retraite. Pour les salariés d'Air France, cette allocation de chômage est cumulée avec une pension versée par la caisse de retraite complémentaire de la compagnie.

En pratique, les compagnies ne reclassent pas leurs personnels, qui se trouvent donc au chômage s'ils ne remplissent pas les conditions pour liquider leurs droits à la retraite⁽¹⁾. Cela ne pose pas de problème aux salariés d'Air France qui touchent une pension de retraite complémentaire. En revanche, les salariés des autres compagnies françaises peuvent se retrouver dans une situation financière très difficile. Ainsi, certains personnels navigants souhaitent que la décision d'arrêter ou de continuer à exercer comme personnel navigant après 55 ans relève d'un choix individuel, validé par un contrôle médical d'aptitude.

(1) Pour un personnel navigant commercial, il faut, pour avoir droit au taux plein, avoir cotisé 25 annuités et être âgé de 50 ans minimum.

Si votre Rapporteur spécial estime nécessaire qu'un âge limite existe pour les activités de pilote comme de personnel de cabine, la question de son niveau ne lui semble pas définitivement réglée. Des questions de sécurité sont avancées pour justifier le départ à 55 ans des personnels navigants commerciaux. Toutefois, aucune étude scientifique ne prouve que le métier de personnel navigant commercial ne puisse être exercé au-delà pour des raisons de sécurité. Les conditions financières, très favorables, de ce départ expliquent aussi qu'il soit volontiers accepté par l'immense majorité des personnels concernés. En outre, les compagnies peuvent rajeunir leurs effectifs plus rapidement, et réduire ainsi leur masse salariale. Toutes ces justifications ne sont pas dépourvues de fondements, mais il faut reconnaître que, si les pilotes peuvent rester en activité sans danger jusqu'à 60 ans⁽¹⁾, les personnels navigants commerciaux doivent certainement pouvoir faire de même.

Les normes internationales sur l'âge de cessation d'activité des pilotes

Au plan international, les règles relatives aux licences des personnels aéronautiques sont fixées par l'annexe 1 de la convention relative à l'aviation civile internationale de l'OACI. Selon le chapitre 2, paragraphe 2.1.10 de cette annexe, la limite d'âge est actuellement fixée à 60 ans pour les pilotes qui effectuent des vols internationaux réguliers ou non réguliers contre rémunération ou en vertu d'un contrat de location. Cette limite fait l'objet d'une norme (impérative) dans le cas des pilotes commandants de bord et d'une recommandation (facultative) dans le cas des copilotes.

L'amendement n° 167 à l'annexe 1 de l'OACI, applicable à compter du 23 novembre 2006, apporte un assouplissement à cette règle. La limite d'âge des commandants de bord, tout en restant fixée à 60 ans, est portée à 65 ans lorsqu'il y a un autre pilote, sous réserve que les commandants de bord satisfassent à un suivi médical renforcé et à condition que le copilote soit âgé de moins de 60 ans.

Au plan européen, aucune disposition communautaire ne traite aujourd'hui la question de la limite d'âge supérieure des membres d'équipage de conduite. L'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) n'est pas, pour l'instant, compétente sur cette question. Néanmoins, la règle JAR-FCL⁽²⁾ 1.060 prévoit, dans les mêmes conditions que le nouvel amendement OACI, qu'un pilote puisse exercer jusqu'à 65 ans sous réserve que celui-ci soit le seul membre d'équipage ayant atteint l'âge de 60 ans. À ce jour, 22 États membres de l'Union européenne appliquent cette disposition ; seuls l'Italie, le Portugal et la France ont introduit une variante à la règle JAR-FCL.

Ces limites d'âge ont un impact important sur les retraites des personnels navigants. Le départ à la retraite précoce des personnels navigants fait que certains n'ont pas cotisé suffisamment pour obtenir une retraite à taux plein, ce qui se traduit par une baisse plus que proportionnelle du montant des pensions versées. L'allongement de leur carrière leur permettrait de cotiser assez longtemps pour bénéficier d'une retraite à taux plein, qui serait d'autant plus élevée que les

(1) Tout comme, d'ailleurs, les officiers mécaniciens navigants, pour lesquels il n'existe pas d'âge de cessation d'activité.

(2) Les JAR-FCL sont les textes techniques originaux définissant les normes à appliquer pour les licences du personnel navigant, définies par la JAA, association d'États européens qui se sont entendus pour harmoniser les règlements techniques et les procédures administratives en aviation civile.

dernières années d'une carrière sont celles où les navigants touchent les salaires les plus hauts. Enfin, il aurait des conséquences positives sur l'équilibre de la caisse complémentaire de retraite des personnels navigants (CRPN), évitant des augmentations de charge qui pèsent sur les salariés et sur la compagnie.

Pour votre Rapporteur spécial, deux options sont possibles :

– soit les âges de cessation d'activité des personnels navigants sont, à terme, repoussés, ce qui n'est possible que si cela ne porte aucune atteinte à la sécurité ;

– soit ces âges sont maintenus, mais l'obligation de reclassement au sol de l'ensemble des personnels est appliquée effectivement, grâce à une organisation repensée des carrières, afin d'assurer à tous une carrière pleine ou un départ à la retraite à l'âge légal.

3.– Les compagnies régionales peinent à assurer la desserte de l'ensemble du territoire

a) Les compagnies régionales maintiennent difficilement leurs parts de marché

En termes de parts de marché, le transport aérien régional ⁽¹⁾ est très concentré. Cette tendance s'est renforcée au cours de ces dernières années avec le rachat par le groupe Air France des compagnies Brit Air et Régional CAE puis la disparition successive d'Air Lib, Air Littoral et plus récemment Air Turquoise. Air France détient 12 % du capital de la Compagnie aérienne Corse Méditerranée (CCM) et a également acquis, à travers sa filiale Brit Air, une participation de 19,5 % dans la compagnie régionale Airlinair.

Pour leur part, les transporteurs français sans lien capitalistique avec Air France développent principalement leur activité sur des marchés étroits exploités avec de petits modules et, pour certains, dans le cadre de liaisons subventionnées par l'État et/ou les collectivités territoriales (Twinjet, Hexair, Finist'Air).

Depuis plusieurs années, le transport aérien régional connaît des difficultés, le pavillon français perdant des parts de marché notamment sur le transport intra-européen. Les compagnies régionales françaises ont transporté 6,8 millions de passagers en 2005, en progression de 11,4 % par rapport à 2004. On constate un redressement de la situation, mais il ne bénéficie pas à toutes les compagnies.

(1) On entendra par « transporteurs régionaux », l'ensemble des compagnies aériennes françaises établies en métropole exploitant principalement des liaisons régulières court-courriers en Europe. En sont exclues, bien qu'elles exploitent également des liaisons court ou moyen-courriers, les compagnies Air France, Corsair et Star Airlines et l'ensemble des compagnies charter exploitant des avions de plus de 100 places.

Détenue en totalité par le groupe Air France, Brit Air exploite actuellement 51 liaisons régulières sous franchise ⁽¹⁾ Air France, et 23 autres en affrètement ⁽²⁾, dont 22 pour le compte d'Air France et une pour le compte de Régional CAE. Son réseau est principalement centré sur le « hub » de Lyon, sur Paris-Orly et sur Rennes. Brit Air assure des liaisons régulières intra-communautaires à destination du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne, de la Belgique, du Danemark, de la République tchèque et, depuis cette année, de la Pologne. Brit Air dessert six liaisons sur lesquelles des obligations de service public sont imposées : Paris (Orly)-Lannion, Paris (Orly)-Limoges, Paris (Orly)-Annecy, Paris (Orly)-Rodez, Rennes-Toulouse et Strasbourg-Copenhague. Seule cette dernière liaison est subventionnée, dans le cadre de la desserte de Strasbourg capitale européenne. Au cours de son exercice 2005/2006, clos le 31 mars 2006, Brit Air a transporté 3,55 millions de passager, soit 10,9 % de plus que pendant l'exercice précédent. Le chiffre d'affaires de la compagnie a atteint 442 millions d'euros sur l'exercice 2005/2006, en hausse de 9,2 % par rapport à l'exercice précédent.

Détenue en totalité par le groupe Air France, Régional CAE dispose de 65 appareils. Elle exploite 79 liaisons régulières en franchise pour le compte d'Air France. Ce réseau est composé de liaisons transversales reliant les métropoles françaises et européennes, principalement en Allemagne, en Espagne, en Italie et en Suisse. La compagnie exploite la plupart de ses liaisons au départ des plateformes de correspondance de Clermont-Ferrand, Lyon et Bordeaux, ainsi qu'au départ de Paris (CDG). Elle opère également 18 liaisons en affrètement pour le compte d'Air France. Elle exploite trois liaisons soumises à obligations de service public : Lorient-Lyon, Montpellier-Nantes et Strasbourg-Amsterdam. Au cours de son exercice 2005/2006, Régional CAE a transporté 2,7 millions passagers sur ses liaisons en franchise pour le compte d'Air France (+ 17,3 % par rapport à l'exercice précédent). Pour cet exercice, le chiffre d'affaires de la compagnie a atteint 543 millions d'euros. En 2006/2007, la compagnie prévoit de réaliser un chiffre d'affaires et un trafic en hausse.

Détenue en majorité par la collectivité territoriale de Corse, la Compagnie aérienne Corse Méditerranée (CCM) exploite, dans le cadre de délégations de service public, les liaisons soumises à obligations de service public entre la Corse (Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari) et Marseille, Nice et Paris ; les liaisons vers Paris sont exploitées conjointement avec Air France dans le cadre d'un partage de codes. La compagnie exploite également des liaisons entre Lyon et Ajaccio, Bastia et Calvi. Par ailleurs, la compagnie exploite les liaisons Toulouse-Nice et Marseille-Rome en franchise sous le code d'Air France. Enfin, durant la période estivale, la CCM exploite des liaisons saisonnières entre certaines villes de province (Lille, Nantes, Bordeaux, Strasbourg et Toulouse) et la Corse (Ajaccio et Bastia). Au cours de son exercice 2005/2006, la CCM a transporté

(1) Dans le cas d'une franchise, la compagnie qui transporte achète des services à Air France (commercialisation, marque) mais assume la responsabilité économique de l'exploitation.

(2) Dans le cas de l'affrètement, la compagnie vend une prestation de service complète à Air France (le vol, avec l'équipage et la maintenance).

1.554.969 passagers (+ 3,6 %) et réalisé 24.753 heures de vol. Pour cet exercice, la compagnie a enregistré un chiffre d'affaires de 110 millions d'euros. Pour l'exercice 2006/2007, elle n'envisage pas d'évolution notable de son activité.

Le capital d'Airlinair est contrôlé par son président-directeur général (80,5 %) et par Brit Air (19,5 %). La compagnie exploite actuellement les liaisons subventionnées entre Paris-Orly et Aurillac, Béziers, Brive et Castres-Mazamet, ainsi que la liaison La Rochelle-Poitiers-Lyon. Airlinair est également affrétée par Air France sur les liaisons Paris-Metz, Paris-Rennes, Lyon-Toulouse, Lyon-Marseille et Paris-Eindhoven. Par ailleurs, dans le cadre d'un accord d'affrètement, la compagnie assure certaines liaisons pour le compte de la compagnie Brit Air. Airlinair est également affrétée par la CCM sur les liaisons Toulouse-Nice, Nice-Rome, ainsi que dans le cadre de dessertes à caractère saisonnier entre Lyon et Nice, d'une part, la Corse, d'autre part. Au cours de l'exercice 2005/2006, Airlinair a réalisé un chiffre d'affaires de 79 millions d'euros, subventions comprises, transportant 126.736 passagers sur les liaisons subventionnées, soit une baisse de 2,6 % par rapport à l'exercice 2004/2005. Pour l'exercice 2006/2007, la compagnie prévoit de réaliser un chiffre d'affaires en légère progression.

Compagnie indépendante, Twin Jet assure actuellement des vols réguliers sur les liaisons Metz-Toulouse, Metz-Marseille, Marseille-Mulhouse, Marseille-Genève et Cherbourg-Jersey. La compagnie exploite également les liaisons soumises à obligations de service public Paris-Cherbourg, Angoulême-Lyon et Paris-Saint-Etienne. La compagnie a cessé l'exploitation de la liaison Paris-Epinal le 30 juin 2006. Pour l'exercice 2005, la compagnie a réalisé un chiffre d'affaires de 19 millions d'euros et transporté 56.000 passagers (+ 38,4 %). Sur l'exercice 2006, elle prévoit de réaliser un chiffre d'affaires assez proche de l'exercice précédent et de transporter 50.000 passagers sur ses vols réguliers.

b) Les lignes d'aménagement du territoire

L'État finance l'exploitation de certaines liaisons aériennes, en métropole ou dans les départements d'outre-mer, considérées comme indispensables à l'aménagement du territoire. Ces liaisons doivent notamment avoir enregistré un trafic d'au moins 10.000 passagers lors de l'année précédant l'intervention de l'État, ou un trafic supérieur à 10.000 passagers par an doit être prévisible pour les liaisons non exploitées lors de l'année précédant l'intervention de l'État.

L'État intervient dans le cadre de conventions pluriannuelles de délégation de service public qui ont pour objectif de compenser le déficit d'exploitation des liaisons concernées. Pour chaque période annuelle d'exploitation, sont versés des acomptes et un solde, déterminé *ex post* en fonction des recettes et dépenses réellement enregistrées pendant la période considérée par le transporteur aérien titulaire de la délégation de service public.

La charge de la compensation financière est partagée entre l'État et les collectivités territoriales concernées, le taux d'intervention de l'État étant fixé dans la limite d'un pourcentage déterminé en fonction de l'enclavement de la collectivité. De plus, la compensation à la charge de l'État ne peut pas dépasser la moitié des recettes commerciales. Compte tenu de ces modalités de financement, les montants à financer sur la durée de chaque convention sont prévisibles, ainsi que leur calendrier de versement.

Depuis 1999, sont ou ont été exploitées avec une participation financière de l'État 24 liaisons en métropole et 7 liaisons outre-mer. Au 18 août 2006, le montant total des compensations financières versées par l'État depuis l'instauration d'aides aux dessertes aériennes (1995) s'élève à 129,8 millions d'euros. Les compagnies aériennes et les liaisons ayant bénéficié des lignes d'aménagement du territoire en 2005 sont présentées dans le tableau suivant.

LIAISONS AÉRIENNES SUBVENTIONNÉES AU COURS DE L'ANNÉE DE GESTION 2005

	Liaisons concernées	Date d'entrée en vigueur	Compagnies	Montant (en euros)
1	Agen/Orly	03/02/2000	Régional CAE	327.136
	Agen/Orly	31/12/2004	Aérocondor	1.306.257
2	Angers/Tours/Lyon	02/06/2005	Airlinair	932.620
3	Angoulême-Lyon	01/06/2004	Twin Jet	533.154
4	Aurillac/Orly (protocole transactionnel)	13/04/2005	Airlinair	138.718
	Aurillac/Orly	01/06/2005	Airlinair	958.404
5	Bergerac/Orly	07/10/1998	Régional CAE	272.771
	Bergerac/Orly	25/02/2000	Régional CAE	463.106
	Bergerac/Orly	13/05/2002	Airlinair	251.390
6	Bergerac/Périgueux (convention intermédiaire)	11/02/2005	Airlinair	186.102
7	Béziers/Orly	01/10/2002	Air Littoral	566.456
	Béziers/Orly (convention intermédiaire)	29/04/2004	Airlinair	22.892
	Béziers/Orly	15/06/2004	Airlinair	2.229.827
8	Brest/Quessant	01/10/2002	Finist'Air	51.911
9	Brive/Orly	31/03/2002	Airlinair	36.798
	Brive/Orly	05/01/2004	Airlinair	1.325.004
10	Castres/Orly (convention intermédiaire)	17/01/2005	Airlinair	215.339
	Castres/Orly	01/04/2005	Airlinair	878.182
11	Castres/Rodez/Lyon	01/06/2002	Hex'Air	169.063
12	Castres/Mazamet/Rodez	01/06/2005	Hex'Air	490.364
13	Cherbourg/Orly	15/03/2002	Twin Jet	113.872
	Cherbourg/Orly	01/04/2005	Twin Jet	370.248
14	Épinal/Orly	01/09/2004	Twin Jet	314.930
15	La Rochelle/Lyon (convention intermédiaire)	14/10/2004	Airlinair	422.394
	La Rochelle/Lyon (protocole transactionnel)	14/07/2005	Airlinair	340.391
16	Le Puy/Orly	14/01/2002	Hex'Air	103.517
	Le Puy/Orly	14/01/2005	Hex'Air	402.432
17	Lorient	01/10/2002	Régional CAE	1.158.010
18	Pau/Nantes	09/05/2000	Régional CAE	120.798
19	Périgueux/Orly	11/02/1999	Régional CAE	172.940
	Périgueux/Orly	11/02/2002	Airlinair	183.330
20	Rennes/Mulhouse	26/08/2002	Régional CAE	231.994
21	Roanne/Orly	01/10/2000	Régional CAE	64.517
22	Saint-Etienne/Orly	16/05/2005	Twin Jet	318.023
23	Tarbes/Orly	01/06/2004	Air France	2.937.405
24	Tours/Lyon	16/09/2002	Airlinair	28.9315
25	Saint-Pierre-et-Miquelon/diverses villes du Canada	01/01/1998	Air Saint-Pierre	1.702.400
26	Desserte interne de Guyane	01/06/2002	Air Guyane SP	444.126
	Desserte interne de Guyane (protocole transactionnel)	01/06/2005	Air Guyane SP	384.864
	Desserte interne de Guyane (convention intermédiaire)	01/11/2005	Air Guyane SP	299.401
Montant total des subventions				21.470.020

Source : Rapport du contrôle financier central de la DGAC, établi en application de l'article 7 de la loi du 10 août 1922 et de l'article 27 de la loi n° 72-650 du 11 juillet 1972.

Au 18 août 2006, 6 transporteurs (Régional CAE, Hex'Air, Aerocondor, Airlinair, Twin Jet et Air France) exploitent avec la participation financière de l'État 13 liaisons métropolitaines et 2 transporteurs (Air Guyane SP et Air Saint-Pierre) exploitent 6 liaisons outre-mer :

– en métropole : Agen – Paris, Angers – Tours – Lyon, Angoulême – Lyon, Aurillac – Paris, Béziers – Paris, Brive – Paris, Castres – Paris, Castres – Rodez – Lyon, Cherbourg – Paris, Épinal – Paris, La Rochelle – Poitiers – Lyon, Le Puy – Paris, Lorient – Lyon, Saint-Étienne – Paris, Tarbes – Paris ; les liaisons Angers – Tours – Lyon et Épinal – Paris ont été interrompues en cours d'année, la première à l'initiative de la compagnie Airlinair, la seconde à l'initiative de la chambre de commerce et d'industrie d'Épinal ;

– outre-mer : Cayenne – Maripasoula, Cayenne – Saül, Saint-Pierre – Montréal, Saint-Pierre – Sydney, Saint-Pierre – Halifax, Saint-Pierre – Saint-Jean-de-Terre-Neuve.

En 2007, en métropole, aucune nouvelle liaison ne devrait être prise en charge par l'État. La convention de délégation de service public relative à Angoulême – Lyon arrivera à échéance en mai 2007 et cette liaison ne sera sans doute pas éligible à un renouvellement de la participation financière de l'État compte tenu du trafic. Outre-mer, le réseau soutenu par l'État devrait s'accroître avec l'ouverture de la liaison Cayenne – Saint-Laurent-du-Maroni – Grand-Santi prévue le 1^{er} janvier 2007.

Les autorisations d'engagement de 38,8 millions d'euros en 2007 sont prévues pour le renouvellement de cinq conventions, dont 11,5 millions d'euros pour la seule convention relative à Saint-Pierre-et-Miquelon. S'agissant des liaisons de Béziers et Tarbes, dont l'enclavement permet un taux maximum de participation de l'État de 55 % du déficit, les taux effectifs d'intervention de l'État pourraient être fixés à un niveau inférieur à ce maximum, en fonction des demandes de compensation qui seront formulées par les transporteurs retenus dans le cadre des appels d'offres. 19,6 millions d'euros sont prévus en crédits de paiement.

4.– La France continue à passer à côté du développement des *low costs*

a) Le développement des compagnies low costs contribue à l'aménagement du territoire français

Nombreuses sont les compagnies dites « à bas coûts » qui sont apparues dans le ciel européen depuis quelques années. Il n'existe pas de définition juridique de ce modèle économique, mais la conjonction de plusieurs critères, relatifs au mode d'exploitation et aux services proposés aux passagers peut être considérée comme révélatrice d'une activité à bas coûts : homogénéité de la flotte, forte utilisation des avions, liaisons point à point sans correspondance, utilisation

d'aéroports secondaires, non-attribution de sièges, restrictions pour les bagages, absence de service de restauration gratuite à bord, etc.

Les plus importantes compagnies européennes à bas coûts, en termes de sièges offerts, de trafic réalisé, de réseau ou de flotte sont actuellement, par ordre décroissant du nombre de passagers transportés : Ryanair, easyJet, Air Berlin, Germanwings, FlyBE et DBA. En 2005, Ryanair et easyJet représentent à elles deux le transport de plus de 63 millions de passagers, contre 50 millions de passagers en 2004.

Sur le marché français, les compagnies *low costs* sont présentes depuis 1996, mais leur présence s'est réellement affirmée à partir de 2002. Ainsi, en 2005, 27 compagnies aériennes à bas coûts fréquentaient l'espace aérien français. Elles sont au nombre de 34 en 2006.

DÉVELOPPEMENT DES COMPAGNIES À BAS COÛTS SUR LE MARCHÉ FRANÇAIS

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de compagnies	7	10	18	30	27	34
Nombre de liaisons desservies	29	70	90	150	194	270

Source : DGAC – direction de la régulation économique.

Les deux compagnies pionnières, easyJet et Ryanair, ont dominé très rapidement le marché français. En 2002, Ryanair représentait 46 % du trafic des compagnies à bas coûts, suivi par easyJet avec 37 %. Depuis 2003, c'est easyJet la compagnie la plus importante, avec 41 % des parts de marché, puis 44 % en 2004 et 2005. Ryanair ne détient plus que 28 % du marché *low costs* en France pour les années 2004 et 2005. En 2006, le lancement annoncé par Ryanair de 13 nouvelles dessertes au départ de Marseille avant la fin de l'année pourrait placer la compagnie en tête des compagnies à bas coûts en France avec un réseau de 63 lignes contre 58 lignes pour easyJet.

La part du marché français des *low costs* transporté par easyJet et Ryanair s'est légèrement réduite entre 2002 et 2005, passant de 83 % à 72 %, en raison de l'arrivée sur le marché de nouveaux concurrents tels Flybe, SkyEurope, Vueling ou Wizz Air. On constate aussi l'apparition de compagnies non européennes telles Atlas Blue et Fly4You, compagnies marocaines.

Par ailleurs, un nouveau type de compagnie pourrait bientôt apparaître dans le ciel français. La société Elysair, compagnie française en cours de création, veut proposer un nouveau produit pour les passagers voyageant en classe affaires, avec des prix inférieurs aux compagnies traditionnelles. Elle envisage de lancer dans un premier des temps des vols transatlantiques, espérant pouvoir lancer avant fin 2006 un premier vol entre Paris et New-York.

Le trafic de passagers des compagnies à bas coûts touchant la France est passé d'environ 5,2 millions de passagers en 2002, à 7,9 millions en 2003, 11 millions en 2004 et 12,6 millions en 2005, soit une augmentation de 14 % en 2005. Pour les liaisons intérieures à la métropole, le trafic atteint 1,2 million de

passagers en 2004 et 1,1 million de passagers en 2005, en légère baisse (7 %) par rapport à l'année précédente. Malgré la progression moins vive de leur trafic en 2005, les compagnies à bas coûts détiennent une position concurrentielle de plus en plus forte :

– sur les relations entre la métropole et l'Europe ⁽¹⁾, leur part est d'environ 24 % en 2005 contre 22 % en 2004 ;

– dans le trafic intérieur à la métropole, leur part stagne depuis 2003, passant à 5,1 % contre 5,5 % en 2004 et 5 % en 2003 ; la stagnation de ce marché s'explique en partie par le fait que les compagnies évitent de concurrencer directement le TGV, en témoigne l'abandon de la desserte de Marseille par easyJet fin mars 2005 ; toutefois, elle témoigne aussi de la réticence des compagnies *low costs* vis-à-vis du marché français, dont l'environnement juridique est jugé trop instable et dont le niveau de taxation s'avère parfois prohibitif.

Au cours du premier semestre 2006, les compagnies à bas coûts européennes ont transporté, sur des liaisons touchant la France, 7,5 millions de passagers, soit 31 % de passagers de plus que lors du premier semestre de l'année précédente.

L'essor des compagnies à bas coûts a d'abord largement concerné les régions françaises ; leur activité sur les deux grands aéroports parisiens s'est développée plus récemment, en particulier depuis 2003. Au total, en 2005, plus de 33 aéroports étaient desservis par des transporteurs à bas coûts, avec Nice à leur tête, qui accueille à mi-2006 15 compagnies à bas coûts desservant un total d'environ 50 destinations. Les données pour les dix premiers d'entre eux figurent dans le tableau ci-dessous. On notera l'importance que cette activité représente pour quatre d'entre eux (Beauvais : 97 %, Carcassonne : 100 %, Bergerac : 98 %, Nîmes : 98 %).

(1) Le trafic pris en compte est celui entre la métropole, d'une part, les 24 autres pays membres de l'Union européenne, ainsi que l'Islande, la Norvège et la Suisse, d'autre part.

POIDS DES COMPAGNIES *LOW COST* DANS LE TRAFIC

Aéroport	Nombre de passagers <i>low cost</i> en 2005	Évolution du trafic 2005/2004 (en %)	Trafic <i>low cost</i>/trafic total aéroport en 2005 (en %)
Nice	3.193.410	+ 5	33
Paris-Orly	2.294.620	- 8	9
Paris-CDG	1.910.312	+ 5	4
Beauvais	1.787.694	+ 34	97
Toulouse	643.745	- 5	11
Carcassonne	340.204	+ 25	100
Montpellier	266.040	+ 33	20
Bergerac	229.911	+ 21	98
Lyon	209.217	+ 38	3
Nîmes	202.818	+ 39	98

Source : direction générale de l'aviation civile – direction de la régulation économique.

Le modèle économique de ces compagnies à bas coûts répond aux attentes d'une partie importante de la clientèle voyageant sur des liaisons court-courriers de point à point ; sur ce segment, leur part de marché devrait, selon les experts, devenir prédominante. Il faut toutefois prendre en compte plusieurs facteurs susceptibles de peser à terme sur ce développement potentiel, tels que l'augmentation de certains coûts (carburant, sûreté), la rareté des créneaux horaires disponibles sur certains grands aéroports et la concurrence du TGV.

A contrario, les prochaines entrées en vigueur des accords aériens entre l'Union européenne et le Maroc ainsi qu'entre l'Union européenne et les Balkans ouvriront des opportunités vers ces pays. De même, il faut noter l'intérêt de plus en plus marqué des grands aéroports régionaux pour ces compagnies, avec la mise en service d'aérogares à bas coûts, par exemple à Marseille et à Lyon.

Le trafic des compagnies à bas coûts de et vers la métropole pourrait ainsi atteindre 21 millions de passagers en 2010, soit 16 % du trafic global de la métropole.

S'agissant du marché européen, les compagnies à bas coûts représentent déjà en 2005 plus de 24 % de l'activité et, compte tenu de leur expansion, elles pourraient totaliser 34 % de l'activité d'ici 2009.

b) L'encadrement communautaire des aides aux compagnies

Dans le cas de l'ouverture de services aériens au départ d'aéroports secondaires, certains des transporteurs à bas coûts présents sur le marché français subordonnent l'ouverture ou le maintien de dessertes aériennes à l'octroi d'avantages accordés par les gestionnaires d'aéroport et les collectivités publiques. Ces pratiques sont désormais encadrées par la Commission européenne qui a publié le 9 décembre 2005 ses lignes directrices sur « *le financement des*

aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux ».

Une mission a été confiée en juillet 2003 à l'Inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie (IGACEM) afin d'apprécier la pratique des compagnies à bas coût sur les aéroports français et leur compatibilité avec le droit communautaire et de la concurrence. Il ressort notamment de ce rapport que certaines d'entre elles (principalement Ryanair) sont concernées à une large échelle par l'octroi d'aides financières des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et collectivités territoriales.

Les clauses contractuelles ont évolué au cours du temps et seule la dernière génération de contrats signés par Ryanair à compter de 2003 prévoit de manière systématique des aides à la promotion et au marketing. Les pratiques constatées sur les aéroports français depuis 1996 sont variées, comme le fait apparaître la diversité des clauses contractuelles relatives aux prestations apportées par les chambres de commerce et d'industrie, gestionnaires des aéroports et aux aides financières apportées par celles-ci ou les collectivités territoriales intéressées.

La durée des contrats est le plus souvent de cinq ans, susceptible d'être renouvelée deux fois. L'assistance en escale peut, selon les cas, être fournie gratuitement par le personnel de l'aéroport ou plus généralement donner lieu à un plafonnement. Dans la majorité des cas, les redevances réglementées sont facturées et payées normalement. Toutefois, dans un nombre limité de cas, les redevances réglementées et l'assistance en escale ont fait l'objet d'un forfait par touchée inférieur au montant résultant de l'application des tarifs publics et du coût présumé de l'assistance en escale. Enfin, en ce qui concerne le versement d'aide au démarrage de liaisons et d'aide au marketing et à la promotion, la rédaction de ces derniers ne permet pas d'identifier clairement si les contreparties financières constituent une aide à la promotion ou au démarrage d'une liaison, une aide à la promotion touristique d'une région ou les deux à la fois.

La terminologie « aide à la promotion », « aide au démarrage des liaisons », « aide au marketing » est utilisée de manière indifférenciée dans les contrats les plus récents. Toutefois, la rédaction de ces derniers ne permet pas d'identifier clairement si les contreparties financières constituent une aide à la promotion ou au démarrage d'une liaison, une aide à la promotion touristique d'une région ou les deux à la fois.

La Commission a adopté le 12 février 2004 une décision relative aux aides apportées par l'aéroport de Charleroi à la compagnie Ryanair. Selon la Commission, les mesures prises en faveur de Ryanair par la région wallonne et Brussels South Charleroi Airport (BSCA), entité gestionnaire de l'aéroport, sont constitutives d'aides d'État dans la mesure où le principe de l'investisseur privé en économie de marché n'a pas été respecté. La Commission a en effet conclu qu'aucun opérateur privé, placé dans les mêmes conditions, n'aurait concédé des

avantages identiques compte tenu des perspectives incertaines de rentabilité sur la période de référence de 15 ans. Cependant, en dépit de leur qualification d'aides d'État, les avantages consentis par l'aéroport de Charleroi ont fait l'objet d'un traitement différencié qui s'est traduit soit par la confirmation de leur compatibilité avec le marché commun soit par une invalidation. À ce titre, ont été déclarées incompatibles les aides qui constituent :

– des rabais accordés sur les charges aéroportuaires dans un cadre discriminatoire et sans limite dans le temps ;

– des rabais sur les redevances d'assistance en escale dont les pertes éventuelles qui en résulteraient seraient compensées par des recettes liées aux missions d'autorité aéroportuaire ou de services d'intérêt économique général de l'aéroport ;

– des incitations ponctuelles versées à l'ouverture de lignes de manière forfaitaire et indépendamment de tout objectif.

En France, dans deux cas précis (Pau et Strasbourg), les contrats signés entre les chambres de commerce et d'industrie concernées et Ryanair ont conduit à des recours contentieux de compagnies concurrentes auprès des juridictions administratives. Le jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 24 juillet 2003 ainsi que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy, en date du 18 décembre 2003, ont conduit à l'annulation de la délibération de la chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas Rhin et à la résiliation des deux conventions passées avec la compagnie Ryanair.

En effet, il a été estimé que les actions de promotion publicitaire profitaient essentiellement à ce transporteur sans que celui-ci n'ait à supporter la moindre conséquence au cas où il n'atteindrait pas son engagement de trafic. Les juridictions administratives ont donc considéré que l'engagement de la chambre de commerce et d'industrie constituait une aide financière au profit de Ryanair et que celle-ci, dont la majeure partie relevait des collectivités territoriales, était assimilable à une aide d'État, au sens de l'article 87 du Traité instituant la Communauté européenne. Cette aide aurait dû être notifiée préalablement à la Commission européenne, conformément aux dispositions de l'article 88 du Traité.

Pour ce même motif, le tribunal administratif de Pau, par un jugement du 3 mai 2005, a annulé la décision autorisant le président de la CCI de Pau-Béarn à conclure une convention avec la société Ryanair pour l'attribution d'une aide financière relative au démarrage de la ligne aérienne reliant Londres à Pau.

Si ces pratiques critiquables se sont répandues, c'est notamment du fait qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une vigilance suffisante de la part des services de l'État. C'est pourquoi la Commission européenne est venue clarifier la situation juridique en publiant le 9 décembre 2005 ses lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux.

Les aides accordées et qui présentent le caractère d'aides d'État doivent être notifiées à la Commission. Désormais, la compatibilité des aides individuelles accordées aux compagnies⁽¹⁾ pour l'ouverture de lignes nouvelles devra s'apprécier au regard des principes et critères suivants.

– *Aéroports régionaux* : les aides peuvent être versées pour des routes reliant un aéroport régional (volume annuel inférieur à 5 millions de passagers) à un autre aéroport de l'Union européenne.

– *Nouvelles routes* : les aides ne s'appliquent qu'à l'ouverture de nouvelles routes ou de nouvelles fréquences, provoquant un accroissement du volume net de passagers. Ainsi, les aides ne doivent pas encourager un simple détournement de trafic d'une ligne ou d'une compagnie vers une autre. De même, une nouvelle route aérienne ne peut pas non plus bénéficier d'aide au démarrage s'il existe sur cette route un acheminement alternatif par TGV.

– *Viabilité et dégressivité dans le temps* : la ligne aidée doit s'avérer viable à terme, c'est-à-dire couvrir au moins ses coûts, sans financement public. C'est pourquoi les aides au démarrage doivent être dégressives et limitées dans le temps.

– *Compensation des coûts additionnels de démarrage* : le montant de l'aide doit être strictement lié aux coûts additionnels de démarrage qui sont liés au lancement de la nouvelle route ou fréquence et que l'opérateur aérien n'aurait pas à supporter en rythme de croisière. Ces coûts comprennent notamment les dépenses de marketing et de publicité à engager au départ pour faire connaître la nouvelle liaison. Ils peuvent également comprendre les frais d'installation supportés par la compagnie aérienne sur l'aéroport régional concerné pour lancer la ligne, s'il s'agit bien d'un aéroport régional et si ces coûts ne font pas déjà l'objet d'une aide. À l'inverse, l'aide ne peut concerner des coûts opérationnels réguliers tels que la location ou l'amortissement des avions, le carburant, le salaire des équipages, les charges aéroportuaires y compris les frais d'escale et les coûts de commissariat.

– *Intensité et durée* : l'aide dégressive peut être accordée pour une durée maximale de trois ans (cinq ans pour les régions défavorisées et ultrapériphériques). De plus, le montant de l'aide ne peut dépasser, chaque année, 50 % du montant des coûts éligibles de cette année et, sur la durée de l'aide, une moyenne de 30 % des coûts éligibles. La durée pendant laquelle l'aide au démarrage est accordée à la compagnie devra rester inférieure de manière substantielle à la durée pendant laquelle celle-ci s'engage à exercer ses activités au départ de l'aéroport considéré. Enfin, l'aide devra être arrêtée dès que les objectifs en termes de passagers seront atteints ou que la rentabilité de la ligne sera avérée.

– *Lien avec le développement de la ligne* : le versement de l'aide doit être lié au développement effectif du nombre de passagers transportés. Ainsi, afin de préserver à l'aide son caractère incitatif, la Commission établit une relation entre

(1) *Quelles qu'elles soient.*

la dégressivité de son montant unitaire par passager et l'augmentation effective du trafic.

– *Attribution non discriminatoire* : toute entité publique envisageant d'octroyer à une compagnie une aide au démarrage d'une nouvelle route doit rendre son projet public dans un délai suffisant et avec une publicité suffisante pour permettre à toutes les compagnies aériennes intéressées de proposer leurs services.

– *Impact sur les autres routes et plan d'affaires* : toute compagnie aérienne proposant un service à une entité publique souhaitant accorder une aide au démarrage doit remettre lors de l'expression de sa candidature un plan d'affaires démontrant la viabilité, pendant une période substantielle, de la ligne après l'extinction de l'aide. Une analyse d'impact de la nouvelle route sur les lignes concurrentes devra être réalisée par l'entité publique avant l'octroi de l'aide au démarrage.

– *Sanctions* : les aides doivent prévoir des mécanismes de sanction dans la mesure où un transporteur ne respecterait pas les engagements qu'il a pris : système de récupération de l'aide ou de saisie d'une garantie préalablement déposée.

– *Non-cumul* : les aides au démarrage ne pourront pas être cumulées avec d'autres types d'aide octroyés pour l'exploitation d'une ligne, comme les aides à caractère social accordées à certains types de passagers ou les compensations de service public.

La Commission invite les États membres à amender les éventuels régimes relatifs aux aides d'État couverts dans ces lignes directrices afin d'être en conformité avec celles-ci le 1^{er} juin 2007 au plus tard.

Pour ce qui concerne la France, il n'existe pas de régime, local ou national, d'aides au démarrage notifié et autorisé par la Commission. Il convient donc d'élaborer un tel régime, en adéquation avec les prescriptions des lignes directrices communautaires. D'après les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, le Gouvernement prépare la notification d'un régime général, ayant vocation à s'appliquer au plan national, s'inspirant largement des principes dégagés par la Commission. Ce régime aura notamment pour effet de dispenser de la procédure de notification à la Commission toute aide individuelle octroyée à un transporteur par une collectivité territoriale ou une chambre de commerce et d'industrie, dès lors que cette aide répond aux critères posés par les lignes directrices communautaires. Le contrôle de cette conformité sera confié aux préfets, assistés par les services déconcentrés de l'aviation civile. Un projet de circulaire définissant les modalités de mise en œuvre de ce contrôle est en préparation.

Il sera en outre demandé aux préfets de procéder à un recensement des aides au démarrage octroyées aux transporteurs, de manière à disposer d'un inventaire au plan national.

c) Le pavillon français reste à l'écart des low costs

La situation des compagnies aériennes à bas coût en France est paradoxale. Les Français plébiscitent ce mode de transport, comme le montre le développement du trafic, mais les compagnies *low costs* peinent à se développer en France, comparativement aux autres pays européens.

En France, seulement 17 % des sièges offerts par les compagnies aériennes le sont par des compagnies à bas coût, ce qui place notre pays loin derrière les pays européens comparables en termes de marché, comme l'Allemagne (32 %), l'Italie (45 %), l'Espagne (49 %), ou encore le Royaume-Uni (52 %). La France est également bien en deçà de la moyenne européenne, qui s'établit à 30 %.

Votre Rapporteur spécial déplore que le Gouvernement n'ait pas pris la mesure de l'enjeu. Ainsi, les compagnies *low costs* ne sont jamais consultées par la DGAC pour les questions qui touchent au développement du transport aérien en France, pas plus que par d'autres administrations, comme la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire par exemple. L'administration française cherche-t-elle à construire le transport aérien de demain en dépit de ceux qui le font ? easyJet, deuxième compagnie en France en termes de trafic, n'a même pas été consultée sur le projet de décret visant à faire entrer dans le champ du droit du travail français les personnels des transporteurs aériens ayant une « base d'exploitation » en France, alors qu'elle est la principale concernée par cette mesure.

**La question du pays de rattachement des personnels navigants
en matière de droit du travail et de protection sociale**

1.- L'application du droit du travail

Conformément aux dispositions de la Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980, les parties peuvent librement choisir la loi applicable au contrat de travail d'un personnel navigant. Si les parties choisissent une autre loi que la loi française, ce choix ne peut toutefois avoir pour résultat de priver le personnel navigant de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi française. À défaut de choix, lorsque le personnel navigant n'accomplit pas habituellement son travail dans un seul pays, les relations de travail sont régies par la loi française dès lors que l'établissement qui a embauché le personnel navigant se trouve en France. S'agissant des garanties collectives, les dispositions du code du travail français s'appliquent dès lors que le personnel navigant a été recruté par un établissement situé sur le territoire national.

Lorsqu'une entreprise de transport ou de travail aériens fait usage de la libre prestation de services, qui se définit comme la prestation temporaire d'un service effectuée par un prestataire dans un État membre autre que celui dans lequel il est établi, elle doit

appliquer au personnel navigant effectuant cette prestation de service les dispositions de la directive 96/71 du 16 décembre 1996 du Parlement européen et du Conseil, transposée complètement en droit français par l'article 86 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises. Cette directive permet de déterminer les règles impératives de droit du travail à respecter par les employeurs pendant la période du détachement.

2.– Le rattachement des salariés en matière de protection sociale

S'agissant des règles relatives au pays de rattachement des personnels navigants en matière de protection sociale en France, le principe est constant selon lequel les personnes travaillant sur le territoire, peu importe leur nationalité, sont assujetties au régime général de sécurité sociale. D'autre part, en application du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, sont assujettis à la protection sociale française les salariés qui relèvent d'une entreprise dont le siège est situé en France, peu importe qu'ils exécutent leur activité sur le territoire de plusieurs États membres. Concernant le personnel navigant, le règlement (CEE) n° 1408/71 prévoit plusieurs cas susceptibles de trouver à s'appliquer :

– lorsque le personnel navigant est salarié d'une entreprise dont le siège est situé sur le territoire d'un État membre et qu'il est habituellement occupé sur le territoire de ce même État, mais qu'il est détaché sur le territoire d'un autre État membre afin d'y effectuer un travail pour le compte de son entreprise, il demeure soumis à la législation du premier État, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas douze mois et qu'il ne soit pas envoyé en remplacement d'un autre travailleur parvenu au terme de la période de son détachement ;

– lorsque le navigant est occupé sur le territoire de deux ou plusieurs États membres et est au service d'une entreprise effectuant, pour le compte d'autrui ou pour son propre compte, des transports de passagers ou de marchandises par voie aérienne et ayant son siège sur le territoire d'un État membre, il est soumis à la législation de ce dernier État.

3.– Les évolutions envisagées par la France

En matière de protection sociale, la France soutient auprès de la commission d'interprétation du règlement 1408/71 l'application du droit français aux personnels navigants salariés de compagnies étrangères mais affectés à des « bases d'exploitation » installées en France dès lors que l'activité de ces salariés ne peut plus relever du détachement et donc de la prestation de service. D'après le Gouvernement, la constatation que de telles bases constituent, pour les navigants qui y sont affectés, le centre effectif de leur activité professionnelle, où ils exercent pour le compte de leur employeur une activité organisée, à partir d'où ils accomplissent la mission que ce dernier leur a confiée et où ils retournent habituellement après son accomplissement, doit permettre également d'appliquer le droit du travail français à ces navigants.

C'est ainsi qu'un décret modifiant le code de l'aviation civile devrait être publié dans les jours qui viennent pour permettre la mise en œuvre de ce principe à travers la définition de la base d'exploitation. Les salariés travaillant de façon régulière sur une base d'exploitation située en France relèveront du droit du travail français et de la sécurité sociale. En revanche, la question de l'affiliation à la Caisse de retraite complémentaire des personnels navigants n'est pas traitée, une mesure législative étant nécessaire.

Notre Rapporteur spécial estime qu'en agissant seule, sans aucune concertation ni avec les compagnies *low costs* concernées, ni avec les autres États

membres, la France risque de voir lui échapper la totalité de la valeur ajoutée créée par les compagnies *low costs*, celles-ci pouvant très bien continuer à desservir la France de l'étranger en installant leurs bases d'exploitation hors de France. En revanche, cela risque de mettre un terme au développement des lignes domestiques *low costs*, au détriment de l'aménagement du territoire français. La réponse juridique à la situation des salariés des *low costs* doit être élaborée au niveau communautaire.

S'agissant de la fiscalité, les charges qui pèsent sur les billets d'avion au départ de Paris sont considérablement plus importantes que celles au départ de la plupart des grandes plates-formes aéroportuaires européennes. Votre Rapporteur spécial a obtenu une comparaison des coûts de Paris-CDG avec ceux de deux autres grands aéroports, additionnant le coût d'utilisation des aéroports (redevances), le coût de la navigation aérienne, et la fiscalité.

COMPARAISON ENTRE LES COÛTS D'UTILISATION DES AÉROPORTS

(en euros)

	Paris-CDG		Madrid-Barajas		Londres-Gatwick	
	<i>Par vol</i>	<i>Par passager</i>	<i>Par vol</i>	<i>Par passager</i>	<i>Par vol</i>	<i>Par passager</i>
Redevances aéroportuaires :						
Atterrissage et stationnement	295,55	2,36	348,76	2,79	387,78	3,10
Balisage	39,43	0,32				
Passagers		10,24		4,19		11,02
Navigation aérienne	349,46	2,80	277,8	2,22	135,49	1,08
Sûreté		8,50		1,22		
Taxe d'aviation civile		3,92				7,25
TNSA	39,74	0,32				
Taxe de solidarité*		1,00				
Coût total		29,45		10,42		22,46

TNSA = taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires

* pour un passager en classe économique

Source : IATA.

Comme on le voit, Paris-CDG est plus cher que Londres-Gatwick, et trois fois plus cher que Madrid-Barajas.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial s'étonne qu'en France l'on fasse en général payer le même prix aux compagnies *low costs* qu'aux compagnies traditionnelles, en matière de redevances de passagers, alors qu'elles n'utilisent pas les infrastructures de la même manière. La jurisprudence du Conseil d'État est pourtant constante : les redevances doivent correspondre au service rendu.

En décourageant les compagnies aériennes à bas coût de s'installer sur son sol, la France se prive des bénéfices de l'une des industries parmi les plus dynamiques aujourd'hui en Europe, notamment en termes d'emploi. Elle passe

également à côté d'une offre de transport complémentaire de celles déjà existante, propre à désenclaver les territoires mal desservis par les transports ferroviaires.

B.– LA RÉFORME DES AÉROPORTS

1.– Aéroports de Paris : le début d'une mutation culturelle

a) Le changement de statut et l'introduction en bourse d'Aéroports de Paris

La loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports a transformé l'établissement public Aéroports de Paris (ADP) en une société anonyme, dont l'État continuera à détenir la majorité du capital.

Le changement de statut d'Aéroports de Paris est effectif depuis le 22 juillet 2005, date de publication du décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à Aéroports de Paris, lequel a fixé les statuts initiaux de l'entreprise. Ce même décret a approuvé le cahier des charges auquel la société est soumise en application de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile. Ce cahier des charges a en particulier défini le périmètre des biens appartenant à ADP dont la cession fait l'objet, en application de l'article L. 251-3 de ce même code, d'un contrôle par l'État.

Le décret n° 2005-854 du 27 juillet 2005 a précisé la liste des 14 aérodromes d'Île-de-France relevant de la compétence d'ADP et un décret du 8 décembre 2005 pris en application de l'article 2 de la loi précitée a défini les biens immeubles exclus du transfert de propriété à la société.

La convention prévue à l'article 2 de la loi a été conclue le 10 février 2006. Cette convention définit les modalités de remboursement des sommes dues par l'État à ADP au titre des investissements réalisés sur les biens du domaine public repris par l'État. Ces sommes, correspondant à la valeur non amortie des biens repris, ont été estimées à 152 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances pour 2006. Un montant de 116 millions d'euros a été versé à ce jour à ADP et le solde devrait être payé d'ici la fin de 2006.

La convention prévue à l'article 3 de la loi a été conclue le 30 mars 2006. Cette convention définit les modalités de remboursement des sommes dues par ADP à l'État en cas de fermeture à la circulation aérienne publique de l'un des aérodromes exploités par la société.

L'ouverture minoritaire du capital d'ADP a été autorisée par le décret du 22 mai 2006 et l'opération de marché, qui s'est déroulée en juin, a conduit à une cession de près de 800 millions d'euros de titres par l'État et une augmentation de capital de 600 millions d'euros. À l'issue de cette opération, l'État détient 67,5 % du capital de la société. Les salariés de l'entreprise en détiennent 3,2 %. L'augmentation de capital permettra d'assurer un financement plus équilibré de

l'important programme d'investissement prévu par l'entreprise sur les prochaines années.

b) De bons résultats

Avec 78,7 millions de passagers accueillis en 2005, les aéroports parisiens ont connu une hausse de leur activité de 4,4 % par rapport à 2004 qui dépassait pour la première fois l'ancien plus haut niveau historique, datant de 2000 (73,6 millions de passagers).

ÉVOLUTION DU TRAFIC SUR AÉROPORTS DE PARIS

(en millions)

	2001	2002	2003	2004	2005
Trafic de passagers	71	71,5	70,7	75,3	78,7
<i>Variation</i>	-3,5%	0,7%	-1,1%	6,5%	4,4%
dont CDG	47,9	48,4	48,2	51,3	58,3
<i>Variation</i>	-0,8%	1,0%	-0,4%	6,4%	4,9%
dont Orly	23	23,2	22,5	24	24,9
<i>Variation</i>	-9,4%	0,9%	-3,0%	6,7%	3,3%
Mouvements d'avions commerciaux	730,7	709,2	708,5	735,2	736,6
<i>Variation</i>	-2,2%	-2,9%	-0,1%	3,8%	0,2%
dont CDG	515,1	501,5	505,6	516,4	513,7
<i>Variation</i>	1,3%	-2,6%	0,8%	2,1%	-0,5%
dont Orly	215,6	207,7	202,9	218,8	222,9
<i>Variation</i>	-9,8%	-3,7%	-2,3%	7,8%	1,9%

Source : Aéroports de Paris.

Le trafic national restant stable, la croissance du trafic relève essentiellement des faisceaux européen et international qui progressent respectivement de +4,2 % et de 8,8 %. L'ensemble du trafic fret et poste traité sur les plates-formes s'est élevé à 2,1 millions de tonnes, soit une hausse de 6,4 % par rapport à l'année 2004 ; 95 % de cette activité se déroule à Paris-CDG.

Sur le premier semestre 2006, le trafic de passagers a crû de 5 % dans les aéroports parisiens par rapport à la même période de 2005, dont 6 % sur CDG et 3 % sur Orly.

Les comptes consolidés 2005 sont présentés, pour la première fois, selon les normes IFRS ⁽¹⁾. Ils sont comparés ci-dessous avec ceux de 2004 retraités selon ces mêmes normes.

(1) International Financial Reporting Standards.

COMPTE DE RÉSULTAT CONSOLIDÉ ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	2004	2005	2005/2004 (en %)
Produit des activités ordinaires	1.811,7	1.914,6	5,7
Production de l'exercice	1.857,9	1.961,9	5,6
Valeur ajoutée	1.237,4	1.332,9	7,7
Charges courantes	(1.343,6)	(1.403,3)	4,4
<i>Dont :- charges de personnel</i>	<i>(549,6)</i>	<i>(611,5)</i>	<i>+11,3</i>
– sous-traitance	<i>(321,0)</i>	<i>(299,0)</i>	<i>-6,8</i>
– Impôts et taxes	<i>(94,3)</i>	<i>(114,8)</i>	<i>+21,8</i>
EBITDA	542,8	592,4	9,1
Résultat opérationnel courant	291,0	331,2	13,8
Résultat opérationnel	274,8	354,7	29,1
Résultat financier	(69,3)	(82,5)	-19,1
Impôt	(64,5)	(95,1)	+47,4
Résultat du groupe	150,1	179,9	24,8

Source : direction générale de l'aviation civile.

La progression des charges courantes (+ 4,4 %) résulte principalement de la hausse des achats (+ 5,6 % dont + 19,7 % de combustibles), des dépenses de maintenance des installations de CDG et d'Orly (+ 5,9 %), des dépenses des autres services extérieurs (+ 15,8 % : études et honoraires, publicité et relations publiques, travaux et prestations externes, assurances), des impôts et taxes (+ 21,8 % avec la taxe professionnelle liée à la mise en service du terminal 2E de CDG), des charges de personnels (+ 11,3 %), conjuguée à la baisse des dépenses de sous-traitance (- 6,8 %), liée au transfert en charges de personnels des charges des deux sociétés entrées dans le périmètre de consolidation, et au recul des dépenses de sûreté (- 6 %) provenant de l'augmentation de la proportion des marchés traités par Alyzia Sûreté.

L'EBITDA ⁽²⁾ progresse de 9,1 % à 592,4 millions d'euros. Le taux de marge brute augmente quant à lui de 0,9 %. La progression du résultat des produits et charges non courants résulte en particulier des conséquences de l'accident du terminal 2E par comptabilisation de 31,8 millions d'euros d'un produit complémentaire d'assurance, de 76,4 millions d'euros de la reprise de la provision pour dépréciation de la partie non effondrée de la jetée du terminal, de 6,7 millions d'euros de charges et de 67,9 millions d'euros d'amortissements exceptionnels.

Le déficit du résultat financier se creuse de 13,2 millions d'euros, passant à -82,5 millions d'euros. Le résultat net est de 179,9 millions d'euros (+ 24,9 %) ; il serait de 158,1 millions d'euros (+ 2,3 %) hors impact des éléments non courants liés au terminal 2E.

(1) Le périmètre de consolidation du groupe comprend, fin 2005, 16 sociétés dont onze font l'objet d'une intégration globale, une d'une intégration proportionnelle et quatre d'une mise en équivalence.

(2) Résultat d'exploitation avant impôts, taxes, provisions et amortissements.

Les résultats opérationnels se répartissent entre segments d'activité de la façon suivante : 403 millions d'euros pour les services aéroportuaires (contre 308 millions d'euros en 2004), - 12 millions d'euros pour l'escale, 34 millions d'euros pour l'immobilier et 16 millions d'euros pour les autres activités.

Les produits des services aéroportuaires sont en hausse de 6,8 %, principalement du fait de l'augmentation de 7,1 % des redevances aéronautiques (atterrissage, passager, stationnement et carburant) tirée de la progression du trafic et du relèvement de 4 % des tarifs au 1^{er} février 2005, de l'augmentation de 12,8 % du produit des parcs de stationnement, de 8,8 % des recettes locatives, de 3,5 % de la taxe d'aéroport (la hausse du trafic compensant la baisse du taux de 8,20 euros à 7,95 euros) et de 6,5 % des autres recettes en provenance essentiellement du reversement de la DGAC. La ventilation du produit des activités ordinaires est la suivante :

**AÉROPORTS DE PARIS :
RÉPARTITION DU PRODUIT DES ACTIVITÉS ORDINAIRES**

(en millions d'euros)

	2004	2005	2005/2004 (en %)
Redevances aéronautiques	580,4	621,5	7,1
Redevances spécialisées	75,3	90,3	19,8
Activités commerciales	246,9	256,3	3,8
Parcs et accès	120,3	135,5	12,6
Prestations industrielles	58,2	61,0	4,7
Taxe d'aéroport	298,2	308,8	3,5
Recettes locatives	156,6	168,9	7,8
Assistance aéroportuaire	144,4	128,1	-11,3
Autres recettes	131,3	144,4	10
Total	1.811,7	1.914,6	5,7

Source : direction générale de l'aviation civile.

Le montant des investissements réalisés par le groupe Aéroports de Paris en 2005 s'élève à 578,9 millions d'euros dont 559,5 millions d'euros au titre de la maison mère.

INVESTISSEMENTS D'AÉROPORTS DE PARIS EN 2005

	Maison mère	Filiales	Total
Capacité	236,4	17,6	239,3
Restructuration	54,3	-	54,3
Rénovation et qualité	166,7	1,0	167,7
Immobilier	7,6	-	7,6
Sûreté	30,9	-	30,9
FEST	62,6	-	62,6
Autres	1,1	0,7	16,5
Total	559,5	19,4	578,9

Les principales opérations de la maison mère ont concerné :

– à CDG, la poursuite des chantiers du terminal S3 (84,1 millions d’euros) et du système automatique de transport (38,3 millions d’euros), la fin de la 1^{ère} phase de rénovation du terminal 1 (52,3 millions d’euros), la réalisation du bâtiment provisoire d’embarquement (15,4 millions d’euros), le bâtiment principal et le parc à voitures (21,7 millions d’euros) du terminal 2E, ainsi que l’équipement de traitement des bagages (21,3 millions d’euros) ;

– à Orly, le lancement du réaménagement des circuits internationaux d’Orly sud et des rénovations du hall 2 et du parc P0 d’Orly ouest ;

– au Bourget, le lancement de la transformation du bâtiment 34 en aérogare d’affaires.

Celles des filiales concernent essentiellement le *hub* télécom dans les nouvelles technologies et ses supports.

La dette nette du groupe s’élève en fin d’exercice à 2,33 milliards d’euros, contre 2,30 milliards d’euros fin 2004. Le ratio endettement sur capitaux propres passe de 1,26 à 1,13.

Au premier semestre 2006, le nombre de passagers est en augmentation de 5 % par rapport au 1^{er} semestre 2005 dont 6 % pour CDG et 3 % pour Orly. Selon les dernières estimations connues, la croissance du trafic de passagers sur l’année 2006 serait comprise entre 4 % et 4,5 %. Le chiffre d’affaires du premier semestre 2006 est en hausse de 6,6 % par rapport à celui du premier semestre 2005, atteignant 988,6 millions d’euros.

**AÉROPORTS DE PARIS :
RÉPARTITION DU CHIFFRE D’AFFAIRES AU 1^{ER} SEMESTRE**

	1er semestre		Variation
	2005	2006	(en %)
Services aéroportuaires	775,3	827,4	+6,7
Assistance en escale & prestations annexes	83,8	82,8	-1,2
Immobilier	77,5	83,2	+7,3
Autres activités	93,4	108,5	+16,2
Chiffre d’affaires	1.030	1.018,6	
Éliminations intersegments	-102,4	-113,2	+10,5
Chiffre d’affaires consolidé	927,5	988,6	+6,6

La croissance des produits des services aéroportuaires (+ 6,7 %) résulte des hausses conjuguées du trafic passager, des tarifs des redevances (+ 5 % au 15 mai 2006), du taux de la taxe d’aéroport (+ 6,9 % au 1^{er} janvier 2006), des prix de l’énergie et des tarifs des parcs automobiles, de la location de nouvelles surfaces dans les salles d’embarquement provisoires du terminal 2E de CDG, ainsi que de la progression de l’activité des boutiques sous douanes. La baisse des produits de l’assistance en escale (- 1,2 %) est la conséquence de la perte de certains contrats. La croissance des produits immobiliers, hors aérogares, est due à

la location des dernières réalisations (nouvelle cité du personnel navigant d'Air France, La Poste). La croissance des produits des autres activités reflète les performances des filiales, notamment la Société de distribution aéroportuaire.

c) Des redevances trop élevées

Les dispositions applicables aux redevances aéroportuaires ont été refondues par la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports et par le décret n° 2005-827 du 20 juillet 2005. Ces redevances sont définies par l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile.

En dehors de celles qui font l'objet d'un contrat entre ADP et l'utilisateur (par exemple pour des locaux privatifs ou pour certains tri-bagages), les taux de ces redevances sont fixés par ADP après consultation obligatoire des usagers et sont soumis à homologation ministérielle. En application des articles L. 224-2 et R. 224-4 du code de l'aviation civile, un contrat de régulation économique a été conclu entre l'État et ADP le 6 février 2006, portant sur la période 2006-2010.

Pour cette période, le contrat fixe, en référence à un montant de 2.478 millions d'euros d'investissements prévus sur le périmètre régulé (activités aéroportuaires, hors assistance en escale et sécurité-sûreté, et activités immobilières), le plafond du taux moyen annuel d'évolution des principales redevances pour services rendus à +3,25 % au-delà de l'inflation et détermine les objectifs de qualité de service d'ADP.

Les tarifs des redevances, communs aux plates-formes de Paris-Orly et de Paris-Charles-de-Gaulle, ont été relevés le 1^{er} février 2005 de 4 % en moyenne et le 15 mai 2006, dans le cadre de l'application du contrat précité, de 5 % en moyenne.

Le montant des redevances pour service rendu perçues par ADP ⁽¹⁾ en 2005 s'élève à 702,4 millions d'euros, en hausse de 7,1 % par rapport à 2004, dont 612,1 millions d'euros pour les redevances principales ⁽²⁾. Le tableau ci-dessous en présente la répartition.

(1) Ce chiffre exclut les redevances pour services rendus dont les tarifs sont fixés par un contrat entre ADP et l'utilisateur concerné.

(2) C'est-à-dire des redevances mentionnées au 1° de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile : redevance par passager, redevance d'atterrissage, redevance de stationnement et redevance pour l'usage des installations fixes de distribution de carburant d'aviation.

REDEVANCES PERÇUES PAR ADP EN 2005

(en millions d'euros)

	Produit	Part du chiffre d'affaires consolidé d'ADP (en %)
Principales passagers	310,3	16,2
atterrissage	205,8	10,7
stationnement	70,4	3,7
carburant	25,6	1,3
s/total	612,1	32
Autres balisage	9,7	0,5
banques enregistrement	19,3	1
tri bagages	44,3	2,3
courant électrique	1,4	0,1
Dégivrage	15,6	0,8
s/total	90,3	4,7
Total	702,4	36,7

Source : DGAC.

La redevance par passager, due par les compagnies aériennes pour tout passager embarquant, rémunère les services rendus par l'exploitant d'aéroport pour l'usage des aérogares. Les taux diffèrent selon la destination du vol (trafic intérieur, trafic communautaire, autres destinations) et sont réduits pour les passagers en correspondance. Le produit de cette redevance s'est élevé, en 2005, à 310,3 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES TAUX DE LA REDEVANCE PAR PASSAGER

(en euros pas passager embarqué)

	1/03/02	01/04/2003		01/04/2004		01/02/2005		15/05/2006	
			corresp.		corresp.		corresp.		corresp.
National	3,24	3,54	3,19	3,98	3,5	4,19	3,64	4,74	4
UE Schengen	4,97	5,31	4,78	5,97	4,78	6,29	4,72	7,11	4,98
UE hors Schengen et DOM-TOM	7,51	7,9	7,12	8,63	6,9	9,09	6,82	10,2	7,17
International	9,93	10,7	9,62	11,5	9,18	12,1	9,08	12,7	8,89

Source : DGAC.

La redevance d'atterrissage, facturée pour chaque atterrissage aux compagnies aériennes et aux usagers non commerciaux, rémunère les services rendus par l'exploitant de l'aéroport à l'occasion de l'atterrissage et du décollage des avions (mise à disposition et entretien des pistes et des voies de circulation et,

le cas échéant, services annexes). Elle prend en compte la masse maximale au décollage (MMD) qui est liée à la capacité de l'avion. Les taux de cette redevance augmentent proportionnellement plus vite que la MMD, avec un taux fixe pour les avions de moins de 6 tonnes. Une modulation est pratiquée en fonction de la qualité acoustique de l'avion. Elle varie de + 30 % à - 15% en dehors des horaires de nuit, et s'effectue à recettes constantes pour l'aéroport.

Les vols tout cargo bénéficient d'un abattement, mis en place par ADP dans les années quatre-vingt-dix à hauteur de 50 % sur les tarifs de base de la redevance d'atterrissage. ADP s'est engagé à supprimer cet abattement. Il a été ramené à 30 % en 2003, 25 % en 2004, 20 % en 2005 et 16 % en 2006. Le contrat de régulation du 6 février 2006 prévoit que cet abattement sera supprimé au plus tard en 2010.

Aéroports de Paris a encaissé 205,8 millions d'euros en 2005 au titre de la redevance d'atterrissage.

ÉVOLUTION DES TAUX DE LA REDEVANCE D'ATTERRISSAGE

(en euro pour un avion de masse maximale au décollage m , en tonnes)

Date d'application Masse (m)	01/08/2000	01/04/2001	01/03/2002	01/04/2003	01/04/2004	01/02/2005	15/05/06
de 6 à 26 t	112,64	118,84	124,78	137,27	150,31	156,32	164,14
de 26 à 51 t	114,79+ 2,15x (m-26)	121,08+ 2,24x (m-26)	127,02+ 2,24x (m-26)	139,67+ 2,4x (m-26)	152,93+ 2,62x (m-26)	159,04+ 2,72 x (m-26)	164,14+ 3,62x (m-26)
au-delà de 51 t	174,52+ 8,2 x(m-51)	182,94+ 8,08x(m-51)	189,02+ 8,24 x(m-51)	205,57+ 8,3 x(m-51)	224,13+ 8,32 x(m-51)	233,03+ 8,59 x(m-51)	254,64+ 8,20x(m-51)
Abattement vols cargo	50 %	50 %	50 %	30 %	25 %	20 %	16 %

Source : direction générale de l'aviation civile.

La redevance de stationnement, due par les compagnies aériennes et autres usagers pour l'usage des aires de stationnement des avions, est proportionnelle à la masse maximale au décollage et à la durée de stationnement, avec en général une période de franchise. Des tarifs différenciés sont pratiqués à ADP pour les aires de stationnement au contact des aérogares. Le produit de cette redevance a été de 70,4 millions d'euros en 2005.

ÉVOLUTION DES TARIFS DE LA REDEVANCE DE STATIONNEMENT

(en euros par tonne de MMD
et, pour la part variable, par durée de stationnement)

	01/08/00	01/04/01	01/03/02	01/04/03	01/04/04	01/02/05	15/05/06
Aires de trafic							
au contact							
part fixe	1,67	1,73	1,77	1,87	2,13	2,25	2,418
part variable	0,15	0,16	0,16	0,17	0,03	0,03	0,0315
	par heure	par heure	par heure	par heure	(10 min)	(10 min)	(10 min)
au large (*)							
part variable (par heure)	0,15	0,16	0,16	0,17	0,18	0,18	0,189
Aires de garage							
part variable (par heure)	0,11	0,11	0,11	0,12	0,12	0,13	0,126

(*) Au-delà d'un délai de franchise d'une heure.

Source : direction générale de l'aviation civile.

Le produit de **la redevance** d'usage des installations fixes de distribution de **carburants** d'aviation s'est élevé à 25,6 millions d'euros en 2005. Le tarif est égal à 0,41 euro par hectolitre distribué, en 2005 comme en 2006.

S'agissant des redevances accessoires, le produit de la redevance de balisage, due pour chaque atterrissage et chaque décollage de nuit, ou de jour dans des conditions de visibilité ayant nécessité l'allumage du balisage, s'est élevé à 9,7 millions d'euros en 2005. Le tarif est de 40,43 euros par vol depuis le 15 mai 2006, contre 27,55 euros en 2005 et 36,11 euros en 2004.

La redevance pour mise à disposition des comptoirs et bornes d'enregistrement, varie selon les équipements dont disposent les terminaux des aérogares. Son produit s'est élevé à 19,3 millions d'euros en 2005. La redevance pour mise à disposition des installations de tri des bagages de CDG1 est fixée par bagage ou par passager en fonction du statut du vol (départ ou correspondance, Union européenne ou hors Union européenne). Son produit s'est élevé à 44,3 millions d'euros en 2005.

La redevance pour mise à disposition des installations fixes de fourniture d'énergie électrique pour les aéronefs, assise sur le mouvement, est fonction de la masse maximale au décollage des avions et du statut du vol (Union européenne ou hors Union européenne). Son produit s'est établi à 1,4 million d'euros en 2005. La redevance de dégivrage varie en fonction de l'utilisation passée du service et de la taille de l'aéronef concerné. Son produit s'est élevé à 15,6 millions d'euros en 2005, montant exceptionnellement élevé, en raison des conditions climatiques.

Le **contrat de régulation économique** (CRE) conclu le 6 février 2006 pour les années 2006 à 2010 entre l'État et ADP, en application des articles L. 224-2 et R. 224.4 du code de l'aviation civile, plafonne, en référence au programme des investissements prévus, la hausse moyenne annuelle des tarifs des redevances pour service rendu sur la période considérée à 3,25 % au-delà de

l'inflation. Il fixe, en outre, les objectifs de qualité de service d'ADP à l'égard des passagers et des compagnies aériennes sur cette même période. Enfin, le contrat prévoit les circonstances particulières, exceptionnelles et imprévisibles, susceptibles de conduire à sa révision ou fin anticipée.

Les investissements prévus de 2006 à 2010 dans le périmètre régulé s'élèvent à 2.478 millions d'euros. L'objectif d'ADP est de réduire le coût final des projets d'investissement de 10 % par rapport au constat des années 1995-2005, sans dégradation de la qualité ni des performances. Le coût par m² prévisionnel pour le satellite S4 est inférieur de 10 % à celui du satellite S3 lui-même inférieur de 10 % à celui du terminal 2E ou 2F, eux-mêmes moins chers que le terminal C. Le coût au m² des investissements futurs est très compétitif par rapport à celui des terminaux en cours de construction à Munich et Heathrow.

Le CRE couvre cinq périodes tarifaires, la première du 1^{er} mai 2006 au 31 mars 2007, les quatre autres du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante. La hausse effectivement retenue des tarifs des redevances pour la première période tarifaire est de 5 %, inflation comprise (le plafond étant de 5,4 % inflation comprise). Compte tenu des délais nécessaires à la consultation préalable des transporteurs aériens, ces tarifs sont entrés en vigueur le 15 mai 2006.

Aux termes de ce contrat, l'évolution des tarifs des redevances entre deux périodes tarifaires consécutives est plafonnée par un taux d'évolution de base ⁽¹⁾. Ce plafond est ajusté, le cas échéant, pour les redevances principales, par les facteurs suivants :

– un facteur lié au trafic, si l'évolution annuelle du trafic sort d'une plage de franchise prédéfinie ; dans ce cas, ce facteur correcteur compensera, au moyen d'un ajustement des tarifs des redevances principales de la période tarifaire suivante, 70 % de l'excédent ou du déficit des recettes constatées à ce titre ; l'hypothèse de référence de progression du trafic est une croissance de +3,75 % pour le nombre de passagers et de +2,31 % pour le nombre de mouvements d'avions ; votre Rapporteur spécial estime que cette prévision est trop prudente ; en 2006, l'augmentation du trafic sera proche de 4,5 % ;

– un facteur lié à la performance d'ADP en matière de qualité de service à compter de la période tarifaire 2008. Ce facteur correcteur, susceptible de s'appliquer ponctuellement sous la forme d'un bonus ou d'un malus, résulte de la mise en place d'indicateurs de qualité de service faisant l'objet d'objectifs assortis d'incitations financières ;

– un facteur lié aux dépenses d'investissements autres que celles relatives aux opérations de capacité, de réhabilitation et de diversification immobilière. Si

(1) Le taux plafond de base du taux annuel d'évolution des redevances principales d'une part (atterrissage, stationnement, passager, carburant) et des redevances accessoires d'autre part est égal à $i(n) + 3,25 \%$, où $i(n)$ représente l'évolution en pourcentage de l'indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'INSEE, calculé sur la période débutant le 1^{er} octobre de l'année $n-2$ et se terminant le 30 septembre de l'année $n-1$.

ces dépenses, cumulées du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2008, n'atteignaient pas 95 % du montant prévu initialement, 70 % de la différence de coûts induite sur le périmètre régulé et sur la durée du contrat viendrait en minoration du plafond des tarifs des redevances principales de la dernière période tarifaire, soit en 2010.

En application de l'article R. 224-4 du code de l'aviation civile et du CRE, Aéroports de Paris fixe, pour chaque période tarifaire annuelle couverte par ce contrat, les tarifs des redevances aéroportuaires, dans les limites permises par le CRE. La procédure à suivre comprend les étapes suivantes : consultation de la commission consultative économique des aéroports parisiens, notification des propositions tarifaires par ADP aux ministres chargés de l'aviation civile et de l'économie, puis entrée en vigueur des tarifs, sauf opposition des ministres dans un délai d'un mois suivant la notification, sous réserve d'un délai de publicité d'au moins un mois vis-à-vis des usagers.

Votre Rapporteur spécial regrette que le CRE ne soit pas plus audacieux. Outre le fait qu'il sous-estime la progression du trafic, il ne profite pas pleinement des possibilités offertes par la loi du 20 avril 2005 de modulation des redevances, notamment pour améliorer l'utilisation des infrastructures (possibilité de moduler selon le créneau horaire). Il n'est pas non plus normal que les compagnies *low costs*, qui profitent moins des services de l'aéroport que les compagnies traditionnelles (temps de passage plus court des passagers notamment), et qui se retrouvent dans des terminaux moins bien aménagés, paient les mêmes redevances. Votre Rapporteur spécial est favorable à la création d'aérogares *low costs*, offrant moins de prestations, mais à des prix moins élevés.

Des associations de compagnies aériennes ont introduit en avril 2006 un recours devant le Conseil d'État contre ce contrat.

d) Le programme de développement des activités commerciales

Le produit global des redevances étant généralement inférieur au coût des services correspondants, les exploitants d'aéroports sont encouragés à développer des activités annexes donnant lieu à des recettes extra-aéronautiques, qui représentent une proportion importante de leur chiffre d'affaires. Elles relèvent pour l'essentiel de la mise à disposition du domaine aéroportuaire pour des activités annexes, par exemple au profit de commerces installés dans les aérogares ou des loueurs de voitures, ainsi que de l'exploitation des parkings automobiles.

En application du principe de « caisse unique » recommandé par l'OACI, le bénéfice globalement réalisé sur ces activités contribue à minorer les taux des redevances aéronautiques directement à la charge du transport aérien. Ce principe, appliqué de fait depuis toujours, a été consolidé et précisé par le décret n° 2005-827 du 20 juillet 2005 et son arrêté d'application du 16 septembre 2005, qui prévoient que les tarifs des redevances pour services rendus doivent être fixés de façon à procurer à l'exploitation d'aéroport une juste rémunération, laquelle est appréciée sur un périmètre d'activités incluant les services publics aéroportuaires

et également d'autres activités, dont l'exploitation des parcs de stationnement automobiles et la mise à disposition de surfaces ou locaux pour les commerces dans les aérogares. Aux termes de l'arrêté du 16 septembre 2005 et du contrat de régulation signé entre l'État et ADP, le périmètre régulé inclut l'ensemble de ses activités, sauf celles financées par la taxe d'aéroport et la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires, les prestations d'assistance en escale et les activités en dehors des plates-formes aéroportuaires. Le chiffre d'affaires du périmètre régulé représente environ 70 % du chiffre d'affaires consolidé du groupe en 2004 et 2005.

Aéroports de Paris a établi un programme de développement des activités commerciales. Celles-ci comprennent la mise à disposition par ADP de surfaces ou locaux ou la délivrance d'autorisations à des tiers pour l'exercice d'activités commerciales diverses (boutiques, bars et restaurants, banques et bureaux de change, location de voitures, régie publicitaire, internet, stations-services, etc.). Ces tiers versent à ADP un loyer dont une part est assise sur leur chiffre d'affaires. En 2005, le produit généré par ces activités s'élève à 196,3 millions d'euros dont 46 % émanent des boutiques sous douane.

Aéroports de Paris dispose actuellement d'une surface commerciale inférieure à celle de ses principaux concurrents européens, qui peut être redéployée et développée dans des localisations optimisées au sein des aérogares pour permettre une offre plus attractive aux passagers et une meilleure allocation aux commerces les plus contributifs (parfum-cosmétique, alcool-tabac). ADP a mis en place un plan visant à augmenter ses surfaces de commerces, bars et restaurants de 30 % d'ici à 2010 comportant une extension de 40 % des boutiques en zones internationales.

À Paris-CDG, ce plan prévoit la refonte complète des zones commerciales des terminaux CDG 1, 2A et 2E, et 3 et l'ouverture de plus de 3.000 m² de surfaces de vente dans le satellite S3. À Orly, ADP doit transformer en profondeur la zone commerciale du terminal Sud et ouvrir environ 1.200 m² de surfaces complémentaires dans les terminaux. L'essentiel de l'accroissement des surfaces interviendra en 2007 et 2008 par la mise en service de nouvelles installations et l'achèvement des réhabilitations en cours.

Un impact fort sur les passagers est attendu de l'amélioration des emplacements, de la visibilité, de la configuration et de l'ambiance des zones commerciales, de l'augmentation du temps libre induite par une meilleure gestion des flux, du ciblage des produits selon les destinations.

2.– La lente mise en œuvre de la réforme des aéroports régionaux

a) Un redressement de la situation économique et financière des aéroports de province

L'année 2005 voit la confirmation de la reprise du trafic engagée en 2004. Le trafic passager des neuf principaux aéroports régionaux métropolitain d'intérêt national est, en 2005, en hausse de 5,9 % par rapport à 2004. Ces neuf aéroports retrouvent pratiquement en 2005 le niveau de trafic passager de 2000 (39,85 millions) et leur croissance, contrairement à l'année précédente, est supérieure à celle des aéroports franciliens (+ 4,4 %). La croissance du trafic est tirée par celle des liaisons communautaires (+ 7,6 %) et du trafic international (+ 18,5 %). Le trafic intérieur (51,9 % du total) n'augmente que de 2 %.

Les aéroports régionaux d'intérêt national ont profité de cette croissance dès lors qu'ils étaient bien positionnés à l'international. Les plus fortes progressions sont enregistrées sur Bâle-Mulhouse et Nantes qui connaissent une croissance à deux chiffres de l'international (respectivement +37,5 % et +17,8 %). À l'opposé, le trafic stagne à Strasbourg (+0,2 %) et est en repli de 1,6 % à Montpellier, cette dernière plate-forme étant pénalisées par la disparition d'Air Littoral.

L'aéroport de Nice accélère sa croissance, son trafic augmentant de 4,4 % en 2005 contre 2,2 % en 2004. Avec presque 6,5 millions de passagers locaux, le trafic de Lyon-Saint-Exupéry est en augmentation de 5,5 %. La croissance de l'aéroport de Marseille-Provence se ralentit (+1,7 % contre +7,3 % en 2004) en raison de l'arrêt des liaisons d'easyJet vers Paris-Orly. Toulouse-Blagnac connaît également un ralentissement de sa croissance (+ 3,3 %, contre + 5,8 % en 2004). Le trafic de Bordeaux-Mérignac augmente de 5,7 %.

TRAFIC PASSAGERS ET FRET DES PRINCIPAUX AÉROPORTS RÉGIONAUX EN 2004 ET 2005

Aéroports	Trafic de passagers			Trafic de fret (en tonnes)		
	2004	2005	Évolution (en %)	2004	2005	Évolution (en %)
Nice-Côte d'Azur	9.344.532	9.754.772	4,4	19.967	20.100	0,7
Lyon-Saint-Exupéry	6.228.612	6.561.365	5,3	133.242	139.975	5,1
Marseille-Provence	5.756.038	5.859.480	1,8	53.768	57.109	6,2
Toulouse-Blagnac	5.612.559	5.799.536	3,3	60.577	67.508	11,4
Bâle-Mulhouse	2.544.874	3.311.894	30,1	88.311	83.560	- 5,4
Bordeaux-Mérignac	2.924.186	3.096.827	5,9	22.246	23.637	6,3
Nantes-Saint-Nazaire	1.898.036	2.128.806	12,2	39.610	43.064	8,7
Strasbourg-Entzheim	1.942.296	1.954.746	0,6	18.951	18.929	- 0,1
Montpellier-Méditerranée	1.327.383	1.310.913	- 1,2	1.425	2.258	58,5
Total	37.578.516	39.778.339	5,9	438.097	456.140	4,1

Source : direction générale de l'aviation civile.

Le chiffre d'affaires des neuf aéroports considérés (571,8 millions d'euros) est en augmentation de 8,1 % en 2005. Cette hausse du chiffre d'affaires

découle, en plus de la progression du trafic, des revalorisations des redevances aéronautiques et du poids croissant des liaisons internationales plus rémunératrices. Le produit de la taxe d'aéroport (142,9 millions d'euros) est en augmentation de 8,1 % par rapport à 2004, comme le chiffre d'affaires. Il représente le quart du chiffre d'affaires et près de la moitié (46,1 %) des seules recettes aéronautiques de ces aéroports. Le montant moyen de la taxe d'aéroport par passager départ s'établit à 7,27 euros contre 7,13 euros en 2004. La hausse des recettes extra-aéronautiques (9 %) est supérieure à celle des recettes aéronautiques (7,4 %) notamment du fait de la bonne tenue des recettes commerciales et des recettes domaniales, si bien que les recettes extra-aéronautiques représentent désormais 45,7 % du chiffre d'affaires contre 45,4 % l'année précédente.

Par suite d'une progression des charges moindre que celle du chiffre d'affaires et des autres produits, les soldes intermédiaires de gestion s'améliorent très sensiblement au niveau du groupe : la valeur ajoutée augmente de 9,8 %, l'excédent brut d'exploitation de 13,4 % et le résultat de l'exercice devient bénéficiaire à hauteur de 4,2 millions d'euros alors qu'il était déficitaire de 5,2 millions d'euros en 2004.

L'activité des aéroports régionaux dégage globalement en 2005 une capacité d'autofinancement de 138 millions d'euros, en progression de 17 % par rapport à 2004. L'endettement de ces neuf aéroports diminue globalement de 19,2 millions d'euros. Leur endettement net à fin 2005 correspond à 4,9 années d'autofinancement, contre 5,9 à la fin de l'année 2005. Si la situation financière est en progression, les aéroports devront néanmoins encore se désendetter.

b) La lente mise en place des sociétés aéroportuaires dans les grands aéroports régionaux

L'article 7 de la loi du 20 avril 2005 a pour objectif d'assurer la modernisation des conditions d'exploitation des aéroports régionaux d'intérêt national ou international continuant à relever, en vertu de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales, de la compétence de l'État.

Les aéroports qui appartiennent à l'État sont aujourd'hui exploités dans le cadre de contrats de concessions par les chambres de commerce territorialement compétentes. Malgré la révision du cahier des charges type intervenu en 1997, le système actuel soulève certaines difficultés, tant sur le plan économique que juridique. Les CCI sont des établissements publics administratifs d'État. Le principe de spécialité constitue un frein au développement économique. Il est peu incitatif et motivant pour les gestionnaires, car les CCI ne sont pas propriétaires des excédents d'exploitation réalisés, et sont dans l'impossibilité d'accumuler des fonds propres. L'État n'investit plus. Or, les besoins de financement vont être très importants dans les prochaines années.

Enfin, les durées des concessions sont trop courtes par rapport à la durée de rentabilisation des investissements. La plupart d'entre elles arrivant à terme à très brève échéance, c'était l'occasion d'engager une modernisation du mode de gestion de ces grands aéroports régionaux.

La solution retenue permet d'associer l'ensemble des acteurs intéressés à l'exploitation de ces aéroports régionaux. Elle est fondée sur un mécanisme volontairement consenti par les établissements publics exploitants. À la demande de la CCI, l'État créera une société avec les CCI et, éventuellement, les collectivités territoriales qui le souhaiteront – par dérogation au code général des collectivités territoriales qui exclut, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'État, toute participation d'une collectivité territoriale dans le capital d'une société commerciale n'ayant pas pour objet d'exploiter les services de la collectivité ou des activités d'intérêt général. La concession sera apportée par la CCI, avec l'accord de l'État, à cette société aéroportuaire. Ensuite, la concession pourra être rallongée, au maximum de quarante ans, en contrepartie d'un programme d'investissements notamment, et d'une ouverture de capital par la suite.

Le projet de décret approuvant le cahier des charges auquel devront se conformer les concessions dont bénéficieront les futures sociétés aéroportuaires n'a été transmis pour avis au Conseil d'État que début septembre 2006. Ce même décret définit les aéroports entrant dans le champ de l'article 7 de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports.

Le Gouvernement a chargé début 2006 un conseiller-maître à la Cour des comptes d'une mission d'animation de la mise en œuvre de cette réforme, notamment pour ce qui concerne les relations avec les collectivités territoriales et les chambres consulaires.

La Commission européenne a été saisie formellement de ce dossier en juillet 2006 et n'a pas encore fait connaître sa réponse.

La concession de l'aéroport de Nantes, qui arrivait à échéance en 2005, a été prolongée jusqu'en 2009. Celle de Bordeaux, arrivant à terme en mars 2006, a été prolongée jusqu'à fin 2006. Il est envisagé que les premières sociétés aéroportuaires voient le jour début 2007. Les discussions les plus avancées concernent Toulouse, Nice, Lyon et Bordeaux.

Dans un but de continuité de la gestion sociale, l'article 7 de la loi du 20 avril 2005 prévoit également, pour les personnels agents de droit public actuellement employés par les établissements publics, un mécanisme de mise à disposition au profit des sociétés nouvellement concessionnaires, avec, à l'issue d'un délai de dix ans, ou moins sur l'initiative de l'agent, un droit d'option en faveur de ces personnels, pour le maintien dans le cadre d'un contrat de travail dans la société nouvellement exploitante. Dans un souci d'égalité entre les personnels, et afin de leur offrir davantage de perspectives de mobilité, il est

important que les partenaires sociaux aboutissent rapidement à la signature d'une convention collective applicable à l'ensemble de personnels des aéroports français. C'est pourquoi votre Rapporteur spécial, qui était Rapporteur pour avis au nom de votre commission des Finances sur ce texte, a fait adopter un amendement qui prévoit que les partenaires sociaux doivent négocier une convention collective nationale dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de cette loi. Une première réunion s'est déjà tenue début 2006.

c) La décentralisation des aéroports

La loi sur la démocratie de proximité ⁽¹⁾ avait prévu 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 pouvaient 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 pouvait se porter candidate à l'expérimentation. Enfin, les concessions d'exploitation venant à échéance durant l'expérimentation auraient été prorogées au-delà de l'échéance de celle-ci.

L'article 28 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales ⁽²⁾ abroge l'article 105 de la loi relative à la démocratie de proximité afin d'inscrire le secteur aéroportuaire dans le cadre du mouvement général de décentralisation. Les aérodromes civils appartenant à l'État sont transférés, au plus tard le 1^{er} janvier 2007, aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Sur les 182 aérodromes civils dont l'État est propriétaire en métropole et dans les départements d'outre-mer, 150 sont concernés par ce transfert. Au terme de ce processus, l'État ne conservera la responsabilité que des aéroports d'intérêt national ou international, exclus de la décentralisation par le décret du 24 août 2005 pris en application de l'article 28 de la loi du 20 avril 2005 : les quatorze plates-formes d'ADP, l'aéroport de Bâle-Mulhouse, huit grands aéroports régionaux structurants en métropole et, pour certains d'entre eux, les aérodromes secondaires directement associés, ainsi que les quatre aéroports d'État dans les départements d'outre-mer.

Les aéroports à décentraliser forment un ensemble contrasté, comprenant aussi bien de petits terrains d'aviation générale exploités en régie directe par l'État que des aéroports atteignant le million de passagers par an, dont l'exploitation est généralement concédée aux chambres de commerce et de l'industrie.

La décentralisation porte à la fois sur les compétences d'autorité concédante (aménagement, entretien et gestion des aérodromes) et sur le patrimoine : celui-ci, transféré à titre gratuit, s'étend à l'ensemble des terrains et biens des aérodromes, exception faite des seuls biens nécessaires aux missions de

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

(2) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

l'État en matière de sécurité de la circulation aérienne, de sécurité civile et de défense nationale.

Pour chaque aérodrome, une convention de transfert est conclue entre l'État et la collectivité territoriale bénéficiaire dans les conditions de l'article L. 221-1 du code de l'aviation civile. Cette convention précise le patrimoine transféré, organise les relations entre les services de la collectivité ou de son délégataire et ceux de l'État présents sur la plate-forme. À défaut de convention pouvant être conclue avant le 1^{er} janvier 2007, un arrêté ministériel s'y substitue.

Une fois le transfert effectué, les collectivités sont pleinement compétentes pour définir la stratégie de développement de leurs aéroports et l'État n'a plus vocation à intervenir sur les choix d'opportunité concernant leur aménagement et leur gestion. Il continue néanmoins d'être en charge de la fixation des normes en matière de sécurité et de sûreté et du contrôle de leur application, ainsi que de la prestation des services de contrôle aérien.

Le tableau ci-dessous présente l'état d'avancement du processus de décentralisation au 15 septembre 2006.

ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION DES AÉROPORTS

	Nombre d'aérodromes
Aérodromes n'ayant pas suscité d'intérêt	10
Aérodromes pour lesquels une collectivité a manifesté un intérêt	16
Aérodromes pour lesquels une collectivité a notifié sa candidature	54
Aérodromes pour lesquels la collectivité bénéficiaire a été désignée	45
Aérodromes pour lesquels la collectivité a signé la convention de transfert	25
Total des aérodromes à décentraliser	150

Source : direction générale de l'aviation civile.

Les dix aérodromes n'ayant pas suscité d'intérêt sont pour l'essentiel de petits terrains exploités en régie directe et ne recevant pas d'aviation commerciale. En l'absence de candidature au 1^{er} juillet 2006 ou en cas de candidatures concurrentes, il revient au préfet de région de désigner les collectivités bénéficiaires sur la base de critères de priorité définis à l'article 28 de la loi précitée.

La répartition des aérodromes transférés par nature de collectivités devrait être approximativement la suivante, sous réserve d'évolutions :

– 18 aérodromes seraient transférés à des régions, seules ou au sein d'un groupement ; il s'agit des aérodromes les plus importants en termes de trafic : Beauvais-Tillé, Lille-Lesquin, Biarritz-Anglet-Bayonne, Brest-Guipavas, Pau-Pyrénées, Clermont-Ferrand-Auvergne, Tarbes-Lourdes-Pyrénées, Perpignan-

Rivesaltes, Rennes-Saint-Jacques, Carcassonne-Salvaza, Dinard-Pleurtuit-Saint-Malo, Poitiers-Biard, Quimper-Pluguffan ;

– 24 aérodromes seraient transférés à des départements, seuls ou au sein d'un groupement comprenant des communes ou groupements de communes ;

– 64 aérodromes seraient transférés à des groupements de communes ;

– 44 aérodromes seraient transférés à des communes.

Le remboursement par l'État des avances réalisées par les gestionnaires d'aéroports

À l'exception de l'aéroport de Bâle-Mulhouse et des aéroports relevant d'ADP, les principaux aéroports français recevant du trafic commercial appartiennent aujourd'hui à l'État et font l'objet d'une gestion déléguée dans le cadre de concessions ou d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public (AOT). Le délégataire est dans la quasi-totalité des cas la chambre de commerce et d'industrie (CCI) territorialement compétente ou, exceptionnellement, une société d'économie mixte, un syndicat mixte ou une collectivité territoriale.

Pour ces actes de gestion, il existe deux modèles :

– un cahier des charges datant de 1955 ; en fin de contrat, il y est prévu que l'État est redevable d'un remboursement au titre des avances financières consenties par la CCI exploitante ;

– le cahier des charges type adopté par décret en 1997 sur la base duquel ont été renouvelées les concessions venues à échéance depuis cette date ; ce texte ne prévoit plus de garantie du concédant au titre des avances.

À l'occasion du renouvellement massif des concessions aéroportuaires de l'État sur la base de ce nouveau cahier des charges à partir de 2000, l'État a décidé de procéder à l'apurement des engagements liés aux avances financières consenties par les délégataires dans le cadre de leur gestion antérieure sous le régime du cahier des charges de 1955. Cet apurement est en cours. L'Inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie, le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale de l'industrie et du commerce ont réalisé en 2000 une mission sur les modalités d'évaluation du passif garanti par l'État au titre des aéroports concédés sur la base du cahier des charges type de 1955. Cette mission a défini les modalités de calcul des sommes dues par l'État. C'est sur cette base que l'administration négocie avec les CCI concernées, pour établir le montant des avances dues au titre des actes de gestion échus.

Les versements ont débuté en 2004, après la publication du décret du 28 novembre 2003 autorisant les CCI à conclure avec l'État des transactions relatives aux engagements financiers concernant leurs services aéroportuaires. 5,4 millions d'euros ont été versés en 2004, 2,7 millions d'euros en 2005 et 3,9 millions d'euros devraient l'être en 2006. Ces versements libéreront l'État de ses engagements liés aux avances sur tous les aéroports dont l'acte de gestion est arrivé à échéance avant le 31 décembre 2005 et pour lesquels les négociations avec la CCI concessionnaire ont abouti à un accord sur le montant à payer.

Par ailleurs, la question du remboursement des avances fait l'objet dans certains cas de démarches contentieuses de la part des CCI concernées, dans la mesure où les propositions de l'État n'ont pas été acceptées par elles : c'est le cas pour Avignon-

Caumont, Rochefort-Saint Agnan et Dijon-Longvic. L'État estime n'être engagé sur l'ensemble de ces dossiers qu'à hauteur de 1,9 million d'euros.

En outre, des actes de gestion comportant une garantie au titre des avances ont pris fin au premier semestre 2006 sur trois aéroports : Reims-Champagne, Nîmes-Garons et Morlaix-Ploujean. Les négociations sont ouvertes ou le seront prochainement entre l'État et les CCI concernées afin de définir par voie transactionnelle le montant du remboursement des avances par l'État. Le montant total des garanties pourrait dépasser les 5 millions d'euros.

Enfin, cinq aéroports sont encore exploités dans le cadre d'un acte de gestion avec garantie de remboursement d'avances : les zones civiles des aéroports militaires de Lorient - Lann- Bihoué et Hyères-le Palyvestre et les aéroports de Nancy-Essey, Dinard-Pleurtuit-Saint-Malo et Clermont-Ferrand-Auvergne. Pour ces cinq aéroports, le montant de la garantie au titre des avances pouvait être estimé, à fin 2005, à environ 9 millions d'euros. Les remboursements ne seront dus qu'à l'échéance des actes de gestion.

En application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les aéroports de Nancy-Essey, Dinard-Pleurtuit-Saint-Malo et Clermont-Ferrand-Auvergne seront transférés à des collectivités territoriales ou à des groupements de telles collectivités au plus tard le 1^{er} janvier 2007. Les engagements de l'État liés au remboursement des avances se limiteront à celles ayant couvert des déficits d'exploitation antérieurement au transfert, estimées à 4 millions d'euros. Le reste des engagements du concédant au titre des avances sur ces aérodromes sera transféré à la collectivité ou au groupement de collectivités bénéficiaire du transfert.

d) La création des communautés aéroportuaires

La loi n° 2004-172 du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires met en place un cadre juridique nouveau qui doit contribuer à améliorer les retombées économiques de l'activité des grands aéroports au bénéfice de leur population riveraine. Ce texte permet d'associer, au sein d'un établissement public à caractère administratif, les collectivités territoriales, qui défendent les droits des riverains, et les acteurs économiques, qui bénéficieront de l'activité aéroportuaire, au soutien d'actions territoriales et des projets destinés à favoriser :

– la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement et à la qualité de vie urbaine et rurale (la loi confie notamment à la communauté aéroportuaire, lorsqu'elle est créée, le soin d'arrêter les programmes d'aide à l'insonorisation des logements des riverains) ;

– l'accès des riverains aux emplois et aux équipements collectifs ;

– l'information relative aux impacts de l'aéroport sur son territoire et aux actions menées pour en corriger les effets.

La communauté aéroportuaire est créée par le représentant de l'État dans la région, et sur proposition du conseil régional. La loi engage les acteurs économiques et les collectivités territoriales à contribuer volontairement au financement de ses actions.

Le décret n° 2005-1282 du 11 octobre 2005 précise la composition et le rôle du conseil d'administration des communautés aéroportuaires. Il appartient désormais aux collectivités territoriales de prendre l'initiative de la création de tels établissements. Le conseil régional de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a approuvé le principe de création de communautés aéroportuaires pour les aéroports de Marseille – Provence et de Nice – Côte d'Azur dès le 17 décembre 2004. Toutefois, celles-ci ne sont pas encore réalisées.

En région Île-de-France, un mandat a été confié par le président du conseil régional à M. Jean-Pierre Blazy, député du Val-d'Oise et maire de Gonesse, pour étudier l'opportunité de la création de tels établissements à Paris-CDG et à Paris-Orly. M. Blazy a remis son rapport au président du conseil régional, mais pour l'heure votre Rapporteur spécial n'a pas connaissance de ses conclusions.

C.- LUTTER CONTRE LES NUISANCES SONORES

1.- La préservation de l'environnement sonore autour des aéroports

En France, la lutte contre le bruit au voisinage des aéroports repose essentiellement sur trois lois :

– la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 qui, à titre préventif, institue les plans d'exposition au bruit (PEB) et limite l'urbanisation au voisinage des aéroports ; 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 (PGS) ; 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) ; ses dispositions figurent dans le code de l'aviation civile.

a) La maîtrise de l'urbanisme

Les plans d'exposition au bruit (PEB) doivent 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 aéroport 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 par le bruit des avions.

Dans les zones A et B, dites de bruit fort, il est interdit de construire ou de densifier sensiblement l'urbanisation existante. Dans la zone C, dite de bruit modéré, seul un habitat diffus peut être développé de façon modérée, toute

construction neuve devant faire l'objet d'une isolation acoustique. L'article L. 147-5 du code de l'urbanisme définit les opérations de renouvellement urbain susceptibles d'être autorisées dans cette zone. 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. Le préfet peut, à compter de la décision d'élaborer ou de réviser un PEB, délimiter les territoires à l'intérieur desquels s'appliqueront par anticipation, pour une durée de deux ans renouvelable, les dispositions de l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme. La loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 complète ces dispositions en favorisant une mise en cohérence des PEB et PGS par le préfet ⁽¹⁾.

b) Les aides aux riverains

Le dispositif d'aide aux riverains des aéroports concerne aujourd'hui les aéroports de Paris-Orly, Paris-Charles-de-Gaulle, Nice-Côte d'Azur, Marseille-Provence, Lyon-Saint Exupéry, Toulouse-Blagnac, Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Strasbourg-Entzheim et Nantes-Atlantique.

Instauré par la loi du 31 décembre 1992 précitée, il était financé jusqu'au 1^{er} janvier 1999 par une taxe dite d'atténuation des nuisances sonores perçue auprès des transporteurs aériens utilisateurs des aéroports concernés et dont la gestion avait été confiée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), puis par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). La loi n° 2003-1312 de finances rectificative pour 2003 a supprimé le volet « transport aérien » de la TGAP pour y substituer au 1^{er} janvier 2005 la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), dont le produit est intégralement affecté au financement des aides aux riverains. Cette loi confie, dès le 1^{er} janvier 2004, la gestion des aides considérées aux exploitants des plates-formes aéroportuaires concernées en lieu et place de l'ADEME.

S'agissant de l'attribution de l'aide aux riverains, les plans de gêne sonore (PGS) délimitent trois zones en fonction du niveau de gêne. Le décret n° 2002-626 du 26 avril 2002 a substantiellement élargi les zones géographiques susceptibles d'ouvrir droit à une aide à l'insonorisation ; la révision de l'ensemble des PGS est aujourd'hui achevée. Le décret n° 99-457 du 1^{er} juin 1999 définit la nature des opérations d'aides (aides à l'insonorisation des bâtiments ou, exceptionnellement, acquisition d'immeubles à usage d'habitation), les bâtiments concernés par les opérations d'aides faisant référence aux dates d'autorisation de construire et à leur implantation par rapport aux plans de gêne sonore et le montant des dépenses

(1) L'autorité administrative peut décider d'étendre les restrictions à l'urbanisation applicables en zone C aux territoires inclus en zone III du PGS durant la procédure de révision du PEB.

allouées aux opérations d'aide. Le montant forfaitaire des travaux d'insonorisation des logements admis au bénéfice de l'aide aux riverains est défini par arrêté ⁽¹⁾.

La commission consultative d'aide aux riverains des aérodromes (CCAR) est consultée sur le contenu du PGS et sur l'utilisation du produit de la taxe.

La loi n° 2004-172 du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires confie à cette nouvelle catégorie d'établissement public administratif le soin d'arrêter les programmes d'aide à l'insonorisation des logements des riverains de l'aérodrome concerné.

c) Les restrictions d'exploitation

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'exploitation, 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, 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, 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 n° 92/14 du 2 mars 1992.

Dans le détail, les différentes restrictions d'usage actuellement en vigueur sont récapitulées ci-après. Elles visent principalement la période nocturne, moment où le bruit crée une gêne plus durement ressentie par les riverains.

À Paris – Orly, la décision du 4 avril 1968 instaure un couvre-feu total entre 23 h 30 et 6 h 00 et l'arrêté du 6 octobre 1994 limite à 250.000 le nombre de créneaux de décollage et d'atterrissage attribuables annuellement.

d) Le contrôle de l'application des restrictions d'exploitation par l'ACNUSA

Le respect des mesures de restriction d'exploitation imposées sur les aéroports français est garanti par le 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 20.000 euros pour une personne morale et 1.500 euros pour une personne physique sont ainsi prononcées, pour toutes

(1) Arrêté interministériel du 14 décembre 1994 modifié par un arrêté du 15 mai 1997.

infractions constituées, par l'ACNUSA sur proposition de la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN) ⁽¹⁾.

BILAN DES TRAVAUX DE LA CNPN EN 2005

Aéroports	Relevés d'infraction	Infractions non constituées	Exonérations	Propositions d'amende	Montant en euros
Paris-CDG	891	224	25	642	2.324.400
Paris-Orly	30	0	0	30	281.000
Paris-Le Bourget	3	1	0	2	17.000
Lyon – St Exupéry	28	0	0	28	59.500
Toulouse – Blagnac	20	0	0	20	83.500
Nice – Côte d'Azur	15	0	1	14	81.500
Beauvais-Tillé	0	0	0	0	0
Bâle - Mulhouse	4	1	2	1	1.000
Total	991	226	28	737	2.847.900

Le nombre et le montant total des amendes infligées par l'ACNUSA sont en constante augmentation. Le tableau suivant indique sur 3 ans le total des dossiers pris en charge par la trésorerie générale à la suite des décisions de sanctions prises par l'ACNUSA.

(en euros)

Exercice	Nombre de dossiers traités	Montant des titres de recette émis	Reste à recouvrer au 6 septembre 2006	Apurement en valeur au 6 septembre 2006
2002	246	2.285.221	89.412	77,7 %
2003	193	1.291.226	288.150	78,9 %
2004	215	1.948.790	412.000	78,8 %
2005	648	2.434.265	475.023	80,5 %
2006	428	2.231.000	677.549	69,6 %

Source : ACNUSA.

La loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 donne à l'État la possibilité de requérir la saisie conservatoire des aéronefs des compagnies aériennes ne s'acquittant pas du montant des amendes prononcées. Même si cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre, il semble qu'un certain nombre de compagnies se préoccupe de cette disposition et que le paiement des sommes dues se soit ainsi accéléré.

2.– La taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires

La taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), créée par l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2003 (article 1609 *quater* vices A du code général des impôts), a remplacé le volet « transports aériens » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à partir du 1^{er} janvier 2005. Le produit de la TNSA est collecté par les services de la DGAC et affecté à l'aéroport où se situe son fait générateur. La gestion du dispositif d'aide à l'insonorisation est confiée aux exploitants des aéroports intéressés.

La fourchette des coefficients de modulation de la taxe est élargie de façon à la faire peser plus lourdement sur les vols effectués la nuit ou opérés avec des

(1) Article L.227-4 du code de l'aviation civile.

avions bruyants ; les coefficients varient de 0,5 à 12 pour la journée (6 heures – 22 heures) et de 5 à 120 la nuit (22 heures – 6 heures). Ainsi, les coefficients de modulation instaurés par le décret n° 2004-62 du 14 janvier 2004 conduisent à des coefficients de nuit dix fois supérieurs aux coefficients de jour, alors que le ratio n'était que de deux auparavant. En outre, un arrêté du 16 janvier 2004 redéfinit les groupes acoustiques des aéronefs permettant de déterminer la valeur du coefficient de modulation. Ces groupes correspondent à des caractéristiques acoustiques plus exigeantes.

Le taux de base de la TNSA est fixé, par un arrêté conjoint des ministres respectivement chargés de l'aviation civile, de l'économie et de l'environnement, à l'intérieur d'une fourchette comprise :

– entre 10 euros et 22 euros pour les aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et Toulouse-Blagnac (1^{er} groupe) ;

– entre 4 euros et 8 euros pour les plates-formes de Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte-d'Azur (2^{ème} groupe) ;

– entre 0,5 euro et 3 euros pour Strasbourg-Entzheim (3^{ème} groupe) ⁽¹⁾.

Pour la plate-forme de Bâle-Mulhouse, la détermination des ressources nécessaires au financement des aides à l'insonorisation relève de la compétence du conseil d'administration de l'établissement public binational, conformément à ses statuts. Il a instauré, depuis le 1^{er} janvier 2005, une taxe identique à la taxe sur les nuisances sonores aériennes.

L'arrêté interministériel précité a été publié le 23 décembre 2004. À l'exception de Strasbourg-Entzheim, les taux de base ont été fixés à la valeur supérieure de la fourchette autorisée par la loi, compte tenu des besoins importants exprimés sur les plates-formes concernées.

L'article 57 de la loi de finances rectificative pour 2004, introduit sur la proposition de votre Rapporteur spécial, permet d'affecter une partie du produit de la taxe, dans la limite de la moitié de son produit annuel, au remboursement des collectivités pour les emprunts qu'elles auraient contractés pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores. Cela leur permet de préfinancer une partie des travaux d'insonorisation, afin d'en accélérer la réalisation, et donc de réduire plus vite les nuisances induites par l'intensification du trafic aérien, voire de prendre des mesures avant même que les nuisances apparaissent. Les travaux doivent avoir été prévus par une convention passée avec l'exploitant de l'aéroport sur avis conformes de la commission consultative d'aide aux riverains, prévue par l'article L. 571-16 du code de l'environnement et du ministre chargé de l'aviation civile.

(1) Le 3^{ème} groupe a été créé par l'article 57 de la loi de finances rectificative pour 2004.

Le montant global des recettes de la TNSA a été de 22,9 millions d'euros en 2005. Ce montant est très inférieur à l'objectif de 55 millions d'euros affiché dans le plan national de lutte contre le bruit d'octobre 2003.

Le produit initialement prévu pour 2005 était de 55 millions d'euros. D'après la DGAC, l'administration des douanes, qui collectait la TGAP auparavant, n'avait pas de données suffisamment précises sur la flotte – votre Rapporteur spécial estime cet argument peu crédible. D'autre part, les flottes se sont modernisées beaucoup plus vite que prévu ces dernières années, si bien que leurs performances acoustiques se sont améliorées – or celles-ci déterminent le coefficient de modulation de la taxe. Cette tendance s'est accélérée suite à la mise en place de mesures de restriction visant notamment à interdire, sur certains aéroports, les vols de nuit opérés avec les avions les plus bruyants, mais aussi du fait même de la taxe dont le montant est majoré pour les décollages de nuit et les aéronefs les moins performants sur le plan acoustique. Quoi qu'il en soit, ces arguments ne sont pas totalement convaincants, c'est pourquoi une mission d'expertise a été décidée. Elle doit rendre ses conclusions à l'automne 2006.

Cette sous-évaluation du produit de la taxe est fâcheuse car les recettes ne couvrent pas le besoin de financement des aides aux riverains. Cela accroît le délai d'attente des dossiers, qui ne peuvent être validés tant que les moyens nécessaires ne sont pas disponibles.

Le décret n° 2005-1604 du 21 décembre 2005 a revalorisé la taxe afin de répondre aux besoins exprimés. Cette revalorisation est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006 mais ses premiers effets ne sont apparus que depuis avril 2006 compte tenu du décalage de trois mois entre le fait générateur (décollage) et la perception du montant de taxe correspondant.

Sur la base des premiers versements de TNSA au titre des tarifs applicables en 2006, on peut raisonnablement estimer que les recettes de la taxe doubleront par rapport à 2005. À fin août 2006, le montant collecté était de 24,5 millions d'euros. Cette hausse pourrait toutefois demeurer insuffisante sur certains aéroports situés en zone très urbanisée comme Paris-Orly ou Toulouse-Blagnac. C'est pourquoi le Gouvernement envisage une évolution du mode de calcul de la TNSA visant à obtenir des recettes supplémentaires et adaptées aux besoins spécifiques de chaque aéroport, notamment Paris-Orly et Toulouse-Blagnac.

Il est difficile, à ce stade, de donner une estimation de la taxe 2007 par aéroport. En tout état de cause, la DGAC indique à votre Rapporteur spécial que le produit de cette celle-ci devra répondre au double objectif d'un montant global de l'ordre de 55 millions d'euros et d'une adéquation, aéroport par aéroport, aux besoins d'insonorisation.

En 2005, les recettes de la taxe ont permis de traiter les dossiers de demande d'aide concernant 2.580 logements et 2 bâtiments d'enseignement. Le

tableau suivant présente le détail pour l'année 2005 du nombre de bâtiments pour lesquels l'aide a été accordée.

**NOMBRE DE LOGEMENTS POUR LESQUELS
L'AIDE A ÉTÉ ACCORDÉ EN 2005**

Paris - Charles de Gaulle	1.104
Paris - Orly	535
Nice-Côte d'Azur	124
Marseille-Provence	48
Lyon-Saint Exupéry	56
Toulouse-Blagnac	616
Bordeaux-Mérignac	30
Strasbourg-Entzheim	1
Nantes-Atlantique	24
Bâle-Mulhouse	40

Source : direction générale de l'aviation civile.

Quoi qu'il en soit, une remise à plat du système est nécessaire, car au rythme actuel, les besoins d'insonorisation ne seront pas entièrement satisfaits avant dix ans à Orly, et encore plus longtemps à Toulouse.

III.- PRÉPARER L'AVENIR DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE FRANÇAISE

A.- L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE EN COURS DE RESTRUCTURATION

1.- Le plan de redressement d'Airbus en cours d'élaboration

a) De bons résultats en 2005 et au premier semestre 2006 pour EADS et Airbus

L'année 2005 a été excellente pour EADS ⁽¹⁾ et Airbus. En 2005, EADS a atteint un chiffre d'affaires de 34,2 milliards d'euros, en hausse de 8 % par rapport à 2004 (31,8 milliards d'euros). Le résultat opérationnel du groupe s'inscrit en hausse de 17 %, à 2,85 milliards d'euros, soit une rentabilité opérationnelle de 8,3 %, en dépit d'un taux moyen de couverture du risque de change moins favorable au cours de l'exercice fiscal 2005. Cette performance résulte principalement de l'augmentation des livraisons d'Airbus. Le groupe a affiché un résultat net positif de 1.676 millions d'euros au titre de l'exercice, contre 1.203 millions d'euros en 2004.

Les activités militaires d'EADS représentaient près de 8 milliards d'euros en 2005, soit un peu moins d'un quart du chiffre d'affaires total d'EADS.

Les prises de commandes se sont établies à 92,5 milliards d'euros, soit un peu plus du double du chiffre enregistré en 2004 et 2,7 fois le chiffre d'affaires. Le carnet de commandes au 31 décembre 2005 s'élevait ainsi à 253,2 milliards d'euros, en hausse de 37,4 %, représentant plus de six années d'activité.

À fin 2005, le groupe employait 113.210 salariés, soit un effectif global en hausse de 2.548 personnes sur l'année. Dans le cadre de ses relations avec les sous-traitants, les achats externes d'EADS représentent plus des deux tiers du chiffre d'affaires. Géographiquement, les activités achats se concentrent sur les pays fondateurs d'EADS, à savoir la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne, ainsi que sur les États-Unis. Les achats en dehors de l'Europe et de l'Amérique du Nord, encore limités, se développent en fonction des perspectives de croissance des nouveaux marchés.

Au premier semestre 2006, le chiffre d'affaires d'EADS a continué à progresser, toutes divisions confondues, de 18 % à 19 milliards d'euros. Le résultat opérationnel enregistre une hausse de 6 % à 1,6 milliard d'euros. À fin juin, le carnet de commandes d'EADS s'établissait à 234,5 milliards d'euros (fin 2005 : 253,2 milliards d'euros). Les contributions des activités avions commerciaux s'entendent au prix catalogue. Le repli du carnet de commandes par rapport à fin 2005 résulte principalement de l'impact négatif d'environ 12 milliards d'euros, dû à un taux de change moins favorable entre l'euro et le

(1) *European aeronautic defence and space company.*

dollar. Au cours des six premiers mois de 2006, EADS a créé plus de 2.000 nouveaux emplois.

Début avril 2006, deux des actionnaires fondateurs du groupe, l'allemand Daimler-Chrysler et le groupe français Lagardère, qui détenaient respectivement environ 30 % et 15 % d'EADS, ont décidé de céder chacun 7,5 % du capital. La partie allemande a d'ores et déjà procédé à la cession de la totalité des 7,5 %. En ce qui concerne le groupe Lagardère, le montage financier choisi prévoit que la cession se fera sous forme du remboursement en actions EADS d'un emprunt obligataire en trois tranches égales, dont la première vient à échéance en juin 2007, la deuxième en juin 2008 et la dernière en juin 2009. par ailleurs, la banque russe Vnechtorgbank a acquis 5,02 % du capital d'EADS en septembre 2006.

Le capital se répartissait donc de la manière suivante : 29,99 % détenus par la société Sogeade, laquelle est elle-même détenue à parité par l'État français et le groupe Lagardère, 22,49 % par Daimler Chrysler, 5,48 % par la société holding SEPI, détenue par l'État espagnol, 5,02 % par Vnechtorgbank, 35,94 % par le public et 0,06 % directement par l'État français, le reliquat de 1,02 % étant constitué d'actions d'autocontrôle.

S'agissant de la filiale Airbus, BAE Systems ayant déclenché une option de vente des 20 % du capital d'Airbus qu'il détenait, EADS les a rachetés pour 2,75 milliards d'euros et se trouve seul propriétaire d'Airbus depuis le 13 octobre 2006.

2005 constitue une année record pour Airbus. Le chiffre d'affaires de la filiale Airbus s'est élevé en 2005 à 22,2 milliards d'euros, en augmentation de 9,7 % par rapport à l'année précédente (20,2 milliards d'euros). L'avionneur a ainsi contribué en 2005 à 64,8 % du chiffre d'affaires d'EADS (63,7 % en 2004). Il a dégagé un résultat opérationnel positif de 2.307 millions d'euros (1.919 millions d'euros en 2004), soit une marge opérationnelle de 10,4 %. Cette hausse reflète une année tout à fait exceptionnelle pour les activités aéronautiques dont les résultats ont largement dépassé les prévisions fondées sur l'amorce du cycle de redressement engagé en 2004.

Ainsi, 378 appareils ont été livrés en 2005 contre 320 en 2004 et 305 en 2003. Les appareils de la famille court courrier A318/319/320/321 ont été livrés à 289 exemplaires (233 en 2004) et ceux de la famille long courrier (A330 et A340) à 80 exemplaires (75 en 2004). Le solde (9 appareils) provient de la famille moyen-courrier A300-600.

Au cours de ce même exercice, Airbus a enregistré 1.112 commandes fermes, soit 51,9 % du marché en nombre d'appareils. À la fin de cet exercice, le carnet de commandes d'Airbus s'élevait à 2.177 appareils, soit 54,6 % de l'ensemble des avions de plus de 100 places restant à livrer, à comparer à celui de l'américain Boeing (1.809 appareils).

Au premier semestre 2006, Airbus a réalisé un chiffre d'affaires de 13,1 milliards d'euros, en hausse de 17 % et a dégagé un résultat opérationnel de 1.491 millions d'euros (+ 3 %), soit une marge opérationnelle de 11,3 %.

b) Les difficultés d'Airbus et le plan de redressement

Des problèmes dans la définition, la fabrication et l'installation des systèmes électriques de l'A380 ont nécessité une révision du calendrier de livraison prévu initialement. À la suite d'une revue détaillée du programme A380 menée conjointement par Airbus et EADS, Airbus a annoncé le 3 octobre 2006 une nouvelle révision du calendrier sur la période allant de 2007 à 2010. Les livraisons seront décalées en moyenne d'un an par rapport au calendrier annoncé le 13 juin 2006, et de deux ans par rapport au calendrier initial.

Le premier exemplaire de série de l'Airbus A380 sera livré au deuxième semestre 2007. En 2008, Airbus prévoit de livrer 13 exemplaires. En 2009, 25 A380 devraient sortir des chaînes d'assemblage final, suivis de 45 autres en 2010, dont les premiers exemplaires de la version cargo. Au total, 84 avions seront livrés d'ici à 2010 contre 159 attendus.

L'impact financier de ce retard sur la période 2006-2010 devrait être un manque à gagner de 4,8 milliards d'euros sur le résultat opérationnel (passant de + 2 milliards d'euros à - 2,8 milliards d'euros), et de 6,3 milliards d'euros sur la trésorerie, par rapport au plan initial.

Les premiers effets des retards de l'A380 se sont fait sentir au cours du troisième trimestre de l'exercice 2006. Sur les neuf premiers mois de 2006, le chiffre d'affaires d'Airbus a progressé de 16 % à 18.570 millions d'euros grâce à des livraisons plus importantes par rapport à 2005 (320 avions, contre 271 au cours de la même période l'année précédente). Le résultat opérationnel a fléchi de 38 %, à 1.141 millions d'euros. L'effet d'un volume positif et les économies du plan « Route 06 » n'ont pu compenser les charges associées au retard de l'A380 qui ont pesé pour - 1 milliard d'euros, l'impact important du cours du dollar et l'augmentation des dépenses de recherche et développement.

Pour redresser la situation, Airbus a lancé un programme de restructuration baptisé « *Power 8* », destiné à générer 2 milliards d'euros d'économies par an à partir de 2010, ainsi qu'une économie cumulée de trésorerie de 5 milliards d'euros sur la période 2006-2010. Le programme vise également à réduire la durée de conception d'un avion de 7 ans et demi à 5 ans et demi. Les modalités de la réorganisation industrielle d'Airbus seront arrêtées en concertation avec les syndicats d'ici trois ou quatre mois.

Airbus doit désormais résoudre le problème du financement du programme A350, qui devrait coûter entre 9 et 10 milliards d'euros.

2.– La fusion difficile de Snecma et Sagem dans Safran

La fusion-absorption de Snecma par Sagem est intervenue le 11 mai 2005. L'intégration des comptes Snecma dans le périmètre Sagem s'est faite à partir du 31 mars 2005. En conséquence, les comptes consolidés au 31 décembre 2005 comprennent douze mois d'activité de l'ex-groupe Sagem et seulement neuf mois d'activité de l'ex-groupe Snecma.

Le chiffre d'affaires *pro forma* ajusté ⁽¹⁾ s'élève à 10.577 millions d'euros en 2005, en croissance de 4,7 % par rapport à 2004. À taux de change constant, cette progression est de 6,2 %. Les prises de commandes ont fortement progressé au cours de l'exercice 2005, atteignant 12,6 milliards d'euros, en progression de 12 % par rapport à 2004. C'est ainsi qu'ont été commandés à fin décembre 1.640 moteurs CFM56, ce qui constitue un record historique, 1.250 moteurs d'hélicoptères et de nombreux équipements.

Le chiffre d'affaires de la branche propulsion aéronautique et spatiale est en croissance de 4,1 % et il représente 43 % du chiffre d'affaires consolidé du groupe. Le chiffre d'affaires de la branche équipements aéronautiques est en progression de 13,1 % par rapport à l'année 2004, et représente 24 % du chiffre d'affaires consolidé du groupe. Le chiffre d'affaires de la branche défense et sécurité augmente de 6,3 % et représente 11 % du chiffre d'affaires consolidé. Enfin, le chiffre d'affaires de la branche communications est en retrait de 2,6 % et contribue à 22 % du chiffre d'affaires consolidé du Groupe.

Le résultat opérationnel est de 762 millions d'euros, en progression de 9 %. Le résultat net part du groupe atteint 501 millions d'euros, en croissance de 23,1 %. L'amélioration globale de la productivité et l'augmentation des volumes, notamment en pièces de rechanges, ont plus que compensé les difficultés rencontrées par les activités communications. Le résultat opérationnel de la branche communications est à l'équilibre. Celui des autres branches est en nette progression. Le taux de marge opérationnelle du groupe s'établit à 7,2 %, contre 6,9 % en 2004. Le résultat net *pro forma* ajusté part du groupe sur l'année 2005 s'élève à 501 millions d'euros, en progression de 23,1 % par rapport à 2004.

La dette nette consolidée s'est significativement réduite, passant de 1.123 millions d'euros au 30 juin 2005 à 473 millions au 31 décembre 2005, à rapprocher d'un niveau de fonds propres de 4.736 millions d'euros à cette même date.

Compte tenu du rôle croissant de l'électronique dans les moteurs et équipements aéronautiques, le principal bénéfice industriel attendu de la fusion entre Snecma et Sagem était l'intégration de l'électronique de Sagem dans les

(1) Afin de rendre les périmètres 2004 et 2005 comparables et de traduire les performances économiques du groupe, des comptes *pro forma* audités ont été établis en supposant l'opération de rapprochement Sagem/Snecma réalisée au 1er janvier 2004.

produits Snecma. Cependant, une partie importante de l'activité de l'ex-Sagem connaît des difficultés : la branche communications.

Au premier semestre 2006, les résultats de Safran sont en baisse, malgré la progression du chiffre d'affaires qui s'élève à 8.074 millions d'euros au 30 septembre 2006, en croissance de 8 % par rapport à la même période de 2005. La progression est de 13,9 % pour la branche propulsion aéronautique et spatiale, 18,5 % pour la défense et sécurité, 5,2 % pour les équipements aéronautiques. Le groupe enregistre 1.772 commandes de moteurs CFM56 fin septembre, dépassant ainsi le record de 1.640 moteurs en 2005. En revanche, le chiffre d'affaires de la branche communications est encore en régression de 5,4 %.

Le résultat opérationnel *pro forma* ajusté du premier semestre 2006 s'établit à 231 millions d'euros contre 353 millions d'euros au premier semestre 2005, soit une baisse de 35 %. Elle résulte de la diminution de 6 % des résultats opérationnels des branches défense et sécurité et communications. En revanche, les résultats opérationnels des deux autres branches sont en progression de 9 %.

La forte baisse du résultat de la branche défense et sécurité est principalement liée à la prise en compte de charges non récurrentes sur certains contrats de défense et à la nécessité de provisionner des coûts de restructuration des activités Sagem Orga.

La branche communications a continué de subir une forte pression concurrentielle notamment sur les mobiles entraînant une baisse du prix de vente moyen des produits. Deux activités très déficitaires, télévisions et circuits imprimés de grande série, ont été arrêtées en fin de semestre.

3.- Les activités civiles de Dassault Aviation

La société Dassault Aviation est un constructeur aéronautique dans le secteur civil avec les avions d'affaires de la gamme Falcon et dans le secteur militaire et spatial avec les avions de combat Mirage et Rafale. Ses activités portent également sur des éléments pyrotechniques et des systèmes de télémétrie. Fin décembre 2005, l'actionnariat se répartissait entre le groupe industriel Marcel Dassault (GIMD) à 50,21 %, EADS France à 46,3 % et le public à 3,49 %.

Sur l'exercice 2005, le groupe a réalisé un chiffre d'affaires consolidé de 3,43 milliards d'euros, en baisse de 1 % par rapport à 2004. La gamme Falcon en représentait 48 %. D'un point de vue général, l'année 2005 aura été la meilleure année pour les avions d'affaires Falcon. Cependant, la parité actuelle de l'euro par rapport au dollar et le renchérissement du pétrole et des matières premières risquent de ralentir la croissance et de peser sur le marché. La part des exportations dans le chiffre d'affaires s'élevait à 58 % répartis entre 21,5 % pour le secteur militaire et 78,5 % pour le secteur civil.

Le résultat d'exploitation consolidé est en diminution de 12 %, par rapport à 2004, à 412 millions d'euros, soit une rentabilité opérationnelle de 12 %. Au total, le groupe a dégagé un bénéfice net, en baisse de 2,5 %, de 305 millions d'euros (groupe et parts du groupe).

Les effectifs du groupe s'élèvent à 12.082 personnes fin 2005 contre 12.040 en 2004.

Les prises de commandes ont atteint un montant de 4.526 millions d'euros en 2005, dont 465 millions d'euros pour le secteur militaire. Elles ont été nettement tributaires des exportations qui en constituent 93 %, soit 4.209 millions d'euros dont 150 millions d'euros pour le secteur militaire.

Le rebond du marché des avions d'affaires, amorcé en 2004, s'est très largement amplifié en 2005 grâce à une conjoncture économique mondiale globalement dynamique. Le groupe a enregistré 123 commandes de Falcon contre 69 en 2004 et constaté un début de rééquilibrage de ses zones de vente hors des États-Unis. Ces commandes constituent un record historique pour Dassault Aviation, le montant antérieur de commandes de Falcon le plus élevé étant de 99 en 1998.

À fin 2005, le carnet de commandes du groupe représentait 10,82 milliards d'euros dont 54 % pour la gamme Falcon, 33 % pour l'activité de défense en France, et 13 % pour la défense à l'exportation.

Les principaux objectifs pour 2006 sont la certification du Falcon 7X, l'augmentation de la cadence de livraison de la gamme civile, le lancement et l'organisation du programme « nEUROn », la réussite de la mise en place du soutien du 1^{er} escadron de chasse doté de Rafale au sein de l'Armée de l'Air française et la poursuite de la prospection pour l'exportation de cet avion de combat.

À l'heure actuelle, Dassault Aviation n'a plus aucune dette envers l'État, toutes les avances remboursables dont la société a bénéficié ayant été remboursées. Pour l'heure, cette dernière ne souhaite pas y avoir recours, estimant ce dispositif trop coûteux par rapport aux taux d'intérêt du marché.

B.— COMMENT FINANCER LA RECHERCHE AÉRONAUTIQUE ?

1.— Des soutiens à la recherche aéronautique française d'un montant trop faible

Les crédits du soutien à la recherche aéronautique civile sont inscrits dans le programme *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Les aides de l'État destinées à financer le développement de programmes nouveaux d'avions, de moteurs, d'hélicoptères et d'équipements de bord sont versées sous forme d'avances remboursables dont le remboursement intervient au fur et à mesure de la vente des produits, en cas de succès du programme. L'État prend donc à sa charge le risque de l'échec, pour la partie financée par l'avance remboursable. En application de la convention qui la lie à l'État, l'entreprise commence à rembourser l'avance lorsque le programme a atteint un certain niveau de rentabilité, c'est-à-dire à partir d'un certain nombre d'appareils vendus par exemple. Une fois le remboursement effectué, l'entreprise verse à l'État une redevance qui correspond à un pourcentage du chiffre d'affaires (1 %) généré par les ventes du produit, et ce jusqu'à la fin de la durée de la convention.

Ce dispositif ne constitue donc pas un avantage très important pour les entreprises qui en bénéficient. Le taux de rendement interne de ces prêts est parfois supérieur aux taux d'intérêt de marché. Ainsi, le taux actuariel brut de l'avance remboursable perçue par Airbus pour l'A380 est estimé à 5,7 % en fin de programme. Quant à celui de l'A330-200, il est estimé à 11,2 %. Même s'ils doivent être pondérés par le risque pris en charge par l'État, de tels taux montrent que l'avantage économique accordé aux entreprises aéronautiques est souvent un coût, et non une aide. D'ailleurs, Dassault Aviation ne demande plus d'avances remboursables, préférant financer ses programmes sur sa propre trésorerie. Les avances destinées au développement du projet Falcon F7X sont destinées aux sous-traitants.

En 2007, les crédits prévus portent sur la poursuite du financement de l'Airbus A380 et du Falcon F7X ainsi que sur le développement du nouveau moteur SM 146 et de l'hélicoptère EC 15 et sur une dotation annuelle pour le financement de nouveaux équipements de bord ou structureaux. La dotation pour 2007 s'élève à 205,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 209,8 millions d'euros en crédits de paiement contre 223,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 219,6 millions d'euros en crédits de paiement en 2006.

Depuis plusieurs années, le montant des avances remboursables versées chaque année équivaut à celui des remboursements. Il y a donc un équilibre dans ce système.

L'américain Boeing, relayé par le gouvernement fédéral, a réclamé la révision de l'accord bilatéral de 1992. Il estime que les aides accordées à Airbus sont injustes et refuse l'argument avancé par les Européens selon lequel les contrats de défense sont une forme de subvention. Paradoxalement, comme l'a déjà montré votre Rapporteur spécial lors de l'examen des budgets précédents, les attaques américaines visent un système d'aide qui est en fait nettement moins doté et efficace que ceux qui sont mis en œuvre aux États-Unis. En effet, les investissements des États-Unis dans la recherche en matière de défense sont sans commune mesure avec les investissements européens. Ainsi, le budget américain public en faveur de la recherche en matière de défense s'élève à plus de

10 milliards d'euros, alors que les investissements cumulés des pays de l'Union européenne atteignent seulement 2,3 milliards d'euros. Boeing bénéficie, de par sa structure intégrée, des investissements américains à la fois dans la recherche et dans l'équipement militaire.

2.— Permettre un remboursement anticipé des avances pour accroître le montant des subventions à la recherche

Le montant des avances remboursables accordées à l'aéronautique civile est en baisse. Le crédit d'impôt-recherche, dispositif de soutien à la recherche qui s'applique à tous les secteurs, plafonné à 10 millions d'euros, n'est pas à la hauteur des projets industriels aéronautiques. Or, le besoin de financement de l'industrie pour lancer de nouveaux programmes est énorme, notamment pour l'A350, comme on l'a vu précédemment.

Votre Rapporteur spécial propose déjà depuis trois ans d'offrir aux entreprises la possibilité de rembourser les avances de façon anticipée. Les dirigeants des entreprises industrielles qu'il a rencontrés sont d'accord. Les recettes supplémentaires que cela représenterait pour l'État pourraient être réinvesties dans de nouvelles aides à la recherche. Cela permettrait ainsi d'augmenter l'effort de l'État en faveur de la recherche sans effet sur le déficit budgétaire.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la commission des Finances a déposé un amendement en ce sens lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances.

Lors de l'examen de la mission *Transports* en commission élargie, le ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer a répondu à votre Rapporteur spécial que le Gouvernement étudie cette proposition dans le cadre des nouveaux programmes. La possibilité de remboursement anticipé de l'avance accordée n'est actuellement pas prévue dans les conventions qui sont conclues entre l'État et les entreprises bénéficiaires. Les clauses de remboursement qui figurent dans ces conventions sont basées sur le principe d'un remboursement progressif des sommes avancées par l'État au fur et à mesure de la commercialisation des produits dont le développement a été soutenu. Les modalités convenues sont conformes à la réglementation internationale sur les aides d'État à la construction aéronautique et, pour les opérations d'une certaine importance, elles ont fait l'objet de l'accord préalable de la Commission européenne.

D'une façon générale, la réglementation internationale interdit de modifier les modalités de remboursement prévues à l'origine pour les rendre plus favorables à l'entreprise. Les abandons de créance sont ainsi exclus mais aussi les dispositions qui conduiraient à alléger partiellement la charge des remboursements des entreprises. Dans ces conditions, le Gouvernement estime que la négociation d'un accord qui aurait pour objet de définir les modalités d'un remboursement

anticipé de l'avance versée s'avère particulièrement délicate au plan juridique. En effet, cet accord serait perçu comme une modification du schéma initial de remboursement et la simple acceptation de ses termes par l'entreprise ne manquerait pas d'être considérée comme la reconnaissance implicite de sa part que le nouvel accord lui est plus favorable.

Votre Rapporteur spécial insiste sur le fait que cet argument vaut pour les conventions déjà signées, mais ne s'oppose pas à l'introduction d'une clause de remboursement anticipé dans les futures conventions.

C.- L'INTÉGRATION DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LA CONSTRUCTION AÉRONAUTIQUE

1.- L'exonération de TIPP des carburants utilisés dans les avions

Les carburéacteurs utilisés à bord des aéronefs sont actuellement exonérés de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Le coût de cette mesure est estimé à 1,43 milliard d'euros en 2007.

Le carburant embarqué à bord des aéronefs pour des vols internationaux est exempté de taxes en raison de recommandations de l'OACI qui ont été reprises dans la plupart des accords aériens bilatéraux. La taxation de ce carburant suppose donc la renégociation de ces accords. Les pays européens ont proposé à plusieurs reprises cette solution lors des assemblées générales de l'OACI, et n'ont jamais pu obtenir un consensus.

En novembre 1996, la Commission européenne a publié un rapport recommandant la taxation du kérosène. Mais une étude d'impact, commandée par le Conseil des ministres de l'Union, concluait que la taxation du kérosène, même limitée aux vols intra-européens et imposée à l'ensemble des transporteurs, risquait d'entraîner des détournements de trafic et des distorsions de concurrence défavorables aux transporteurs européens pour des effets environnementaux minimes.

La directive 2003/96 autorise la taxation du kérosène consommé sur les vols intérieurs et, sous réserve d'accords particuliers entre les pays volontaires, sur les vols intracommunautaires entre ces pays, mais elle permet également aux États de continuer à exempter le kérosène. La mise en œuvre d'un tel dispositif de taxation s'est avérée impraticable dans la mesure où tous les États membres n'adoptent pas la taxation. Les études réalisées pour la Commission montrent que le gain environnemental est infime, alors que les risques de distorsions de concurrence sont réels.

2.– Inclure le transport aérien dans le système d'échange de droits d'émissions de CO₂

Suite à la publication du Plan Climat en août 2004, le ministre chargé des transports a confié à l'inspecteur général Jean-Pierre Giblin une mission d'analyse et de propositions sur la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre dus à l'aviation civile. Le Gouvernement a adopté les conclusions formulées dans le rapport de cette mission qui lui a été remis en mai 2005, et a exposé sa position dans un mémorandum adressé à la Commission européenne, soutenant le projet d'inclure les émissions de gaz carbonique des vols internes à l'Union européenne dans le système européen d'échange de quotas d'émissions.

La Commission européenne a publié le 27 septembre 2005 une communication relative à la réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique ⁽¹⁾. Dans cette communication, la Commission a confirmé accorder la priorité à l'inclusion du transport aérien dans le système européen d'échanges de droits d'émission de dioxyde de carbone, qu'elle estime être l'instrument économique le plus efficace, et souhaite poursuivre l'amélioration de la gestion du trafic afin d'accroître les économies de carburant.

Un groupe de travail « aviation » a été lancé à l'automne 2005 par la direction générale environnement de la Commission, qui doit définir les contours du mécanisme d'inclusion du transport aérien dans le système européen d'échange de droits d'émission. Les travaux de ce groupe devraient servir à l'élaboration d'une proposition de règlement. Votre Rapporteur spécial soutient cette initiative.

Le Gouvernement français partage le point de vue de la Commission sur le fait que l'inclusion du transport aérien dans le système d'échanges de droits d'émissions est l'instrument économique le plus efficace. Il participe activement aux travaux du groupe « aviation ». Il estime que l'Europe doit aussi collaborer avec ses principaux partenaires dans le but d'obtenir des résultats significatifs à l'échelle mondiale et proposer une stratégie globale de réduction de l'impact de l'aviation sur le climat reposant sur quatre piliers :

– la participation de l'aviation aux échanges de quotas d'émission pour réduire l'impact des émissions de gaz carbonique ; il faut dans un premier temps mettre en place le système européen de permis d'émissions appliqué aux vols intra-communautaires, et obtenir ensuite son extension aux autres vols et aux autres États dans le cadre de l'OACI ;

– l'élaboration de nouvelles normes internationales pour réduire les autres émissions de l'aviation qui contribuent à l'effet de serre (émissions en croisière d'oxydes d'azote et de particules, teneur en soufre du kérosène) ;

(1) *"Reducing the Climate Change Impact of Aviation" [COM(2005) 459].*

– le renforcement de la coopération internationale pour la recherche sur l’impact de l’aviation et la création de partenariats pour le développement de technologies nouvelles pour l’aviation ;

– des accords négociés avec les différents acteurs du transport aérien sur un ensemble d’actions permettant de réduire l’impact de l’aviation sur le climat.

3.– Développer des moteurs fonctionnant avec des biocarburants

Les biocarburants présentent un double intérêt : celui d’être renouvelable et celui de réduire la production de dioxyde de carbone de 70 à 90 %.

Ils trouvent une certaine application dans l’aéronautique. Au Brésil, à la faveur d’une abondante production d’éthanol, cet alcool s’est constitué un débouché en matière de transport aérien. Bien qu’il ne puisse pas être employé aujourd’hui dans les avions de transport de passagers, l’éthanol est utilisé pour les activités aériennes d’épandage agricole effectuées à partir de petits appareils monomoteurs.

Les réflexions actuellement menées permettent d’envisager l’élaboration de biocarburants à partir des produits d’origine végétale tels que les alcools ou les huiles végétales. La biomasse constitue également une piste prometteuse.

Ces pistes supposent toutefois que les procédés d’élaboration des biocarburants à usage aéronautique fassent l’objet de recherches approfondies afin de les rendre compatibles avec un usage aéronautique et viables sur le plan économique. Ce sujet constitue ainsi l’une des thématiques retenues par le Conseil consultatif pour la recherche aéronautique en Europe (ACARE) qui rassemble toutes les industriels, les transporteurs et les pouvoirs publics. L’agenda de recherche stratégique pour 2020 réalisé par cette instance et présenté début 2005 exprime le caractère prioritaire des recherches technologiques consacrées à ces combustibles. Outre la diminution du bruit de 50 %, l’objectif est de réduire les émissions d’oxyde d’azote de 80 % et les émissions de dioxyde de carbone de 50 %.

Toutefois, il convient de noter que, dans le secteur de l’aviation civile, un carburant doit répondre à une série d’exigences relativement strictes auxquelles les biocarburants ne satisfont, à l’heure actuelle, que de manière très imparfaite. Ces exigences sont notamment les suivantes :

– le niveau de sécurité offert : il s’agit en particulier d’assurance relative à la stabilité du carburant, au maintien de sa composition et de ses caractéristiques dans le temps et dans les conditions de fonctionnement climatique extrêmes. Certains alcools et notamment l’éthanol ne sont pas en mesure d’offrir aujourd’hui cette garantie. Il faut également que le carburant dispose d’une plage d’inflammabilité satisfaisante tout en limitant le risque de déclenchement d’incendie ;

– la performance énergétique : un carburant aéronautique doit notamment présenter une capacité énergétique élevée. L'éthanol possède un pouvoir énergétique sensiblement inférieur à celui du kérosène ;

– le coût : aujourd'hui, le prix du kérosène de synthèse serait sensiblement supérieur à celui du kérosène d'origine fossile.

Par ailleurs, le transport aérien constituant essentiellement un domaine à vocation internationale, les exigences évoquées ci-dessus sont fixées au sein d'instances mondiales réunissant l'ensemble des États, telles que l'OACI. Toute évolution des carburants aéronautiques passe nécessairement par une large concertation entre les États et les parties concernées à savoir les motoristes, les distributeurs et les transporteurs.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Dominique Perben, ministre de l'Équipement, des transports, du tourisme et de la mer, sur les crédits de son ministère (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 8 novembre 2006*), lors de la réunion de la commission élargie, la commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Transports*.

(...)

Votre Rapporteur spécial a rappelé que s'il était favorable aux programmes entrant dans le champ de son rapport spécial, il était, comme l'ensemble du groupe UDF, réservé sur les autres programmes et notamment sur l'agence de financement des infrastructures de transports en France (AFITF). Par ailleurs, la configuration du programme *Transports aériens* reste perfectible sur deux points :

– il faudrait que les crédits de personnel de la gendarmerie du transport aérien (GTA) soit transférés du programme *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurité* vers le programme *Transports aériens* ; en effet, les dépenses de fonctionnement de la GTA sont déjà inscrits dans le programme *Transports aériens* ; ce transfert n'empêcherait nullement que la GTA continue à dépendre hiérarchiquement du ministre de la Défense ;

– il faudrait aussi, comme le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) le propose, isoler les crédits de la sécurité et de la sûreté au sein d'une action du programme *Transports aériens* ; dans la mesure où la plupart des dépenses consacrées à la sûreté ne transitent pas par le budget général, le produit de la taxe d'aéroport étant directement affecté aux organismes gestionnaires des plates-formes aéroportuaires, il conviendrait de les considérer comme des opérateurs au sens de la LOLF.

Suivant la position des Rapporteurs spéciaux, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Transports* ⁽¹⁾, et vous demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption.

(...)

Budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*

Suivant l'avis favorable de **votre Rapporteur spécial**, la Commission a *adopté* les crédits du budget annexe, et vous demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption.

⁽¹⁾ Ces crédits ont été modifiés par l'adoption de l'amendement n° II-180 de M. Hervé Mariton (*voir le rapport spécial de M. Hervé Mariton, doc. AN n° 3363, annexe n° 38, novembre 2006*).

ANNEXE

Liste des personnes entendues par votre Rapporteur spécial

- M. François Bacchetta, directeur général France d’easyJet
- M. Jean-Paul Béchat, président-directeur général du groupe SAFRAN
- M. Pierre-Etienne Bisch, président-directeur général de Météo France
- M. Charles Edelstenne, président-directeur général de Dassault Aviation
- M. Louis Gallois, président-directeur général d’EADS et d’Airbus
- M. Pierre Graff, président-directeur général d’Aéroports de Paris
- Mme Patricia Lemoyne de Forges, présidente de l’Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), ainsi que Mme Janine Le Floch-Fournier, secrétaire générale
- M. Pasquin Ordioni, président de la caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l’aéronautique civile, et M. Etienne Stofer, directeur
- M. Jean-Cyril Spinetta, président-directeur général d’Air France
- M. Claude Terrazzoni, président de l’Union des aéroports français, M. Jacques Sabourin, délégué général et M. Jean-Michel Vernhes, directeur de l’aéroport de Toulouse-Blagnac
- M. Michel Wachenheim, directeur général de l’aviation civile
- Table ronde avec les syndicats de personnels navigants suivants : Fédération nationale des transports–CGT (FNT-CGT), Syndicat national des pilotes de ligne (SNPL), Syndicat national des officiers mécaniciens navigants de l’aviation civile (SNOMAC), Syndicat national du personnel navigant de l’aviation civile (SNPNAC), Union des navigants de l’aviation civile (UNAC), Union syndicale des personnels navigants techniques (USPNT), ainsi que les associations Avenir Navigants et PNT 65