



N° 278

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

TOME III

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT
DURABLES**

VOLUME 3

**TRANSPORTS AÉRIENS ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

PAR M. JEAN-CLAUDE FRUTEAU

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— UN BUDGET DES TRANSPORTS AÉRIENS INSUFFISANT	7
A.— LE PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS ».....	7
• Action 1 : Affaires techniques, prospective et soutien au programme.....	9
• Action 2 : Régulation du transport aérien.....	10
• Action 3 : Régulation des aéroports.....	11
• Action 4 : Enquêtes de sécurité aérienne.....	12
• Action 5 : ACNUSA.....	13
B.— LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS ».....	15
• Programme 1. « Soutien aux prestations de l'aviation civile ».....	17
• Programme 2. « Navigation aérienne ».....	17
• Programme 3. « Surveillance et certification ».....	18
• Programme 4. « Formation aéronautique ».....	19
II.— L'ÉVOLUTION DU TRAFIC ET DE LA RÉGLEMENTATION DANS LE SECTEUR AÉRIEN	21
A.— L'ESSOR DU TRAFIC AÉRIEN.....	21
1. La bonne conjoncture mondiale.....	21
2. Une croissance dont profite la France.....	22
3. Des prévisions favorables pour 2007 et 2008.....	23
4. La bonne santé des compagnies aériennes françaises.....	23
B.— L'ÉVOLUTION DU STATUT JURIDIQUE DES AÉROPORTS.....	25
C.— LE DÉVELOPPEMENT DES COMPAGNIES « LOW COST ».....	26
III.— LA PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT : UNE OBLIGATION INCONTOURNABLE, MAIS BEAUCOUP RESTE À FAIRE	27
IV.— LA SÉCURITÉ AÉRIENNE : UNE EXIGENCE FORTE, MAL PRISE EN COMPTE	30

V.— LA SÛRETÉ DANS LES AÉROPORTS : UNE CHARGE FINANCIÈRE CROISSANTE, DIFFICILE À GÉRER	34
VI.— LA DESSERTE DE L'OUTRE-MER : UN DEVOIR NATIONAL, TROP SOUVENT OUBLIÉ.....	38
EXAMEN EN COMMISSION	41

La période la plus récente paraît marquée dans le secteur du transport aérien par le dynamisme de ce mode de transport et son inscription croissante dans une logique de développement durable. Ce sont là de bonnes nouvelles, comme est une bonne nouvelle, le maintien de la santé financière de nos entreprises de transport aérien, tant l'aviation civile est un facteur de croissance pour l'ensemble de l'économie.

Pourtant, le développement du trafic aérien, la « bonne marche des affaires » suffisent-ils, s'ils ne s'accompagnent pas d'une politique ambitieuse en matière sociale, d'aménagement du territoire, de préservation de l'environnement ?

En dépit de réels efforts, de réels progrès, qu'illustrent, par exemple, les conclusions du « Grenelle de l'environnement », tout se passe parfois comme si ces exigences semblaient oubliées.

Pour 2008, le budget des transports aériens apparaît ainsi insuffisant, probablement incapable d'apporter les réponses qu'exigent plusieurs défis que l'on examinera successivement :

- la lutte contre les nuisances aériennes, principalement sonores ;
- une sécurité accrue des vols ;
- une sûreté aéroportuaire maîtrisée ;
- une desserte optimale de l'Outre-mer.

I.— UN BUDGET DES TRANSPORTS AÉRIENS INSUFFISANT

Le financement par l'État du secteur des transports aériens utilise deux grands supports budgétaires :

– le programme « transports aériens », qui prend place dans la mission d'ensemble « Écologie, développement et aménagement durables » ;

– la mission budget annexe « contrôle et exploitation aériens », qui correspond à l'ancien « budget de l'aviation civile ».

C'est l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (la LOLF) qui permet de faire le départ entre ces différentes actions. Celles qui retracent des opérations de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances relèvent du budget annexe, cependant que les autres activités dites « régaliennes » de la Direction générale de l'aviation civile correspondent au programme « Transports aériens » et sont financées par le budget général.

A.— LE PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS »

Ce programme a pour principaux objectifs :

– de limiter les impacts environnementaux du transport aérien, principalement les nuisances sonores, par l'élaboration de mesures incitatives (modulation des taxes en fonction du niveau des aéronefs, par exemple) ou dissuasives (amendes pour non respect de la réglementation) ;

– d'améliorer le désenclavement des territoires, lorsque leur desserte par les voies de surface se révèle inadaptée. L'État s'associe financièrement aux collectivités territoriales, pour compenser le déficit d'exploitation des liaisons concernées ;

– d'assurer le respect d'un cadre concurrentiel équitable pour le transport aérien, notamment en mesurant l'efficacité du dispositif de sanction visant au respect de la réglementation, en évaluant le délai d'intervention de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) dans le règlement des différends entre les consommateurs et les exploitants aériens, ainsi qu'en favorisant la modernisation des accords aériens bilatéraux ;

– de participer, à travers l'intervention du Bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA), à la détermination des causes et des circonstances des accidents et incidents et de contribuer ainsi à la sécurité de l'activité aérienne.

Le programme « Transports aériens » connaît une forte diminution de ses dotations en 2008. Le budget proposé pour cette nouvelle année est inférieur de plus de 50 % aux crédits de la loi de finances pour 2007. Les autorisations d'engagement passent ainsi de 189 à 98 millions d'euros, cependant que les crédits de paiement s'élèvent à 80 millions d'euros pour 2008, au lieu de 170 millions d'euros dans le budget initial pour 2007.

Cette évolution s'explique par des mesures de structure et d'abord par la quasi-disparition des dépenses de personnels. Les effectifs ont été transférés, en effet, vers une nouvelle action « Personnel œuvrant pour les politiques du programme transports aériens » du nouveau programme créé en 2008 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ». Pour 2008, le programme « Transports aériens » ne comporte plus ainsi que 10 emplois « équivalents temps plein » et concerne les personnels de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA). Le nombre des « équivalents temps plein travaillé » (ETPT) rattachés à la nouvelle action s'élève en revanche à 1 785 pour 2008.

Le programme « transports aériens » fait, ensuite, l'objet d'une débudgétisation de 30 millions d'euros, du fait que la majoration de la taxe d'aéroport prévue à l'article 44 du projet de loi de finances doit permettre la suppression de tout financement des mesures de sûreté et de sécurité aéroportuaires par le budget de l'État. L'action 3 « régulation des aéroports » permettait de subventionner une partie des dépenses de sûreté et de sécurité par le biais du budget général ; les crédits en question sont donc réduits sensiblement.

Le tableau suivant présente les crédits du programme « transports aériens », en retenant pour base la structure de 2008, les crédits de personnels ayant été retirés des données pour 2007.

(en euros)

n° de l'action	Intitulé de l'action	2007		2008	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Affaires techniques, prospective et soutien au programme	27 472 865	28 340 375	27 401 900	28 301 900
02	Régulation du transport aérien	40 939 523	22 253 042	26 990 000	20 080 000
03	Régulation des aéroports	57 148 272	55 890 901	38 162 274	26 952 274
04	Enquêtes de sécurité aérienne	3 778 727	3 775 069	4 420 000	3 800 000
05	Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	1 065 780	1 065 780	1 185 000	1 185 000
Totaux		130 405 167	111 325 167	98 159 174	80 319 174

Source : projet annuel de performances.

Le comité interministériel d'audit des programmes a recommandé en 2007 la mise en place d'une action spécifique « sécurité et sûreté »⁽¹⁾ et la Direction générale de l'aviation civile avait annoncé la création de cette nouvelle action dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008. Cette mesure n'est pas intervenue, ce que le rapporteur regrette, car elle aurait contribué de façon décisive à une meilleure lisibilité de ces actions.

• Action 1 : Affaires techniques, prospective et soutien au programme

Cette action retrace principalement les missions dévolues à la Direction des affaires stratégiques et techniques (DAST) de la Direction générale de l'aviation civile : réglementation technique, élaboration des orientations stratégiques du secteur et sûreté-défense.

Elle comporte une composante générale relative aux moyens de soutien de la DGAC non rattachables au budget annexe « contrôle et exploitation aériens » que l'on examinera ci-dessous : quote-part des frais généraux de la DGAC et moyens de la direction des programmes aéronautiques et de la coopération ainsi que de l'inspection générale de l'aviation civile.

(1) La sécurité est relative aux conditions techniques du vol, la sûreté à la lutte contre les activités criminelles, principalement le terrorisme.

En matière de sécurité et de sûreté, cette action participe à la définition de la doctrine d'emploi de la gendarmerie des transports aériens (GTA). Elle retrace les dépenses de la GTA nécessaires à l'exécution des missions effectuées au profit de l'aviation civile, l'effectif de gendarmes affectés à la GTA s'élevant à environ 1 000 personnes implantées sur près de quarante aéroports et installations sensibles.

Les crédits de cette action financent en outre les moyens utilisés par les administrations intervenant dans le domaine de la sûreté, tels que le fichier centralisé des titres de circulation sur les aérodromes ainsi que les équipes cynotechniques de la police aux frontières et des douanes, des actions de veille technologique et d'expérimentation sur les technologies de détection d'explosifs et de biométrie, des moyens de sûreté et de sécurité incendie pour certains aérodromes.

La DAST doit poursuivre en 2008 un programme de recherche garantissant un niveau de sécurité satisfaisant en raison des évolutions liées à l'accroissement du trafic aérien, aux innovations technologiques et aux facteurs humains dans les événements mettant en cause la sécurité. Elle diligentera des études, notamment en matière de développement durable (projet du nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes).

Les moyens accordés à cette action qui demeure peu lisible, du fait qu'elle réunit des éléments très disparates, sont stables en 2008 par rapport à 2007 (28,3 millions d'euros pour les crédits de paiement, 27,4 millions d'euros pour les autorisations d'engagement).

• Action 2 : Régulation du transport aérien

Cette action qui vise à créer un cadre favorable au développement du transport aérien est animée par la Direction de la régulation économique (DRE) qui :

- s'assure que les transporteurs aériens disposent des moyens, notamment financiers, de faire face à leurs obligations de sécurité et à leurs engagements vis-à-vis d'une clientèle qui paie généralement leurs services avant de les consommer ;

- négocie avec les États non communautaires les droits de trafic et délivre les autorisations de services aériens en conséquence des droits disponibles pour accompagner le développement des marchés concernés et pour accroître les possibilités d'exploitation accordées au pavillon français ; l'accès aux services de transport aérien à l'intérieur de l'Union européenne est libre, en effet, depuis plusieurs années ;

- prépare et met en œuvre la réglementation, notamment celle qui protège les clients, en indiquant leurs droits et obligations, et celle qui précise les principes généraux du droit de la concurrence ;

- observe la situation du marché et effectue les études économiques dans le domaine du transport aérien ;

- tient le registre d'immatriculation des aéronefs et des droits sur ceux-ci.

Cette action finance, par ailleurs, des lignes d'aménagement du territoire, l'État accordant, dans le cadre de conventions pluriannuelles de délégation de service public, des subventions aux compagnies assurant ces liaisons à exploitation déficitaire.

Les crédits de paiement prévus sont en légère baisse (17,5 millions d'euros) et les autorisations d'engagement (24,8 millions d'euros) sont en diminution sensible, le nombre de conventions à conclure en 2008 étant moindre que pour 2007.

La charge de la compensation financière est partagée entre l'État et les collectivités territoriales concernées.

Cette action connaît une baisse sensible par rapport à 2007, surtout pour les autorisations d'engagement, qui passent de 40,9 à 26,9 millions d'euros, mais aussi pour les crédits de paiement, qui s'élèvent à 20 au lieu de 22,2 millions d'euros. Il est regrettable, selon le rapporteur, que l'on doive observer cette diminution sur l'action qui regroupe les lignes d'aménagement du territoire.

• Action 3 : Régulation des aéroports

Cette action fortement réduite, comme on l'a indiqué ci-dessus, en raison de la réforme du financement de la sécurité et de la sûreté aéroportuaires, consistant à assurer l'intégralité de ce financement par le produit de la taxe d'aéroport, est également animée par la Direction de la régulation économique. Elle vise à :

- définir le régime applicable, sur les aspects autres que techniques, aux aéroports, à leurs autorités concédantes et à leurs exploitants ;

- s'assurer de la bonne exécution du service public aéroportuaire par les exploitants concernés (qualité de service, investissements, efficacité économique), en tant qu'autorité publique responsable des aéroports d'intérêt national ou international ;

- encadrer les évolutions des tarifs des redevances réglementées pour les principaux aéroports ;

- réglementer l'allocation des ressources aéroportuaires, telles que les créneaux horaires et les services d'assistance en escale.

Avec la suppression du financement par l'État des mesures de sûreté et de sécurité aéroportuaires, les dépenses d'investissement et d'intervention deviennent les plus importantes ; les premières, s'élevant à 14,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 8,7 millions d'euros en crédits de paiement concernent les infrastructures aéroportuaires appartenant à l'État exploitées en régie (Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Wallis et Aix-les-Milles) ou dont la gestion est déléguée. Les dépenses d'intervention (16,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,1 millions d'euros en crédits de paiement) correspondent, quant à elles, à des subventions d'investissement accordées aux exploitants d'aérodromes, principalement d'Outre-mer.

Les dotations globales de l'action 3 diminuent très sensiblement en 2008 par rapport à 2007 (38,1 au lieu de 57,1 millions d'euros en autorisations d'engagement, 26,9 au lieu de 55,8 millions d'euros en crédits de paiement) essentiellement du fait des modifications de structure que l'on a analysées précédemment.

• Action 4 : Enquêtes de sécurité aérienne

L'action 4 retrace les crédits du bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA), qui est un service officiel permanent à compétence nationale, rattaché au ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables et placé auprès du chef de l'inspection générale de l'aviation civile, ce qui contribue à garantir son indépendance.

Créé en 2002, le BEA a pour tâche de conduire des enquêtes techniques en France et dans le monde visant à déterminer les causes et les circonstances des accidents et des incidents d'aviation civile et, le cas échéant, de formuler des recommandations de sécurité aux acteurs du milieu aéronautique, en particulier à la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Cette activité s'inscrit dans un effort, mené d'ailleurs depuis les débuts de l'aviation civile, par l'État et les compagnies aériennes, pour assurer au public, en particulier aux victimes et à leurs proches, une communication claire sur les conclusions des enquêtes techniques.

Un délai de douze mois entre la survenance de l'accident ou de l'incident et la publication du rapport d'enquête est recommandé ou prescrit par les règles internationales et communautaires applicables. Il faut noter, à cet égard, que le BEA a considérablement progressé dans le délai de traitement des dossiers : 62 % des enquêtes sont désormais clôturées moins d'un an après l'accident ou l'incident, au lieu de 28 % en 2005.

L'indépendance du BEA et l'impartialité de ses enquêtes, qui sont évidemment essentielles, sont garanties par les règlements d'application de la loi n° 99-243 du 29 mars 1999 relative aux enquêtes techniques sur les accidents et les incidents d'aviation civile.

Le BEA dispose de 42 enquêteurs et 12 assistants et s'appuie sur un réseau de personnels agréés de l'aviation civile, qui constituent des enquêteurs de première information (EPI). Il peut, par ailleurs, faire appel, sous son autorité, aux compétences existant à la DGAC, à Météo-France, au Ministère de la défense ou encore chez les industriels ou les professionnels de l'aviation civile.

Le bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile intervient chaque année dans près de 700 accidents ou incidents sur le territoire français au titre de l'État d'occurrence. Il a également pour tâche de représenter la France dans les enquêtes menées à l'étranger et peut également être observateur dans les enquêtes conduites à l'étranger relatives à des accidents ayant fait des victimes françaises. Le BEA intervient, à ces divers titres, qui correspondent à nos engagements internationaux, dans près de 50 événements chaque année.

Il faut remarquer que, conformément aux recommandations des organisations internationales de l'aviation civile et des instances communautaires, les enquêtes conduites par le BEA n'ont pas pour but d'évaluer des responsabilités et d'établir des fautes, mais de tirer, des accidents ou incidents survenus, des enseignements susceptibles de prévenir de tels événements.

Depuis sa création, le BEA a vu son importance croître, du fait que les accidents et incidents graves en aviation civile augmentent au rythme de l'expansion du transport aérien, soit 5 à 7 % par an. Il publie, d'ailleurs, chaque mois, un bulletin d'information sur les accidents et incidents d'aviation civile survenus en France, très connu en aviation générale.

Le bureau d'enquêtes et d'analyses est contraint de renouveler en permanence ses équipements spécifiques (stations d'examen, logiciels, calculateurs), pour faire face à l'évolution scientifique et technique constante des aéronefs.

Pour 2008, les crédits de paiement restent stables à 3,8 millions d'euros, cependant que les autorisations d'engagement progressent de 600 000 euros, passant de 3,8 millions d'euros à 4,4 millions d'euros. Le rapporteur regrette que le BEA ne dispose que d'effectifs et de locaux réduits, en dépit des recommandations faites en juillet 2004 par la mission d'information parlementaire sur la sécurité aérienne présidée par Mme Odile Saugues, qui avait alors réclamé une augmentation immédiate de 20 % des effectifs. Après une « remise à niveau », ces effectifs sont en stagnation, ce qui paraît regrettable, lorsque l'on observe l'augmentation constante du trafic aérien dans le monde et malheureusement, celle, prévisible, des accidents et incidents.

• Action 5 : ACNUSA

Créée par la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999, l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) est une autorité administrative

indépendante chargée, dans l'intérêt principalement des populations riveraines des aéroports, d'émettre des recommandations sur toute question intéressant la mesure du bruit et la définition d'indicateurs adéquats, l'évaluation des gênes sonores ainsi que la maîtrise des nuisances sonores provenant du transport aérien et des activités aéroportuaires. Elle est notamment consultée sur les plans d'exposition au bruit (PEB) et les plans de gêne sonore (PGS) des aérodromes.

L'ACNUSA dispose, par ailleurs, sur proposition de la commission nationale de prévention des nuisances, du pouvoir de prononcer des sanctions administratives à l'encontre des personnes physiques ou morales ne respectant pas les mesures prises par le ministre chargé de l'aviation civile sur un aérodrome (horaires d'atterrissage ou de décollage, restrictions d'usage de certains appareils...).

L'autorité établit chaque année un rapport d'activité au Gouvernement et au Parlement qui est rendu public, dans lequel elle peut suggérer toutes modifications législatives ou réglementaires permettant de tenir compte des évolutions de la technique et des progrès de la connaissance en matière de santé humaine.

L'ACNUSA est composée de 8 membres, nommés en raison de leurs connaissances en matière juridique, d'environnement, de santé humaine ou de transport aérien ; les crédits prévus concernent le fonctionnement courant (déplacements, fournitures, les services représentant 10 emplois « équivalents temps plein travaillé »), la documentation et la communication (édition du rapport annuel d'activité, enrichissement du site Internet), le suivi du contentieux (les actions intentées par les compagnies aériennes contestant le bien-fondé des amendes infligées étant en nombre croissant), l'élaboration d'études et enfin, la participation à des rencontres, notamment internationales, sur le thème des nuisances sonores.

Les dotations prévues pour 2008 restent stables par rapport à 2007, les montants retenus passant, pour les autorisations d'engagement, comme pour les crédits de paiement, de 1,06 à 1,18 million d'euros. Le Gouvernement a certes annoncé, qu'une étude était actuellement menée sur l'éventuelle extension de la compétence de l'ACNUSA à la question des pollutions à proximité des aéroports, sur la sécurisation juridique des sanctions prononcées et sur l'optimisation du traitement du dossier entre le moment où l'infraction est constatée et celui où la sanction est prononcée. Il a certes indiqué, qu'un doublement de la taxe sur les nuisances sonores aériennes était envisagé à Orly. Le rapporteur estime néanmoins que les efforts menés en matière de nuisances sonores aéroportuaires sont encore très insuffisants, notamment autour de la plate-forme de Roissy, comme le reconnaît le « projet annuel de performances » pour 2008 et comme les députés l'ont eux-mêmes souvent fait remarquer.

B.— LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

• S’agissant, tout d’abord, de la partie « recettes », on observe un mouvement général de hausse de 3,8 %, ces recettes passant de 1,642 milliard d’euros en 2007 à 1,704 milliard d’euros en 2008 :

– le produit des redevances de navigation aérienne doit s’accroître de 2,3 % pour les redevances de route (1,06 milliard d’euros) et de 5,3 % pour les redevances pour services terminaux de la circulation aérienne (221,3 millions d’euros). Ces données chiffrées sont fondées sur une hypothèse de croissance du trafic aérien de 3 % ;

– les redevances de surveillance et de certification devraient s’élever en 2008 à 32 millions d’euros, au lieu de 38 millions d’euros en 2007.

Ces différentes redevances ne couvrent pas l’ensemble des dépenses du budget annexe, en sorte que celui-ci est financé en partie par la taxe de l’aviation civile due par les entreprises de transport public aérien et calculée à partir du nombre de passagers et des tonnages de fret et de courrier embarqués au départ de la France métropolitaine et des départements d’outre-mer. La loi de finances de l’année fixe les quotités du produit de la taxe devant être affectées au budget annexe et au budget général. Le tableau ci-dessous présente les quotités prévues en 2006 et 2007, puis proposées pour 2008.

Années	Quotités du produit de la taxe de l’aviation civile	
	Budget annexe	Budget général
2006	43,73	56,27
2007	49,56	50,44
2008	53,37	46,63

Source : ministère de l’écologie, du développement et de l’aménagement durables.

Sur un produit global de 364,4 millions d’euros prévus pour 2008, 194 millions d’euros sont affectés au budget annexe « contrôle et exploitation aériens » et 170 millions d’euros au budget général, au lieu de respectivement 167 et 170 millions d’euros pour 2007. La taxe de l’aviation civile représente désormais 12 % des recettes globales du budget annexe. Les tarifs de la taxe s’établissent à 3,92 euros par passager embarquant sur un vol intracommunautaire ou à destination de la Suisse et 7,04 euros par passager embarquant sur un vol extracommunautaire. La hausse de la part relative de la taxe consacrée au budget annexe pour 2008 s’explique par le fait que ce dernier devra supporter des investissements importants entre 2008 et 2011, notamment en matière de navigation aérienne.

• Les crédits du budget annexe sont répartis en quatre programmes détaillés par le tableau suivant :

(en milliers d'euros)

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			
	Loi de finances pour 2007	Demandées en 2008	Évolution 2008/2007 en %	Loi de finances pour 2007	Demandées en 2008	Évolution 2008/2007 en %	Fonds de concours attendus en 2008
• Soutien aux prestations de l'aviation civile	484 793	488 679	0,8	482 083	474 268	- 1,6	250
Section des opérations courantes	360 763	353 168	- 2,1	359 413	347 537	- 3,3	
Section des opérations en capital	124 030	135 511	9,2	122 670	126 731	3,3	250
• Navigation aérienne	1 222 336	1 303 506	6,6	1 199 546	1 248 769	4,1	16 300
Section des opérations courantes	1 053 321	1 130 225	7,3	1 039 674	1 107 237	6,4	3 300
Section des opérations en capital	169 015	173 281	2,5	159 872	141 532	- 11,4	13 000
• Surveillance et certification	79 792	84 733	6,2	79 353	82 894	4,4	1 350
Section des opérations courantes	75 607	80 224	6,1	75 226	78 978	4,6	1 350
Section des opérations en capital	4 185	4 509	7,7	3 827	3 916	2,3	
• Formation aéronautique	66 563	78 024	17,2	67 859	71 034	4,7	1 200
Section des opérations courantes	63 073	74 824	18,6	64 269	67 034	4,3	
Section des opérations en capital	3 490	3 200	- 8,3	3 590	4 000	11,4	1 200
Totaux pour la section des opérations courantes, hors résultats d'exploitation	1 522 764	1 638 441	5,5	1 538 882	1 600 786	4	4 650
Totaux pour la section des opérations en capital, hors variations du fonds de roulement	300 720	316 501	5,2	289 959	276 179	- 4,7	14 450

Source : projet annuel de performances.

• Programme 1. « Soutien aux prestations de l'aviation civile »

Ce programme regroupe l'ensemble des « fonctions support » de la mission. Il vise à rendre un service de ressources humaines au meilleur coût, à maîtriser l'équilibre recettes/dépenses et l'endettement du budget annexe et à s'assurer du recouvrement de ses recettes. Alors que les autres programmes de la mission sont essentiellement tournés vers les usagers extérieurs, il assure, au profit des services relevant du budget annexe, une triple fonction, de direction, de pilotage des politiques et de gestion des ressources correspondant à trois actions : les ressources humaines et le management, les affaires financières et la logistique.

Ce programme comprend 1 322 agents, en majorité titulaires de corps administratifs ou d'encadrement. Il fait l'objet, comme en 2007, d'une réduction sensible d'effectifs dans le domaine des ressources humaines (suppression de 28 postes administratifs), en application de l'objectif de réduction des effectifs affectés aux ressources humaines à 4,5 % des effectifs totaux de la DGAC d'ici trois ans.

La masse salariale du programme devrait s'élever en 2008 à 92,89 millions d'euros au lieu de 89,01 millions d'euros en 2007.

Le programme enregistre un mouvement de stagnation : + 0,8 % pour les autorisations d'engagement, - 1,69 % pour les crédits de paiement.

• Programme 2. « Navigation aérienne »

Le programme « Navigation aérienne » regroupe les activités de la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA), chargée de fournir les services de la circulation aérienne et de communication, de navigation et de surveillance afférents, ainsi que les services d'information aéronautique, aux aéronefs évoluant en circulation aérienne générale dans l'espace aérien dont la gestion a été confiée à la France par l'OACI et sur les aéroports désignés par le ministre chargé de l'aviation civile.

L'objectif majeur est d'assurer la sécurité de la circulation aérienne dans un contexte de trafic croissant et d'attentes du public toujours plus grandes.

La DSNA doit également favoriser le développement du transport aérien et des aéroports nationaux, grâce à un réseau de routes aériennes conciliant les exigences environnementales et la satisfaction des besoins de capacité.

Les cinq objectifs du programme « navigation aérienne » sont de :

– garantir le niveau de sécurité, dans un contexte d'augmentation annuelle du trafic, de l'ordre de 3 % ;

– réduire la gêne sonore au voisinage des aéroports ;

- améliorer la ponctualité des vols, par le maintien à bas niveau du retard moyen par vol imputable au système de navigation aérienne français ;
- améliorer l'efficacité économique des services de navigation aérienne ;
- améliorer le taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par la redevance : à cette fin, un relèvement progressif des tarifs a été amorcé entre 2004 et 2006.

La DSNA rend service aux usagers, grâce à cinq centres en route de la navigation aérienne (CRNA) et aux organismes chargés du contrôle d'approche et d'aérodrome sur près de 90 aérodromes en métropole et outre-mer. Le programme correspond à cette prestation de services, séparée fonctionnellement des autorités nationales réglementaires et de surveillance. Le regroupement dans le programme, au sein même de la DSNA, des organismes des aéroports parisiens, de province et d'outre-mer, mais aussi des services techniques centraux et de l'information aéronautique se traduit également par une simplification des circuits financiers. Enfin, le programme couvre la formation des personnels techniques spécifiques nécessaires au prestataire de services.

Le programme « Navigation aérienne » comporte six actions, trois à caractère transversal (management et gestion outre-mer, formation initiale et continue), trois autres à caractère technique, reflétant les trois grands métiers de la navigation aérienne : le contrôle en route, le contrôle d'aérodrome et l'ingénierie technique.

Il comprend 8 475 agents, en majorité titulaires de corps techniques de l'aviation civile et connaîtra en 2008 une diminution de 38 postes. C'est le plus important de la DGAC en termes d'effectifs (2/3 de l'ensemble) et en masse salariale, qui devrait s'élever en 2008 à 761,28 millions d'euros, au lieu de 722,96 millions d'euros en 2007. Ce programme correspond à la mission principale et historique de la DGAC, le contrôle aérien.

Le programme « navigation aérienne » retrace par ailleurs les crédits versés à des organismes extérieurs : 238,2 millions d'euros sont prévus en 2008, pour financer les organismes extérieurs qui rendent des services à la DSNA (principalement « Aéroports de Paris » et « Météo France »). **Les dotations du programme 2 enregistrent une évolution positive en 2008 : + 6,6 % en autorisations d'engagement, + 4,1 % en crédits de paiement.**

• Programme 3. « Surveillance et certification »

Ce programme retrace les actions exercées par la DGAC, pour s'assurer du respect des dispositions législatives et réglementaires applicables dans les domaines de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement. Son objet est ainsi de développer une politique de contrôle technique de l'ensemble des acteurs de l'aviation civile, par le biais d'audits, d'agrèments d'entreprises, de contrôles

d'aptitude des personnels, ou de caractéristiques techniques et physiques, pour approuver des matériels, des systèmes, des infrastructures ou des procédures. La nouvelle organisation de la DGAC distingue clairement les actions de contrôle, de l'élaboration des référentiels réglementaires, d'une part et des éventuelles fonctions d'opérateur, d'autre part.

La mise en place d'un financement par redevances a contribué à renforcer la nécessité de justifier auprès des assujettis que les prestations de contrôle technique sont rendues dans les meilleures conditions, au meilleur coût et en toute transparence. L'accent est donc mis sur la qualité des méthodes de contrôle et sur la compétence des personnels, pour parvenir à une pleine reconnaissance en tant qu'autorité de contrôle par les organismes internationaux, par les autorités des pays tiers et par l'ensemble des assujettis aux contrôles français.

Dans ce cadre, le premier objectif est la démonstration qu'une organisation efficace des contrôles améliore la conformité des assujettis français aux règlements français, européens et internationaux. Le deuxième objectif à atteindre est la disponibilité de l'autorité de contrôle pour intervenir, dans les limites fixées par les conventions internationales, auprès d'exploitants étrangers pour l'intérêt de passagers français.

Le programme « Surveillance et certification » comprend 840 agents. Il est le seul programme de la DGAC qui bénéficie d'un renforcement de ses moyens humains (9 créations de postes), la masse salariale du programme devant, par ailleurs, s'élever à 69,73 millions d'euros au lieu de 66,21 millions d'euros en 2007.

• Programme 4. « Formation aéronautique »

Ce programme qui comporte deux actions, la formation aux métiers de l'aviation civile et la formation pratique au pilotage, retrace les activités de formation aux métiers de l'aéronautique dont la DGAC a la charge et qui sont mises en œuvre par l'École nationale de l'aviation civile (ENAC), établissement public à caractère administratif et par le Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA), service à compétence nationale de la DGAC.

Ces formations, aux métiers de l'aviation civile (action n° 1) délivrées par l'ENAC et aux techniques du pilotage de ligne, délivrées par le SEFA (action n° 2) contribuent au maintien d'un haut niveau de sécurité du transport aérien français et au rayonnement de notre industrie aéronautique.

Le maintien d'un haut niveau de sécurité passe en premier lieu par la compétence professionnelle des personnels pilotes et contrôleurs aériens. Pour maintenir tout au long de leur carrière leur niveau de compétence, ceux-ci doivent bénéficier d'une formation initiale exigeante. Les autres acteurs de la chaîne de sécurité que sont les ingénieurs, les électroniciens et les techniciens contribuent eux aussi aux performances et à la sécurité du système.

Le rayonnement de l'industrie aéronautique française nécessite que la vente des matériels et produits aéronautiques soit accompagnée de la formation de leurs utilisateurs. Ces actions concernent les pilotes, à l'appui de la vente d'avions, les contrôleurs et électroniciens, à l'appui de la vente de systèmes de contrôle aérien et les ingénieurs et techniciens, à l'appui du développement des autorités et opérateurs de navigation aérienne d'autres pays.

La formation des contrôleurs aériens et des pilotes obéit à des normes internationales de sécurité se traduisant par la délivrance de licences qui doivent être renouvelées périodiquement. Depuis quelques années pour les pilotes, à partir de 2005 pour les contrôleurs, ces licences font l'objet de directives européennes.

Le programme « Formation aéronautique » comprend 630 agents, répartis entre titulaires de corps administratifs ou techniques de l'aviation civile, personnels navigants contractuels (principalement pilotes d'avions instructeurs au SEFA) et ouvriers d'État (notamment chargés de la maintenance avions au SEFA). Les effectifs du programme sont globalement stabilisés, à l'exception de la baisse des effectifs ouvriers du SEFA. La masse salariale du programme « Formation aéronautique » devrait s'élever en 2008 à 48,43 millions d'euros (au lieu de 46,75 millions d'euros en 2007).

Ce programme enregistre une évolution positive de ses dotations (78 millions d'euros en autorisations d'engagement au lieu de 66,5 millions d'euros, soit + 17,2 % par rapport à 2007 et 71 millions d'euros en crédits de paiement au lieu de 67,8 millions d'euros, soit + 4,7 % par rapport à 2007).

Toutefois, on ne peut que regretter que les recommandations du comité interministériel d'audit des programmes concernant le programme « Formation aéronautique » n'aient pas été suivies, ce programme ne réunissant pas actuellement l'ensemble des crédits de la formation aéronautique, également contenus dans les programmes « Surveillance et certification » et surtout « Navigation aérienne ». Le rapporteur insiste, par ailleurs, sur la nécessité de poursuivre vigoureusement l'effort financier en faveur de la formation, effort qui a pu parfois paraître incertain dans le passé.

II.— L'ÉVOLUTION DU TRAFIC ET DE LA RÉGLEMENTATION DANS LE SECTEUR AÉRIEN

Sous cette rubrique, le rapporteur retiendra trois points, significatifs de la « bonne marche des affaires » :

- l'essor général du trafic aérien ;
- la mise en œuvre du nouveau statut juridique des aéroports ;
- le développement des compagnies « low cost ».

A.— L'ESSOR DU TRAFIC AÉRIEN

1. La bonne conjoncture mondiale

Le transport aérien mondial, selon les données statistiques fournies par les organisations internationales, a probablement surmonté le choc des événements du 11 septembre 2001 et des différentes crises qui ont suivi. Avec un taux de croissance en 2006 estimé à 6,4 % en passagers-kilomètres-transportés (soit 3 941 milliards pour les seuls services réguliers), venant après des hausses de 15,3 % en 2004 et 7,9 % en 2005, le trafic total, selon l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), a conservé ainsi un dynamisme solide, malgré la hausse importante du prix du pétrole. Le trafic de fret aérien régulier a connu, lui aussi, une évolution favorable (+5 % en tonnes-kilomètres-transportées).

Le trafic international a été le plus porteur pour les passagers (+8,1 %) alors que la croissance n'atteignait que +3,7 % pour les services intérieurs.

On constate que le trafic passagers de 2006, exprimé en passagers-kilomètres-transportés et, ce point est remarquable, a dépassé d'environ 27 % le niveau atteint en l'an 2000.

Autre indicateur significatif de ce dynamisme, les compagnies membres de l'Association of European Airlines (AEA) ont enregistré en 2006 une progression de 5,4 % de leur trafic de passagers total régulier par rapport à 2005, pour atteindre 737 milliards de passagers-kilomètres-transportés. Ce trafic a concerné 343 millions de passagers, soit une progression de 4,4 % par rapport à 2005, avec un coefficient de remplissage moyen en progression (76,5 % au lieu de 75,9 % l'année précédente). Leur trafic de fret témoigne, lui aussi, d'une bonne tenue en 2006, avec une progression de 2,4 %.

Les premiers résultats de l'année 2007 témoignent, de la même façon, d'une nouvelle progression du trafic international de passagers (+6,3 % au premier semestre, selon l'IATA, l'Association internationale du transport aérien). La progression a été soutenue dans toutes les zones, sauf en Amérique latine (+0,7 %). La croissance a été de 5,2 % en Amérique du Nord, 4,9 % en Europe,

6 % en Asie-Pacifique et 17,8 % au Moyen-Orient. S'agissant de l'activité fret, la progression du trafic des compagnies membres de l'IATA a été forte également (+11,7 %), du fait, là aussi, d'une forte demande du Moyen-Orient.

Les compagnies européennes membres de l'Association of European Airlines (AEA) enregistrent, quant à elles, une hausse de 3,6 % de leur trafic de passagers sur le premier semestre de l'année 2007. Le coefficient de remplissage s'établit à 75,8 %, en hausse de 0,5 point par rapport à l'année précédente. Pour le fret aérien, les compagnies européennes ont enregistré, lors du premier semestre 2007, une augmentation de leur trafic de 1,9 % par rapport à la période correspondante de 2006.

Notons enfin que les compagnies américaines membres de l'Air Transport Association (ATA) n'enregistrent, dans le même temps, qu'une augmentation de leur trafic de passagers de 1,8 %. Le coefficient de remplissage pour l'ensemble de leur réseau a augmenté de 0,4 point, atteignant 79,4 % sur la période considérée.

2. Une croissance dont profite la France

En France, le trafic aérien a conservé en 2006 le mouvement de croissance qu'il avait connu en 2004 puis en 2005. Le nombre de passagers transportés est passé ainsi de 112,1 à 118,4 millions (+5,6 % de croissance). La poursuite de la reprise s'explique par le dynamisme du trafic international en hausse de 6,9 % en 2006 par rapport à l'année précédente. Trois destinations ont été particulièrement porteuses : le Moyen-Orient, l'Extrême-Orient hors Japon et l'Union européenne. La très forte croissance des compagnies à bas coûts étrangères observée entre 2000 et 2004 s'est poursuivie en 2006, où celles-ci ont transporté 14,1 millions de passagers, soit 31 % de hausse par rapport à 2005.

Le trafic du réseau intérieur métropolitain a poursuivi en 2006 sa progression (+2,2 %), grâce notamment au rattrapage constaté sur les liaisons transversales métropolitaines (+4,7 %), mais il reste globalement inférieur à ce qu'il était en 2000. En revanche, le trafic métropole – DOM régresse à nouveau légèrement en 2006 (-3,4 % après -1,7 % en 2005). La liaison avec La Réunion a subi une baisse importante (-16,7 %), en raison notamment de l'épidémie de chikungunya, les trafics vers la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane ayant en revanche augmenté (+1,5 %, +2,7 % et 4,2 %).

Au début de 2007, cette croissance du trafic aérien français s'est poursuivie, le trafic des six premiers mois dépassant de près de 6 % le niveau de 2006, soit une progression identique à celle du premier semestre de 2006. L'évolution est cependant très contrastée : le trafic international affiche une hausse de 7,3 %, qui profite majoritairement au pavillon étranger : le trafic du pavillon français ne progresse que de 3 % à l'international, tandis que celui du pavillon étranger augmente de 9,9 %. Le trafic intérieur métropolitain stagne presque au premier semestre 2007 (+0,9 %) ; les liaisons transversales enregistrent une croissance de 4,7 %, alors que les liaisons radiales régressent de 0,3 %.

3. Des prévisions favorables pour 2007 et 2008

Les acteurs du transport aérien gardent une vision positive de l'évolution du marché aérien à moyen et long terme et font valoir les nombreux éléments porteurs : croissance économique, échanges internationaux, besoin de mobilité. Ils restent conscients néanmoins de la fragilité du secteur, n'occultant pas le rôle que peuvent toujours avoir des événements particuliers, tels que des conflits, les conditions sanitaires ou les variations du prix du pétrole sur le plus court terme.

L'IATA prévoyait, en octobre 2006, une croissance du trafic régulier de passagers en moyenne annuelle de 4,39 % entre 2006 et 2010.

L'OACI retient l'hypothèse d'une croissance mondiale du trafic aérien en termes de passagers-kilomètres-transportés de 5,8 % en 2007 et 5,6 % en 2008.

Eurocontrol prévoit une croissance moyenne de 4,9 % en 2007 et de 4,8 % en 2008 en termes de mouvements sur les aéroports français, soit une hausse légèrement supérieure à celle des autres pays européens. Il faut y ajouter au moins un point de croissance, compte tenu de l'augmentation de l'empont moyen, pour obtenir l'évolution correspondante en termes de passagers.

Pour 2007 en France, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) prévoit, quant à elle, une croissance de l'ordre de 5,5 % et 5 % pour l'ensemble du trafic passagers de la France, avec une hausse importante du trafic international (7,7 % pour le trafic intra-communautaire et 5,5 % pour le trafic extra-communautaire) et une croissance faible du trafic intérieur (+1,3 %), suite notamment à la mise en service du TGV-Est en juin.

Pour 2008, enfin, la DGAC retient une hypothèse d'augmentation du trafic de passagers de la France de 4,8 % avec une hausse importante du trafic international (+6,3 % pour le trafic à l'intérieur de l'Union européenne et +6 % pour le trafic extracommunautaire) et une croissance faible du trafic intérieur (+0,5 %).

4. La bonne santé des compagnies aériennes françaises

Le groupe Air France-KLM a connu une situation tout à fait favorable au cours de l'exercice 2006-2007 (allant du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007) ; le trafic du groupe a atteint ainsi 189 milliards de passagers-kilomètres-transportés, soit une progression par rapport à 2005-2006 de 5,4 %, l'offre du groupe en sièges-kilomètres-offerts augmentant de 4,4 %. Le coefficient de remplissage du groupe s'est établi à 81,4 %, en hausse de 0,8 point ; sur cet exercice, le groupe Air France-KLM a transporté 73,5 millions de passagers, enregistrant une hausse de 5 % par rapport à l'exercice précédent.

Le chiffre d'affaires consolidé d'Air France-KLM s'est élevé enfin à 23 milliards d'euros, en hausse de 7,6 % par rapport à 2005-2006.

On note, de la même façon, qu'au cours du premier trimestre de l'exercice 2007-2008, le trafic passagers du groupe Air France-KLM a enregistré une hausse de 4 % par rapport à la même période de l'exercice précédent. Le chiffre d'affaires consolidé du groupe s'établit à 5,9 milliards d'euros, soit une progression de 2,5 %.

L'activité réalisée par le groupe Air France-KLM lui donne une place importante parmi les compagnies européennes. À la fin de l'année 2006, sa part de marché représentait ainsi 27,1 % du trafic total réalisé par les compagnies membres de l'Association of European Airlines (AEA).

Sur l'exercice 2006-2007, l'offre long courrier du groupe a progressé de 4,4 %, le réseau Amérique de 4,1 %, l'Afrique de 6 %, le Moyen-Orient de 6,8 %, l'Asie de 7,9 %. Les résultats vers le réseau Caraïbes-Océan Indien, encore marqué par la crise sanitaire qui a frappé la zone de l'Océan Indien au début de 2006, enregistrent en revanche une baisse de 2,1 %.

Pour l'Europe et notamment la France, le trafic du groupe a augmenté, toujours sur l'exercice 2006-2007, de 5,2 % ; les liaisons sont exploitées par Air France et KLM, mais également par leurs filiales régionales respectives.

Si Air France-KLM peut afficher et, c'est heureux, une bonne santé financière, la situation des autres compagnies françaises a connu des évolutions contrastées.

« Air Austral » et « Corsair » qui exploitent des liaisons entre La Réunion et la métropole, notamment depuis le début de 2007, au départ de la province et « Air Caraïbes » qui relie Orly à la Martinique et la Guadeloupe, ont mis en œuvre un développement de leur flotte et de leurs dessertes.

L'année 2006 a été marquée cependant pour les compagnies desservant l'Outre-mer par une baisse importante de passagers à destination de La Réunion, suite à la crise sanitaire liée à l'épidémie de chikungunya qui a touché l'Océan Indien.

S'agissant des compagnies régionales, on observe que le transport aérien reste très concentré depuis la disparition de grandes compagnies comme « Air Lib » ou « Air Littoral ». Les transporteurs régionaux se positionnent souvent sur des liaisons subventionnées par l'État et les collectivités locales (« Hex'air » et « Finist'air ») ou sur des liaisons courts-courriers exploitées au moyen de modules de moins de 20 sièges (« Twin Jet »).

Enfin, les principales compagnies charters françaises (« Blue Line », « Air Méditerranée », « Aigle Azur ») ont connu une bonne rentabilité en 2006, après un exercice 2005 difficile, consécutif à l'augmentation des prix du carburant.

B.— L'ÉVOLUTION DU STATUT JURIDIQUE DES AÉROPORTS

Sous cette rubrique, le rapporteur propose d'analyser successivement les suites du processus de décentralisation des aéroports puis celui de leur réforme toutes deux intervenues depuis 2004.

Rappelons, qu'en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les aéroports civils d'intérêt régional ou local appartenant à l'État ont été transférés aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

150 aéroports sur les 182 aéroports civils dont l'État est propriétaire en métropole et dans les départements d'outre-mer ont été concernés par ce transfert ; ils correspondent ainsi à 6,2 % du trafic total des aéroports français, ayant accueilli 9,2 millions de passagers en 2006. Seuls les aéroports à vocation nationale ou internationale ont été exclus de ce processus de décentralisation.

La décentralisation a porté 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 des biens des aérodromes, exception faite des seuls biens nécessaires aux missions de l'État en matière de sécurité de la circulation aérienne, de sécurité civile et défense nationale. Les collectivités bénéficiaires d'un transfert sont devenues pleinement compétentes pour définir la stratégie de développement de leur aéroport et l'État n'a plus vocation à intervenir sur les choix d'opportunité concernant leur aménagement et leur gestion. Il continue d'être seul compétent pour la fixation des normes en matière de sécurité et de sûreté et le contrôle de leur application ainsi que pour la prestation des services de contrôle aérien.

Chaque transfert a été formalisé par une convention conclue entre l'État et la collectivité bénéficiaire. Les opérations de transfert, qui sont apparues parfois complexes ont été achevées le 1^{er} mars 2007.

La loi n'avait pas fixé de collectivité bénéficiaire ; 19 aéroports, les plus importants en termes de trafic, ont été transférés aux régions et à leurs groupements, 29 à des départements, 61 à des groupements de communes et 41 à des communes.

Le rapporteur doit observer que le processus de décentralisation qui a été mené souffre aujourd'hui de multiples imperfections, les dotations qui ont été versées aux aéroports étant parfois loin de couvrir leurs frais.

La loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports a, par ailleurs, transformé « Aéroports de Paris » (ADP) en société anonyme ; l'ouverture du capital de l'entreprise a été autorisée par décret du 22 mai 2006. Cette loi a prévu un nouveau mode de gestion des grands aéroports régionaux, les concessions étant transférées à des sociétés privées, réforme aujourd'hui largement appliquée. La loi du 20 avril 2005 a enfin modifié les règles s'appliquant à la tarification des

services publics aéroportuaires ainsi que les procédures de régulation par l'État des plus grands aéroports.

Ces réformes auxquelles Mme Odile Saugues, qui était alors rapporteure du budget des transports aériens, n'était pas favorable ont été à ce jour largement mises en œuvre.

C.— LE DÉVELOPPEMENT DES COMPAGNIES « LOW COST »

Les compagnies à bas coûts, « low cost », ont connu un essor très important depuis le milieu des années 90 en France et, plus largement, en Europe. Rappelons que l'on regroupe sous ce vocable, des compagnies aériennes réunissant plusieurs caractéristiques touchant à leur mode d'exploitation et aux services qu'elles proposent à leurs passagers et qui leur permettent de pratiquer des tarifs attractifs : homogénéité de la flotte, forte utilisation des avions, liaison point à point sans correspondance, utilisation d'aéroports secondaires, non attribution de sièges, restrictions pour les bagages, classe unique, service à bord payant, système de réservations fondé très largement sur le site Internet de la compagnie.

Le modèle économique de ces compagnies répond non seulement à une forte demande de déplacement des personnes pour motif touristique et personnel, mais également, à celle de passagers se déplaçant pour motif professionnel qui, pour des vols d'une durée relativement courte, sont plus sensibles aux tarifs proposés qu'à la qualité de service du transport.

Le trafic des compagnies « low cost » touchant la France, où elles sont présentes depuis 1996 a ainsi rapidement augmenté au cours des dernières années, passant entre 2002 et 2006 de 5,2 à 16,3 millions de passagers, la priorité étant donnée par ces compagnies au trafic international sur le trafic intérieur à la métropole, où leur part stagne d'ailleurs depuis 2003.

Au troisième trimestre de 2007, 36 compagnies « low cost » fréquentaient l'espace aérien français, desservant 378 liaisons. « Easyjet » domine le marché français (40 % environ), « Ryanair » en détenant 29 %, mais exploitant 72 lignes avec le lancement récent de dessertes au départ de Marseille, au lieu de 67 pour « Easyjet ».

L'essor de ces compagnies a d'abord largement concerné les régions françaises, leur activité sur les deux grands aéroports parisiens s'étant développée plus récemment, à partir de 2003. En 2006, plus de 34 aéroports étaient desservis par des transporteurs « à bas coûts », Nice en étant le principal et accueillant, à la mi-2007, 17 compagnies « à bas coûts » desservant près de 40 destinations. Les aéroports de Beauvais, Carcassonne et Bergerac réalisaient, quant à eux, en 2006, la quasi totalité de leur activité avec les « low cost ».

Le rapporteur n'est pas favorable à un développement significatif de la présence de ces compagnies sur le marché français, où elles ne représentent actuellement que 17 % des sièges offerts.

Si leur tarification attractive rend possible et plus encore rendra possible dans les années qui viennent, un développement du trafic aérien et notamment du tourisme, les compagnies « low cost » présentent d'incontestables limites. Nombre d'entre elles ont, d'ailleurs, disparu, parce qu'elles pratiquaient des tarifs bas, sans avoir adopté la structure de coûts correspondante.

Le souci de prix bas, la pression de la concurrence conduisent trop souvent à un nivellement par le bas des règles sociales, qui est aussi une menace pour la sécurité, comme l'a montré une étude de l'*European Cockpit Association* de juin 2006. Ils peuvent conduire, ils ont déjà conduit les compagnies, à se désengager de liaisons peu rentables, mais essentielles en termes d'aménagement du territoire. Ils peuvent conduire, ils conduisent parfois enfin, à un respect insuffisant des exigences environnementales.

Le développement des compagnies « low cost » qui est une réalité, celle que l'on vient d'analyser, est emblématique ainsi de la situation actuelle : la « bonne marche » des affaires et, parfois, le triomphe du « tout libéral », peuvent conduire à des reculs inacceptables en termes de respect des données sociales, de celles de l'aménagement du territoire, de l'environnement ou de la sécurité. Le rapporteur suggère que soit constituée au sein de l'Assemblée nationale une mission d'analyse sur cette question.

III.— LA PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT : UNE OBLIGATION INCONTOURNABLE, MAIS BEAUCOUP RESTE À FAIRE

- Il est admis que le transport aérien ne réalise aujourd'hui probablement que 2 % du total des émissions de gaz à effet de serre, mais qu'il doit prendre impérativement sa part aussi dans la lutte pour la préservation de l'environnement.

La Commission européenne a, dans sa communication du 27 septembre 2005 relative à la réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique, suggéré l'inclusion du transport aérien dans le système européen d'échanges de droits d'émission de dioxyde de carbone. Ce dispositif issu du protocole de Kyoto entrerait en service en 2011 pour les vols intra-européens et serait étendu aux vols internationaux, en provenance ou à destination de l'Europe, à partir de 2012.

Cette suggestion, qui a ensuite inspiré la proposition de directive de la Commission du 20 décembre 2006, s'est heurtée à l'opposition des organisations internationales d'aviation civile, qui estiment que l'Union européenne ne peut imposer un tel dispositif aux compagnies étrangères.

Elle a toujours le soutien de la France, qui considère que l'Europe doit donner l'exemple, en maîtrisant la croissance de ces émissions sur son territoire. La France est favorable ainsi à l'inclusion des émissions de gaz carbonique des vols internes à l'Union dans le système européen d'échange de quotas d'émission.

Le Gouvernement français considère également que l'Europe doit collaborer avec ses principaux partenaires, dans le but d'obtenir des résultats significatifs à l'échelle de la planète et proposer une stratégie globale de réduction de l'impact de l'aviation sur le climat reposant sur quatre grands axes :

- la participation de l'aviation aux échanges de quotas d'émission, pour réduire l'impact des émissions de gaz carbonique, la France proposant, dans un premier temps, un système de permis d'émission appliqué aux vols intra-communautaires ;

- l'émission de nouvelles normes internationales pour réduire les autres émissions de l'aviation qui contribuent à l'effet de serre ;

- le renforcement de la coopération internationale pour le développement de technologies nouvelles ;

- la négociation d'accords avec les différents acteurs du transport aérien sur un ensemble d'actions permettant de réduire l'impact de l'aviation sur le climat.

Le « Grenelle de l'environnement », qui, à l'automne 2007, a réuni de nombreuses parties prenantes, a, s'agissant du transport aérien, retenu trois objectifs importants :

- les émissions de CO₂ doivent être réduites de 20 % d'ici à 2012 et de 40 % d'ici à 2020 ;

- le transport aérien doit rejoindre le système européen d'échanges des permis d'émission ;

- une taxe spécifique sur les vols intérieurs pourra être étudiée, quand il existe une alternative ferroviaire.

• Ce sont là de réelles avancées, mais le rapporteur veut insister sur un point faible de la politique suivie depuis plusieurs années en matière environnementale, le contrôle des nuisances sonores aéroportuaires.

La lutte contre le bruit au voisinage des aéroports repose essentiellement sur trois lois : la loi du 11 juillet 1985 qui, à titre préventif, institue les plans d'exposition au bruit (PEB) et limite l'urbanisation au voisinage des aérodromes ; la loi du 31 décembre 1992 qui, à titre cette fois curatif, organise un dispositif d'aide aux riverains et institue les plans de gêne sonore (PGS) et enfin la loi 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).

Il faut noter également, qu'une réglementation particulière a été mise en place sur certains aérodromes, en vue de minimiser les nuisances sonores. Pour les aéroports enregistrant le trafic le plus important, des décisions importantes sont intervenues au cours des dernières années : limitation du trafic nocturne et du nombre annuel des mouvements, retrait programmé, total ou partiel, des avions les plus bruyants, interdiction des essais moteurs la nuit, obligation de suivre des procédures à moindre bruit.

Certes, dans le cadre une fois encore du « Grenelle de l'environnement », l'objectif d'une réduction de 40 % des nuisances sonores aériennes en douze ans a été retenu.

Certes, la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) prélevée depuis le 1^{er} janvier 2005 permet, étant une taxe affectée, le financement d'aides à l'insonorisation des logements des riverains des aérodromes majeurs. Sa mise en place a d'ailleurs permis d'accélérer les programmes d'insonorisation des habitations et des bâtiments publics construits au voisinage des aéroports. La gestion des aides est confiée aux exploitants des aérodromes concernés. Les recettes de la TNSA ont sensiblement évolué depuis 2005 et devraient atteindre 53 millions d'euros à la fin de 2007.

Pourtant, les difficultés éprouvées par les riverains des plates-formes aéroportuaires restent et pourraient rester lourdes, notamment autour de Roissy-Charles-de-Gaulle. Le rapporteur fait remarquer que, dans ses rapports annuels d'activité, l'Agence de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, l'ACNUSA, indique régulièrement que ses recommandations sont insuffisamment suivies d'effets.

Le rapporteur déplore qu'il puisse être dit que cette question des nuisances sonores aéroportuaires ne serait pas très grave, au motif qu'elle ne concernerait que quelques milliers de riverains d'aéroports. Il s'agit d'une question d'environnement essentielle, mettant en jeu la justice et la solidarité entre Français. À tout le moins, l'ensemble des parlementaires pourraient s'accorder pour limiter deux phénomènes préoccupants : le maintien des vols entre cinq heures et sept heures du matin, le développement des survols d'habitations à trop basse altitude.

IV.— LA SÉCURITÉ AÉRIENNE : UNE EXIGENCE FORTE, MAL PRISE EN COMPTE

Le rapporteur propose de rappeler les mesures souvent complexes retenues en matière de sécurité aérienne, avant d'en souligner les limites.

Pour mesurer l'impact de la politique suivie dans l'important domaine de la sécurité aérienne, il nous faut partir des propositions formulées en juillet 2004 par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la sécurité du transport aérien de voyageurs présidée par Madame Odile Saugues. La plupart des 40 propositions contenues dans ce rapport ont été et, c'est heureux, mises en œuvre, notamment celles qui pouvaient l'être au plan national. Celles qui concernaient plus spécialement l'Union européenne ou l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ont été promues par la France : il ne peut y avoir de fait d'amélioration durable du niveau de sécurité dans le monde, sans la solidarité et l'action conjointe des États.

L'accident survenu à Charm-el-Cheikh en janvier 2004, puis la série d'accidents de l'été 2005, tout particulièrement la tragédie du 16 août 2005 au Venezuela, ont encore renforcé les préoccupations de la sécurité des vols.

Dans le cadre d'un plan d'action arrêté à la fin août 2005, la France a fait parvenir aux instances européennes, le 10 novembre 2005, un mémorandum pour le renforcement de la sécurité aérienne, mémorandum qui a servi de base à une action déterminée de notre pays et des instances européennes auprès de l'OACI à l'occasion de la Conférence sur la sécurité aérienne qui avait réuni les directeurs généraux de l'aviation civile du monde entier à Montréal du 20 au 22 mars 2006.

• L'action au plan national

Le plan d'action gouvernemental de 2005 comportait trois grandes initiatives : augmentation des moyens affectés aux contrôles techniques effectués sur les compagnies aériennes étrangères, lorsqu'elles font escale en France ; création intervenue au début de l'année 2006, d'un observatoire des compagnies aériennes ; mesures d'information des citoyens sur la sécurité aérienne permettant d'augmenter la transparence des actions menées.

Dès août 2005, la France a interdit l'accès de ses aéroports à certaines compagnies dont elle estimait qu'elles ne respectaient pas les règles minimales de sécurité. Cette approche a été par la suite reprise au plan communautaire, avec la création d'une « liste noire » des entreprises de transport aérien d'États tiers frappées d'interdiction ou de restriction de desserte des aéroports de la Communauté, prévue par le règlement n° 2111/2005 du Parlement et du Conseil européens.

La procédure d'autorisation des compagnies extracommunautaires a, par ailleurs, été renforcée. Depuis le 15 avril 2006 pour le transport non régulier de passagers et, à compter du 15 octobre 2006 pour le transport non régulier de fret,

les transporteurs extracommunautaires n'ayant jamais, ou pas récemment, desservi la France sont tenus de remplir un questionnaire technique relatif aux méthodes d'exploitation, d'entretien de leurs avions et de formation de leurs équipages. L'exigence de ce questionnaire technique sera ensuite appliquée au transport régulier.

Les obligations existantes ont été étendues par la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, à la notification des événements de sécurité de l'aviation civile et aux inspections au sol des aéronefs des États tiers. Ce texte prévoit également la publication des suites données par la France aux recommandations faites par les organismes d'enquête sur les accidents, publication mise en œuvre le 24 février 2007.

Dans le domaine de la sécurité aéroportuaire, le cadre juridique national pour la délivrance du certificat de sécurité aéroportuaire a été défini en 2005 et 2006, par l'ordonnance du 28 juillet 2005 relative à la sûreté des vols et à la sécurité de l'exploitation des aérodromes, le décret du 10 juillet 2006 relatif au certificat de sécurité aéroportuaire, modifiant le code de l'aviation civile et deux arrêtés de la même date. Ces certificats ont été obtenus par les exploitants des 11 aérodromes de plus de 1 000 000 de passagers annuels en métropole et outre-mer, dès avant le 1^{er} janvier 2007. La certification des 9 aérodromes supplémentaires de plus de 750 000 passagers annuels est en cours. Il est prévu d'abaisser ce seuil de trafic à environ 300 000 passagers d'ici à la fin de l'année, les certificats devant être obtenus par les exploitants dans les 18 mois suivants, au maximum.

En outre, le décret du 25 mars 2007 a prévu un ensemble d'exigences relatives à la prévention du péril animalier sur les aérodromes, conformément à des règles récentes de l'OACI. Par ce même décret, les normes relatives au service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA) ont été étendues outre-mer.

Pour les personnels aéronautiques, divers arrêtés ont été pris depuis le début de l'année 2007, prévoyant la création d'une qualification d'agent rendant le service d'information de vol sur un aérodrome (AFIS), qui remplace l'exigence d'agrément antérieure, la mise à jour des exigences de compétences linguistiques pour les personnels de conduite des aéronefs et enfin la création d'une licence de pilote en équipage multiple ainsi que la formation initiale à la sécurité des personnels navigants commerciaux.

Dans le domaine de l'exploitation des aéronefs enfin, un arrêté fixant des limites minimales de temps de repos dans le transport aérien régional a été publié le 15 mai 2007, pour application à compter de l'automne 2007.

- Les mesures prises au niveau communautaire

Les instances communautaires conduisent elles aussi une politique élaborée en matière de sécurité aérienne.

On mentionnera principalement sur ce point le règlement n° 3922/91 du Conseil relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile, pour permettre d'établir des règles harmonisées en matière de conception, de construction, d'exploitation et de maintenance des aéronefs ainsi que pour les personnels et les organisations assurant l'exécution de ces règles.

Les institutions européennes ont défini des règles communes pour les conditions d'exploitation des compagnies aériennes communautaires fondées sur la norme JAR (Joint Aviation Requirement).

Par ailleurs, l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), instituée par le règlement 1592/2002, dispose d'une compétence en matière de certification et d'entretien des aéronefs, d'agrément des organismes de production, de certification des organismes de maintenance et des personnels chargés de celle-ci.

Une proposition de la Commission européenne, toujours en discussion, prévoit d'étendre les règles communes et donc les compétences de l'AESA aux opérations aériennes, aux licences de pilotes et à la surveillance des exploitants d'aéronefs de pays tiers.

- *Les mesures prises au niveau de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)*

Au cours des dernières années, l'Organisation de l'aviation civile internationale a développé considérablement sa politique de sécurité aérienne.

Elle a ainsi lancé, le 1^{er} janvier 1999, le « programme universel d'audits de supervision de la sécurité » (USOAP) qui permet de vérifier la capacité des États à appliquer eux-mêmes et à superviser l'application des normes, obligatoires, ainsi que des recommandations, facultatives, des annexes à la convention de Chicago.

La première phase du programme a porté sur les licences des personnels, l'exploitation ainsi que la navigabilité des aéronefs. 181 États contractants de l'OACI ont été « audités » à cette occasion.

L'OACI a décidé ensuite, en mars 2004, d'étendre la démarche à l'ensemble des domaines liés à la sécurité, en mettant l'accent sur la capacité générale de surveillance des États. Ce nouveau programme a été lancé en 2005, la France devant elle-même être « auditée » en 2008.

La conférence de l'OACI sur la sécurité de l'aviation, qui s'est tenue en mars 2007, a décidé de programmer une plus large diffusion des résultats des « audits » de supervision de la sécurité réalisés par l'Organisation mondiale. Les résultats de « l'audit » d'un État, déjà communiqués à tous les autres États, pourront désormais être diffusés sur le site Internet public de l'OACI, si l'État concerné donne son accord, en toute hypothèse avant mars 2008, ce qu'ont fait 70 États dont la France.

La conférence de mars 2007 a également convenu d'étudier la création d'un groupe d'inspecteurs internationaux chargés d'assister les États qui ne disposent pas de moyens suffisants.

Un « audit complet » de la France par l'OACI est prévu au 1^{er} semestre 2008.

La mise à jour des annexes à la convention de l'OACI se poursuit, par ailleurs, comme une tâche permanente de l'organisation, pour tous les domaines qu'elle couvre.

L'OACI promeut enfin de plus en plus l'objectif d'une mise en œuvre généralisée de systèmes de gestion de la sécurité par les opérateurs, qu'il s'agisse des exploitants commerciaux d'aéronefs, des prestataires de services de navigation aérienne ou des exploitants d'aérodromes. La modification des annexes concernées a été adoptée pour une mise en œuvre d'ici à 2009.

• Comme on le verra ci-dessous pour les actions en matière de sûreté aérienne, où existent de nombreux textes, ce n'est pas d'un défaut de réglementation que souffre la politique de sécurité aérienne.

Le rapporteur veut insister à cet égard à nouveau sur l'importance d'un outil de cette politique, le bureau d'enquêtes et d'analyses (BEA) pour la sécurité de l'aviation civile, chargé de conduire des enquêtes techniques en France et dans le monde, qui visent à déterminer les causes et les circonstances des accidents et incidents d'aviation, afin d'en tirer des recommandations en direction des constructeurs et des exploitants. Les moyens dévolus à cet organisme n'apparaissent pas, pour le rapporteur, à la hauteur des risques et des enjeux actuels et futurs du transport aérien, ce qui prive en définitive très sensiblement de crédibilité et d'efficacité la politique de sécurité aérienne.

Le BEA a mené des enquêtes importantes au cours des dernières années, suite aux accidents de transport aérien de Toronto puis de Maracaibo au Venezuela, en août 2005, où la totalité des passagers étaient de nationalité française, puis de Sotchi et Irkoutsk, en Russie en 2006. En mars 2006, le BEA informait les familles des victimes de l'accident survenu en janvier 2004 à Charmel-Cheikh, des conclusions de l'enquête internationale à laquelle il avait participé.

Le BEA apporte l'assistance technique de ses laboratoires à des pays qui, la sollicitent (États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni) et entretient, dans le cadre de l'application de la Convention de Chicago, des relations avec des pays tiers en amont d'accidents potentiels, sous la forme de participations à des conférences internationales ou des échanges d'expériences.

Il a su enfin mener une action d'enquête importante à la suite des accidents survenus sur l'aérodrome de Pau en janvier 2007 à un avion exploité par « Regional airlines », puis à un avion de la compagnie « Air Moorea » qui s'est abîmé en mer en août 2007, alors qu'il assurait le transport public de passagers entre Moorea et Tahiti.

Pourtant, les moyens financiers apportés au BEA demeurent inadaptés. Ils ne lui permettraient pas, selon le rapporteur, d'assumer la charge financière d'opérations lourdes, mettant en œuvre des moyens logistiques importants, à l'occasion de grandes catastrophes aériennes. Or, l'expérience des dernières années le montre, le BEA est de plus en plus conduit, par les engagements internationaux de la France, par le développement même du trafic aérien international, à conduire et à financer des opérations importantes à l'étranger.

V.— LA SÛRETÉ DANS LES AÉROPORTS : UNE CHARGE FINANCIÈRE CROISSANTE, DIFFICILE À GÉRER

Ces dernières années ont vu un renforcement considérable des mesures de sûreté, de lutte contre le terrorisme, dans les aéroports, à la suite principalement des attentats du 11 septembre 2001. Le cadre juridique qui les fonde a, par ailleurs, beaucoup évolué, tant au plan national qu'europpéen et international.

L'objectif général des mesures de sûreté dans les aéroports est de prévenir toute intervention illicite, principalement les détournements ou les destructions d'aéronefs, susceptibles de compromettre la sécurité des vols et des personnes. Ces mesures sont contrôlées par les services de l'État qui procèdent à l'agrément de certains opérateurs, au contrôle de la formation des personnels, des programmes de sûreté et de l'assurance qualité des opérateurs et qui prononcent des sanctions administratives.

Les mesures de sûreté visent à sécuriser les aéronefs, tout ce qui peut y être embarqué ainsi que certaines zones des aéroports, dites « zones réservées » qui ne sont pas accessibles au public.

Ces mesures concernent tout à la fois l'inspection des passagers et de leurs bagages de cabine, le contrôle des bagages de soute, celui de l'accès à des zones sensibles des aéroports, la sécurisation du fret et des biens embarqués à bord des avions.

Le rapporteur propose d'en dresser une liste récapitulative, afin de permettre une analyse précise de la politique de sûreté aéroportuaire.

Tous les aéroports sont aujourd'hui équipés d'appareils de contrôle pour l'inspection-filtrage des passagers, tous assurent la palpation de sécurité en continu par deux agents de sexe différent, d'un minimum de 20 % des passagers, l'ouverture de 20 % des bagages de cabine en moyenne, la vérification, pour chaque passager, au moment de l'enregistrement d'abord, puis de l'embarquement, de la concordance entre son document d'identité et le nom porté sur son billet d'avion et enfin, la stricte séparation des flux de passagers à l'arrivée et de ceux au départ.

Par ailleurs, afin de se conformer à une recommandation forte des instances internationales de l'aviation civile, les pouvoirs publics se sont engagés dans un programme pluriannuel de mise en œuvre sur les aéroports de dispositifs de détection d'explosifs permettant de contrôler tous les bagages de soute. Ceci concerne 48 aéroports dont le trafic annuel moyen dépasse 70 000 passagers. Mais, depuis 2003, tous les exploitants d'aéroports sont tenus de procéder à la mise en place des équipements de détection d'explosifs et d'en assurer l'exploitation. Plus de 300 appareils de détection d'explosifs sont ainsi installés dans les aéroports français, dont 190 dans les aéroports parisiens. Par ailleurs, certaines procédures ont été renforcées : la vérification par les services de l'État de l'application par les compagnies aériennes de la procédure fondamentale de « rapprochement » des bagages embarqués dans les soutes et des passagers effectivement montés à bord et la surveillance renforcée des bagages de soute jusqu'à l'embarquement.

Pour contrôler et limiter les flux de personnes dans les zones sensibles des aéroports, la Direction générale de l'aviation civile a lancé un plan d'équipement des principaux aéroports de province et d'outre-mer en systèmes automatiques de contrôles des accès, développé en partenariat avec les autres administrations présentes sur les aéroports (police, gendarmerie et douanes). Les badges correspondants sont délivrés après une enquête d'antécédents réalisée par la police nationale ou la gendarmerie nationale et sont gérés par une base de données centrale et des serveurs locaux permettant des contrôles en temps réel.

Consécutivement aux attentats du 11 septembre 2001, le contrôle de l'accès aux zones réservées a été sensiblement renforcé par la fermeture des accès les plus sensibles, la mise en place d'une inspection-filtrage des personnels, en complément des dispositifs automatiques de contrôle d'accès, le rappel des consignes de vigilance aux personnels aéroportuaires, la revalidation enfin, après une nouvelle enquête de police, des autorisations d'accès délivrées pour les aéroports franciliens. Des mesures additionnelles, telles que la vérification de l'identité des porteurs de badges à l'aide de techniques « biométriques », comme la reconnaissance des empreintes digitales ou de l'iris, sont toujours expérimentées. Conformément au règlement (CE) n° 1138/2004 du 21 juin 2004, les mesures de contrôle d'accès et d'inspection-filtrage seront encore renforcées

avec la mise en place sur les aérodromes principaux de « parties critiques » des zones de sûreté à accès réglementé, où 100 % des personnels et les objets qu'ils transportent doivent être inspectés-filtrés, avant d'être autorisés à y pénétrer.

Les compagnies aériennes sont responsables de l'inspection-filtrage des équipages et de leurs bagages, de la vérification des titres d'accès de tous les personnels présents autour de l'aéronef pendant son exploitation et de la justification de leur présence, de la surveillance de l'avion pendant ses périodes de stationnement prolongé ou du contrôle de son intégrité, lors de sa remise en exploitation et enfin, de la vérification de sûreté de l'aéronef, avant chaque embarquement de passagers ou de fret.

Des mesures spécifiques ont été prises, par ailleurs, pour les vols à destination des États-Unis et d'Israël. Elles concernent notamment le questionnement des passagers, l'inspection renforcée de certains d'entre eux et de leurs bagages, en fonction du résultat du questionnement réalisé et l'inspection-filtrage aléatoire et continue des passagers et des bagages de cabine à la porte ou dans les passerelles d'embarquement.

Les mesures de sûreté que doivent notamment mettre en œuvre les entreprises disposant d'un agrément d'« agent habilité », de « chargeur connu » ou d'« expéditeur connu » sont régulièrement précisées pour le fret et le courrier. Le gouvernement a ordonné, après le 11 septembre 2001, la généralisation du contrôle physique pour les marchandises et les colis postaux embarqués sur des avions transportant des passagers.

Les dispositions législatives du code de l'aviation civile encadrant l'action des agents de sûreté ont été complétées par la loi relative à la sécurité quotidienne du 15 novembre 2001, qui autorise la fouille des passagers et de leurs bagages à main. La loi relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport du 3 janvier 2002 a ensuite instauré un système d'agrèments pour les différents opérateurs de fret. L'ordonnance du 28 juillet 2005 relative à la sûreté des vols et la sécurité de l'exploitation des aérodromes, ratifiée par la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, a précisé, quant à elle, 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 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. Les personnels ayant accès aux expéditions destinées à être embarquées sur des aéronefs sont, par ailleurs, soumis à des habilitations du même type que celles demandées aux personnes pénétrant en zone réservée.

Les instances communautaires ont, quant à elles, adopté des règles communes en matière de sûreté de l'aviation civile, notamment le règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002, qui a en particulier instauré un système d'inspection permettant à la Commission de

vérifier l'application effective par les États membres sur les aéroports européens des mesures qu'elle a édictées. Ce règlement a marqué ainsi le début d'un transfert de compétence au profit de la Communauté dans le domaine de la sécurité aéroportuaire. Il a été modifié ensuite 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. En octobre 2006 enfin, la Commission a décidé de restreindre l'emport de liquides face au risque accru d'introduction d'explosifs liquides dans les avions.

Les dépenses de sûreté aéroportuaires que l'on vient d'analyser posent de nombreuses questions.

Elles semblent souffrir, tout d'abord, selon le rapporteur, non d'un manque de cohérence, mais, sans doute, de leur accumulation. La « sédimentation » des décisions retenues et, parfois, leur sévérité peuvent conduire à en réduire paradoxalement l'efficacité. Le Directeur général d'Air France, auditionné par le rapporteur a fait observer ainsi l'existence fréquente de « doublons » dans les contrôles menés dans les aéroports français ainsi que la complexité excessive de certains contrôles.

Outre le fait qu'elles risquent d'être parfois insuffisamment efficaces (« on contrôle mal, quand on contrôle beaucoup »), les mesures de sûreté ont un coût très élevé, à la croissance quasi-exponentielle et qui, surtout, ne devrait pas faiblir dans les années qui viennent. Alors que ces dépenses atteignaient ainsi un niveau de 90 millions d'euros en 2000, elles devraient s'élever pour 2008 à 702 millions d'euros.

Cette évolution pose dès lors la question de leur financement. L'article 44 du projet de loi de finances pour 2008 prévoit que la seule taxe d'aéroport financera les dépenses de sûreté dont l'exécution est confiée aux exploitants d'aéroports.

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

L'État, qui intervenait en complément de la taxe d'aéroport par le biais du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), compte d'affectation spéciale supprimé par la loi de finances pour 2005, puis, depuis cette date, dans le budget général, ne financerait plus les dépenses de la sûreté, la taxe d'aéroport se trouvant, avec l'adoption de l'article 44 de la loi de finances pour 2008, majorée de 66 millions d'euros.

Le rapporteur fait valoir les risques d'une telle réforme, qui pourrait tout à fait conduire les compagnies à répercuter la hausse de la taxe d'aéroport sur les prix des billets d'avion payés par les clients et réduire le degré de responsabilisation des exploitants.

Plusieurs missions d'évaluation menées depuis 2002, notamment par l'inspection générale de l'administration, en particulier après le débat parlementaire relatif à la loi de finances pour 2003, le rapport sur la sûreté du transport aérien présenté en avril 2005 par M. Thierry Mariani, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et, au printemps 2006, un audit dans le cadre du programme mis en place par le ministre chargé du budget, ont montré que les mesures de sûreté déployées en France procurent un niveau de sûreté satisfaisant comparativement aux autres pays européens.

Ces travaux ont révélé également le coût très élevé de ces mesures et la nécessité d'engager des actions permettant d'optimiser l'efficacité des moyens mis en œuvre. Ils ont insisté également sur la nécessité de coordonner l'action des différents intervenants de la sûreté aéroportuaire.

C'est, selon le rapporteur, principalement en réfléchissant à la réduction du coût financier des contrôles et au financement optimal des mesures (quelle prise en charge publique ? quelle responsabilité des opérateurs ? quelle transparence des coûts ?) que l'on renforcera la logique de ces actions de sûreté, aujourd'hui mal prises en charge.

VI.— LA DESSERTE DE L'OUTRE-MER : UN DEVOIR NATIONAL, TROP SOUVENT OUBLIÉ

Un des objectifs du programme « navigation aérienne », tel que défini dans le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », est l'amélioration du taux de couverture des coûts des services outre-mer par la redevance. Le taux de celle-ci, déjà supérieur au taux unitaire métropolitain et qui a fait l'objet d'un relèvement significatif depuis 2004, conduit, dans les faits, à une augmentation mécanique du prix des billets.

Dans le contexte ultramarin, où le transport aérien est très clairement l'unique moyen pour rejoindre la métropole ou toute autre destination, il n'apparaît pas du tout logique de faire supporter le coût des services de navigation aérienne par nos populations d'Outre-mer.

Le rapporteur eût préféré, à un relèvement du taux de la redevance, la définition d'un système de péréquation plus juste et plus raisonnable, permettant de compenser l'augmentation prévue. Plus généralement, on ne peut que regretter que la continuité territoriale, si souvent invoquée, continue à rester lettre morte pour les départements et collectivités d'Outre-mer.

C'est pourquoi le rapporteur souhaite fortement que soit constituée, au sein des instances de l'Assemblée nationale, une mission d'information sur les conditions générales de la desserte aérienne de l'Outre-mer et notamment, sur la nature de l'offre et la formation concrète des prix pratiqués par les compagnies qui desservent ces destinations.

Il en va du respect dû à nos populations ultramarines et de la nécessaire solidarité entre Français.

EXAMEN EN COMMISSION

• Le 17 octobre 2007, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a entendu sur le budget des transports aériens pour 2008, M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État chargée de l'Écologie et M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des Transports.

M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur pour avis « Transports aériens », a pris acte de la forte diminution des crédits affectés aux transports aériens qui s'explique par les modifications de structure budgétaire – mais pas seulement –, cependant que les moyens prévisionnels du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » augmentent d'environ 4 %.

Au-delà de cette évolution, quatre points suscitent de réelles inquiétudes.

Le trafic aérien aura progressé en 2007, selon l'Organisation de l'aviation civile internationale, d'environ 6,3 % en « passagers kilomètres transportés ». Cette progression est clairement appelée à se poursuivre dans les années à venir. Elle contribue certes à la bonne santé de nos compagnies aériennes, mais le mouvement de mondialisation, le développement des affaires et l'influence du « tout-libéral » risquent de conduire à une sorte de *dumping* social au détriment des personnels de l'aviation civile, ainsi qu'à une dégradation de la situation pour les usagers, à un affaiblissement de la politique d'aménagement du territoire et à une dégradation de la sécurité.

Où en est-on ensuite de l'inclusion du transport aérien dans le système européen d'échange de quotas d'émission ? Où en est-on aussi des recherches sur l'utilisation des biocarburants en aéronautique civile ? D'une manière générale, quelles conclusions tirer du « Grenelle de l'environnement » pour le secteur du transport aérien ? S'agissant des nuisances sonores aéroportuaires, le rapporteur a rappelé les positions adoptées par l'ACNUSA, qui a déjà fait remarquer, à plusieurs reprises, que les dispositifs existants, en matière d'insonorisation par exemple, « ne sont pas à la mesure des problèmes à traiter » et qui constate que ses recommandations sont insuffisamment suivies d'effet.

En matière de sécurité, le rapporteur a regretté que les moyens alloués au Bureau d'enquêtes et d'analyses ne soient pas accrus. La mission parlementaire d'information constituée en 2004 sur cette question avait demandé une augmentation immédiate des effectifs d'environ 20 %. Une remise à niveau a été effectuée, mais l'on constate aujourd'hui une stagnation des effectifs qui ne semble pas compatible avec les responsabilités nationales et internationales du BEA dans

un contexte de fort développement du trafic aérien. Pourquoi ne suit-on pas les recommandations formulées par la mission d'information ?

Dernier sujet de préoccupation : la mise en œuvre de la continuité territoriale avec l'outre-mer. L'un des objectifs du programme « Transports aériens » est l'amélioration du taux de couverture des coûts des services outre-mer par la redevance. Or, le relèvement de celle-ci se traduit dans les faits par la hausse du prix des billets, alors que le transport aérien est l'unique moyen, pour les personnes concernées, de gagner la métropole. Il n'est pas logique de faire supporter le coût des services par les seules populations d'outre-mer. Pour elles, voyager en avion n'est pas un luxe mais une absolue nécessité.

M. Jean-Louis Borloo a fait remarquer que, dans le secteur aérien, on assiste, en effet, à une hausse annuelle de 5 % du trafic international. Sur le territoire national, les émissions de CO₂ que celui-ci génère ont en revanche baissé de 1 %. Le Gouvernement soutient fortement les programmes de recherche, notamment, à hauteur de 200 millions d'euros, le programme qui associe les entreprises et l'Union européenne, ou encore le système SESAR. La France s'engage donc dans une démarche partenariale pour réduire de 40 % les émissions de CO₂ d'ici à 2020.

S'agissant des nuisances aéroportuaires, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet a indiqué qu'un travail est mené sur l'éventuelle extension du champ de compétences de l'ACNUSA à la question des pollutions à proximité des aéroports, sur la sécurisation juridique des sanctions prononcées par cet organisme et sur l'optimisation du traitement du dossier entre le moment où l'infraction est constatée et celui où la sanction est prononcée. Cette réflexion s'inscrit dans le cadre plus général du « Grenelle de l'environnement ». Entre autres rattrapages qui seront concrétisés en loi de finances rectificative, il est notamment question de doubler la taxe sur les nuisances sonores aériennes pour l'aéroport d'Orly.

M. Dominique Bussereau a apporté les éléments de réponse suivants :

– Le bureau d'enquêtes et d'analyses a montré une fois de plus, après l'accident de Montréal, sa capacité à réagir rapidement et à faire prendre les mesures provisoires pour éviter tout risque avant même les décisions de justice.

– En matière de réduction des émissions de CO₂ par les avions, l'Union européenne dispose d'un très beau programme, mais n'arrive pas à le faire accepter par le reste du monde : c'est là un des échecs de la conférence de l'Organisation de l'aviation civile internationale à Montréal. Les efforts doivent donc être poursuivis.

– L'amélioration de la gestion des vols – descentes continues, altitudes de croisière – permettra également des réductions des émissions de CO₂. Un projet très important a été mis en place dans le cadre du « Ciel unique européen », visant à abandonner la gestion nationale du contrôle aérien et à délimiter des blocs

fonctionnels extranationaux pour mieux gérer la sécurité, la sûreté et la production de gaz à effet de serre du trafic aérien.

– Pour ce qui concerne l’outre-mer, la priorité, définie conjointement avec M. Christian Estrosi, est d’améliorer la desserte. Même si Air France base des avions outre-mer –cela a été le cas pour des A320 à la Réunion et aux Antilles –, les réseaux régionaux et les compagnies régionales ne doivent pas être remis en cause, car leur mise en place, qui s’est faite non sans difficultés, a permis une concurrence nécessaire et utile

- Le 24 octobre 2007, la Commission a examiné pour avis les crédits des transports aériens pour 2008. M. Jean-Claude Fruteau a présenté son rapport et proposé à la commission d’émettre un *avis défavorable à l’adoption des crédits des transports aériens*.

M. François Brottes a souhaité que le rapporteur s’intéresse à l’impact de la privatisation des aéroports, intervenue sous la précédente législature, à la suite de l’adoption de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports. En effet, les aéroports régionaux contribuent au maillage de notre territoire. D’ailleurs, il semblerait qu’un projet de loi soit en cours de préparation pour faire subir le même sort aux ports de commerce.

Mme Catherine Vautrin, Présidente, a indiqué que ce travail d’évaluation pouvait être effectué aussi bien par le rapporteur pour avis sur les crédits des transports, que par le groupe de suivi de l’application des lois, mis en place au sein de la commission.

M. François Brottes a néanmoins indiqué que la loi précitée ne faisait pas partie des textes législatifs retenus par le groupe de suivi de la commission.

- Le 30 octobre 2007, la Commission des affaires économiques, de l’environnement et du territoire a donné un *avis favorable à l’adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » pour 2008*.