



N° 1200

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2009** (n° 1127),

TOME II

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

VOLUME 3

TRANSPORTS AÉRIENS

PAR M. JEAN-CLAUDE FRUTEAU,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LES MOYENS FINANCIERS DES TRANSPORTS AÉRIENS POUR 2009	7
A.— LA MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE.....	7
<i>a) La suppression du programme « transports aériens »</i>	7
<i>b) L'évolution des crédits de l'ancien programme « Transports aériens »</i>	8
B.— L'EXTENSION DE LA MISSION « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS ».....	9
<i>a) Le financement du budget annexe</i>	9
<i>b) La répartition des dépenses</i>	13
II.— L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS DE TRANSPORT AÉRIEN	19
1. Une conjoncture mondiale favorable en 2007.....	19
2. Une croissance soutenue en France en 2007.....	20
3. Des prévisions plus contrastées pour 2008 et 2009.....	20
4. Des compagnies françaises toujours en bonne santé.....	22
5. La situation des compagnies « low cost ».....	24
<i>a) Les principales compagnies à bas coûts européennes</i>	24
<i>b) Le marché français</i>	25
III.— L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNES	29
A.— L'OUVERTURE DES MARCHÉS.....	29
1. Les accords horizontaux.....	30
2. La marche vers un espace aérien commun avec les pays voisins de l'Union européenne.....	30
B.— LA SÉCURITÉ AÉRIENNE.....	31
1. Le règlement sur l'harmonisation des exigences techniques et des procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile.....	31
2. La révision du règlement n° 1592/2002 portant création de l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne.....	32
C.— LA NAVIGATION AÉRIENNE.....	33
1. Les règlements « ciel unique européen » et les règlements dérivés.....	33
2. Le règlement créant une entreprise commune SESAR.....	34

3. La directive créant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne.....	34
4. La communication de la Commission sur un « paquet ciel unique »	35
D.— LA SÛRETÉ AÉRIENNE	38
IV.— LA SITUATION DES AÉROPORTS FRANÇAIS	40
A.— AÉROPORTS DE PARIS.....	40
1.— Le groupe Aéroports de Paris est pour le moment épargné par le ralentissement économique.....	40
2. Les critiques de la Cour des comptes touchant au contrat de régulation économique.....	41
<i>a) Les redevances</i>	<i>41</i>
<i>b) La qualité de service.....</i>	<i>43</i>
B.— LES PRINCIPAUX AÉROPORTS RÉGIONAUX.....	44
1. Le processus de décentralisation des aéroports est désormais achevé	44
2. La situation économique et financière des aéroports régionaux	45
<i>a) Le trafic global est en progression.....</i>	<i>45</i>
<i>b) Les résultats sont satisfaisants</i>	<i>45</i>
<i>c) Aéroport par aéroport, la situation est plus contrastée.....</i>	<i>46</i>
3. Les sociétés aéroportuaires se mettent peu à peu en place.....	47
V.— LES DONNÉES ENVIRONNEMENTALES	49
A.— LA LUTTE PERMANENTE CONTRE LES NUISANCES SONORES AÉROPORTUAIRES.....	49
1. Les plans d'exposition au bruit et la maîtrise de l'urbanisme autour des aéroports.....	49
2. La mise en œuvre du mécanisme d'aide aux riverains reste imparfaite.....	49
<i>a) Le mécanisme institué.....</i>	<i>49</i>
<i>b) Les réformes de la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires.....</i>	<i>50</i>
<i>c) Des améliorations sont encore possibles</i>	<i>52</i>
3. La nécessité de clarifier les pouvoirs de l'ACNUSA	52
B.— LA LUTTE RENOUVELÉE CONTRE LA POLLUTION GÉNÉRÉE PAR LE TRANSPORT AÉRIEN.....	54
1. Le « Grenelle de l'environnement » et le transport aérien	54
2. Le développement des biocarburants	55
3. La question des échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre....	55
EXAMEN EN COMMISSION	57

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits des transports aériens pour 2009 se déroule dans un contexte de mutations. Au plan financier tout d'abord, l'architecture générale de ce budget étant sensiblement modifiée et les crédits étant désormais regroupés au sein du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », afin d'accroître la lisibilité de l'action de l'État. Au plan économique ensuite, les bouleversements internationaux récemment intervenus et, en premier lieu, la hausse des prix du carburant rendant incertaine l'évolution des activités de transport aérien. Mais aussi au plan environnemental, les premiers travaux du « Grenelle de l'environnement » ayant eu d'ores et déjà un impact significatif sur le secteur des transports.

Votre rapporteur détaillera successivement ces différents points, présentant également, pour prendre la mesure de l'ensemble des problèmes de cet important secteur de notre activité nationale, les évolutions de la réglementation communautaire et notamment la question du « ciel unique », celle de la situation de nos aéroports et les données environnementales.

I.— LES MOYENS FINANCIERS DES TRANSPORTS AÉRIENS POUR 2009

Après avoir analysé l'importante modification du périmètre financier de ce projet de budget, votre rapporteur présentera l'évolution des crédits des transports aériens pour 2009.

A.— LA MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE

a) La suppression du programme « transports aériens »

Jusqu'en 2005, le financement public des transports aériens a eu pour cadre le budget annexe de l'aviation civile ainsi que le compte d'affectation spéciale « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien ».

Cette architecture financière a été modifiée, en raison de l'intervention des instances internationales compétentes en matière d'aviation civile qui recommandaient la séparation entre activités régaliennes et de prestation de services et de l'article 18 de la LOLF qui dispose que « des budgets annexes peuvent retracer les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances ».

A compter de 2006, les crédits publics du transport aérien se sont donc répartis entre le budget général (le programme 225, « Transports aériens ») et un budget annexe (la mission « Contrôle et exploitation aériens »), le programme « Transports aériens » ayant vocation à financer les activités régaliennes de l'État en matière d'aviation civile.

Puis, la loi de finances pour 2008 a réduit le volume du programme 225 (« Transports aériens »), passé de 189 millions d'euros en autorisations d'engagement et 170 millions d'euros en crédits de paiement pour 2007 à respectivement 97,2 et 79,4 millions d'euros.

Cette réduction s'expliquait par le transfert de la quasi-totalité des dépenses de personnel (à l'exclusion des crédits de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, l'ACNUSA) vers le programme 217 support de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » et par la débudgétisation d'une partie des dépenses de sûreté aéroportuaire, financée désormais par une majoration de la taxe d'aéroport.

Le projet de loi de finances pour 2009 suggère de modifier une nouvelle fois le périmètre budgétaire, en supprimant le programme « Transports aériens », en vue de renforcer la cohésion et l'efficacité opérationnelle de l'action de l'État en matière d'aviation civile et de parvenir ainsi à une meilleure lisibilité de cette

action par les parlementaires et les usagers, en particulier les compagnies aériennes.

Est ainsi transféré vers le budget annexe tout ce qui correspond au « cœur de métier » de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Les dépenses exécutées depuis l'ancien programme 225 (« Transports aériens) sont donc, à compter de 2009, réparties entre plusieurs supports budgétaires :

– les lignes d'aménagement du territoire et les infrastructures aéroportuaires sont transférées vers le programme « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » (soit 37,7 millions d'euros) et, pour les contrats de développement des collectivités ultramarines, vers le programme « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » (soit 2,4 millions d'euros) ;

– l'action ACNUSA (1,15 million d'euros) est transférée vers le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire », programme support de la mission « Écologie » ;

– quant aux dépenses de fonctionnement et d'investissement de la gendarmerie du transport aérien, elles sont exécutées depuis le budget annexe, de même que les crédits de soutien de l'ancienne action « Affaires techniques, prospective et soutien au programme » et de l'action « Enquêtes de sécurité aérienne » (soit un total de 39,4 millions d'euros).

Sont également transférés vers le budget annexe les crédits des personnels du programme 217 qui travaillent directement dans le domaine de l'aviation civile (68,4 millions d'euros, soit 1 015 emplois).

b) L'évolution des crédits de l'ancien programme « Transports aériens »

Pour 2009, les crédits relatifs à l'entretien des infrastructures aéroportuaires s'élèvent, en crédits de paiement, à 20 millions d'euros, près de la moitié consistant en des dépenses d'investissement. 8,8 millions sont consacrés au financement de dispositifs contractuels avec des collectivités territoriales et des exploitants d'aéroports.

L'action « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens » supporte le financement des lignes d'aménagement du territoire prévoyant une subvention aux compagnies assurant ces liaisons dont l'exploitation est déficitaire. Les dépenses prévues pour 2009 s'élèvent à 17,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 17,6 millions d'euros en crédits de paiement.

L'action « ACNUSA » (Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires), transférée vers le programme 217, est, quant à elle, dotée de 1,15 million d'euros et le nombre d'emplois y est porté de 10 à 12, dans la perspective de nouvelles missions confiées à cet organisme.

B.— L'EXTENSION DE LA MISSION « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

Le volume global du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » augmente très sensiblement, passant de 1,7 milliard d'euros en 2008 à 1,9 milliard en 2009. Cette évolution résulte largement de la modification du périmètre qui vient d'être présentée.

Le projet de loi de finances pour 2009 s'inscrit, pour la première fois, dans une programmation pluriannuelle, qui fait l'objet d'une présentation stratégique en introduction au projet annuel de performances du budget annexe et qui précise les volumes financiers du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » pour 2010 et 2011, soit 1,99 puis 2,04 milliards d'euros.

La programmation triennale des crédits a deux grands effets sur le budget annexe :

– l'obligation de « cadrage » des dépenses rend l'exercice de programmation des opérations encore plus nécessaire, en particulier dans le domaine des investissements (200 millions d'euros de plus sur la période, soit 10 % du budget) ;

– le « cadrage » budgétaire permet un meilleur pilotage financier du budget annexe, notamment en matière de désendettement.

Il faut noter toutefois que la programmation triennale du budget annexe offre une certaine incertitude, dans la mesure où les recettes de ce budget sont équilibrées par des recettes dont la quasi-totalité dépend de l'évolution du trafic aérien.

a) Le financement du budget annexe

Quatre grands types de recettes financent le budget annexe :

– les redevances de navigation aérienne, redevances de route et redevances pour services terminaux de la circulation aérienne : les redevances de route rémunèrent les services de contrôle en route, les redevances pour services terminaux étant perçues à l'arrivée et au départ des principaux aéroports, afin de financer les services afférents ;

– les redevances de surveillance et de certification : celles-ci visent à faire financer par les opérateurs les services rendus par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) en matière de surveillance et de contrôle technique ;

– le recours à l'emprunt ;

– une partie de la taxe de l’aviation civile (TAC), perçue sur les passagers et le fret à bord d’un vol commercial : cette ressource permet de financer les dépenses non couvertes par le produit des redevances.

Le tableau suivant présente l’évolution des recettes du budget annexe entre 2008 et 2009.

ÉVALUATION DES RECETTES

(en euros)

Ligne	Désignation des recettes	2008	2009	Différence entre 2008 et 2009	Différence en pourcentage
7000	Vente de produits fabriqués, prestations de services, marchandises	511 000	41 000	- 470 000	- 91,98
7001	Redevances de route	1 061 700 000	1 132 700 000	+ 71 000 000	6,69
7002	Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne pour la métropole	221 300 000	234 900 000	+ 13 600 000	6,15
7003	Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne pour l'outre-mer	34 900 000	39 900 000	+ 5 000 000	14,33
7004	Autres prestations de service	8 830 000	9 880 000	+ 1 050 000	11,89
7005	Redevances de surveillance et de certification	26 600 000	29 145 000	+ 2 545 000	9,57
7007	Recettes sur cessions	30 000	10 000	- 20 000	- 66,67
7008	Autres recettes d'exploitation	3 970 000	3 069 000	- 901 000	- 22,70
7010	Redevances de route. Autorité de surveillance	4 900 000	5 100 000	+ 200 000	4,08
7011	Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne. Autorité de surveillance	1 000 000	1 000 000		
7100	Variation des stocks (production stockée)				
7200	Production immobilisée				
7400	Subventions d'exploitation				
7500	Autres produits de gestion courante				
7501	Taxe de l'aviation civile (nouveau)	194 492 000	308 655 443	+ 114 163 443	58,70
7600	Produits financiers	500 000	568 086	+ 68 086	13,62
7780	Produits exceptionnels	30 750 000	23 500 000	- 7 250 000	- 23,58
7800	Reprises sur amortissements et provisions	10 600 000	1 600 000	- 9 000 000	- 84,91
7900	Autres recettes	703 000		- 703 000	- 100
Totaux recettes de fonctionnement		1 600 786 000	1 790 068 529	189 282 529	11,82
9800	Dotations aux amortissements	172 487 000	206 239 527	+ 33 752 527	19,57
9300	Diminution de stocks constatée en fin de gestion	0	0	0	
9700	Produit brut des emprunts	103 692 000	116 816 000	+ 13 124 000	12,66
9900	Autres recettes en capital	0	0	0	
	Prélèvement sur le fonds de roulement	11 119 565		- 11 119 565	- 100
Totaux recettes brutes en capital		287 298 565	323 055 527	+ 35 756 962	12,45
À déduire : Amortissements		172 487 000	206 239 527	33 752 527	19,57
Totaux recettes nettes en capital		114 811 565	116 816 000	+ 2 004 435	1,75
Totaux recettes nettes du budget annexe		1 715 597 565	1 906 884 529	+ 191 286 964	11,15
Évaluation FDC et ADP		19 100 000	19 260 918	+ 160 918	0,84
Totaux recettes nettes y.c. FDC et ADP		1 734 697 565	1 926 145 447	+ 191 447 882	11,04

Source : Projet annuel de performances.

- En 2009, les coûts servant de base au calcul des redevances de navigation aérienne sont en fort accroissement par rapport à 2008 (+ 7 %).

Cette évolution est due à l'accroissement des charges de personnel (+ 9,8 %) entraîné par les revalorisations de salaires et des taux de cotisation pensions, de l'augmentation de 8,3 % des coûts de fonctionnement et enfin, de la mise en œuvre d'un plan d'investissement de 200 millions d'euros sur trois ans, se traduisant en 2009 par une hausse de 4,3 % des besoins correspondants.

Le produit attendu de la redevance de route augmente ainsi de 6,8 %, celui de la redevance pour services terminaux métropolitaine de 6,2 %.

- Les redevances de surveillance et de certification devraient rapporter 29,1 millions d'euros en 2009, au lieu de 26,6 millions en 2008. La perception de ces redevances s'est heurtée à des difficultés résultant de protestations des usagers et de leur impact sur certains secteurs, en particulier l'aviation légère. La DGAC a décidé de ne pas recouvrer la totalité des coûts des activités qui pouvaient être soumises à redevances. Un scénario de montée en puissance sur plusieurs années a été retenu, expliquant une plus grande prudence dans les prévisions de recettes depuis l'exercice 2008.

- Le projet de loi de finances pour 2009 programme une autorisation d'emprunt accordée au budget annexe en augmentation de 12,66 % et atteint 116 millions d'euros. Cette hausse devrait permettre de soutenir l'effort d'investissement sans dégrader l'endettement global de la DGAC, qui devrait même reculer de 2 % passant de 877 millions d'euros à la fin de 2008 à 863 millions d'euros à la fin de 2009.

- En matière de recettes, la principale évolution prévue pour 2009 concerne la taxe d'aviation civile (TAC), dont le produit prévisionnel croît de 58,6 % pour s'établir à 308,6 millions d'euros.

Cette augmentation résulte de l'évolution de la répartition de la TAC entre le budget général et le budget annexe. L'article 302 *bis* K du code général des impôts prévoit, en effet, que la taxe est due au profit du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et du budget général. Chaque année, un article de la loi de finances fixe les quotités du produit à affecter à chacun des budgets concernés. Le tableau suivant présente les quotités décidées en 2007 et 2008 et proposées en 2009 par l'article 24 du présent projet de loi de finances.

RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TAC

Années	Quotités produit TAC	
	BACEA (%)	Budget général (%)
2007	49,56	50,44
2008	53,37	46,63
2009	82,14	17,86

Source : DGAC.

Cette variation de la clé de répartition de la TAC résulte de la modification de périmètre que l'on a présentée, et de la suppression du programme « Transports aériens ». Le surplus de TAC affecté au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » devrait permettre de couvrir les quelque 108 millions d'euros de charges transférés du budget général vers le budget annexe (39,4 millions d'euros depuis l'ancien programme 225 + 68,4 millions d'euros depuis le programme 217).

b) La répartition des dépenses

Le tableau suivant présente, pour les deux sections du budget annexe (opérations courantes et opérations en capital), la ventilation des crédits par programme et par action, ainsi que leur progression par rapport à 2008, cette présentation étant faite « à périmètre constant », après retraitement des données 2008 permettant une prise en compte des modifications apportées aux contours du budget annexe prévues pour 2009.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET PAR ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Évolution 2009/2008 (en %)	Ouverts en LFI pour 2008	Demandés pour 2009	Évolution 2009/2008 (en %)
613 - Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 380 057 011	1 457 745 617	5,63	1 367 759 503	1 454 443 673	6,34
Ressources humaines et management	1 013 254 501	1 058 679 090	4,48	1 012 632 501	1 057 715 090	4,45
Logistique	36 268 945	31 749 000	-12,46	24 593 437	29 411 056	19,59
Affaires financières	330 533 565	367 317 527	11,13	330 533 565	367 317 527	11,13
612 - Navigation aérienne	531 934 080	538 467 000	1,23	477 988 080	505 200 000	5,69
Management et gestion	15 767 080	18 905 000	19,90	14 983 080	16 866 000	12,57
Centres en route	336 238 000	335 871 000	-0,11	279 092 000	306 499 000	9,82
Aéroports	106 810 000	111 282 000	4,19	108 779 000	104 182 000	-4,23
Exploitation du contrôle aérien en outre-mer	21 753 000	23 361 000	7,39	24 867 000	28 703 000	15,43
Ingénierie technique de la navigation aérienne	33 924 000	25 900 000	-23,65	31 252 000	27 900 000	-10,73
Maintien des compétences de la navigation aérienne	17 442 000	23 148 000	32,71	19 015 000	21 050 000	10,70
614 - Transports aériens, surveillance et certification	81 949 635	74 699 000	-8,85	78 689 143	78 371 383	-0,40
Développement durable et régulation	28 661 635	31 995 000	11,63	29 881 143	31 266 956	4,64
Contrôles opérationnels	130 380 000	17 690 000	-86,43	15 648 000	16 740 000	6,98
Soutien opérationnel	31 393 000	20 523 000	-34,63	29 360 000	26 503 427	-9,73
Enquêtes de sécurité aérienne	4 420 000	4 491 000	1,61	3 800 000	3 861 000	1,61
611 - Formation aéronautique	75 353 000	69 649 000	-7,57	67 560 000	75 109 000	11,17
Formation aux métiers de l'aviation civile	39 703 000	45 241 000	13,95	41 101 000	45 241 000	10,07
Formation pratique au pilotage	24 327 000	12 410 000	-48,99	15 927 000	17 870 000	12,20
Formation aux métiers de la navigation aérienne	11 323 000	11 998 000	5,96	10 532 000	11 998 000	13,92
À déduire (amortissement)	172 487 000	206 239 527		172 487 000	206 239 527	
Totaux	1 896 806 726	1 934 321 090	2	1 819 509 726	1 906 884 529	4,8

Source : Projet annuel de performances.

- **Le programme *Soutien aux prestations de l'aviation civile***

Ce programme regroupe les fonctions support du budget annexe. C'est sur ce programme que seront désormais regroupés tous les effectifs de la DGAC.

Le plafond d'emplois du programme (et donc du budget annexe) s'établit à 11 734 équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour 2009, soit 444 ETPT de plus qu'en 2008. Cette évolution résulte pour l'essentiel du « rapatriement » de 1 015 ETPT depuis le programme 217 et du transfert des 517 ETPT de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) vers le budget de cet établissement public.

Le tableau suivant présente la répartition par actions des crédits demandés.

PRÉSENTATION PAR ACTIONS DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Ressources humaines et management	1 058 679 090	1 057 715 090
02	Logistique	31 749 000	29 411 056
03	Affaires financières	367 317 527	367 317 527
Totaux		1 457 745 617	1 454 443 673

Source : Projet annuel de performances.

- **Le programme *Navigation aérienne***

Ce programme qui est le plus important de la mission, finance les activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), service à compétence nationale de la DGAC. La DSNA fournit aux usagers du transport aérien un ensemble de prestations permettant d'assurer l'écoulement sûr et régulier du trafic aérien.

Le programme se décline en six actions, dont les crédits sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

PRÉSENTATION PAR ACTIONS DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Management et gestion	18 905 000	16 866 000
02	Aéroports	111 282 000	104 182 000
03	Centres en route	335 871 000	306 499 000
04	Exploitation du contrôle aérien outre-mer	23 361 000	28 703 000
05	Ingénierie technique de la navigation aérienne	25 900 000	27 900 000
06	Maintien des compétences de la navigation aérienne (libellé modifié)	23 148 000	21 050 000
Totaux		538 467 000	505 200 000

Source : Projet annuel de performances.

- **Le programme *Transports aériens, surveillance et certification***

Le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification » couvre les activités exercées par la direction de la sécurité de l'aviation civile, pour s'assurer du respect des dispositions législatives et réglementaires nationales

et internationales applicables dans le domaine de la sécurité et de la sûreté, ainsi que les missions exercées par la direction du transport aérien.

La structuration du programme en quatre actions résulte notamment du transfert de certaines activités de l'État du budget général vers le budget annexe. Les activités ainsi transférées seront désormais mises en œuvre dans le cadre des actions *Développement durable et régulation* et *Enquêtes de sécurité aérienne*. Cette dernière, qui finance les travaux du bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA), a été transférée en l'état depuis l'ancien programme *Transports aériens*. L'action *Contrôles opérationnels*, déjà existante en 2008, regroupe les moyens nécessaires à l'exercice des contrôles, tendant à s'assurer de la juste application des réglementations.

Le tableau suivant présente les crédits demandés pour 2009.

PRÉSENTATION PAR ACTIONS DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Développement durable et régulation (libellé modifié)	31 995 000	31 266 956
02	Contrôles opérationnels	17 690 000	16 740 000
03	Soutien opérationnel (nouveau)	20 523 000	26 503 427
04	Enquêtes de sécurité aérienne (nouveau)	4 491 000	3 861 000
Totaux		74 699 000	78 371 383

Source : Projet annuel de performances.

- **Le programme *Formation aéronautique***

Le tableau suivant présente les crédits demandés pour 2009 au titre de ce programme.

PRÉSENTATION PAR ACTIONS DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Formation aux métiers de l'aviation civile	45 241 000	45 241 000
02	Formation pratique au pilotage	12 410 000	17 870 000
03	Formation aux métiers de la navigation aérienne (nouveau)	11 998 000	11 998 000
Total		69 649 000	75 109 000

Source : Projet annuel de performances.

En 2008, les crédits de formation du programme *Surveillance et certification* ont été transférés vers le programme *Formation aéronautique*. La DGAC a en revanche souhaité se donner le temps de réfléchir aux modalités de transfert des crédits de formation du programme *Navigation aérienne*. Le présent projet de loi de finances propose de transférer les seuls crédits de formation initiale.

Les crédits de formation continue sont donc demeurés dans le programme « Navigation aérienne » (action « Maintien des compétences de la navigation aérienne »). L'action « Formation aux métiers de la navigation aérienne », créée en 2009 au sein du programme « Formation aéronautique », regroupe, quant à elle, les crédits de formation initiale exécutés jusqu'en 2008 depuis le programme « Navigation aérienne ».

L'École nationale de l'aviation civile (ENAC), opérateur du programme, est un établissement public administratif sous tutelle de la DGAC ayant pour mission d'assurer la formation initiale et le perfectionnement des professionnels de l'aviation civile : ingénieurs du contrôle aérien, ingénieurs des systèmes de sécurité aérienne, techniciens, pilotes de ligne. À compter de 2009, la dotation en personnel de la DGAC vers l'ENAC sera remplacée par le transfert des crédits de masse salariale correspondants, afin de conférer à cet établissement public une réelle autonomie de gestion de ses personnels.

L'action « Formation pratique au pilotage » contribue à la sécurité du transport aérien par la formation pratique des différents acteurs du pilotage et notamment, des élèves pilotes de ligne. Cette formation est dispensée par le Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA), service à compétence nationale.

Une réflexion est aujourd'hui en cours sur la création d'un ensemble ENAC-SEFA devant permettre de disposer d'une entité forte de formation aux métiers de l'aéronautique, notamment à l'international.

II.— L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS DE TRANSPORT AÉRIEN

Votre rapporteur croit utile de présenter l'évolution observée des activités du transport aérien en 2007, où la conjoncture s'est révélée favorable, puis celle que l'on peut escompter en 2008 et dans un avenir proche, marquée par un contexte de difficultés.

1. Une conjoncture mondiale favorable en 2007

Le secteur du transport aérien mondial a connu en 2007 une année très favorable. Avec une progression en 2007 de 5,3 % exprimée en passagers-kilomètres-transportés ⁽¹⁾ (source : Organisation de l'aviation civile internationale), le trafic total (régulier et non régulier) a confirmé la robustesse de la croissance enregistrée au cours des années précédentes – respectivement +13,9 % en 2004, +7,3 % en 2005 et +5,2 % en 2006 malgré les prémices, à l'automne 2007, de l'augmentation des prix du pétrole.

Pour les seuls services réguliers assurés par l'ensemble des compagnies mondiales, le trafic s'élève en 2007 à 2,251 milliards de passagers et à 4 206 milliards de passagers-kilomètres-transportés, soit, une augmentation de 6 % en termes de passagers et de 6,6 % en termes de passagers-kilomètres-transportés (source : OACI). La croissance du trafic aérien régulier de passagers est toujours portée en 2007 par les services internationaux, très dynamiques : +8,3 % en termes de passagers (+7,9 % en 2006) et +7,2 % en termes de passagers-kilomètres-transportés (+7,6 % en 2006). Les services intérieurs se sont également développés : +4,7 % en termes de passagers (+3,5 % en 2006) et +5,6 % en termes de passagers-kilomètres-transportés (+3,8 % en 2006).

Après une bonne année de croissance en 2006, le trafic de fret aérien régulier a connu un ralentissement en 2007 : +3,6 % en tonnage (41,2 millions de tonnes) contre +5,8 % en 2006 et +3,5 % en tonnes-kilomètres-transportées (156,56 milliards de tonnes-kilomètres-transportées) contre +6,1 % en 2006.

On constate que le trafic passagers de 2007, exprimé en passagers-kilomètres-transportés, a dépassé d'environ 38 % le niveau atteint en l'an 2000. Cette progression démontre, s'il en était encore besoin, la corrélation du fort dynamisme du secteur des transports aériens depuis le début du siècle avec le niveau de la croissance économique mondiale. Le ralentissement économique récent laisse présager un ralentissement pour les mois et années à venir.

Les compagnies membres de l'Association of European Airlines (AEA) ont enregistré en 2007 une progression de 5,1 % de leur trafic de passagers total régulier (exprimé en passagers-kilomètres-transportés) par rapport à 2006, pour

(1) 4 436 milliards de PKT (réguliers et non réguliers) transportés en 2007 dont 62% en trafic international et 38% en trafic domestique.

atteindre 775 milliards de passagers-kilomètres-transportés. Ce trafic a concerné 358,2 millions de passagers, soit une progression de 4,1 % par rapport à 2006, avec un coefficient de remplissage moyen en progression de 0,6 point (77,1 % au lieu de 76,5 % en 2006 et 75,9 % en 2005). S'agissant du trafic de fret, il progresse légèrement en 2007 (+3 %) pour atteindre 37,5 milliards de tonne-kilomètres-transportés.

2. Une croissance soutenue en France en 2007

En ce qui concerne la France, le trafic aérien a poursuivi en 2007 la croissance franche avec laquelle il avait renoué depuis 2004. Au total, le nombre de passagers transportés est passé de 118,4 millions à 125,7 millions (+6,2 % de croissance). La poursuite de la reprise s'explique encore par la tonicité du trafic international en hausse de +8 % en 2007 par rapport à l'année précédente. Deux faisceaux ont été particulièrement dynamiques : le Moyen-Orient (+14 %) et le Maghreb (+10,5 %). La croissance du trafic vers l'Union européenne (UE-27) est inférieure d'un point en 2007 par rapport à 2006 (respectivement 8,6 % et 9,5 %). Le trafic des compagnies à bas coûts connaît une croissance plus faible, quoique toujours très dynamique : 27 % entre 2006 et 2007 contre 31 % entre 2005 et 2006. Avec 17,9 millions de passagers transportés, les compagnies à bas coûts, la plupart étrangères, représentent 33 % du trafic européen au départ de la France en 2007 contre 28,8 % en 2006.

Le trafic du réseau intérieur métropolitain en 2007 régresse (-0,4 %) : le trafic de Paris vers les régions se contracte à -2,3 % mais maintient son dynamisme avec les liaisons transversales métropolitaines (+4,3 % au lieu de +4,7 % en 2006), mais il reste inférieur à ce qu'il était en 2000. Ceci est un effet de la politique de report sur le TGV. En revanche, le trafic métropole-DOM a progressé significativement en 2007 (+8 %) après une chute en 2006 (-3,4 %). Le trafic de la desserte de la Réunion a rattrapé ses pertes subies l'année précédente (+16,6 % en 2007 après avoir subi une forte baisse de 16,6 % en 2006, conséquence de l'épidémie de chikungunya) alors que pour les autres dessertes (Guadeloupe, Martinique et Guyane), seule la Guadeloupe a enregistré une croissance de +7,2 % (+1,5 % en 2006), la Martinique et la Guyane se contractant respectivement avec +1,8 % (+2,7 % en 2006) et +3,5 % (+4,2 % en 2006).

3. Des prévisions plus contrastées pour 2008 et 2009

Les premiers résultats de l'année 2008 témoignent d'un fléchissement de la croissance du trafic international de passagers pour les cinq premiers mois de l'année (+3 % comparé à +4,5 % pour les mêmes périodes en 2006, selon l'IATA), engendré par le ralentissement économique perceptible depuis le début de l'année 2008 aux États-Unis, en Europe et au Japon, conjugué à une forte hausse des prix du carburant. L'analyse des résultats du mois de juin 2008 par rapport à juin 2007 confirme ce revirement : +3,8 % seulement de croissance pour le trafic international de passagers (exprimé en passagers-kilomètres-transportés),

soit la progression la plus faible depuis cinq ans. Le transport du fret montre même une baisse de -0,8 % en juin 2008 par rapport à juin 2007, le trafic de la zone Asie Pacifique se rétractant de -4,8 % (45 % du trafic mondial de fret est transporté dans cette zone).

Les compagnies européennes membres de l'AEA enregistrent, pour leur part, pour l'ensemble de leurs vols réguliers, une hausse plus faible qu'en 2007 de leur trafic de passagers sur le premier semestre de l'année 2008 : +2 % (contre 3,6 % en 2007), soit +3,2 % en passagers-kilomètres transportés (contre +4,7 % en 2007). Le coefficient de remplissage s'établit à 74,4 % sur ce semestre, en baisse de 1,4 point par rapport à l'année précédente. Pour ce qui concerne le fret aérien, les compagnies européennes ont cependant enregistré au premier semestre 2008 une augmentation du trafic de 3,2 % par rapport au premier semestre de l'année précédente.

Début 2008, la croissance du trafic aérien français est contrastée, alternant bons et médiocres résultats mensuels (janvier : +2,2 %, février : +5,1 %, mars : +3,2 %, avril : +1,4 %, mai : +7,7 % et juin : +3,5 %) ; au total, le trafic des six premiers mois dépasse de près de 3,9 % le niveau de 2007, la progression étant inférieure à celle des premiers semestres 2006 et 2007. L'évolution est également très contrastée selon les faisceaux : le trafic international affiche une hausse de 5,6 %, au même rythme pour les pavillons français et étranger, ce qui signifie une amélioration pour le pavillon français (+3 % en 2006) et un fléchissement pour le pavillon étranger avec une progression, inférieure à celle de 9,9 % connue en 2006. Le trafic intérieur métropolitain poursuit sa régression au premier semestre 2008 (-2,5 %) : les liaisons transversales enregistrent une croissance de 5 %, alors que les liaisons radiales fléchissent de -4,8 %.

L'impact de l'évolution du prix du pétrole est un élément à prendre en considération, tant cette évolution produit des effets sur les coûts et sur le trafic.

S'agissant des effets sur les coûts, même si le rapporteur note, à la date de la rédaction du présent rapport, que les cours du pétrole sont revenus à un niveau plus raisonnable (- 50 % en moins de trois mois), il constate que le prix du carburant constitue un élément très important dans les coûts d'exploitation des compagnies aériennes. Selon des données de l'IATA datant d'août 2008, la part du carburant dans les dépenses des transporteurs aériens était de 16 % en 2004 et de 29 % en 2007. Pour 2008, l'IATA a émis deux hypothèses. Elle estime que cette part va dépasser 30 %, voire 35 %, selon le prix moyen atteint par le carburant sur l'année 2008.

S'agissant de l'impact sur le trafic – sans prendre en considération les conséquences, potentiellement bien plus importantes sur le trafic aérien, d'un ralentissement économique général dû au choc pétrolier – la conséquence directe d'un coût du pétrole élevé est que l'augmentation est répercutée sur le prix du billet à des niveaux différents selon la stratégie adoptée par l'entreprise.

Ainsi à court terme, et pour les compagnies disposant, comme Air France, d'une politique pluriannuelle de couverture de l'achat de carburant à un niveau de l'ordre de 75 à 80 dollars, l'impact sur le trafic est estimé à 2 %.

L'impact à moyen terme, correspondant à un prix supporté par les compagnies durablement plus élevé, serait sensiblement plus fort, de l'ordre par exemple de 7 % pour un prix de carburant au-dessus de 140 dollars.

Enfin, l'impact est particulièrement important pour des transporteurs qui n'ont pas de couverture en matière de carburant et qui exploitent encore des avions âgés, comme les compagnies américaines, mais il pourrait concerner toutes les compagnies, si le renchérissement du carburant s'aggravait, en fragilisant la capacité financière des compagnies pour investir, notamment pour remplacer les flottes d'avions par des modèles plus efficaces énergétiquement.

4. Des compagnies françaises toujours en bonne santé

L'exercice 2007/2008 s'est déroulé dans un environnement macroéconomique qui s'est dégradé au second semestre sous les effets du ralentissement de la croissance mondiale et de l'accélération de la hausse du prix du pétrole.

Au cours de l'exercice 2007/2008, le trafic du groupe *Air France-KLM* a atteint 207,2 milliards de passagers-kilomètres-transportés, soit une progression de 3,9 % ; l'offre du groupe en sièges-kilomètres-offerts a augmenté de 4,6 %. Le coefficient de remplissage du groupe s'est établi à 80,8 %, en baisse de 0,6 point. Sur cet exercice, le groupe a transporté un total de 74,8 millions de passagers, soit une hausse de 1,8 %.

Le chiffre d'affaires consolidé d'*Air France-KLM* s'élève à 24 milliards d'euros, en hausse de 4,5 % par rapport à l'exercice 2006 / 2007.

Le transport de passagers sur vols réguliers génère sur l'exercice 2007/2008 un chiffre d'affaires de 18,2 milliards d'euros, en hausse de 4,9 %. La part de cette activité dans le chiffre d'affaires total (75,4 %) a peu évolué (+0,3 point) par rapport à l'exercice précédent.

Le chiffre d'affaires généré par le transport de fret a augmenté de 1,8 % à 2,74 milliards d'euros en 2007/2008 par rapport à l'exercice 2006/2007. Le trafic en tonnes kilomètre transportées a augmenté de 3,5 %, tandis que la recette unitaire à la tonne-kilomètre-transportée a connu une faible baisse (-1,6 %). Cette activité représente 11,4 % du chiffre d'affaires total, soit 0,2 point de moins que sur l'exercice précédent.

Le chiffre d'affaires de l'activité de maintenance facturée aux tiers (-0,8 %) ainsi que la part de cette activité dans le chiffre d'affaires total (4 %) sont en légère baisse par rapport à ceux de 2006/2007.

Le chiffre d'affaires des autres activités s'est élevé à 1,061 milliard d'euros sur l'exercice 2007/2008, en hausse de 29,2 %. Il est constitué essentiellement des prestations de commissariat aux compagnies tierces et de l'activité de vol à la demande réalisé essentiellement par *Transavia*.

Au cours du premier trimestre de l'exercice 2008/2009, le trafic passagers du groupe *Air France-KLM* a enregistré une hausse de 3,7 % pour une offre en augmentation de 5,1 %, par rapport au premier trimestre de l'exercice 2007/2008. Le coefficient de remplissage a peu évolué, à 80,3 % (-1,1 point) tandis que la recette unitaire au passager-kilomètre-transporté est restée stable (+0,4 %). Le trafic cargo a augmenté de 1,5 % pour une offre en hausse de 3 %.

Le chiffre d'affaires consolidé d'*Air France-KLM* enregistre une progression de 5,8 % sur le premier trimestre de l'exercice 2008/2009 par rapport au premier trimestre de l'exercice 2007/2008, s'établissant à 6,3 milliards d'euros. Le chiffre d'affaires de l'activité passagers augmente de 4 %, pour atteindre 4,95 milliards d'euros contre 4,76 milliards d'euros au cours du premier trimestre de l'exercice précédent. En ce qui concerne le fret, le chiffre d'affaires s'accroît de 10,5 % sur le trimestre et s'établit à 762 millions d'euros. Enfin, le chiffre d'affaires de la maintenance baisse de 2,1 % à 238 millions d'euros sous l'effet de la dépréciation du dollar face à l'euro.

Le groupe Air France-KLM représente 8 % du trafic mondial en 2007 en passagers-kilomètres-transportés. Il est le premier transporteur aérien mondial pour le trafic de passagers en international (en passagers-kilomètres-transportés) et se situe au deuxième rang mondial - après American Airlines - pour le trafic global (trafic domestique et international).

L'activité réalisée par le groupe en 2007 lui permet d'être le leader parmi les compagnies européennes. Ainsi, à la fin de l'année 2007, la part de marché d'Air France-KLM, bien qu'étant légèrement en baisse par rapport à 2006, se situe à 26,2 % des passagers-kilomètres-transportés (27,1 % en 2006) réalisés par les compagnies membres de l'Association des compagnies européennes (AEA). Le taux d'occupation du groupe s'est établi à 80,8 %, étant en léger retrait par rapport à l'année précédente (-0,6 point) : le niveau reste cependant près de quatre points au-dessus du taux d'occupation moyen des compagnies membres de l'AEA.

S'agissant des transporteurs aériens régionaux, force est de constater que le secteur est désormais très concentré depuis le rachat par le groupe Air France des compagnies Brit Air et Régional CAE. Cette tendance s'est renforcée au cours de ces dernières années avec la disparition successive de compagnies telles que Air Lib, Air Littoral, Air Turquoise et Atlantic Air Lift. Air France détient 12 % du capital de la Compagnie Aérienne Corse Méditerranée (CCM) et a également acquis, à travers sa filiale Brit Air, une participation de 19,5 % dans la compagnie régionale Airlinair.

De leur côté, les transporteurs français sans lien capitalistique avec Air France (Chalair Aviation, Hex'Air, Twinjet) développent principalement leur activité sur des marchés étroits exploités avec de petits modules et, pour certains, dans le cadre de liaisons subventionnées par l'État et les collectivités locales.

Les compagnies régionales françaises ont transporté 7,6 millions de passagers sur leurs liaisons régulières en 2007, marquant une progression de 4,2 % par rapport à 2006.

5. La situation des compagnies « low cost »

a) Les principales compagnies à bas coûts européennes

Nombreuses sont les compagnies dites « à bas coûts » qui sont apparues dans le ciel européen depuis quelques années. Il est difficile de les qualifier rigoureusement comme telles en l'absence d'une définition juridique ou même communément acceptée de ce modèle économique. En revanche, au-delà de la revendication du qualificatif « à bas coûts » par la compagnie elle-même, la conjonction de plusieurs critères, relatifs à son mode d'exploitation et aux services qu'elle propose à ses passagers peut être considérée comme révélatrice d'une activité à bas coûts : homogénéité de la flotte, forte utilisation des avions, liaisons point à point sans correspondance, utilisation d'aéroports secondaires, non-attribution de sièges, restrictions pour les bagages.

On peut situer en 1995 la naissance en Europe des premières compagnies à bas coûts qui se sont inspirées du modèle économique de la compagnie américaine *Southwest Airlines*. *Ryanair* est la première à apparaître sur le marché européen, en 1991. Toutefois, le véritable essor de ces compagnies ne commence réellement en Europe qu'au début des années 2000 ; depuis lors, on a assisté à une certaine concentration du secteur. L'inadéquation des coûts aux recettes, une mauvaise politique de flotte, un réseau non adapté ont causé la disparition de certaines d'entre elles. Nombreuses sont en effet celles qui pratiquent de bas tarifs sans avoir adopté la structure de coûts correspondante.

Les plus importantes compagnies européennes à bas coûts, en termes de passagers transportés en 2007, sont les suivantes : *Ryanair*, *easyJet*, *Air Berlin Group*, *TUIfly* (Allemagne), *Thomsonfly* (UK), *Germanwings* (Allemagne), *Norwegian* (Norvège), *Vueling Airlines* (Espagne), *Flybe* (UK), *Click Air* (Espagne), *bmibaby* (UK), *Sterling Airlines* (Danemark), *Wizz Air* (Hongrie) et *SkyEurope Airlines* (Slovaquie).

En 2007, *Ryanair* (49 millions de passagers) et *easyJet* (37,2 millions de passagers) représentaient à elles deux le transport de plus de 86,2 millions de passagers (75,4 millions de passagers en 2006). Ce sont les deux compagnies les plus dynamiques.

Elles sont suivies par *Air Berlin* (24,9 millions de passagers en 2007), *TUIfly* (12,5 millions de passagers en 2007) et *Thomsonfly* (9,5 millions de passagers en 2007). Ces compagnies ont des modèles économiques hybrides (compagnie charter et compagnie à bas coûts). Malgré les changements de structures intervenus, elles ne sont pas fondées sur l'exploitation d'un seul type d'appareil, critère important dans la recherche d'économies de coûts d'exploitation et qui peut, dès lors, amener la discussion sur leur appartenance à la catégorie des compagnies dites à bas coûts

Les compagnies *Ryanair* et *easyJet* ont annoncé, pour la première fois, de mauvais résultats financiers pour le premier semestre 2008 qui sont dus à la très forte hausse du prix du carburant. Elles n'ont pas exclu un bénéfice moindre à la fin de leur exercice voire un bilan négatif : elles ont déjà annoncé une contraction du nombre de vols programmés pour la saison aéronautique d'hiver 2008/2009 (liaisons suspendues pendant l'hiver ou diminution de fréquences) et le retrait temporaire d'un certain nombre d'appareils.

La concurrence entre les compagnies à bas coûts devient de plus en plus forte et on commence à assister en 2008 à un début de réorganisation. Les compagnies espagnoles à bas coût *Vueling* et *Click Air* (filiale à 20 % de la compagnie *Iberia*) ont annoncé en juillet 2008 leur intention de fusionner : l'opération est présentée comme une fusion-absorption de *Clickair* par *Vueling* avec une augmentation du capital de *Vueling*, la marque *Clickair* devant disparaître. Le nouvel ensemble (10,8 millions de passagers en 2007) devrait ainsi voir *Iberia* devenir son actionnaire de référence avec 45,8 % du capital. Cette nouvelle compagnie devrait être lancée en 2009 et elle sera la troisième sur le marché espagnol et la première compagnie à bas coûts en Espagne.

b) Le marché français

Les compagnies dites « à bas coûts » sont présentes sur le marché français depuis 1996, leur présence s'étant réellement affirmée depuis 2002. Ainsi, en 2007, 36 compagnies aériennes à bas coûts fréquentaient l'espace aérien français. Elles sont au nombre de 33 au troisième trimestre 2008, avec plus de 400 liaisons desservies.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
compagnies à bas coûts	7	12	18	30	31	35	36	33
liaisons desservies	29	70	88	146	203	294	396	444

Les deux compagnies pionnières *easyJet* et *Ryanair* ont dominé très rapidement le marché français. En 2002, *Ryanair* représentait 45 % du trafic des compagnies à bas coûts, suivi par *easyJet* avec 37 %. De ce fait, ces deux compagnies à elles seules contrôlaient 82 % du trafic des compagnies à bas coûts en France. En 2007, les deux compagnies « leader » détenaient 62 % du marché (67 % en 2006) : *easyJet* domine toujours le marché français (la compagnie est

leader depuis 2003) avec 36 % du marché (40 % en 2006) et *Ryanair* 26 % (27 % en 2006).

Cependant, l'ouverture par *Ryanair* d'une base à Marseille a replacé la compagnie en tête du palmarès des compagnies à bas coûts en France pour le nombre de liaisons exploitées : 113 lignes contre 104 lignes pour *easyJet* au 31 août 2008.

L'arrivée sur le marché de nouveaux transporteurs ou le renforcement de la présence d'autres transporteurs à bas coûts tels *Vueling* (Espagne), *Flybe* (UK), *SkyEurope* (Slovaquie), *Atlas Blue* (Maroc), *Sterling* (Danemark), *Click Air* (Espagne) ou *Air Berlin* (Allemagne) s'est traduite par un recul de la part de marché des deux premières compagnies, même si leur trafic a continué de progresser.

Il faut noter l'apparition de la compagnie *Transavia France*, basée en France, filiale d'*Air France* et de *Transavia Pays-Bas*, compagnie filiale à 100 % de KLM, qui poursuit son développement depuis sa création en mai 2007 (0,3 million de passagers en 2007) : elle a commencé à exploiter avec quatre appareils B737 en classe économique (flotte passée à sept appareils B737 en 2008) au départ de Paris (Orly) vers des destinations touristiques du bassin méditerranéen avec une commercialisation mixte auprès de clients individuels et de « tours opérateurs ». Le modèle économique de la compagnie est très proche d'une compagnie à bas coûts : flotte et exploitation des avions rationalisées, réseau point à point, frais réduits de distribution et de commercialisation, gestion du remplissage optimisée et structure légère.

Enfin, un nouveau type de compagnie à bas coûts « haut de gamme » est apparu sur le marché français du long-courrier. La société *Elysair*, a lancé en janvier 2007 la compagnie l'*Avion* qui propose, sur ses vols, une seule classe de transport, de type « affaires » et permet aux passagers de bénéficier de prix de l'ordre de la moitié de ceux des compagnies traditionnelles. L'*Avion* exploite la liaison transatlantique Paris-Orly - New York-Newark avec douze fréquences par semaine depuis avril 2008 (au lieu d'une fréquence quotidienne en 2007) avec deux Boeing B 757-200 (90 sièges avec inclinaison à 140°). Il vient d'être racheté par *British Airways* en juillet 2008. La compagnie britannique va l'intégrer dans sa jeune filiale transatlantique *OpenSkies* au début de l'année 2009. Cette dernière a été créée afin d'exploiter la disposition de l'accord de « ciel ouvert » transatlantique (applicable depuis le début de la saison IATA en été 2008) autorisant une compagnie aérienne d'un pays de l'Union européenne à opérer des vols directs vers les États-Unis depuis un autre pays : cette filiale de *British Airways* a, par ailleurs, lancé le 19 juin 2008 son premier vol entre Paris-Orly et New-York-JFK.

Les compagnies à bas coûts « haut de gamme » ont connu récemment des déboires et les compagnies leaders (la plupart n'exploitaient des liaisons que depuis un à trois ans) ont fait faillite : *MaxJet Airways* (compagnie américaine

déclarée en faillite en décembre 2007), *Eos Airlines* (compagnie américaine déclarée en faillite en avril 2008), *SilverJet* (compagnie anglaise déclarée en faillite en mai 2008) ou la compagnie *Oasis Hong-Kong Airlines* (compagnie de Hong-Kong déclarée en faillite en avril 2008). Ces compagnies n'ont pas résisté aux niveaux atteints par le carburant depuis le début de l'année.

Le trafic de passagers des compagnies dites « à bas coûts » touchant la France a rapidement augmenté au cours des années, passant de 5,2 millions de passagers en 2002 à 21 millions en 2007, en augmentation de 29 % par rapport à 2006.

Les compagnies à bas coûts renforcent leur position concurrentielle sur les relations entre la métropole et l'Europe ⁽¹⁾, où leur part est proche de 37 % en 2007 contre 29 % en 2006.

Sur le marché intérieur, la croissance est plus limitée qu'à l'international. Les compagnies évitent en effet d'être en concurrence avec les services ferroviaires à grande vitesse : *easyJet* a ainsi abandonné sa desserte entre Paris-Orly et Marseille fin mars 2005, mais s'intéresse aux liaisons transversales, des liaisons peu impactées par le TGV et exploitées jusque-là exclusivement par *Air France-KLM*. Au printemps 2008, *easyJet* a ainsi lancé trois nouvelles liaisons au départ de Lyon, à destination de Bordeaux (avril 2008), de Toulouse (mai 2008) et de Biarritz (2008). La compagnie *Ryanair*, encore absente de ce marché ⁽²⁾ en 2007, vient d'inaugurer en mai 2008 une liaison entre Beauvais et Marseille.

L'essor des compagnies dites « à bas coûts » a d'abord largement concerné les régions françaises ; leur activité sur les deux grands aéroports parisiens s'est développée plus récemment, en particulier depuis 2003. Au total, en 2007, plus de trente-cinq aéroports étaient desservis par des transporteurs à bas coûts et les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly ont dépassé pour la première fois l'aéroport de Nice qui avait toujours été le leader. On notera l'importance que cette activité représente pour Beauvais (100%) et Carcassonne (100 %).

Certains aéroports connaissent une forte dépendance vis-à-vis d'une seule compagnie et cela peut être une source de fragilité, si le principal exploitant décide de se retirer.

Ainsi qu'il l'avait indiqué dans son rapport budgétaire pour 2008, votre rapporteur exprime, après cet exposé de la situation, ses réserves sur le développement des transports « low-cost » qui, à côté d'atouts économiques notables, présentent de multiples incertitudes, touchant aux données sociales, à l'aménagement du territoire comme au respect de l'environnement et de la

(1) Il s'agit du trafic entre la métropole et les 26 autres pays membres de l'Union Européenne, l'Islande, la Norvège et la Suisse.

(2) *Ryanair a développé des liaisons intérieures dans quatre pays européens : Irlande, Royaume-Uni, Italie et Espagne.*

sécurité. Par ailleurs, votre rapporteur estime que la forte hausse des prix des produits pétroliers observée tout au long du premier semestre 2008 remet en question la pérennité de ce modèle économique.

III.— L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNES

La période récente a été fertile en évolutions de la réglementation et de la coopération européennes, en matière d'ouverture des marchés, de sécurité aérienne, de navigation aérienne, tout particulièrement la question du « ciel unique », sur laquelle votre rapporteur veut insister et enfin, de sûreté.

A.— L'OUVERTURE DES MARCHÉS

A la suite des arrêts « ciel ouvert » rendus le 5 novembre 2002 par la Cour de Justice des Communautés Européennes, un paquet « relations extérieures dans le domaine de l'aviation » a été adopté en juin 2003. Ce « paquet » a pour principal objectif de mettre les accords aériens bilatéraux des États membres de l'Union européenne avec les pays tiers en conformité avec le droit communautaire, notamment en mettant fin aux restrictions en matière de nationalité imposées aux transporteurs pouvant être désignés dans le cadre de ces accords bilatéraux.

Dans ce cadre, un mandat dit « horizontal » a été octroyé à la Commission pour lui permettre de négocier avec les pays tiers certaines clauses des accords bilatéraux, afin de les mettre en conformité avec la jurisprudence de la Cour. La clause principale porte sur la propriété et le contrôle des compagnies aériennes et permet à un État membre de désigner toute compagnie communautaire établie sur son territoire pour effectuer des services aériens entre cet État et le pays tiers concerné. Trente-sept pays ont d'ores et déjà accepté les clauses communautaires dans le cadre de ce mandat horizontal.

Chaque État membre peut également entamer des négociations séparément avec les pays tiers, en vue de leur faire accepter l'intégration de clauses communautaires types dans leurs accords bilatéraux. Le règlement N° 847/2004 entré en vigueur le 30 mai 2004 encadre ces négociations bilatérales entre les États membres et les pays tiers en donnant à la Commission un droit de regard sur les négociations. Aujourd'hui, environ 750 accords aériens bilatéraux entre les États membres et des pays tiers ont été amendés pour y introduire ces clauses types et être mis ainsi en conformité avec le droit communautaire.

Le « paquet » comprenait enfin un mandat de négociation avec les États-Unis donné à la Commission par le Conseil.

D'autres mandats de négociation ont été octroyés depuis par le Conseil, en vue d'aboutir à des accords globaux et de créer un espace aérien commun avec les pays voisins de l'Union européenne.

1. Les accords horizontaux

Divers accords ont été signés ou paraphés.

Pays tiers avec lequel un accord horizontal a été négocié	Accord paraphé / signé
Albanie	Signé le 5 mai 2006
Arménie	Paraphé le 7 septembre 2007
Australie	Signé le 29 avril 2008
Azerbaïdjan	Paraphé le 14 novembre 2004
Bosnie-Herzégovine	Signé le 5 mai 2006
Bulgarie	Signé le 5 mai 2006
Chili	Signé le 6 octobre 2005
Croatie	Signé le 5 mai 2006
Émirats Arabes Unis	Signé le 30 novembre 2007
Géorgie	Signé le 3 mai 2006
Inde	Paraphé le 8 avril 2008
Israël	Paraphé le 5 février 2008
Jordanie	Signé le 25 février 2008
Kazakhstan	Paraphé le 11 décembre 2007
Kirghizistan	Signé le 1 ^{er} juin 2007
Liban	Signé le 7 juillet 2006
Macédoine	Signé le 9 juin 2006
Malaisie	Signé le 22 mars 2007
Maldives	Signé le 21 septembre 2006
Maroc	Signé le 12 décembre 2006
Mexique	Paraphé le 23 mai 2008
Moldavie	Signé le 11 avril 2006
Mongolie	Paraphé le 20 septembre 2007
Népal	Paraphé le 30 novembre 2007
Nouvelle Zélande	Signé le 21 juin 2006
Pakistan	Paraphé le 24 octobre 2007
Paraguay	Signé le 22 février 2007
Panama	Paraphé le 7 février 2007
Roumanie	Signé le 5 mai 2006
Serbie-Monténégro	Signé le 5 mai 2006
Singapour	Signé le 9 juin 2006
UEMOA	Paraphé le 7 mai 2008
Ukraine	Signé le 1 ^{er} décembre 2005
Uruguay	Signé le 3 novembre 2006
Vietnam	Paraphé le 7 mars 2006

2. La marche vers un espace aérien commun avec les pays voisins de l'Union européenne

L'objectif de la Commission est de parvenir à créer un espace aérien commun d'ici 2010 avec les pays voisins de l'Union, pour partager avec eux les mêmes règles, non seulement économiques, mais aussi réglementaires notamment dans les domaines de la navigation aérienne, la sécurité et de la sûreté.

Un premier accord établissant un *Espace Aérien Européen Commun* a été signé le 9 juin 2006 lors du Conseil des ministres « Transports » avec huit pays

des Balkans. Ce premier accord global a constitué la première étape de l'extension du marché unique du transport aérien vers l'Europe du Sud-Est. La seconde étape de cette extension s'est faite en direction du sud de l'Europe, grâce à l'accord avec le Maroc qui a été signé le 12 décembre 2006. La Commission négocie désormais avec l'Ukraine, la Jordanie et Israël sur la base de mandats qui lui ont été donnés par le Conseil respectivement les 12 décembre 2006, 30 novembre 2007 et 7 avril 2008.

B.—LA SÉCURITÉ AÉRIENNE

1. Le règlement sur l'harmonisation des exigences techniques et des procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile

Depuis 1997, les institutions communautaires se sont employées à définir des règles communes pour les conditions d'exploitation des compagnies aériennes communautaires, afin de renforcer la sécurité du transport aérien, et de garantir des conditions saines d'exercice de la concurrence au sein du marché intérieur.

Pendant plusieurs années, ce projet de règlement n'avait pas pu aboutir en raison de désaccords sur les limitations de temps de vol des navigants et les dispositions relatives à la compétence des personnels navigants commerciaux, aucun de ces deux points n'ayant fait l'objet précédemment d'exigences communes des autorités conjointes de l'aviation.

Sous l'impulsion des compagnies aériennes et dans la perspective de l'élargissement, les travaux relancés en 2004 ont abouti à un accord politique partiel sur les deux points précités au Conseil des Ministres « Transports » de décembre 2004. Une position commune sur l'ensemble du texte a été ensuite adoptée par le Conseil en mars 2006. En juillet 2006, le Parlement européen a rendu son avis en seconde lecture sur cette position commune, en adoptant un « paquet » d'amendements de compromis garantissant notamment que l'adoption du règlement n'entraînera pas une diminution de la sécurité dans les États membres ayant une législation plus exigeante. Un trilogue informel ayant eu lieu fin juin 2006, le Conseil a approuvé ces amendements.

Formellement adopté le 12 décembre 2006 et publié le 27 décembre 2006 sous le n° 1899/2006 (CE), le règlement est entré en vigueur le 16 juillet 2008. Son annexe a d'ores et déjà été mise à jour par la Commission, après accord du comité compétent, pour incorporer les derniers amendements de l'OACI par un règlement n° 8/2008 du 11 décembre 2007.

2. La révision du règlement n° 1592/2002 portant création de l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne

L'Agence Européenne de Sécurité Aérienne (AESA), instituée par le règlement 1592/2002, a été rendue initialement compétente en matière de certification et d'entretien des aéronefs, d'agrément des organismes de production et de certification des organismes de maintenance, des personnels chargés de la maintenance et des organismes chargés de leur formation.

Dans ces domaines, la Commission a adopté dans les dernières années les diverses règles de mise en œuvre fixant le cadre réglementaire détaillé puis les a mises à jour ; l'AESA les a appliquées, en délivrant notamment les certificats de types des aéronefs, cependant que les États membres continuent à délivrer les certificats individuels et à surveiller la maintenance des aéronefs. Les dispositions transitoires s'achevant respectivement en 2007 et en 2008 ont donné lieu, pour les premières, à l'adoption de règles complémentaires en 2007, et pour les secondes, à des travaux qui se poursuivent, concernant notamment la maintenance des aéronefs en aviation légère. La transition vers un régime définitif adapté à ce dernier secteur devrait être prolongée jusqu'en 2009.

Conformément aux dispositions de l'article 7 du règlement n° 1592/2002, la Commission a adopté le 15 novembre 2005 une proposition législative révisant ce règlement.

Cette proposition a donné lieu à une orientation générale du Conseil au mois de décembre 2006, à une première lecture du Parlement européen au mois de mars 2007 et à une position commune du Conseil en juin 2007. Un accord étant intervenu entre le Parlement et le Conseil au cours du deuxième semestre 2007, le règlement définitif CE n° 216/08 a été adopté le 20 février 2008 et publié au Journal Officiel de l'Union européenne le 19 mars 2008.

Ce règlement refond et abroge le règlement CE n° 1592/2002, ainsi que les directives CE n° 91/670 et 2004/36. Il étend les compétences de l'AESA aux opérations aériennes, aux licences de pilotes et à la surveillance des exploitants d'aéronefs de pays tiers.

Il crée un régime d'autorisation de sécurité préalable pour les opérateurs étrangers desservant la Communauté, instaure un processus permettant à la Commission de suspendre la reconnaissance de certificats délivrés par une autorité d'un État membre, par les autres États membres, s'il s'avère que ces certificats ne sont pas conformes aux normes communautaires. Il autorise la création d'une licence de pilotes de loisirs et prévoit des possibilités d'adaptation de la réglementation pour l'aviation générale.

Parallèlement à la discussion et à l'adoption du règlement, l'AESA a préparé les règles de mise en œuvre, qui constitueront les règles relatives aux formations et aux licences de pilotes, ainsi que les règles d'exploitation des aéronefs, pour toutes les catégories de pilotes et d'aéronefs. Leur adoption et leur

entrée en vigueur devront en effet, intervenir dans les quatre ans suivant celle du règlement n° 216/2008. Se fondant largement sur les règles des autorités conjointes de l'aviation (JAA), tout en refondant leur structure, elles se substitueront à l'ensemble des règles nationales préexistantes, celles-ci ayant elles-mêmes déjà fait l'objet d'une large harmonisation dans le cadre des règles JAA pour le transport public et pour les licences de pilotes.

A cet égard, l'annexe III du règlement n° 3922/91 modifié, dite « EU-OPS », cité plus haut, constituera le point de départ des règles relatives à l'exploitation d'avions en transport aérien commercial par des entreprises communautaires.

C.— LA NAVIGATION AÉRIENNE

1. Les règlements « ciel unique européen » et les règlements dérivés

L'augmentation prévue du trafic aérien exige d'assurer en permanence sa sécurité tout en développant les capacités du système de contrôle aérien ainsi que son efficacité. Le paquet « ciel unique européen », composé de quatre règlements adoptés en mars 2004, a donc eu pour but d'établir un cadre réglementaire pour organiser l'espace aérien, les services de navigation aérienne et l'interopérabilité des systèmes de navigation aérienne au niveau communautaire, au-delà des travaux antérieurs d'Eurocontrol.

Depuis 2004, la Commission a adopté l'essentiel des règles de mise en œuvre, en s'appuyant sur l'expertise d'Eurocontrol comme prévu par les règlements, ainsi que sur les avis du comité « ciel unique ». Parmi les premières règles adoptées, ont figuré les exigences communes pour les prestataires de services de navigation aérienne, et les règles relatives à l'usage civil et militaire de l'espace aérien, dites de gestion flexible de l'espace aérien. Lors des douze derniers mois, ont été notamment adoptées les règles relatives à la supervision de la sécurité dans la gestion du trafic aérien (règlement n° 1315/2007 du 8 novembre 2007) ainsi que des règles d'interopérabilité des systèmes.

En application de ces règlements, les États ont lancé les travaux en vue de la constitution de blocs d'espace aérien fonctionnels, correspondant à la gestion plus intégrée du trafic aérien, par des alliances transfrontalières. Ainsi, la France, après une approche bilatérale avec la Suisse, participe à un projet de bloc élargi à six États comprenant, outre la Suisse, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. L'étude de faisabilité, associant les six prestataires nationaux de services de navigation aérienne et Eurocontrol, ainsi que les autorités civiles et militaires des États, a donné lieu à un rapport final le 26 juin 2008. Ses conclusions favorables ont été prises en considération par les autorités des États membres. Celles-ci se préparent en conséquence à signer une déclaration d'intention lors du sommet européen de l'aviation qui se tiendra à Bordeaux, le

18 novembre prochain. Cette déclaration prévoit la mise au point d'un accord entre les États, qui devrait être conclu courant 2010, ainsi que les principaux éléments à couvrir.

2. Le règlement créant une entreprise commune SESAR

Le projet SESAR, « Single European Sky ATM Roadmap », initié par la Commission européenne sur une proposition de l'industrie, constitue le volet technologique du « ciel unique européen ». L'objectif de ce projet est de développer un système européen de nouvelle génération intégrant des technologies, modes d'organisation et composants industriels capables d'assurer la sécurité et la fluidité du trafic aérien à l'échéance de 2020. Ce projet comprend trois phases : une phase de définition (2006-2008), une phase de développement (2008-2016) et une phase de déploiement (à compter de 2013).

La Commission a présenté lors du Conseil de décembre 2005 un projet de règlement portant création d'une entreprise commune SESAR, chargée de la phase de développement. Le Conseil a adopté une orientation générale en juin 2006. L'avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission ayant été rendu à la fin de l'année 2006, le règlement (CE n° 219/2007) a été adopté le 27 février 2007. La décision de lancement de l'entreprise commune a été prise par le Conseil en juin 2007 au vu d'un rapport de la Commission présentant notamment les premiers éléments relatifs à la phase de définition et aux conditions de financement public et privé de l'entreprise commune.

En conséquence, l'entreprise commune a entrepris de négocier les conditions d'adhésion avec les candidats, outre Eurocontrol, membre fondateur. De nombreuses intentions ont été reçues de la part de prestataires de services de navigation aérienne et d'industriels, voire d'États non membres.

L'entreprise commune devrait disposer d'un budget global de l'ordre de 2100 M€ sur 8 ans. Il est acquis qu'un tiers proviendra des fonds communautaires, et un tiers de l'apport d'Eurocontrol. Le tiers restant est attendu des autres partenaires : industriels, prestataires de services de la navigation aérienne ou usagers.

3. La directive créant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne

L'objectif de cette licence est d'établir un standard de compétences de contrôleur aérien en vue de garantir un niveau de sécurité reconnu et de permettre la libre circulation des contrôleurs aériens.

Depuis le dépôt en juillet 2004 par la Commission d'une proposition de directive, le texte avait été nettement amélioré sur certains points auxquels la France était particulièrement attachée, notamment les exigences linguistiques, le

fonctionnement de la reconnaissance mutuelle des titres et les mécanismes de suspension et de retrait des licences, des qualifications et des mentions.

Le compromis trouvé ensuite entre le texte du Conseil et les amendements du Parlement européen a permis l'adoption par le Parlement de la position commune du Conseil du 14 novembre 2005. Le texte de cette directive n° 2006/23 du 5 avril 2006 a été publié le 27 avril 2006. Il prévoit une mise en œuvre le 17 mai 2008 - sauf l'article 8, relatif aux mentions linguistiques dont la date de mise en œuvre est fixée au 17 mai 2010.

Sa transposition en droit interne a été achevée en 2007, sous forme de décrets et de divers arrêtés.

4. La communication de la Commission sur un « paquet ciel unique »

Dans une communication du 25 juin dernier, la Commission européenne a proposé, pour poursuivre la construction du « ciel unique » européen, un « paquet » composé de trois éléments :

– un projet de règlement modifiant les règlements CE n° 549-550-551 et 552/2004 (règlements dits du premier paquet « ciel unique » de 2004) ;

– un projet de règlement modifiant le règlement CE n° 216/2008, étendant les compétences de l'AESA à la sécurité de la gestion du trafic aérien et des aéroports ;

– le plan directeur SESAR (Master plan), pour la modernisation des systèmes de navigation aérienne et les résultats de la phase de définition.

- La proposition de règlement modifiant les règlements « ciel unique »

Ce projet de révision des règlements « ciel unique » propose des évolutions majeures sur les quatre points suivants :

1) Fixation d'objectifs de performance et d'une régulation économique.

Le projet prévoit la définition par la Commission d'objectifs de performance au niveau communautaire pour les services de navigation aérienne. A leur tour, les autorités nationales de surveillance en fixeraient au niveau local (national, ou régional au niveau des blocs d'espace aérien fonctionnels) aux prestataires de services. Ces objectifs locaux seraient approuvés par la Commission lorsqu'elle les juge compatibles avec les objectifs communautaires.

Les prestataires de services seraient incités à atteindre ou à dépasser ces objectifs de performance par des modulations, positives ou négatives, de leurs redevances en fonction des résultats.

2) Séparation des autorités de surveillance de « toute autre entité publique ou privée »

Le texte de la Commission exige de séparer fonctionnellement les autorités de surveillance non seulement des prestataires de services (selon le règlement actuel) mais de « toute autre entité publique ou privée ». L'idée semble être que les autorités de surveillance disposent d'une plus grande autonomie vis-à-vis du pouvoir politique, la Commission estimant que ce dernier peut être tenté, pour éviter un conflit, notamment social, de renoncer aux mesures proposées par l'autorité de surveillance.

3) Blocs d'espace aérien fonctionnels

La proposition modifie leur objet pour privilégier l'intégration de la fourniture de services, et fixe à 2012 le délai de la mise en œuvre de ces blocs fonctionnels. En outre, elle délègue à la Commission toutes mesures relatives à leur élaboration. Pour autant, la Commission explique qu'elle ne souhaite pas remettre en cause la démarche ascendante en cours, laissant une grande liberté d'initiative aux États et à leurs prestataires de services.

4) Mesures pour la définition du réseau et la gestion des ressources rares

La Commission propose de donner à la Communauté des compétences sur :

- la définition du réseau des routes aériennes,
- la gestion et l'allocation des fréquences aéronautiques et des codes radars,
- l'exécution « de toute fonction additionnelle de fonctions de gestion du réseau définies dans le Plan directeur ATM SESAR.

Ce projet de règlement constitue une priorité de la Présidence française de l'Union Européenne, avec le volet SESAR, car il vise à améliorer la fluidité du trafic aérien pour faire face à son augmentation inévitable tout en adoptant des mesures en faveur de l'environnement. Le détail des propositions et des modalités sera activement débattu au Conseil avec l'objectif d'une orientation générale au Conseil de décembre 2008.

- La proposition de règlement étendant les compétences de l'AESA à la sécurité de la gestion du trafic aérien et des aéroports

La Commission européenne a soumis au Conseil et au Parlement une proposition de règlement amendant le règlement (CE) n° 216/2008, pour étendre les compétences de l'AESA dans les domaines de la sécurité des aéroports, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne, et abrogeant la directive 2006/23/CE.

Conformément aux principes déjà posés dans le règlement 216/2008 :

– la Commission établirait la réglementation applicable, sur proposition de l'Agence – en faisant appel aux procédures de la comitologie ;

– les autorités nationales de surveillance feraient appliquer cette réglementation et délivreraient les certificats prévus ; elles soumettraient à la Commission pour approbation les dérogations qu'elles envisageraient d'accorder ;

– l'Agence élaborerait les projets de règlements de mise en œuvre. Elle délivrerait les certificats dans des circonstances spécifiques, par exemple pour des exploitants de services de navigation aérienne couvrant toute l'Europe, comme les services de navigation par satellite, ou encore les certificats des organismes de formation des contrôleurs aériens établis hors du territoire des États membres et, le cas échéant, de leur personnel, ainsi que les simulateurs de formation employés. Elle inspecterait les autorités des États membres pour s'assurer de la bonne application des textes.

Sont notamment visées par le nouveau projet de règlement :

– en matière de navigation aérienne :

- les règles de sécurité des services de navigation aérienne ou de gestion du trafic aérien ;
- les règles d'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs, imposant l'application de « concepts d'exploitation », et l'emport des équipements nécessaires ;
- les règles de certification des contrôleurs aériens et des organismes participant à leur formation ;
- des exigences de sécurité appropriées auxquelles devraient se conformer les systèmes et composants servant à la prestation de services de navigation aérienne ou de gestion du trafic aérien lorsque leur criticité l'exige. Ces règles pourraient appeler la certification des organismes chargés de la conception, la fabrication et l'entretien des systèmes, pièces et équipements de services de navigation aérienne ou de gestion du trafic aérien, et aussi la certification de ces systèmes, pièces et équipements ;

– en matière de sécurité des aéroports :

- des règles de certification des propriétaires d'aéroports, relatives aux caractéristiques physiques et aux obstacles sur l'aéroport et aux environs ;
- des règles de certification des exploitants d'aéroports ;
- des exigences de formation des personnels de l'exploitant d'aéroports impliqué dans l'exploitation et l'entretien d'aéroports ;

- l'obligation pour l'exploitant d'aérodrome de coordonner les divers autres opérateurs intervenant dans la sécurité des aéronefs circulant sur la plateforme ;
- des exigences relatives aux équipements tels que le balisage ;
- des exigences relatives aux services de sécurité sur les aérodromes, tels que la lutte contre l'incendie des aéronefs, ou contre le péril animalier ;
- des exigences relatives à la formation des personnes autorisées à pénétrer sur l'aire de manœuvre des aérodromes.

Le projet de règlement prévoit aussi que l'Agence peut habiliter des organismes agréés à évaluer la conformité des systèmes ou pièces et équipements aux exigences applicables et à délivrer les certificats correspondants.

- *Le plan directeur SESAR*

Un consortium de partenaires (usagers de l'espace aérien, prestataires de services de navigation aérienne, aéroports, industriels, organismes de recherches, militaires) a mis au point, de 2006 à 2008, la définition du projet. Il a remis une proposition de plan directeur du programme SESAR en mars 2008 à l'entreprise commune qui sera soumis à l'approbation du Conseil. Ce dernier devrait adopter en octobre, une résolution qui constituera un « feu vert » à la phase de développement et un accord à la conclusion des accords d'adhésion à l'entreprise commune.

D.— LA SÛRETÉ AÉRIENNE

À la suite des attentats terroristes de New York du 11 septembre 2001, l'Union européenne s'est dotée dans l'urgence d'une réglementation en matière de sûreté aéroportuaire. Cette réglementation se composait du règlement cadre n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 et de 13 règlements d'application votés entre 2002 et 2006 par le comité réglementaire dit « Comité sûreté ».

Le règlement n° 2320/2002, trop détaillé notamment dans son annexe, n'était pas assez souple pour permettre de prendre en compte rapidement les évolutions technologiques ainsi que l'adaptation souhaitée des mesures de sûreté. La Commission a donc proposé en septembre 2005 une version révisée du règlement, dans l'objectif de garantir cette souplesse.

Les négociations entre le Parlement européen et le Conseil bloquaient sur deux points principaux. Elles n'ont abouti qu'après deux ans et demi de discussions, lors de la phase de conciliation qui s'est achevée le 10 janvier 2008 :

– le financement des mesures de sûreté, notamment en cas de mesures plus strictes que la réglementation communautaire imposées par les États membres ;

– le contrôle par le Parlement européen des mesures d’application du règlement.

S’agissant du financement, le texte final laisse aux États membres toute latitude en matière de financement des mesures de sûreté. Cependant, pour répondre à la préoccupation du Parlement européen, la Commission a dû s’engager à réaliser d’ici la fin 2008 une étude sur le sujet, accompagnée le cas échéant d’une proposition législative.

En matière de comitologie, la demande de contrôle du Parlement européen a été motivée par les nouvelles dispositions prévues par la décision du Conseil n° 2006-512 ainsi que l’impact négatif dans l’opinion publique de la réglementation adoptée par le Comité en octobre 2006 restreignant l’emport en cabine des liquides, gels et aérosols. Le texte final donne au Parlement européen un droit de regard sur les dispositions générales prises en application du règlement cadre, les dispositions spécifiques relevant du Comité sûreté.

Le futur règlement cadre contribue à renforcer la sûreté dans plusieurs domaines importants :

– les mesures de sûreté en vol : le texte introduit un nouveau champ réglementaire tout en garantissant les compétences des États membres en matière notamment de gardes armés ;

– le fret : la rédaction retenue permet d’envisager un renforcement des dispositions européennes en matière de sûreté du fret aérien, allant dans le sens d’un rapprochement avec la réglementation nationale ;

– les relations avec les pays tiers : des possibilités étendues de reconnaissance des mesures de sûreté de pays tiers sont introduites, ainsi que de réponse coordonnée lorsqu’un État tiers cherche à imposer une disposition spécifique aux États européens.

Les progrès observés en matière de sûreté aérienne ne doivent pas empêcher, comme l’estimait votre rapporteur dans le budget pour 2008, que soient évoquées plusieurs questions : comment réduire le coût financier des contrôles ? Comment parvenir à une conduite optimale de ces contrôles ? C’est à ce prix que pourra être mieux assurée la logique des opérations de sûreté.

Votre rapporteur souhaite aborder brièvement une problématique émergente qui, selon toute vraisemblance, va susciter le débat public. En effet, au-delà des questions relatives aux moyens financiers accordés à la sécurité et à l’efficacité de ces dépenses, l’utilisation de nouvelles techniques de détection, tels que le « scanner corporel » nous oblige à mener une réflexion approfondie sur la nécessité de concilier les impératifs de sécurité et le respect de la vie privée, voire même de l’intégrité de la personne. Aussi formule-t-il le souhait que la représentation nationale soit tout particulièrement attentive à l’expérience d’implantation d’un « scanner corporel » menée dans les prochains mois à l’aéroport de Nice-Côte-d’Azur.

IV.– LA SITUATION DES AÉROPORTS FRANÇAIS

On distinguera successivement la situation d'Aéroports de Paris puis celle des principaux aéroports régionaux.

A.– AÉROPORTS DE PARIS

1.– Le groupe Aéroports de Paris est pour le moment épargné par le ralentissement économique

L'établissement public Aéroports de Paris (ADP) a été transformé en société anonyme par la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports qui précise que l'État reste actionnaire majoritaire de la société. Le décret n° 2005-854 du 27 juillet 2005 a dressé ensuite la liste des quatorze aérodromes d'Île-de-France relevant de la compétence d'ADP. L'ouverture minoritaire du capital a été autorisée par décret du 22 mai 2006. L'État détient désormais 68,4 % du capital de la société, les salariés 2,4 % et le public 29,2 %. Le groupe ADP compte quant à lui dix-sept sociétés rattachées à la société mère ADP.

Avec 86,4 millions de passagers accueillis en 2007, les aéroports parisiens ont connu une hausse de leur activité de 4,7 % par rapport à 2006.

L'ensemble du trafic fret s'est élevé à 2,4 millions de tonnes, soit une hausse de 7,5 % par rapport à l'année 2006, 95,4 % de cette activité se déroulant à Paris-Charles de Gaulle.

La croissance du trafic explique les bons résultats d'ADP comme le montre le compte de résultat consolidé du groupe ADP retracé dans le tableau suivant.

COMPTE DE RÉSULTAT CONSOLIDÉ DU GROUPE ADP

(en millions d'euros)

	2007	2008	2008-2007
Produit des activités ordinaires (chiffre d'affaires)	2 076,8	2 292,4	10,4 %
Valeur ajoutée	1 473,8	1 605,9	9,0 %
Charges courantes	1 470,7	1 595,4	8,5 %
Dont charges de personnel	648,1	652,2	0,6 %
EBITDA	664,7	754,4	13,5 %
Résultat opérationnel courant	390,9	442,1	13,1 %
Résultat opérationnel	333,9	403,3	20,8 %
Résultat financier	-84,5	24,2	128,6 %
Impôt sur les sociétés	100,8	107,6	6,7 %
Résultat net part du groupe	152,1	321,8	111,5 %

Source : DGAC.

Sur le premier semestre 2008, le trafic « passagers » d'Aéroports de Paris a crû de 2,8 % au total par rapport à la même période de 2007. Le chiffre d'affaires du premier semestre 2008 est en hausse de 12,3 % par rapport à celui du premier semestre 2007.

2. Les critiques de la Cour des comptes touchant au contrat de régulation économique

a) Les redevances

Aéroports de Paris prévoit de réaliser 2,7 milliards d'euros d'investissements sur la période 2008-2012 dont plus d'un milliard en capacité.

Ces investissements se réaliseront, pour l'essentiel, sur la plate-forme de Roissy. La capacité de l'aéroport augmentera de 19,3 millions de passagers d'ici 2012, pour atteindre un total de 80,9 millions. L'investissement le plus lourd (491 millions d'euros sur la période 2008-2012) consistera en la réalisation du satellite S4, d'une surface de 120 000 m², de sa liaison avec la navette interne LISA, et des infrastructures aéronautiques afférentes.

Rappelons qu'Aéroports de Paris perçoit deux types de redevances pour service rendus.

Les redevances aéronautiques constituent la plus importante source de revenus du groupe. Cette catégorie comprend les quatre redevances « principales » (redevances d'atterrissage, de stationnement d'avions, redevances par passagers et redevances carburant) auxquelles s'ajoute la redevance pour le balisage lumineux des pistes. Ces redevances sont facturées aux utilisateurs des infrastructures aéroportuaires, essentiellement les compagnies aériennes. Elles sont calculées principalement en fonction du nombre de passagers commerciaux au départ, du tonnage et du nombre des mouvements d'avions.

Les redevances spécialisées regroupent les redevances « accessoires » facturées aux compagnies aériennes ou aux assistants en escale ; elles concernent en particulier la mise à disposition d'installations spécifiques, telles que les banques d'enregistrement, les tri-bagages ou les équipements de dégivrage.

Les redevances représentent la principale source de recettes d'ADP, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DÉTAILLÉE DU CHIFFRE D'AFFAIRES DES SEGMENTS D'ACTIVITÉS
ENTRE LE 30 JUIN 2007 ET LE 30 JUIN 2008**

(en millions d'euros)

	<i>30/06/08</i>	<i>30/06/2007</i>	Variation (%)
<i>Services aéroportuaires</i>	<i>957,4</i>	<i>872,3</i>	+ 9,8
Redevances aéronautiques	376,4	345,4	+ 9
Redevances spécialisées	66,9	52,7	+ 26,8
Recettes commerciales	119,3	107	+ 11,6
Parcs et accès	77,5	74,4	+ 4,2
Prestations industrielles	41,1	36,5	+ 12,7
Taxe d'aéroport	185,9	174,8	+ 6,3
Recettes locatives	44,9	38,1	+ 18,1
Autres recettes	45,3	43,4	+ 4,2
<i>Immobilier</i>	<i>102,2</i>	<i>95,5</i>	+ 7,1
<i>Escale et prestations annexes</i>	<i>97,3</i>	<i>93,5</i>	+ 4,1
<i>Autres activités</i>	<i>185,7</i>	<i>146,6</i>	+ 26,7
<i>Éliminations inter-segments</i>	<i>- 128,7</i>	<i>- 126,5</i>	+ 1,8
<i>Chiffre d'affaires consolidé</i>	<i>1 214</i>	<i>1 081,4</i>	+ 12,3

Source : ADP.

L'évolution des tarifs des redevances perçues par ADP est déterminée par un contrat de régulation économique (CRE) conclu entre la société et l'État pour une durée de cinq ans. Le CRE 2006-2011 fixe la norme d'évolution des redevances principales et de certaines redevances accessoires ; la hausse moyenne annuelle des redevances concernées est ainsi plafonnée à 3,25 % hors inflation.

Aéroports de Paris fixe, pour chaque période tarifaire annuelle couverte par ce contrat, les tarifs des redevances aéroportuaires, dans les limites permises par le contrat de régulation.

Les dernières hausses effectivement retenues par Aéroports de Paris ont été, inflation comprise, de 3,8 % pour les redevances principales et de 4,7 % pour les redevances accessoires (pour des plafonds fixés par le CRE à + 4,23 % et + 5,11 %).

Par ailleurs, l'entreprise a créé, comme l'y autorise le CRE, deux nouvelles redevances pour couvrir les coûts des services qui lui ont été transférés :

- la première couvre les coûts des titres de circulation en zone réservée, cette activité n'étant plus financée par la taxe d'aéroport depuis le 1^{er} janvier 2008 ;

- la seconde finance le service d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite à compter du 22 juillet 2008, cette activité incombant aux gestionnaires des aéroports à compter du 26 juillet 2008.

La fixation des tarifs par ADP fait assez fréquemment l'objet de recours contentieux. Ainsi, la Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) a introduit en 2006 une requête tendant à l'annulation des décisions par lesquelles

ADP avait fixé les tarifs des redevances pour 2006. Le Conseil d'État (11 juillet 2007, *FNAM*) a accueilli favorablement cette requête, jugeant qu'ADP avait insuffisamment informé la commission consultative économique ⁽¹⁾, méconnaissant ainsi les règles de procédure applicables en l'espèce. Le Conseil d'État ne s'étant pas prononcé sur la légalité interne des redevances, ADP a pris de nouvelles décisions conférant une base légale aux redevances 2006, qui en tout état de cause ont été perçues en contrepartie d'un service rendu. ADP estime que ces nouvelles décisions, bien que rétroactives, sont légales car destinées à combler un vide juridique. Ces décisions ont à leur tour été attaquées, mais la décision n'a pas encore été rendue.

Dans son rapport public thématique de juillet 2008, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien*, la Cour des comptes s'est montrée assez critique à l'égard du CRE, qui « *ne reflète pas un engagement ambitieux en matière de gains de productivité, malgré les progrès effectivement atteints par l'entreprise : ADP ne prévoit en effet qu'un rattrapage sur la période 2006-2010 de la perte de productivité constatée sur la période 2000-2005* ». L'insuffisante productivité résulterait notamment de la fixation à un niveau élevé du plafond d'évolution des redevances, résultant d'un processus décrit dans l'encadré ci-après.

Extrait du rapport de la Cour des comptes de juillet 2008

Dans son avis rendu le 15 janvier 2006, la commission consultative aéroportuaire avait estimé que l'augmentation du tarif des redevances ne devrait pas dépasser 2,5 % chaque année hors inflation, tout en étant limitée à 11 % pour l'ensemble de la période 2006-2010. Le ministre de l'équipement, des transports et de la mer a finalement décidé de s'écarter de cet avis en fixant le taux plafond d'évolution des redevances aéroportuaires à 3,25 % en plus de l'inflation.

Même si le contrat de régulation économique a été conçu par les autorités de tutelle comme un instrument permettant d'atteindre un juste équilibre entre les intérêts des compagnies aériennes et ceux de l'opérateur aéroportuaire, l'écart entre les recommandations de la commission consultative aéroportuaire et les paramètres du premier contrat de régulation finalement conclu a pu laisser penser que les autorités de tutelle ont essentiellement privilégié la valorisation à court terme de la société en vue de l'ouverture de son capital. La garantie de ressources stables et élevées sur cinq années du contrat constituait en effet un élément d'attractivité qui a incontestablement servi ADP lors de son entrée en Bourse.

b) La qualité de service

• La Cour des Comptes se montre également sévère vis-à-vis de la qualité de service d'ADP, qui « *demeure insuffisante malgré certaines améliorations et les efforts mis en œuvre. De nombreux points noirs persistent comme la facilité de circulation à l'intérieur des terminaux, l'information donnée aux passagers, la gestion des files d'attente, le rapport qualité/prix des boutiques et des*

⁽¹⁾ Composée de représentants des compagnies, des organisations professionnelles et d'ADP, elle émet un avis sur les tarifs des redevances.

bars/restaurants, les conditions de passage des contrôles transfrontières de la police aux frontières aux heures d'affluence, les conditions de transport des passagers par autobus entre les avions et les aéroports lorsque les avions ne sont pas directement accessibles. Le « taux de contact »⁽¹⁾ est faible par rapport aux aéroports comparables ».

• On ne peut que partager le souci de la Cour des comptes de voir la qualité de service d'ADP s'améliorer. Il convient toutefois de signaler les efforts importants accomplis par le groupe en la matière. Ainsi, ADP a lancé un ambitieux programme d'extension de ses surfaces commerciales, après avoir constaté pour les aéroports européens une corrélation positive entre le chiffre d'affaires par passager et la surface des zones commerciales. Il était prévu d'accroître ces surfaces de 30 % entre 2004 et 2010. Dès 2008, l'objectif est dépassé, avec un accroissement de 34 %.

En outre, le CRE prévoit qu'à partir de 2008, un facteur correcteur de type bonus/malus pourra s'appliquer aux tarifs des redevances en fonction des résultats obtenus par ADP en matière de qualité de service.

B.- LES PRINCIPAUX AÉROPORTS RÉGIONAUX

1. Le processus de décentralisation des aéroports est désormais achevé

Ce processus trouve son origine dans la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, qui offrait aux collectivités territoriales volontaires la possibilité de se voir transférer, à titre expérimental, les compétences de l'État en matière d'aménagement et d'exploitation des plates-formes aéroportuaires. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales⁽²⁾ est allée plus loin, prévoyant pour le 1^{er} janvier 2007 le transfert aux collectivités territoriales et à leurs groupements des aérodromes civils appartenant à l'État.

Ont été exclus de ce transfert les aéroports à vocation nationale ou internationale. Ce sont ainsi 150 des 182 aérodromes civils détenus par l'État qui sont concernés par le processus de décentralisation.

La décentralisation porte à la fois sur les compétences d'autorité concédante (aménagement, entretien et gestion des aérodromes) et sur le patrimoine. Celui-ci, transféré à titre gratuit, s'étend à l'ensemble des terrains et biens des aérodromes, exception faite des biens nécessaires aux missions de l'État en matière de sécurité de la circulation aérienne, de sécurité civile et de défense nationale. En conséquence, l'État n'a plus vocation à intervenir dans les

⁽¹⁾ Un avion traité « au contact » est celui dont le débarquement ou l'embarquement ne nécessitent pas de transport par bus jusqu'à l'aérogare mais s'opèrent directement par une passerelle menant de l'avion à l'aérogare. Dans la situation inverse, l'avion est traité « au large ».

⁽²⁾ Article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

orientations stratégiques prises par les collectivités et groupements bénéficiaires du transfert, sa compétence se limitant à ses missions régaliennes et à la prestation des services de contrôle aérien.

2. La situation économique et financière des aéroports régionaux

a) Le trafic global est en progression

Pour la quatrième année consécutive, le trafic passagers des neuf principaux aéroports régionaux métropolitains d'intérêt national a connu en 2007 une progression importante. Avec un taux de 5,6 %, cette progression est supérieure à celle des aéroports franciliens (+ 4,8 %).

La croissance du trafic est due au développement des liaisons communautaires et du reste du trafic international :

– le trafic intérieur (48 % de l'ensemble du trafic en 2007) est stable par rapport à 2006 ;

– le trafic à destination ou en provenance de pays de l'Union Européenne, qui représente 36,5 % du trafic passagers, connaît une hausse de 11,7 % ;

– le reste du trafic international (15 % du trafic) est en augmentation de 10,1 % par rapport à 2006, notamment du fait des liaisons avec le Maghreb ;

– le trafic vers l'outre-mer est, quant à lui, en très forte progression (27,3 %) mais ne représente que 0,5 % du trafic global 2007.

Pour les liaisons à destination ou en provenance des pays de l'Union européenne, la hausse du trafic résulte principalement du développement de l'activité des compagnies à bas coûts.

Le trafic de fret avionné est, contrairement aux années précédentes, où sa croissance était supérieure à celle du trafic « passagers », en recul de 4,5 %. La plupart des plates-formes connaissent un repli, à l'exception de Bâle-Mulhouse dont le trafic est en très forte progression (+ 22,3 %) et de Nantes.

b) Les résultats sont satisfaisants

L'augmentation du chiffre d'affaires de 2007 par rapport à celui de 2006 pour les neuf aéroports considérés (665,1 millions d'euros) est de 7,6 %, soit deux points de plus que celle du trafic.

Du fait d'une progression des charges moindre que celle du chiffre d'affaires et du total des produits, les soldes intermédiaires de gestion s'améliorent très sensiblement : la valeur ajoutée augmente de 7,4 %, l'excédent brut d'exploitation de 10 % et le résultat net de l'exercice fait plus que tripler en s'établissant à 47,7 millions d'euros contre 15,2 millions d'euros en 2006.

L'activité des aéroports régionaux offre globalement en 2007 une capacité d'autofinancement de 197,5 millions d'euros, en progression de 25 % par rapport à 2006.

L'endettement net du groupe à fin 2007 correspond à trois années d'autofinancement, contre 3,9 à la fin de l'année 2006.

c) Aéroport par aéroport, la situation est plus contrastée

Le trafic des aéroports de Nice et de Cannes retrouve son rythme de croissance de 2005 avec + 4,5 %.

Comme l'année précédente, la plate-forme de Lyon-Saint-Exupéry est la seule des neuf grands aéroports régionaux à connaître une croissance significative de son trafic national (+ 4,4 %) en raison du *hub* d'Air France-KLM.

La plus forte progression du trafic passagers de l'année 2007 est celle de l'aéroport de Marseille-Provence, du fait du premier exercice en année pleine de l'aérogare à services simplifiés. Avec 6,8 millions de passagers locaux, le trafic 2007 de cet aéroport dépasse le record de fréquentation (6,3 millions de passagers locaux) remontant à 2000, dernière année avant la mise en service du TGV Paris-Marseille. Le trafic global augmente de 14,2 % par rapport à 2006, la progression de l'international s'établissant à 29,2 %. Pour la première année à Marseille-Provence, la part du trafic international dans le trafic total (52 %) dépasse celle du trafic national (48 %), au lieu respectivement de 46 % et 54 % en 2006. L'activité des compagnies à bas coûts représente 15,8 % du trafic de l'aéroport en 2007 pour seulement 6,6 % en 2006, grâce au développement de Ryanair et d'Atlas Blue et à l'arrivée sur cette plate-forme en 2007 d'autres compagnies à bas coûts, telles que Myair, Bmibaby, Jet4you et Flybaboo.

La croissance du trafic de Toulouse-Blagnac (+ 3,4 %) est un peu supérieure à celle de 2006, mais est la plus faible des neuf grands aéroports régionaux métropolitains.

Avec une progression de 6,1 % de ses passagers locaux et une stabilisation du nombre de mouvements commerciaux, l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse consolide les excellents résultats de 2006. Les compagnies à bas coûts réalisent 45 % du trafic de cet aéroport contre 42 % en 2006 et easyJet, première compagnie de la plate-forme, représente 40 % du trafic 2007 à elle seule. L'année 2007 est marquée par la venue sur l'aéroport binational de deux nouvelles compagnies à bas coûts, Ryanair et Air Berlin.

L'aéroport de Bordeaux-Mérignac poursuit sa croissance à un rythme un peu supérieur à celui de l'année précédente.

Les plates-formes de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire connaissent un certain fléchissement de leur croissance (+ 7,6 %), comparé aux résultats exceptionnels de 2004 et de 2005.

Le recul du trafic de l'aéroport de Strasbourg, pour important qu'il soit, est néanmoins un peu en deçà des prévisions : 15 % contre 16,1 %. La liaison radiale perd, à la suite de la mise en service en juin 2007 du premier tronçon de la ligne à grande vitesse LGV-Est, 262 000 passagers, 280 000 ayant été prévus.

Le tableau suivant présente l'évolution du trafic des aéroports concernés.

TRAFIC DE PASSAGERS DES AÉROPORTS RÉGIONAUX

Aéroports	Nombre de passagers totaux		Variation en %		
	2006	2007	2006/2005	2007/2006	2007/2004 moyenne
Nice-Côte d'Azur	9 948 035	10 392 513	2,0 %	4,5 %	3,6 %
Lyon - Saint Exupéry	6 752 333	7 320 952	2,9 %	8,4 %	5,5 %
Marseille - Provence	6 115 944	6 962 773	4,4 %	13,8 %	6,5 %
Toulouse - Blagnac	5 956 552	6 162 288	2,7 %	3,5 %	3,2 %
Bâle - Mulhouse	4 016 582	4 269 124	21,3 %	6,3 %	18,8 %
Bordeaux - Mérignac	3 259 960	3 463 205	5,3 %	6,2 %	5,8 %
Nantes - Atlantique	2 407 432	2 576 744	13,1 %	7,0 %	10,7 %
Strasbourg - Entzheim	2 032 957	1 733 050	4,0 %	-	-3,7 %
				14,8 %	
Montpellier	1 323 433	1 286 875	1,0 %	-2,8 %	-1,0 %
Total	41 813 228	44 167 524	5,1 %	5,6 %	5,5 %

Source : DGAC.

3. Les sociétés aéroportuaires se mettent peu à peu en place

L'article 7 de la loi du n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports a mis en place un cadre permettant une réforme du mode de gestion des grands aéroports régionaux de l'État, qui sont gérés de longue date par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) compétentes, dans le cadre de concessions attribuées par l'État.

Établissements publics de l'État soumis au principe de spécialité, les CCI ne sont pas propriétaires des éventuels excédents d'exploitation réalisés. Par ailleurs, les concessions sont en général trop courtes au regard de la durée d'amortissement des investissements. Le mode classique de gestion des aéroports n'est donc pas très favorable au développement économique, alors que l'accroissement du trafic rend nécessaire une véritable stratégie à moyen terme.

La loi précitée permet, à l'initiative de la CCI concernée et avec l'accord de l'État, de transférer avant terme la concession en vigueur à une société de droit privé. Les sociétés aéroportuaires ainsi créées seront détenues en totalité par des personnes publiques. Le partage retenu est le suivant : 60 % du capital pour l'État, au moins 25 % pour la CCI et jusqu'à 15 % pour les collectivités territoriales intéressées. Une ouverture du capital aux personnes privées par cession des parts de l'État est prévue, mais le capital devra rester majoritairement public jusqu'au 31 décembre 2013. Une fois le transfert opéré, la concession se voit soumise à un nouveau cahier des charges et peut être prolongée de quarante ans au maximum.

Le décret n° 2007-244 du 23 février 2007 a fixé la liste des aéroports concernés ; celle-ci recouvre les aéroports d'intérêt national, à l'exclusion de Nantes-Atlantique.

À ce stade, seuls quatre aéroports ont mis en œuvre la réforme : Lyon (exploité par Aéroports de Lyon), Toulouse (Aéroport de Toulouse Blagnac), Bordeaux (Aéroport de Bordeaux) et Nice (Aéroports de la Côte d'Azur).

Chacune des sociétés anonymes exploitantes est détenue selon la répartition capitalistique précédemment évoquée.

Les travaux entre l'État et la Chambre de commerce et d'industrie sont engagés pour l'aéroport de Montpellier, mais n'ont pas encore débuté pour les autres aéroports, dont l'échéance de la concession actuelle n'est pas immédiate.

V.— LES DONNÉES ENVIRONNEMENTALES

Deux grands thèmes méritent d'être retenus : la lutte permanente contre les nuisances sonores aéroportuaires, dont votre rapporteur a déjà souligné l'urgence et la lutte renouvelée à la faveur du « Grenelle de l'environnement » contre la pollution générée par le transport aérien.

A.— LA LUTTE PERMANENTE CONTRE LES NUISANCES SONORES AÉROPORTUAIRES

La lutte contre le bruit au voisinage des aéroports repose essentiellement sur trois lois :

– la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 qui, à titre préventif, institue les plans d'exposition au bruit (PEB) et limite l'urbanisation au voisinage des aérodromes ;

– la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 qui, à titre curatif, organise un dispositif d'aide aux riverains et institue les plans de gêne sonore (PGS) ;

– la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 qui, au titre de la transparence et de la concertation, crée l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA).

1. Les plans d'exposition au bruit et la maîtrise de l'urbanisme autour des aéroports

L'objet des PEB est de permettre un développement maîtrisé de l'urbanisation des communes situées à proximité des aéroports, sans exposer de nouvelles populations au bruit engendré par le trafic aérien. Les plans délimitent quatre zones en fonction du niveau de gêne engendré ou susceptible d'être engendré à court, moyen et long termes par le bruit des avions.

Dans les zones A et B, de « bruit fort », toute construction est interdite. Dans la zone C, de « bruit modérée », seul un habitat diffus peut être développé, toute construction neuve devant faire l'objet d'une isolation acoustique. Dans la zone D, obligatoire pour les dix aéroports les plus importants, toute nouvelle construction à usage d'habitation doit faire l'objet d'une isolation acoustique.

2. La mise en œuvre du mécanisme d'aide aux riverains reste imparfaite

a) Le mécanisme institué

Prélevée depuis le 1^{er} janvier 2005, la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires (TNSA) voit son produit intégralement affecté aux aides aux

riverains, aides qui sont gérées par les exploitants des plates-formes concernées, à savoir : Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Nice-Côte d'Azur, Marseille-Provence, Lyon-Saint Exupéry, Toulouse-Blagnac, Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Strasbourg-Entzheim et Nantes-Atlantique.

Les plans de gêne sonore, cadre de distribution des aides, distinguent trois zones en fonction du niveau de gêne. Le décret n° 99-457 du 1^{er} juin 1999 définit la nature des opérations d'aide (insonorisation des bâtiments ou, exceptionnellement, acquisition d'immeubles à usage d'habitation) et les bâtiments concernés.

Les riverains sont associés au processus, au sein des commissions consultatives d'aide aux riverains des aéroports.

b) Les réformes de la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires

La TNSA est recouvrée par les services de la DGAC et repose sur une ancienne fraction de l'assiette de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). L'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts prévoit que son taux de base est fixé, par un arrêté conjoint des ministres respectivement chargés de l'aviation civile, de l'économie et de l'environnement, à l'intérieur d'une fourchette comprise :

– entre 30 et 68 euros pour les aéroports de Paris-Orly et Toulouse-Blagnac (groupe 1) ;

– entre 10 et 22 euros pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Nantes-Atlantique (groupe 1 également) ;

– entre 4 et 8 euros pour les aéroports de Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint Exupéry, Marseille-Provence, Nice-Côte d'Azur (groupe 2) ;

– entre 0,5 et 3 euros pour l'aéroport de Strasbourg-Entzheim (groupe 3).

Les taux de base ont été fixés par arrêté interministériel du 26 décembre 2007 à 47 euros pour Paris-Orly, 30 euros pour Toulouse-Blagnac, 19 euros pour Paris-Charles-de-Gaulle, 22 euros pour Nantes-Atlantique, 6 euros pour Bordeaux-Mérignac, 7 euros pour Lyon-Saint-Exupéry et pour Marseille-Provence, 6 euros pour Nice-Côte d'Azur et 0,50 euros pour Strasbourg-Entzheim.

Le montant global des recettes de la TNSA était de 22,9 millions d'euros en 2005, très inférieur à l'objectif de 55 millions d'euros. L'écart entre les estimations de recettes et les sommes réellement perçues serait lié en grande partie au renouvellement des flottes, qui limite les nuisances et par voie de conséquence le produit de la taxe.

La TNSA a fait l'objet de mesures de revalorisations successives permettant d'adapter le niveau des ressources aux besoins d'insonorisation. Les

crédits mis à la disposition des gestionnaires d'aéroports ont doublé ainsi entre 2005 et 2006. En 2006, la TNSA a été de nouveau augmentée à Paris-Orly et à Toulouse-Blagnac ; cette revalorisation, entrée en vigueur au 1er janvier 2007, a permis d'atteindre plus de 52 millions d'euros de recettes, pour une prévision initiale de 55 millions.

En 2007, les recettes de la taxe ont permis de traiter les dossiers de demandes d'aide concernant 5 574 logements au lieu de 4 870 logements en 2006 et 2 298 logements en 2005.

Un stock important de demandes d'insonorisation en attente existant encore à Paris-Orly et à Nantes-Atlantique, une revalorisation des ressources de ces deux aéroports est intervenue afin de résorber le stock en attente dans un délai de deux ans. Deux décisions ont été prises au 1^{er} janvier 2008 :

– pour Paris-Orly, un doublement du produit de la TNSA pour traiter en deux ans les 1 500 logements en attente de financement ;

– pour Nantes-Atlantique, une multiplication par 3 des ressources disponibles devant passer de 0,5 à 1,6 million d'euros, cette mesure devant permettre de résorber en deux ans les 300 demandes de financement en attente.

Une tranche « soirée » de TNSA a été par ailleurs créée, afin de prendre en compte la gêne accrue occasionnée par les vols intervenant entre 18 heures et 22 heures.

Le tableau suivant présente les estimations par aéroport du produit de la TNSA attendu en 2008, le montant global devant être de 64 millions d'euros.

RECETTES DES PRINCIPAUX AÉROPORTS

(en millions d'euros)

Aéroports	Prévisions de recettes au titre de 2008 (*)
Paris-Charles de Gaulle	30
Paris-Orly	23
Toulouse-Blagnac	4,9
Bordeaux-Mérignac	0,52
Lyon-Saint Exupéry	1,4
Marseille-Provence	1,1
Nantes-Atlantique	1,6
Nice-Côte d'Azur	1,3
Strasbourg-Entzheim	0,2
Total	64

Source : DGAC.

(*) : En année pleine (entre avril 2008 et avril 2009) compte tenu du décalage entre le fait générateur et la perception de la taxe.

Toutes les plateformes disposant désormais de ressources suffisantes pour financer les travaux d'insonorisation au fur et à mesure des demandes des riverains, il n'a pas été prévu de modification des paramètres de calcul de la taxe pour 2009. Le niveau des ressources devrait être voisin de celui de 2008.

c) Des améliorations sont encore possibles

En l'état du droit, les travaux d'insonorisation, lorsqu'ils sont décidés, sont pris en charge à 80 %. Il pourrait être envisagé de porter ce taux à 100 %, avec un volume financier plafonné.

Les éventuels surcoûts générés par cette mesure pourraient être compensés par une centralisation de la maîtrise d'ouvrage, qui serait alors confiée aux gestionnaires d'aéroports. La recherche d'entreprises qualifiées pour réaliser les travaux dans l'ensemble des logements, ainsi que la définition préalable d'un cahier des charges commun seraient sans doute sources de substantielles économies d'échelle.

3. La nécessité de clarifier les pouvoirs de l'ACNUSA

Une réglementation particulière a été mise en place sur certains aérodromes en vue de minimiser les nuisances sonores. Les aéroports de Paris-Orly, Paris-Charles-de-Gaulle, Toulouse-Blagnac, Lyon-Saint Exupéry, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Bâle-Mulhouse, Marseille Provence et Beauvais-Tillé font aujourd'hui l'objet des principales restrictions d'exploitation, pouvant porter sur :

- la limitation du trafic nocturne ;
- la limitation du nombre annuel de mouvements ;
- le retrait programmé, total ou partiel, des avions les plus bruyants « du chapitre 3 » ;
- l'interdiction des essais moteurs la nuit ;
- la restriction de l'utilisation des inverseurs de poussée ;
- l'obligation de suivre des procédures à moindre bruit ;
- l'obligation, pour les compagnies de publier dans leurs manuels d'exploitation, des consignes de conduite machine visant à limiter les nuisances sonores des atterrissages et des décollages.

Il incombe à l'ACNUSA de contrôler le respect de ces mesures de restriction. Des amendes d'un montant maximum de 20 000 euros pour une personne morale et 1 500 euros pour une personne physique peuvent être prononcées par l'Autorité.

Le tableau suivant présente les amendes émises depuis 2000.

AMENDES INFLIGÉES PAR L'ACNUSA

Exercice	Prise en charge		Restes à recouvrer		% d'apurement	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	En volume	En valeur
2000	43	314 044,98 €	0	0,00	100,00	100,00
2001	164	1 943 877,42 €	13	158 546,97	92,07	91,84
2002	246	2 285 221,02 €	2	20 663,92	99,19	99,10
2003	193	1 291 226,08 €	32	183 750,00	83,42	85,77
2004	215	1 948 790,00 €	41	320 500,00	80,93	81,37
2005	648	2 434 265,70 €	52	601 638,58	91,98	86,83
2006	582	3 068 000,00 €	91	2 428 585,00	84,36	80,39
2007	675	5 744 500,00 €	268	158 546,97	60,30	57,72

Source : ACNUSA.

- Les sommes non recouvrées apparaissent assez importantes. L'ACNUSA souhaiterait que les amendes qu'elle prononce soient assorties d'intérêts au taux légal et de pénalités de retard, une telle mesure étant de nature à inciter les compagnies à régler plus rapidement les sommes dues.

- L'article 12 de la loi du 20 avril 2005 donne à « l'autorité administrative de l'État compétente » la possibilité de requérir la saisie conservatoire d'un aéronef d'une compagnie ne s'acquittant pas des amendes infligées. Selon l'ACNUSA, la menace d'une telle sanction est assez efficace. Néanmoins, si l'article 12 de la loi de 2005 devait être mis en œuvre, une incertitude subsiste sur la notion d'« autorité administrative de l'État compétente ». Un décret est en cours d'adoption, tendant à confier le pouvoir d'immobilisation au ministre chargé des transports.

- La procédure de sanction a été remise en cause et appelle une réforme à ce jour inaboutie.

Le Conseil d'État (31 janvier 2007, *Corsair*) a annulé une décision de sanction prise par l'ACNUSA, pour violation des droits de la défense. Le Conseil d'État a censuré le défaut de transmission à la compagnie de la proposition de sanction émise par la Commission nationale de prévention des nuisances. Le Gouvernement devrait déposer un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2008, afin d'accélérer la mise en conformité de la procédure avec la jurisprudence du Conseil d'État sur la protection des droits de la défense, notamment *via* la suppression de la CNPN.

Lors de l'audition du Directeur général de la DGAC par votre rapporteur, a été abordée la problématique des délais de recouvrement des amendes prononcées par l'ACNUSA. A cette occasion, votre rapporteur a pu constater que la réorganisation de l'administration du Trésor Public avait eu des conséquences directes sur les modalités de recouvrement des amendes. Alors qu'auparavant, une seule trésorerie était chargée de procéder à ce recouvrement, celui-ci, afin d'éviter toute dispersion, est désormais réalisé par la trésorerie compétente pour le

territoire sur lequel est implanté le siège de la compagnie aérienne incriminée. Votre rapporteur souhaiterait que la procédure du centre unique de recouvrement soit réinstaurée, pour donner une efficacité optimale à cette procédure.

B.— LA LUTTE RENOUVELÉE CONTRE LA POLLUTION GÉNÉRÉE PAR LE TRANSPORT AÉRIEN

Ainsi que cela a été plusieurs fois rappelé lors des débats sur le Grenelle de l'environnement, il faut rappeler que le transport aérien ne participe qu'à hauteur d'environ 3 % aux émissions de CO₂.

1. Le « Grenelle de l'environnement » et le transport aérien

Dans le projet de loi de programme du Grenelle de l'environnement, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 21 octobre 2008, il est affirmé que « l'objectif est de réduire, dans le domaine des transports, les émissions de dioxyde de carbone de 20 % d'ici 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990 ».

La réalisation de cet objectif passe par le renforcement de l'intermodalité, annoncé à l'article 11 : « L'État veillera à ce que les voyageurs disposent pour leurs déplacements en France et en Europe et pour la desserte des plates-formes de correspondances aériennes d'offres ferroviaires plus performantes constituant des alternatives au transport aérien. À cette fin, la connexion des grandes plates-formes aéroportuaires avec le réseau ferroviaire à grande vitesse sera améliorée. [...] La desserte des aéroports par les transports collectifs sera encouragée. »

L'objectif retenu nécessite également une amélioration du système de navigation aérienne, afin « d'abaisser la consommation de carburant et les émissions de dioxyde de carbone dans un objectif de moindre impact environnemental en réduisant les distances parcourues par les avions et en réduisant les temps d'attente et de roulage. À cet effet, la France contribuera à la mise en place du ciel unique européen en soutenant la création d'un bloc d'espace aérien fonctionnel commun avec les États voisins de la Communauté européenne et en participant, pour un montant pouvant s'élever à 200 millions d'euros sur sept ans, au développement du futur système européen de navigation aérienne, notamment au programme de recherche dénommé SESAR. » Rappelons que SESAR est un programme de recherche et développement initié par la Communauté européenne, dans le but d'aboutir à la mise au point d'équipements et de procédures de navigation aérienne communs à l'ensemble des opérateurs du ciel unique européen.

Le texte prévoit également qu'« en coordination avec les entreprises du secteur aérien, l'État intensifiera l'effort de recherche dans le domaine de l'aéronautique civile. À l'horizon 2020, les objectifs retenus sont une réduction par passager-kilomètre de 50 % de la consommation de carburant et des émissions

de dioxyde de carbone des avions, une réduction de 80 % des émissions d'oxyde d'azote et une réduction de 50 % du bruit perçu. »

Dans le cadre du futur projet de loi « Grenelle II », l'ACNUSA pourrait d'ailleurs voir ses compétences élargies à la surveillance de la qualité de l'air autour des aéroports.

2. Le développement des biocarburants

Les biocarburants dits « de première génération » formés à partir d'alcools et d'huiles végétales obtenus par fermentation ou pressage de produits agricoles tels que la betterave, la canne à sucre ou les céréales, sont utilisés déjà en aéronautique civile.

À partir de la canne à sucre, le Brésil produit à coût réduit du bioéthanol qui s'est constitué un débouché limité dans l'aéronautique. Cet alcool est en effet employé dans de petits avions de travail aérien agricole. Il est à souligner cependant que les limites inhérentes à ce biocarburant le rendent impropre à un usage dans les avions de transport de passagers.

Les recherches s'orientent également vers les biocarburants dits « de deuxième génération », constitués à partir de la biomasse.

En France, la DGAC anime depuis mi-2007 une initiative sur les futurs carburants aéronautiques.

Ce sujet constitue également l'une des thématiques retenues par le Conseil consultatif pour la recherche aéronautique en Europe (ACARE) qui rassemble toutes les parties prenantes : industriels, centres de recherche, transporteurs aériens, services de navigation aérienne, aéroports, États membres et Commission. Des activités de recherche sur ce sujet ont été lancées au sein du 7^{ème} programme cadre de recherche et développement européen.

3. La question des échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre

Le projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dispose, en son article 11, que « la France soutiendra l'objectif d'inclusion des émissions du transport aérien dans le système de marchés de quotas d'émissions, dans le respect des réglementations et conventions internationales. »

Le système d'échange de quotas est en effet préférable pour le Gouvernement français à la taxation des carburants aéronautiques, actuellement exonérés.

L'article 24 de la convention de Chicago⁽¹⁾ et les recommandations de l'OACI posent, en effet, un principe d'exonération de taxes sur les carburants utilisés par l'aviation commerciale.

Cette exonération n'a pas un caractère absolu. D'une part, les règles internationales ne concernent pas le trafic intérieur ; ainsi, le kérosène est taxé aux Pays-Bas, au Japon et aux États-Unis. D'autre part, les accords bilatéraux peuvent déroger aux stipulations de la convention de Chicago.

De fait, les accords bilatéraux existants ont tous repris le principe de non-taxation. À plusieurs reprises, les États européens ont proposé de renégocier ces accords, afin d'instaurer une taxation du kérosène, mais aucun consensus ne s'est dégagé sur la question.

Au demeurant, les études réalisées par la Commission européenne montrent que le gain environnemental tiré d'une telle taxation serait infime, alors que les risques de freiner l'activité sont réels. De plus, la suppression de cette exonération se traduirait par une augmentation correspondante des prélèvements opérés sur le secteur du transport aérien, soit + 40 % selon la DGAC.

Dans sa communication du 27 septembre 2005 relative à la réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique, la Commission a affirmé accorder la priorité à l'inclusion du transport aérien dans le système européen d'échanges de droits d'émission, qu'elle estime être l'instrument économique le plus efficace.

Un groupe de travail sur l'aviation a été lancé à l'automne 2005 par la direction générale « Environnement » de la Commission, visant à définir les contours du mécanisme d'inclusion du transport aérien dans le système européen d'échange de droits d'émission. Les travaux de ce groupe ont servi à l'élaboration d'une proposition de directive⁽²⁾ qui prévoit notamment de couvrir tous les vols à l'arrivée ou au départ d'un aéroport communautaire à partir du 1^{er} janvier 2012 (2011 pour les vols intra européens). Il est également proposé que la méthode d'allocation des quotas soit harmonisée dans toute l'Union européenne.

Cette proposition a été examinée de début 2007 à mi-2008. La directive a été adoptée en deuxième lecture par le Parlement européen le 8 juillet 2008 et devrait l'être par le Conseil « Environnement » en octobre 2008. Tous les vols à l'arrivée et au départ de l'UE seront soumis au système à partir de 2012, avec un plafond correspondant à 97 % des émissions du secteur en 2005, ce plafond étant abaissé à 95 % à partir de 2013.

⁽¹⁾ *Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944.*

⁽²⁾ *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.*

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 29 octobre 2008, la commission a entendu **M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des Transports, et Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État chargée de l'Écologie.**

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Monsieur le ministre d'État, nous ne pouvons que nous réjouir que la discussion sur le Grenelle de l'environnement se soit conclue sur une quasi-unanimité. J'espère que la discussion budgétaire fera naître le même enthousiasme lorsqu'il s'agira de soutenir les mesures du Gouvernement visant à le mettre en œuvre. S'agissant de votre budget, je serais intéressé par la façon dont vous y prendrez déjà en compte les orientations générales que nous avons fixées ; vous avez en effet fait état d'une complémentarité entre le texte Grenelle et la loi de finances.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Nous assistons à une mutation importante de nos activités et de la façon d'envisager la fonction budgétaire et la fiscalité de notre pays. Pour y voir clair, nous devons donc étudier les sujets dans leur intégralité.

Le premier aspect, c'est la loi de programmation, dont vous connaissez le découpage – le transport fluvial et maritime, le transport ferroviaire, le transport urbain et certaines mutations dans le domaine agricole – et qui a fait l'objet d'un accord et d'un vote. Dans un premier temps ce sont 19 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 7,3 milliards d'euros de crédits de paiement qui sont prévus sur 2009, 2010 et 2011, uniquement pour la partie variable, c'est-à-dire les nouvelles activités correspondant au Grenelle voté – donc sans compter les dépenses habituelles, qui continuent.

On peut distinguer plusieurs sous-ensembles. D'abord 3 milliards d'euros, voire un peu plus selon l'évolution que nous connaissons, seront consacrés au crédit d'impôt « développement durable » et environ 1 milliard d'euros le sera à l'éco-prêt à taux zéro – sur la base de 20 à 30 milliards de travaux.

L'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) était à bout de souffle, dans la mesure où elle était financée par des cessions d'actions dans le cadre des privatisations. Nous disposons d'un bouquet global de 13,8 milliards d'euros, avec une part directe sur le budget de l'État – la première tranche étant de 1,7 milliard – et une part complémentaire, sur d'autres ressources.

Le budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a plus que doublé, passant de 320 à 743 millions d'euros. L'Agence aura à porter trois programmes du Grenelle : le « fonds démonstrateur » ; le fonds « chaleur » et le fonds « déchets ».

Nous disposons ensuite de 1,2 milliard de crédits budgétaires complémentaires et de 0,3 milliard venant du fonds Barnier pour les risques naturels et de France AgriMer pour la réduction des pesticides. Une petite polémique s'est développée à propos de la taxation sur les pesticides mais c'est bien à la profession de faire sa propre mutation. Nous en étions convenus. Ce sera parfaitement ciblé et identifié, et fera l'objet d'une vérification dans le cadre du suivi du Grenelle institué par la loi – si celle-ci est définitivement adoptée.

Enfin, le budget traditionnel du MEEDDAT progresse de 5 % si l'on ajoute aux dotations inscrites sur le budget les ressources extra budgétaires mises en œuvre de 2009 à 2012 : 20,2 milliards – contre 19,3 milliards à périmètre constant. Au total, les ressources budgétaires et extra budgétaires mobilisées par le MEEDDAT entre 2009 et 2011 assureront le financement intégral de l'ensemble des chantiers Grenelle.

J'espère que l'éco-prêt à taux zéro pour les rénovations énergétiques sera voté. L'amplification sur le parc du logement social est montée à 800 000 euros. Nous avons prévu de financer cette opération par l'éco-prêt et par le prêt de longue durée de la Caisse des dépôts – un prêt de longue durée de 1,9 milliard d'euros.

Le crédit d'impôt « développement durable » sera étendu aux propriétaires bailleurs ainsi qu'aux frais de main d'œuvre pour les travaux d'isolation thermique des parois opaques ; il soutiendra la réalisation des diagnostics de performance énergétique dans les cas qui ne sont pas actuellement imposés par la réglementation.

Un bonus sur les crédits d'impôt TEPA et PTZ « acquisition » sera accordé aux ménages qui décideront d'acquérir un logement neuf en avance sur la réglementation thermique applicable.

Le montant d'engagement prévu dans le budget pour les lignes à grande vitesse – Tours-Bordeaux, contournement Nîmes-Montpellier, Bretagne-Pays de Loire – lancées avant 2011, est de 2,5 milliards. Pour le canal Seine-Nord, il est de 2,6 milliards d'euros. Les transports collectifs hors Île-de-France – ceux d'Île-de-France font l'objet d'un programme spécifique piloté, à la demande du président, en accord avec les différents partenaires et la Région – sont dotés de 900 millions d'euros. Les appels à projets, conformément à la définition du Grenelle – en intégrant la lutte contre l'étalement urbain, la jonction des quartiers en difficulté, la préservation énergétique, la préservation de la biodiversité – seront lancés lundi après-midi, de façon à ne pas perdre de temps. Il en est de même des appels à projets d'« éco-cités » et d'« écoquartiers ».

Les crédits budgétaires relatifs aux risques et à la biodiversité augmenteront de 10% cette année, après avoir crû de 30 % l'année dernière

Le crédit d'impôt pour l'agriculture biologique sera doublé en 2009.

Les moyens de prévention des risques naturels augmenteront de 50 %, passant de 100 à 150 millions d'euros.

L'augmentation de la TGAP sur les déchets stockés et incinérés, les granulats, les polluants atmosphériques, la majoration de la taxation sur les pesticides et la taxation poids lourds seront intégralement réallouées au Grenelle : c'est un premier pas vers l'émergence de la fiscalité écologique et de prix écologiques.

Les investissements suscités par ce budget sont générateurs de croissance à court terme dans des secteurs à forte intensité de main d'œuvre et peu délocalisables, tels que le bâtiment, les transports et l'énergie. Plus généralement, les investissements générés par l'ensemble – budget, fiscalité et loi de programmation –, sur des échelles de temps variables, avec des engagements à moyen et long terme, sont estimés à 35 milliards d'euros par an en moyenne – soit 5 milliards d'euros de valeur ajoutée par an, et 0,8 point de PIB et, à terme, environ 500 000 emplois. Depuis quelques semaines, d'ailleurs, des économistes, des experts, des présidents de grandes fédérations, comme celle du bâtiment, ou de grands groupes soulignent l'impact positif de ces investissements sur l'économie française. Nous ne pouvons que nous féliciter d'un tel discours, qui est en train de devenir majoritaire.

Il s'agit d'une forme de relance par les infrastructures ou les grands chantiers thermiques, qui profitera par effet de levier à l'ensemble de l'activité, que nous aurons grand besoin, dans les trimestres qui viennent, de développer. Elle permettra de spécialiser nos entreprises dans des marchés d'avenir ; de consolider la position de nos champions nationaux, leaders européens ou mondiaux sur les marchés de l'environnement au sens large, des économies d'énergie et du BTP. Elle permettra d'augmenter l'effort de recherche et d'innovation dans les secteurs des nouvelles technologies de l'énergie, des bâtiments intelligents ou des véhicules décarbonés.

Ces budgets et ces possibilités du Grenelle offrent aussi aux ménages l'opportunité de faire des économies d'énergie massives alors que leurs dépenses énergétiques ont beaucoup progressé depuis six ans.

En dehors de ces actions à caractère exceptionnel et spécifiques à la démarche du Grenelle, le ministère s'est par ailleurs réorganisé autour d'un vrai métier de l'ingénierie publique pour assurer ces grandes mutations et le développement durable.

Nous poursuivons notre accord pluriannuel en matière d'effectifs, ce qui amènera à ne pas renouveler 1 400 emplois au total – évolution équivalente à

celle de 2008. La priorité donnée à la mutation environnementale de notre société se traduit par le redéploiement de certaines de nos équipes ; 1 450 équivalent temps plein seront notamment redéployés pour les politiques de Grenelle et pour renforcer les équipes de nos établissements publics. Ainsi, les Parcs nationaux sont dotés de 115 emplois supplémentaires, et l'ADEME de 55.

La réforme portuaire engagée par Dominique Bussereau sera accompagnée d'un effort sans précédent : 36 millions d'euros supplémentaires seront consacrés à l'entretien des ports et au développement sur leur partie terrestre.

L'accompagnement territorial des restructurations de la défense est un sujet important : 200 millions d'euros de crédits spécifiques FNADT et FRED lui seront consacrés en trois ans, et 320 millions sur la période des restructurations.

Les plans de prévention des risques technologiques entrent dans leur phase opérationnelle et sont dotés de 56 millions d'euros en CP et de 134 millions en AE – soit plus 300 % de CP en 2011 par rapport à 2008.

Enfin nous poursuivons nos efforts en matière de sécurité. L'installation de 500 radars par an et les investissements dans la sécurité des tunnels et des passages à niveau devraient permettre de réaliser l'objectif fixé par le Président de la République : passer sous la barre des 3 000 tués d'ici à 2012. Nous finançons également le plan de modernisation des CROSS.

Dans la partie fiscale du projet, 14 des 23 nouvelles mesures concernent directement le « verdissement » ou le financement du Grenelle. Fiscalement, c'est donc un budget très ambitieux en matière d'investissement. Il aura un effet de levier extrêmement important pour l'activité. Il renforcera l'une par l'autre la croissance et de l'écologie, amorçant un cercle vertueux. La croissance d'aujourd'hui et de demain sera amplifiée et consolidée par nos investissements privés et publics dans le développement durable. Mais ce budget aura aussi un impact sur le pouvoir d'achat. Chaque euro dépensé se traduira par des économies d'énergie ou de carbone, donc par des gains de productivité pour notre appareil productif et de pouvoir d'achat pour les ménages.

L'engagement de la Nation porté par le Grenelle pour une économie respectueuse de l'avenir et consciente des raretés énergétiques est l'un des défis les plus considérables auxquels l'action publique et, au-delà, la société tout entière sont aujourd'hui confrontées. Nous devons, pour notre bien immédiat et notre prospérité future, relever collectivement ce défi. C'est à cette ambition qu'appelle le budget 2009 du MEEDDAT considéré dans tous ses aspects : loi de programmation, crédits budgétaires prévus sur trois ans, nouveaux outils fiscaux ou accroissement d'un certain nombre de taxes affectées directement au développement de nos politiques.

M. le président Patrick Ollier. Je donne maintenant la parole aux rapporteurs.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis pour les transports terrestres. Monsieur le ministre d'État, merci pour vos propos qui ont déjà répondu en partie à nos questions. Le Grenelle pose un objectif ambitieux : développer de 25 % le fret non routier d'ici à 2012. Comment comptez-vous procéder pour y parvenir ?

Pouvez-vous nous assurer de la pérennité du financement de l'AFIFT, indispensable pour concrétiser les objectifs de la loi sur le Grenelle de l'environnement ?

Nous connaissons tous les difficultés du fret ferroviaire. Il y a eu plusieurs plans de relance. Pouvez-vous nous en préciser les points positifs, notamment ceux du dernier d'entre eux ?

Le rapport Haenel a fait un certain nombre de propositions pour améliorer les rapports entre la SNCF et RFF et les relations avec les clients. Pouvez-vous nous en dire un peu plus ?

Pouvez-vous nous reconfirmer l'effort sur la régénération du réseau ferré et sur la mise à niveau du fluvial ?

Pouvons-nous avoir des précisions sur les orientations, les concertations et les financements prévus s'agissant de projets de lignes à grande vitesse figurant dans le Grenelle de l'environnement ?

Le transport urbain et périurbain était un point important du Grenelle. Il était resté au second plan ces dernières années. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur les difficultés de mise en œuvre des transports en site propre et sur leurs financements ? Quelles sont les orientations d'ores et déjà retenues dans la loi de finances 2009 ? Pouvez-vous nous en dire davantage sur les principales mesures « transports » de la loi Grenelle 2 ?

Enfin, Monsieur le ministre d'État, vous avez demandé que l'on réfléchisse à l'évolution du Conseil national des transports. Comment voyez-vous l'avenir de cette structure de concertation ?

M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur pour avis pour les transports aériens. L'architecture générale de ce budget a été modifiée puisque le programme « transports aériens » a été en partie transféré au budget général, une petite partie étant intégrée au budget annexe. Il n'y a plus aujourd'hui qu'un budget annexe « contrôle et exploitation aériens », avec une programmation sur plusieurs années, ce qui n'est peut-être pas une mauvaise chose.

Après une bonne année 2007, la situation s'est infléchie en 2008, et nous connaissons aujourd'hui un contexte de crise qui ne manquera pas d'avoir des répercussions sur ce budget. Les recettes du budget annexe sont en effet assises sur des redevances – routes, terminaux, taxe d'aviation civile – qui dépendent de la conjoncture et de l'activité. Quelle est votre analyse ?

Deux questions concernant la concurrence. Tout d'abord le développement des compagnies *low cost*, malgré un infléchissement par rapport à ces dernières années, ne me paraît pas toujours souhaitable. Il conviendrait au moins d'en mesurer l'impact économique et social, et notamment au regard de l'aménagement du territoire. J'aimerais d'autre part avoir des précisions sur la concurrence exercée aujourd'hui par le rail, laquelle correspond à une volonté du Grenelle, qu'il faut saluer. Où en est-on ?

Où en est la coopération européenne, s'agissant du « ciel unique » ? Que peut-on espérer dans les années proches ? S'agissant de l'environnement, des incertitudes planent sur la bourse des permis en matière d'émission de gaz à effet de serre. J'aimerais avoir votre point de vue.

Un rapport thématique de la Cour des comptes publié en juillet a formulé certaines critiques sur la situation des aéroports français – notamment l'insuffisante qualité de service d'Aéroports de Paris. Par ailleurs, l'équilibre un peu précaire des grands aéroports régionaux est souvent assuré grâce à des subventions publiques. Cela nous renvoie au problème de la concurrence du rail sur certaines liaisons, par exemple celle de Strasbourg. Que pensez-vous de la situation des grands aéroports régionaux ? Comment assurer leur survie dans de bonnes conditions dans les années qui viennent ?

M. Christophe Priou, suppléant M. Jean-Yves Besselat, rapporteur pour avis pour les affaires maritimes. Notre collègue Besselat souhaite poser quatre questions.

En matière de sécurité maritime, des efforts particuliers ont été faits pour l'équipement des CROSS. Un programme de rénovation des bâtiments est entrepris. Nous souhaiterions faire le point sur l'avancement des travaux. À La Rochelle, les ministres des transports ont travaillé sur la sécurité maritime et le paquet Erika 3. Un compromis va-t-il être trouvé, et dans quels délais ? Depuis les catastrophes de l'Erika et du Prestige, le sujet est très sensible.

S'agissant du pavillon français, le dispositif du GIE fiscal avait été rétabli début 2007. Combien de dossiers sont actuellement en instruction au ministère des finances ?

La réforme portuaire est en cours. Pouvez-vous faire le point sur les négociations sociales, dans le cadre de la mission confiée à M. Cousquer ? Dans les conseils de surveillance et les directoires, comment cette réforme se met-elle en place ?

Enfin, nous avons probablement besoin de tripler les effectifs des écoles nationales de la marine marchande. Où en est la réflexion sur le statut de ces écoles ?

M. le président Patrick Ollier. Nous écoutons maintenant les questions issues de votre rapport.

M. Christophe Priou, rapporteur pour avis sur l'environnement et l'énergie. Il convient de souligner l'augmentation importante des crédits d'un certain nombre de programmes : la prévention des risques, le programme « Énergie et après mines » et la lutte contre le changement climatique. C'est un budget très volontariste, sur lequel je souhaite poser trois questions.

Quand pensez-vous que le droit français sera mis en conformité avec la directive européenne de 2003 ? L'huile végétale pure, qui est considérée comme un résidu, pourrait être considérée comme carburant et utilisée par tous les Français, notamment dans le domaine agricole. C'est une demande de plus en plus pressante.

Le ministère compte-t-il donner une impulsion au développement des nouvelles technologies marines pour la production d'électricité ?

Quelles sont enfin en France les perspectives de développement de l'éolien *off shore* ?

M. Philippe Plisson, rapporteur pour avis pour l'équipement et le développement durables. Ma première question concerne l'Institut Géographique National : les tarifs élevés que l'institut facture aux collectivités territoriales pour dégager ses propres ressources semblent peu cohérents avec l'obligation de service public qui lui incombe. Comment les concilier ?

J'observe en second lieu la forte augmentation des dotations de la présidence française de l'Union européenne pour couvrir ses déplacements, qui ont eux-mêmes augmenté de 219 % ! Je sais, et je l'ai noté dans mon rapport, que l'impulsion de la présidence française en matière de développement durable en Europe était très importante, et que je comprenais qu'il faille faire un effort. Mais je trouve cet effort disproportionné.

Ma troisième question est générale. Dans la partie du budget que j'ai à rapporter, les crédits ne sont pas à la hauteur des attentes, en particulier par rapport aux aspirations portées pour le Grenelle 2. Peut-on espérer une mise en adéquation de ces ambitions et des financements afférents ?

Ma dernière question n'a rien à voir avec le rapport. Quand sera constituée la commission sur la part incitative de la fiscalité relative à la collecte des déchets ? Vous vous étiez engagé en ce sens.

M. le président Patrick Ollier. Je donne la parole aux représentants des groupes sur l'ensemble du budget.

M. Philippe Tourtelier. J'articulerai mon intervention autour de trois points. Premièrement, ce budget correspond-il aux objectifs du Grenelle ? Nous avons du mal à le savoir, car nous ne disposons pas d'objectifs chiffrés de départ, qui n'ont pas été présentés à la commission ; nous sommes donc obligés de nous

référer à la première version du Grenelle 1 qui avait circulé un peu « sous le manteau ».

Cela me conduit à une première remarque : quelques chapitres ont été divisés par deux. Je ne reviendrai pas sur l'aide aux transports en commun en site propre ; je remarque seulement que les associations d'élus que nous avons rencontrées nous ont dit qu'ils auraient peut-être pu dépenser ce qui était prévu à l'origine. De même les crédits des écoquartiers sont passés de dix à cinq millions. Mais ce qui m'inquiète le plus, c'est le sort du fonds de soutien à la chaleur renouvelable. Dans la première version du Grenelle, on arrivait, par une augmentation sur trois ans, à 780 millions d'euros, et maintenant, on arrive à 330 millions, pour des objectifs inchangés.

L'aide aux agrocarburants va plutôt à l'inverse de l'esprit du Grenelle. Pourquoi augmente-t-elle? Qu'y a-t-il derrière ?

Le Président de la République a annoncé la création d'un fonds d'investissement, avec la Caisse des dépôts, pour les PME stratégiques. Les PME du secteur des énergies renouvelables sont-elles concernées par ce fonds ? Ne risque-t-on pas, pour l'alimenter, de puiser dans le fonds démonstrateur technologique ? Autrement dit, ce dernier est-il ou non sanctuarisé ?

Autre remarque qui ne concerne pas directement le budget, mais le verrou de la formation. Vous m'avez dit qu'il y avait six groupes de travail, mais cela n'apparaît pas. Je pense qu'on pourrait imaginer pour ce secteur un type d'emplois jeunes, qui permettrait de lui envoyer le message suivant : on a les jeunes, on peut avoir l'argent, on a les emplois et il s'agira d'emplois définitifs. Cela permettrait de sortir de la discussion générale sur les emplois aidés. Il y a là une carte à jouer.

Deuxièmement, je voudrais être rassuré, face à certaines incertitudes. Vous dites qu'une impulsion est donnée à la recherche. Les chiffres semblent montrer que vous tenez vos engagements. Mais est-ce un « plus » ou est-ce du redéploiement ? En effet, on note par ailleurs que mille postes de chercheurs seront supprimés.

Par ailleurs, la taxe poids lourds est évaluée à 800 millions d'euros. Comment avez-vous fixé son taux et calculé cette estimation du produit ?

Quel est le rôle de la Caisse des dépôts, s'agissant du prêt à 1,9 % pour les logements sociaux ? On a supprimé l'aide au diagnostic « logement social », prévue dans la première version du Grenelle. On vient de supprimer la PALULOS. On dit que tout cela se retrouvera dans ce prêt hyper-bonifié à 1,9 %. Mais la Caisse des dépôts est très sollicitée actuellement. En un mois, elle l'a déjà été pour 30 milliards d'euros. Est-ce que le milliard est bien assuré ? A l'inverse, pourquoi s'est-on arrêté dans la rénovation des logements sociaux, en ramenant leur consommation d'énergie de 280 à 150 kilowatts-heure par mètre carré ? On aurait pu dégager un milliard de plus, pour aller directement à 50 kilowatts-heure par mètre carré. Est-ce possible ?

Vous avez dit qu'il y avait 0,5 milliard de crédits frais et 0,7 milliard de redéploiements. Ceci inclut-il l'aide à la rénovation des bâtiments de l'État ? Dans la première version du Grenelle 1, vous aviez estimé qu'il faudrait tout de même la doter d'un milliard d'euros par an. Que sont-ils devenus ? Sont-ils dans ces crédits ?

Troisièmement, vous avez dit tout à l'heure qu'il fallait une vision globale. Mais cette vision globale nous manque en amont – pour connaître le coût du Grenelle – comme en aval – pour savoir qui paie les charges. Vous avez dit que l'État augmentait faiblement ses dépenses. On le voit. Mais ensuite, qui paiera ? Les entreprises, les ménages ou les collectivités locales ? Cela dépend du financement des opérateurs ou des opérations. S'il y a des taxes et des redevances, sur qui pèseront-elles ?

Je vous donnerai deux exemples. S'agissant du transport aérien, la fin du budget général s'accompagnera de la fin de la contribution. Il y aura donc des taxes. Mais qui les paiera ? Pour l'entretien du réseau ferré, dans la première version du Grenelle, à compter du 1er janvier 2009, était prévue une aide de l'État de 50 millions d'euros par an. Cela se traduit, dans le budget, par une baisse de la subvention de 63 millions d'euros. On a dit que ce serait compensé par les tarifs des péages. Mais ce sont les collectivités territoriales et les clients qui paient les péages !

Je réitère donc ma demande de disposer d'une vision globale en aval et en amont de façon qu'on connaisse la répartition des charges, notamment en ces temps de crise.

M. Alain Gest. Monsieur le ministre d'État, le groupe UMP se réjouit de voir que le budget du MEEDDAT traduit financièrement les engagements du Grenelle. Je ne reviendrai pas sur les chiffres, mais je souhaite vous dire que nous sommes à vos côtés pour faire en sorte que cette période de crise économique et financière ne serve pas d'alibi pour oublier l'esprit du Grenelle qui a été engagé et sacralisé par le vote unanime de la semaine dernière, mais qu'au contraire cet esprit inspire une réorganisation de notre économie.

Première question, sur la prévention des risques technologiques, industriels et naturels : comment est structurée l'augmentation des fonds Barnier, qui augmentent de 50 % ?

Deuxième question : le plan d'action pour le traitement des sites pollués est pris en charge par l'ADEME. Mais quel est son contenu ?

Troisième question, sur la préservation de la biodiversité : l'engagement 74 du Grenelle concerne les parcs naturels. Qu'en sera-t-il en 2009 ?

Quatrième question, sur les transports : un des rapporteurs précédents vous a demandé de confirmer la pérennité de l'AFIFTF. Je me contenterai d'évoquer les problèmes de crédits d'étude des lignes à grande vitesse qui ne seront pas

réalisées immédiatement – notamment, celles qui ont pu être ajoutées quand le ministère a été à l'écoute des parlementaires qui souhaitaient compléter l'excellent texte présenté à ce sujet.

Cinquième question, sur la sécurité routière : pouvez-vous nous confirmer qu'il n'y aura pas de double peine sur le gilet et le triangle ?

Sixième question, sur l'énergie : un amendement a été repris lors du vote de la loi Grenelle, s'agissant des schémas régionaux des énergies renouvelables. Compte tenu de la navette parlementaire sur le Grenelle, puis du Grenelle 2, il m'apparaît hautement souhaitable que, dans l'attente de la réalisation de tels schémas, une forme de moratoire soit envisagée pour les secteurs qui se sont développés plus vite que les autres. Sinon, vos schémas ne feront que transcrire ce qui a déjà réalisé dans les différents départements et les différentes régions.

Ma dernière question concerne la recherche sur le développement durable: quels sont les objectifs du «fonds démonstrateurs recherche», notamment pour 2009 ? Comment fonctionne réellement ce fonds ?

M. Yves Cochet. J'ai moi aussi quelques questions assez précises à poser, au nom du groupe GDR.

Première question : la taxe poids lourds prévue dans le Grenelle et à l'article 60 du projet de loi de finances, sera mise en place d'abord en Alsace puis dans le reste de la France au bout de trois ans. Mais d'un autre côté, on baisse la taxe à l'essieu au niveau communautaire. Est-ce que le solde sera positif ou négatif ? Est-ce que ces deux mesures contradictoires ne vont pas s'annuler ?

Deuxième question : dans le projet de budget, est prévu un gel des dotations des collectivités territoriales. Or une partie des mesures du Grenelle repose sur les collectivités territoriales. Si les collectivités ont davantage de charges, pourra-t-on mettre en place tout le Grenelle de l'environnement ?

Troisième question sur la contribution « climat énergie ». On a vu de quelle manière elle était reportée : un groupe de travail fera un rapport. Elle ne figure d'ailleurs pas dans vos prévisions budgétaires jusqu'en 2011. Pourtant, elle est beaucoup plus simple à instituer qu'un bonus-malus qui est une véritable « usine à gaz ». On sait ce qu'est un prélèvement sur les énergies, qui est en outre socialement juste. Cela revient à augmenter les prix de l'énergie, certes, mais les hausses sont « remboursées » par un chèque de Bercy en fin d'année ; on peut faire en sorte que les ménages les plus défavorisés reçoivent plus que ce qu'ils auront dépensé de taxation de l'énergie en plus. Voilà pourquoi, selon moi, il faudrait plutôt accélérer la contribution climat énergie.

Quatrième question sur la trame verte et bleue, qui est l'engagement 73 du Grenelle. À la page 247 du document budgétaire, sont prévues des mesures incitatives pour mobiliser des espaces nécessaires à la constitution de cette trame. Mais on ne sait pas exactement pour quelles sommes et selon quelle répartition.

Toujours à propos de cette trame verte et bleue, je voudrais que vous me disiez ce qu'est un « point biodiversité » et ce qu'est une agriculture « de haute qualité environnementale ». Je ne le sais pas.

Cinquième question sur la constitution de huit réserves naturelles en 2009, qui est l'engagement 74 du Grenelle. Cela signifie qu'en principe, 2 % de la France serait en protection forte dans les dix ans. Mais actuellement, nous n'en sommes qu'à 0,3%. Est-ce que les engagements qui sont prévus, même sur trois ans, dans votre budget, sont suffisants ? Je ne le crois pas. Ne faudrait-il pas être plus allants en ce domaine ?

Dernière question, sur l'inventaire des Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Les collectivités qui auront en charge la mise à jour de ces inventaires auront-elles les moyens budgétaires de le faire ?

M. le président Patrick Ollier. Je donne la parole à M. Bussereau, pour répondre aux questions posées sur les transports.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports.
M. Saddier s'est demandé comment parvenir au report modal. C'est tout l'enjeu de la loi Grenelle sur l'environnement, avec le développement du fret ferroviaire par des sillons nouveaux grâce aux lignes nouvelles, le canal Seine-Escaut, les autoroutes ferroviaires. Cela peut-il être remis en cause par la crise, comme le laissait entendre votre question ? Plutôt non : dans une période de difficultés, les acteurs économiques choisissent en général le transport de nature collective ou le transport le plus économique.

S'agissant de la pérennité de l'Agence de financement, vous voyez bien en 2009 comment l'on procède : un milliard de ressources récurrentes ; 1,2 milliard de subventions budgétaires propres ; 200 à 300 millions d'augmentation de redevances. Et à partir de 2011, la taxe poids lourds devrait assurer une partie des besoins de l'Agence.

S'agissant du fret ferroviaire, il est exact que les premières indications que nous donne la SNCF dans cette période sont affectées par l'état global de l'économie : dès lors que l'industrie automobile réduit provisoirement son activité, les transports d'automobiles neuves et les transports venant des sous-traitants vont souffrir ; puisque l'industrie de l'acier réduit la sienne, les transports de vrac d'acier vont également diminuer. En outre les consommateurs français ont modifié leurs habitudes ces derniers mois quant aux eaux minérales : il faudra revoir à la baisse les volumes transportés. Le fret ferroviaire, qu'il soit assuré par la SNCF ou par des opérateurs privés, va suivre tous les contrecoups de l'économie, ses mauvais moments comme ses redémarrages.

S'agissant du rapport Haenel, il est à l'étude, et nullement « enterré ». Il est très intéressant, mais nous avons demandé l'avis de la SNCF, celui de RFF, et celui des opérateurs autres que la SNCF. Le Gouvernement y travaille et fera savoir ce qu'il en retiendra. Nous attendons une deuxième partie du rapport

Haenel pour cette fin de mois : il s'agit du bilan de la régionalisation ferroviaire, à l'origine de laquelle était le sénateur Haenel.

La régénération du réseau ferré connaît une montée en puissance, partant de 400 millions en 2005 pour aller jusqu'à 900 millions. Nous signerons lundi prochain avec M. Borloo un projet de contrat de performance avec Réseau ferré de France. De plus certaines régions comme Midi-Pyrénées, Centre, Limousin, ont engagé des actions, dans le cadre des contrats de projets État région, au côté de l'État et de RFF, pour la régénération des voies ferrées.

Sur les lignes à grande vitesse prévues par le Grenelle, le ministre d'État vous a répondu : il y a actuellement une ligne à grande vitesse en construction qui est Rhin-Rhône, sans oublier la fin de Perpignan-Figueras. À quoi s'ajoute tout ce que vous avez voté dans le Grenelle et qui sera, je l'espère, conforté par le Sénat, avec tout d'abord Le Mans-Rennes, Nîmes-Montpellier, puis Tours-Bordeaux. Pour cette dernière liaison nous espérons signer au mois de novembre.

Sur les transports urbains, le ministre d'État lancera lundi le premier appel d'offres sur les tramways. Certains projets sont prêts : Angers, la suite du Mans, Nice, Tours, d'autres encore. Tous ces projets seront pris en compte.

Quel est l'avenir du Conseil national des transports (CNT) ? On est en train d'étudier la manière de mieux le saisir et mieux l'utiliser.

Y aura-t-il des mesures transports dans le futur texte Grenelle 2 ? Il y en a déjà beaucoup dans la loi Grenelle 1, mais il y aura des mesures notamment sur les transports en site propre. Il y a également, en complément des textes Grenelle, une mesure législative, à prendre dès que l'emploi du temps du Parlement le permettra, sur l'autorité de régulation ferroviaire.

M. Jean-Claude Fruteau a évoqué le contexte aérien. En septembre, s'agissant du trafic passager, il est plutôt à la baisse, sauf sur l'Amérique latine. Quant aux compagnies *low cost*, nous avons appris aujourd'hui la fin de Sterling Airways, qui était une compagnie importante. On avait prévu un regroupement des compagnies *low cost* dû à l'augmentation du prix du kérosène : on l'aura peut-être en raison de la crise internationale. On s'attend à la diminution de leur nombre : moins de compagnies, plus grandes, des modèles d'avions peut-être plus important qu'actuellement. Est-ce que le *low cost* est souhaitable ? Rappelons tout de même que pour tout la partie Ouest de la France, sur les aéroports de La Rochelle, Tours, Bergerac, Poitiers, Limoges et bien d'autres, sans oublier le futur aéroport de Brive, le trafic *low cost* est le seul ; et sur un aéroport comme Marseille, il représente presque 50 % du trafic. Enfin, une compagnie *low cost* a décidé d'ouvrir à partir de Roissy, une ligne vers la Corse où, jusqu'à présent, de telles compagnies n'étaient pas présentes.

S'agissant de la concurrence rail-fer, nous souhaitons dans le cadre du Grenelle que le fer se substitue à l'aérien partout où c'est possible. Déjà depuis Bordeaux sur les lignes s'arrêtant à Tours 65 % du trafic se fait par le rail ; et, sur

les cent lignes nouvelles, 100 % sur Lyon ; 100 % sur Bruxelles ; 65 à 70 % sur Londres ; sur Marseille, plus de 60 % ; sur Strasbourg, les 65 % sont atteints. Dès qu'il existe une offre de TGV de qualité, le trafic aérien diminue, ce qui ouvre des créneaux pour des liaisons internationales ou du moins intra-européennes.

S'agissant du ciel unique, trois choses : on met en œuvre le processus SESAR, très intéressant en termes d'économies d'énergie et de CO₂ ; nous discutons, dans le cadre du conseil des ministres, sur la révision des règlements « ciel unique » ; nous soutenons la proposition d'extension des compétences de l'Agence européenne de la sécurité aérienne, en respectant bien sûr certaines règles. En novembre se tiendra à Bordeaux un sommet européen de l'aviation, où nous adopterons un premier bloc d'espace commun « Europe centrale » ; les blocs d'espace commun permettront de diminuer la longueur des vols, de réduire la consommation de carburant et de CO₂ et d'améliorer les descentes pour les riverains. Ainsi, sous la présidence française, nous progressons sur le ciel unique.

S'agissant de la bourse européenne des permis d'émission, le Conseil européen a adopté une directive visant à inclure l'aviation dans le système européen d'échange de permis. Nous sommes en faveur d'un système mondial pour les émissions de l'aviation civile. Nous soutenons ces initiatives au niveau européen et mondial.

Le trafic des aéroports connaîtra certainement quelques soubresauts s'il y a une baisse du trafic aérien. Pour Aéroports de Paris, nous attendons, avec M. Borloo et Mme Kosciusko-Morizet, le rapport Dermagne demandé par le Président de la République sur les chartes de développement durable de Roissy-Charles de Gaulle en particulier. Nous nous félicitons de l'accord entre ADP et l'aéroport de Schiphol pour l'échange de participations, parce qu'il va très bien avec l'accord passé entre Air France et KLM, qui est un succès et qui permet à Air France de se développer et d'être une des premières compagnies mondiales.

Sur les aéroports régionaux, nous continuons la mise en place des sociétés aéroportuaires et nous sommes très attentifs à la qualité du service.

Nous continuons la modernisation des CROSS, Monsieur Priou, avec un programme immobilier très important, la création d'un CROSS en Polynésie française, et la modernisation des CROSS Antilles-Guyane, et Réunion-Mayotte.

Suite à La Rochelle, le paquet Erika 3 va bien. Nous avons obtenu un accord, ce dont je remercie également votre collègue parlementaire européen Gilles Savary avec lequel nous avons beaucoup travaillé là-dessus. C'est un accord sur le reste du paquet Erika 3 qui était jusqu'alors refusé par les ministres européens. D'ici la fin de la présence française, avec le Parlement européen, nous allons pouvoir adopter l'ensemble de ce dispositif : ce serait une belle victoire française, car tout était encastré et nous avons pu, grâce au sommet de La Rochelle, débloquer ce processus et aboutir à un texte de compromis avec le Parlement européen.

Sur les ports, j'espère que sera conclu demain un accord historique avec la CGT, qui aura signé avec les ports et la manutention pour améliorer la réforme portuaire. Cet accord, qui améliore les conditions du transfert, a déjà été adopté à l'unanimité dans plusieurs ports, y compris à Nantes-Saint Nazaire ; sa signature par la CGT, avec les organisations patronales et en notre présence, nous permettra d'achever la réforme des ports par la nomination des conseils de surveillance, des conseils de développement, de compléter les directoires, de mettre en œuvre les transferts, les plans stratégiques des ports et la totalité de la réforme portuaire.

Quant à la réforme de l'enseignement maritime, nous y travaillons avec les régions concernées pour présenter à votre commission des propositions avant la fin de l'année.

Je précise à M. Tourtelier que, sur la taxe poids lourds, nous sommes dans le cadre de l'actuelle directive eurovignette. Cela nous permet de traiter notre réseau d'autoroutes non concédées, ainsi que nos routes nationales restantes, soit à peu près 15 000 kilomètres. Dans le cadre de l'eurovignette actuelle, 12 centimes au kilomètre sont un maximum et nous ne pourrions pas faire de variations sur les ouvrages, sur la congestion, etc. C'est pourquoi la France se bat pour une nouvelle directive eurovignette qui nous permettra de jouer sur les tarifs. D'ores et déjà, nous prévoyons 1,2 milliard de recettes à l'échelon 2011 si nous sommes prêts et environ 800 à 900 millions une fois déduits les frais de gestion, somme que nous pourrions affecter à l'AFIFT comme le souhaite le ministre d'État.

Sur la régénération, il y a en effet une petite baisse dans le budget de l'État. Mais nous compensons par l'augmentation des péages qui ne porte pas uniquement sur le TER ou le trafic des marchandises, mais surtout sur le trafic grandes lignes et notamment TGV ; c'est là que nous aurons des améliorations.

Monsieur Gest, nous prévoyons bien sûr des crédits d'étude pour les lignes à grande vitesse de la deuxième série. Sur la sécurité routière, je vous confirme que lorsque l'on a été sanctionné une fois parce que l'on n'a pas son triangle ou son gilet jaune, on ne peut pas l'être une seconde fois. Les instructions en ce sens ont été données. On constate d'ailleurs que nos concitoyens sont très respectueux et que ceux que l'on contrôle sont généralement équipés de ce dispositif.

Avec la baisse de la taxe à l'essieu, Monsieur Cochet, nous nous mettons au niveau européen. Elle diminue de 70 millions. C'est aussi une des mesures que nous devons envisager vis-à-vis de la profession routière pour lui permettre d'aborder dans les meilleures conditions la mise en œuvre de la redevance poids lourds. Mais ce n'est pas une suppression : nous nous mettons au niveau minimum, alors que nous étions à un niveau maximum.

M. le président Patrick Ollier. Certains députés souhaitent vous poser des questions sur les transports.

M. Maxime Bono. Le 1,2 milliard d'euros rajouté pour l'AFIFT ne représente que la moyenne des crédits consommés ces trois dernières années.

L'impasse de 7 milliards d'euros à l'horizon de 2012 reste donc entière. Comment, au-delà de cette dotation budgétaire et de l'arrivée à partir de 2011 du produit de la taxe nouvelle, comptez-vous équilibrer le budget de l'AFITF ?

Pour la régénération du réseau, il y aura 63 millions de moins, qui seraient compensés par les péages. Pensez-vous vraiment, au moment où l'on veut inciter au transfert modal de la route vers le rail, qu'il faut demander à l'usager final du ferroviaire un effort supplémentaire ? Cela me semble un peu contradictoire avec les préconisations du Grenelle.

Toujours sur la régénération du réseau, pourrait-on avoir un point réel sur le plan 2006-2010, souvent cité ? On s'aperçoit qu'au gré des régulations budgétaires, les objectifs n'ont pas été atteints. Vous avez annoncé l'ajout de 13 milliards de la part de l'État pour la régénération du réseau. Comment cela s'articule-t-il avec le sous-financement de l'AFITF, et avec le fait que visiblement le budget ne prévoit pas cette forte augmentation, pourtant bien nécessaire ?

Enfin, l'article 68 du projet de loi de finances prévoit de réduire la dotation de compensation au profit des régions du montant de la TVA qui n'est plus perçue sur la facturation par la SNCF. Êtes-vous bien certain que cette réduction soit conforme avec la règle générale qui prévoit que le régime fiscal, les normes techniques, les contraintes de sécurité ne donnent pas lieu à révision de la compensation ?

Mme Catherine Coutelle. Pour le financement de l'AFITF, n'aurait-on pas pu imaginer une taxe sur les bénéfices des autoroutes ?

Comment sont contrôlés les investissements sur les autoroutes ? Existe-t-il une autorité qui s'assure que les cahiers des charges, lors du transfert, ont bien été réalisés quant au suivi de l'amélioration du réseau ?

Page 62 du document budgétaire, il est fait état du passage des contrats de plan État régions aux nouveaux contrats qui seront gérés par les programmes de développement et de modernisation d'itinéraires (PDMI) et aujourd'hui financés par l'AFITF. Il y a un tuilage entre les CPER 2000-2006 et les PDMI qui ont mis plus d'un an à être réalisés, puisque nous avons été interrogés en septembre 2007 et qu'ils sortiront probablement en janvier 2009 : l'État a gagné un an, pendant lequel il ne s'est rien passé sur les routes. A partir de janvier 2009, qui décidera comment se feront les arbitrages sur les projets ? Qu'en est-il des projets prévus mais non totalement engagés ? Bien sûr, je pense à une route en particulier, mais bien des régions sont aujourd'hui enclavées. Le transfert modal ne se fera pas tout de suite. On a encore besoin d'amélioration du réseau.

M. Dominique Le Mèner. Je souhaite interroger le ministre sur le tonnage autorisé en matière de transports poids lourds. Aujourd'hui, un certain nombre de pays européens admettent un maximum de 44 tonnes. Nous sommes aujourd'hui limités à 40 tonnes. Selon un certain nombre d'études très précises, le passage à 44 réduirait la consommation rapportée au volume, et endiguerait

l'augmentation du nombre de véhicules en circulation. Est-ce que cette mesure réglementaire de bon sens et qui ne coûte rien pourra un jour être prise ?

M. Jean Proriot. Monsieur le secrétaire d'État, vous avez insisté tout à l'heure sur la régénération des voies et la participation des régions. L'Auvergne est demanderesse à cet égard mais elle est un peu à la traîne. Est-ce que vous vous employez pour qu'enfin on signe une convention permettant à l'Auvergne d'accéder aux crédits que vous avez attribués ?

Hier, en Lozère, une manifestation a réuni plus de mille personnes qui s'inquiètent pour la survie du « Cévenol », la ligne Clermont Nîmes. Il semblerait que, sur une portion du parcours, Langeac-Langogne, il y ait une suspension du trafic. Avez-vous des apaisements à nous donner ?

M. Francis Saint-Léger. Le projet de mise à deux fois deux voies de la RN 88, qui relie Lyon à Toulouse, met en jeu l'aménagement du territoire, avec le désenclavement du sud du Massif central, mais aussi le développement durable, car il s'inscrit – pour l'une des premières fois en matière autoroutière – dans une charte de développement durable. Il doit maintenant trouver sa place dans la suite du Grenelle de l'environnement. Je voudrais connaître l'état d'avancement de ce dossier, sachant qu'un avis favorable a été rendu concernant la PSI et que les études les plus urgentes concernant le contournement des villes ont été maintenant réalisées ? Est-ce que l'inscription au PDMI, très attendue, fait partie de vos priorités ?

M. Jean Grellier. Même si j'approuve globalement le développement prioritaire des alternatives à la route, je souligne le retard important pris dans le désenclavement de certains territoires que connaît bien M. le secrétaire d'État : la route Centre Europe Atlantique et ses différentes branches sud, centre et nord. Pour faire suite aux financements inscrits dans le précédent contrat de projets 2000-2006, les PDMI ont été annoncés il y a plus d'un an. Où en sont-ils aujourd'hui ? Les préfets de région ont-ils connaissance de leurs enveloppes ? De quelle manière sont-elles inscrites dans le budget 2009 et les suivants ? Quelle suite sera désormais donnée à cette procédure de PDMI ?

M. Jean-Louis Léonard. M. le ministre d'État a parlé du fonds démonstrateur de l'ADEME comme venant abonder la recherche. C'est plutôt là du développement ; la recherche n'a pas été vraiment citée. Le Président de la République a confirmé les 400 millions d'euros inscrits dans le programme pluriannuel du PREDIT 4 : c'est 17 % de mieux que le programme 3 lancé en 2001, ce qui est une très bonne chose. Le programme 3 avait été abondé en 2004 par le plan « Véhicules propres et économes ». Au départ, il avait été envisagé d'abonder ce plan PREDIT 4 de 100 millions dans le cadre du Grenelle. Qu'en est-il ? Ces sommes ne sont pas aujourd'hui au budget. Viendront-elles ? Prendront-elles la forme d'un nouveau plan « Véhicules propres et économes » ?

M. le Président de la République a évoqué une répartition des crédits de recherche sur les transports terrestres très axée sur le véhicule propre : en résulte-t-il que l'on va remettre en cause le protocole relatif à la recherche sur les transports terrestres qui a été signé au mois de juillet?

M. Thierry Benoît. Je souhaite des précisions sur l'écotaxe. Par l'amendement 2058 du Gouvernement à l'article 10, nous avons instauré le principe de la prise en compte des spécificités de certaines régions de France, notamment de leur situation périphérique et de leur éloignement du cœur de l'Europe, mais aussi du manque d'offre de moyens de transports alternatifs, qu'il s'agisse de fret fluvial ou ferroviaire, et enfin la prise en compte des préoccupations d'aménagement du territoire. Au moment où nous allons instaurer cette nouvelle taxe, pourrons-nous véritablement tenir compte des disparités entre les régions ? Pourrez-vous trouver un mode de recouvrement assez simple, efficace et surtout peu onéreux ?

M. le président Patrick Ollier. Monsieur le ministre, nous aussi sommes intéressés par le rapport Haenel. Un groupe de travail sera constitué au sein de cette commission et se réunira le 12 novembre. Nous sommes en effet très préoccupés par le fonctionnement de la SNCF en général, et par celui du fret en particulier. Nous allons donc étudier très sérieusement les problèmes de fret pour participer au débat qui vous conduira probablement à prendre des décisions, monsieur le ministre, car cette inquiétude va croissant.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Merci de nous annoncer la mise en œuvre de ce groupe sur le rapport Haenel. Nous pourrons une fois de plus dégager en commun les bonnes solutions.

Sur le financement de l'AFITF, Monsieur Bono et Madame Coutelle, nous disposons de 13,8 milliards de CP cumulés sur 2009-2013, avec une montée en puissance à partir de 2009 pour aller en 2013 jusqu'à 3,2 milliards. Nous le finançons par la taxe d'aménagement du territoire, par la redevance domaniale sur les sociétés d'autoroutes qu'on envisage d'augmenter fortement – ce qui répond à la demande de Mme Coutelle d'un prélèvement sur les autoroutes ; par les subventions budgétaires ; par une mise en concession, celle de l'A 63 au sud de Bordeaux entre Salles et Saint Geours de Maremne ; enfin, par la fameuse taxe poids lourds à partir de 2011.

Ce que nous allons signer lundi avec Jean-Louis Borloo concerne les ressources propres de RFF, à savoir les péages. L'État fait chaque année un apport au budget de RFF, éventuellement pour certaines opérations de régénération dans le cadre des contrats de projets État-région. Il s'agit là de l'entretien du réseau existant, alors qu'avec l'AFITF il s'agit de la création de réseaux nouveaux.

Dans le secteur routier, on terminera en 2009 ce qu'on n'avait pas terminé des contrats de projets État région. On attaquera ensuite le PDMI. Nous aurons les retours des préfets de région le 15 décembre. Nous réfléchissons sur la base de

760 millions d'euros par an sur la période 2008-2012, à partir des priorités qui seront proposées par les préfets de région et du dialogue que nous aurons avec les députés, les sénateurs, les conseils généraux et régionaux. Je précise à M. Grellier et Mme Coutelle que nous sommes bien conscients de la nécessité d'agir sur les RN 147 et 149 et sur l'ensemble de la route Centre Europe Atlantique, donc sur la RN 141 en Charente, dans la région de Chabanais et de la Rochefoucauld. J'ai déjà indiqué à plusieurs reprises aux élus que la priorité dans cette région Poitou-Charentes serait donnée à ces axes et non à d'autres situés en Charente-Maritime ; ce département devra faire preuve de solidarité en faveur des axes qui ont davantage besoin d'être aidés dans les autres départements, en particulier les Deux-Sèvres, la Vienne et la Charente.

Où utilise-t-on les 44 tonnes ? Pour la desserte des grands ports maritimes. On étend l'autorisation de le faire pour les ports fluviaux dans le cadre d'une politique d'intermodalité. Et les préfets ont la consigne d'être souples pour tout ce qui concerne le transport des produits alimentaires, le blé, la betterave, et les grumes dans les zones forestières. Ainsi le 44 tonnes n'est pas autorisé en France, mais il y a toute une série de dérogations là où son usage est utile en termes de développement durable et d'intermodalité.

Monsieur Priol, pour l'Auvergne, on passera une convention spécifique. Le préfet est mandaté pour mobiliser trois fois 60 millions d'euros – provenant de l'État, de RFF et de la région – sur le réseau ferroviaire auvergnat qui a en effet le plus mauvais état de notre pays. Le Cévenol figure dans ce plan. Toutefois, comme c'est une voie unique, des arrêts de trafic pendant les travaux de mise à niveau seront peut-être nécessaires.

Monsieur Saint-Léger, la RN 88 sera traitée dans le cadre du PDMI. Nous attendons un retour du préfet Schott et ce sera sans doute dans les priorités de la région Languedoc-Roussillon, avec la RN 116. Nous sommes donc très attentifs à cet axe qui relie l'ensemble des autoroutes au sud-est de la France.

Monsieur Léonard, les crédits du PREDIT, auquel nous sommes tous très attachés, passeront de 300 à 400 millions d'euros. Comme l'a dit le Président de la République, ainsi que le ministre d'État dans le cadre du Grenelle, nous en ferons un outil privilégié. Nous verrons avec vous comment améliorer encore les moyens mis à sa disposition.

Monsieur Benoît, il faut que la redevance poids lourds soit efficace, qu'elle favorise le report modal, qu'elle nous aide à financer les structures de transport collectif et qu'en même temps nous tenions compte de ce qu'a souhaité le Parlement lors du vote de l'article 10 du Grenelle. L'article 10 du Grenelle pose le principe de la taxe ; l'article 60 de la loi de finances en fixe les modalités d'application. Ensuite on engagera un dialogue avec les utilisateurs, les régions, la profession routière, pour voir comment on travaille sur le mode de recouvrement. En Autriche et en République tchèque, on procède par des portiques et des micro-ondes. Pour la France, on pense plutôt au satellite, comme en Allemagne : c'est

moins cher et plus interopérable. Il faut que cela coûte le moins cher possible, et il faut pouvoir tenir compte des aspects de périphéricité que vous avez évoqués. Cela fera l'objet d'un dialogue avec les régions et la profession. Nous comptons nous appuyer sur le système Galileo.

M. le président Patrick Ollier. Je vais donner la parole à certains collègues qui souhaitent poser des questions à M. le ministre d'État et à Mme la secrétaire d'État.

M. André Chassaing. Le programme 113 est relatif à la gestion des milieux et à la biodiversité et à la mise en œuvre nationale des mesures de gestion de l'eau. J'avais soulevé, lors d'une commission précédente, le problème des zones humides. La mise en application de la loi sur l'eau se traduit par une exigence de demandes d'autorisations, pour pouvoir réaliser des travaux. Or les préfetures ne sont pas obligées de réaliser un zonage des zones humides. Il en résulte parfois des situations très conflictuelles : des agriculteurs sont régulièrement verbalisés quand ils font de l'assainissement, en raison d'un manque de connaissance des zones humides. Il faudrait rendre obligatoire un tel zonage.

Le programme 170 touche à la météorologie. Tout le monde connaît les problèmes de Météo France : on prévoit de supprimer 50 % de ses centres départementaux ; à l'horizon de 2017, ses effectifs devraient avoir baissé de 30 %. Cela risque d'avoir de graves conséquences sur les différents territoires, d'autant que les phénomènes dangereux sont souvent très localisés. Ce sera d'autant plus dommageable que les changements climatiques se traduiront par des phénomènes météorologiques violents. L'Organisation météorologique mondiale a d'ailleurs attiré l'attention sur la nécessité qu'il y a de disposer d'un service météorologique « à la hauteur ».

Mme Frédérique Massat. Mon intervention portera d'abord sur la trame verte et bleue. Je m'inquiète du fait que nous avons peu d'indications ou de renseignements sur les compensations ou les incitations qui pourraient accompagner la mise en place de ce dispositif sur les territoires.

Elle portera ensuite sur la politique de l'eau et sur les agences de l'eau, qui connaissent aujourd'hui de graves difficultés financières. C'est le cas de l'agence de l'eau Adour-Garonne, que je connais bien. Pourtant, de tels outils sont indispensables, notamment aux communes rurales, où elles réalisent d'importants travaux d'assainissement. Ces agences pourront-elles continuer à faire leur travail ? Comment remédier à l'état catastrophique de leurs finances ?

M. Philippe Meunier. J'ai été chargé par cette commission d'une mission d'information sur la pollution du Rhône par les PCB. Je vous avais remis, Madame la ministre, une copie de mon rapport qui comprend trente-quatre propositions de portée sanitaire, environnementale et scientifique. Quelles suites comptez-vous leur donner ?

Dans le cadre du bonus-malus institué au moment de l'achat d'une automobile, avez-vous prévu un dispositif d'exonération du malus pour les personnes handicapées qui sont dans l'obligation d'acheter des voitures à boîte de vitesse automatique émettant davantage de gaz à effet de serre ?

M. François Brottes. Monsieur le ministre d'État, nous sommes dans une situation de crise internationale grave. Nous nous étonnons que le Président de la République n'ait pas considéré que la croissance écologique pouvait répondre en partie aux problèmes que nous rencontrons. Comme vous l'avez fait remarquer, c'est une chance pour les générations futures. Mais c'est aussi une chance pour le présent : le secteur du bâtiment permet de créer de l'emploi sur place sans forcément favoriser les importations ; le secteur des économies d'énergie est favorable à la balance commerciale et à notre industrie ; le secteur des transports en commun renforce la mobilité et est meilleur pour la planète ; les infrastructures coûtent de l'argent, mais elles créent aussi de l'emploi.

Nous nous étonnons que l'on ne profite pas de cette aubaine pour mettre au point un vrai plan de relance, au nom d'une croissance écologique à laquelle nous croyons. Cela ne ressort pas, en effet, des propositions qui nous sont faites. Pourtant, ce serait une erreur de continuer à étaler dans le temps, et les Grenelle, et les budgets.

Mme Catherine Quéré. La loi Grenelle vient d'être votée. L'article 28 confirme le doublement du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique. Si les dispositions fiscales inscrites dans le projet de loi de finances 2009 mentionnent effectivement ce doublement, il faudra attendre 2010 – et la déclaration portant sur les revenus de 2009 – pour qu'il s'applique effectivement. Peut-on faire en sorte que ce doublement du crédit d'impôt s'applique dès la déclaration de 2009 portant sur les revenus de 2008 ?

M. André Flajolet. Monsieur le ministre d'État, vous avez fait allusion à AgriMer, ce qui nous renvoie à l'article 54 de la loi de finances. Il est prévu d'imposer aux agences de l'eau le versement partiel du produit de la redevance pour pollution diffuse à AgriMer, qui serait chargée d'appliquer le programme « Écophyto ». Or AgriMer n'existe pas encore à ce jour. Ce serait un rhabillage de l'office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC), qui n'a pas cette compétence en matière d'environnement. Cette méthode me paraît contradictoire avec le rôle stratégique dévolu à l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) à la page 224 du document budgétaire. Ce serait enfin remettre en cause l'autonomie des comités de bassin et mettre en difficulté des agriculteurs qui seraient accusés ou soupçonnés d'être à la fois dans les agences et en dehors. Les responsables agricoles que j'ai consultés m'ont précisé qu'ils n'étaient pas demandeurs de ce projet, les agences de l'eau et l'ONEMA étant tout à fait capables d'assurer la gestion du programme « Écophyto ». J'aimerais avoir votre avis sur cette question.

Mme Corinne Erhel. S'agissant des centres départementaux de Météo France, je partage l'inquiétude de M. Chassaigne. Monsieur le ministre d'État, qu'entendez-vous exactement par « resserrement de l'organisation territoriale » de l'établissement Météo France ? Quel impact cela peut-il avoir en termes de postes ?

Mme Catherine Coutelle. Dans ma région, l'agence de l'eau se refuse à financer les stations d'épuration des communes rurales. Par contre, elle finance des stations d'irrigation pour les agriculteurs. Les communes rurales qui doivent se mettre en conformité avec la loi sur l'eau se trouvent pénalisées. Continuerez-vous à soutenir ce type de politique ?

Par ailleurs, j'ai cru comprendre que l'État se déchargerait de la déclaration de catastrophe naturelle, qui serait laissée au jugement des compagnies d'assurance. J'espère me tromper.

Je soutiens moi aussi notre collègue André Chassaigne. Pour connaître les zones inondables et pouvoir faire de la prévention, des prévisions météorologiques précises sont indispensables.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État chargée de l'écologie. M. Christophe Priou est intervenu sur les huiles végétales. Actuellement, le droit français est en conformité avec le droit européen qui n'est pas lui-même exempt de certaines ambiguïtés sur le sujet. Il prévoit en effet que les huiles végétales peuvent être utilisées, tant que cette utilisation est compatible avec le type de moteur et les exigences correspondantes en matière d'émissions.

Les analyses démontrent que lorsqu'il s'agit d'un moteur diesel, l'utilisation d'huiles végétales pures entraîne, avec le temps, certaines dégradations. On pourrait considérer que cela relève de la responsabilité de l'utilisateur, si ne se posait la question de la garantie du constructeur ; en général, ce dernier ne souhaite pas apporter sa garantie si l'utilisateur a recours à des huiles végétales pures, parce qu'il sait que la dégradation du moteur sera plus rapide.

En tout état de cause, les expertises que nous avons pu mener font apparaître des taux d'émission très élevés de certains polluants dangereux que nous essayons par ailleurs de réduire. On peut ainsi aller jusqu'à un doublement des émissions de monoxyde de carbone, un quadruplement des émissions d'hydrocarbures, une augmentation de 90 à 140 % des émissions de particules, une augmentation des aldéhydes allant jusqu'à 330 %, etc.

Le bilan des huiles végétales pures, en termes de pollution, n'est donc pas excellent. Voilà pourquoi, à ce stade, nous nous en tenons à ce qui est prévu, à savoir que les huiles végétales pures peuvent être utilisées par les agriculteurs et les pêcheurs, ainsi que par les collectivités dans le cadre de certains protocoles qui nous permettent de construire ces éléments de référence et, peut-être, de faire évoluer un jour cette politique.

Une question a été posée sur le recours aux technologies marines pour la production d'électricité. Une étude a été menée par l'ADEME pour identifier les zones favorables sur les différentes façades maritimes, en croisant les différents critères, techniques et environnementaux. Les résultats de cette étude seront communiqués très prochainement. Par ailleurs, un tarif *ad hoc*, introduit dans le dernier arrêté tarifaire pour l'hydroélectricité, devrait permettre de développer la filière. Le fonds démonstrateur devrait permettre de développer des démonstrateurs d'énergies renouvelables marines. Enfin, un pôle de compétitivité travaille sur ces sujets ; un réseau scientifique s'est d'ores et déjà mis en place en soutien de ce pôle de compétitivité. Avec le lancement, l'année prochaine, de l'appel à projets pour la construction des démonstrateurs, nous devrions disposer de tous les outils nécessaires au développement des énergies renouvelables marines.

En matière d'éolien *off shore*, nos objectifs sont très ambitieux. C'était déjà le cas avec la loi du 7 juillet 2006 : 4 gigawatts pour l'éolien en mer à l'horizon 2015 ; mais rien n'était prévu à l'horizon 2010. Les prévisions du Grenelle de l'environnement vont plus loin : on part d'un potentiel de 6 gigawatts à l'horizon 2020, dont 1 gigawatt attendu d'ici à 2012.

Un exercice est en cours, en vue de la révision de l'arrêté sur la DPI. Cet exercice intégrera ces nouveaux objectifs du Grenelle de l'environnement. Cela suppose évidemment d'améliorer le cadre réglementaire : il faut probablement supprimer les zones de développement éolien en version maritime, qui ne semblent pas adaptées au développement de l'éolien *off shore*, et instaurer, pour compenser cette évolution, une instance de concertation et de planification pour chaque façade maritime.

Monsieur Plisson, le système de tarification de l'Institut géographique national (IGN) peut paraître compliqué, mais il a sa cohérence. Cet institut a une mission de service public : la mise en place de référentiels, à grande échelle notamment. Un tel travail est partiellement subventionné par l'État. Selon une délibération du conseil d'administration, une partie du coût non couvert par l'État fait l'objet de facturations aux utilisateurs, que ceux-ci soient publics ou privés. Une distinction est faite selon l'usage qui est fait des données : usage commercial ou non commercial. En cas d'usage commercial, la tarification tient compte du chiffre d'affaires dégagé. Enfin, l'IGN peut commercialiser tout produit, en utilisant les données recueillies dans le cadre de sa mission de service public. Mais pour éviter toute distorsion de concurrence, le prix du produit doit intégrer le prix des données, tel qu'il est facturé par ailleurs à une entreprise privée qui essaierait elle aussi de produire de son côté des produits commerciaux.

Ce système est assez équilibré. Les ressources commerciales de l'IGN représentent aujourd'hui 50 % de ses revenus, le reste provient d'une subvention pour charges de service public : 75 millions d'euros en 2009. Cela nous paraît assez satisfaisant.

M. Philippe Plisson, rapporteur pour l'équipement et le développement durables. J'aurais aimé avoir des informations sur le système Galileo.

M. le Ministre d'État. Le financement de Galileo a été bouclé il y a maintenant cinq mois au niveau européen. M. Bussereau nous représentait à cette réunion, à laquelle participait Mme Péresse, qui, demain, devant la commission, pourra aborder les détails techniques.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État. Monsieur Plisson, vous êtes également intervenu sur la fiscalité incitative en matière de déchets.

L'article 41 de la loi Grenelle, qui a été enrichi par les parlementaires, prévoit que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devra intégrer, dans un délai de dix ans, une part variable pouvant prendre en compte le poids des déchets et leur nature.

M. André Chassaigne. C'est un très bon amendement !

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État. En effet. Il convient d'en féliciter les auteurs, d'autant que, si l'on en avait beaucoup discuté à l'occasion du Grenelle de l'environnement, les groupes avaient eu du mal à avancer sur le sujet. Il était donc important que Parlement intervienne.

Le travail s'est poursuivi au sein d'un groupe de travail pluripartite, auquel participent l'association des maires de France (AMF) et l'AMORCE, à l'intérieur du comité opérationnel « déchets ». Aucun consensus technique ni politique ne s'est encore dégagé s'agissant des modalités précises de mise en œuvre. Il faut dire que la question est délicate. Des pistes existent néanmoins. On pourrait créer un budget annexe « déchets », avec l'idée d'aider les premières collectivités qui se lanceraient, *via* un financement ADEME, dès 2009 peut-être. Si besoin est, nous élargirons le sous-groupe du comité opérationnel (COMOP) pour y intégrer toutes les bonnes volontés et avancer davantage.

Sur la rénovation des bâtiments de l'État, notre budget n'est pas très lisible. Il est donc important de pouvoir l'expliquer.

Il existe un programme « urbanisme, paysages, eau et biodiversité », qui pose une action en faveur des « écoquartiers » : 5 millions d'euros par an. Mais on aurait tort de s'arrêter à ce chiffre pour mesurer l'ampleur de ce qui est fait par ailleurs. (D'autant que, même sur les écoquartiers, il s'agit surtout d'une mise à disposition de moyens humains.)

Pour la rénovation thermique des bâtiments de l'État, il y a beaucoup de mises à disposition de moyens humains. Une partie des moyens nécessaires aux audits immobiliers proviendra du CAS immobilier. Il y aura aussi un nouveau programme « entretien des bâtiments de l'État », avec des crédits pour les travaux d'entretien qui seront pris en compte à l'intérieur de cette ligne-là.

Une fois terminée la phase d'audit, interviendront les travaux, qui seront assez largement menés sous la forme de contrats de performance énergétique. C'est d'ailleurs ainsi que M. Borloo a négocié la mise à niveau de Roquelaure. Les montants n'apparaissent donc pas dans nos lignes budgétaires. Cela explique le décalage entre les estimations que vous avez pu voir et ce qu'on retrouve dans notre budget. Ce qui est écrit dans le PLF intervient seulement en complément des contrats de partenariat.

Plusieurs questions ont été posées sur le fonds démonstrateur. Tous les acteurs du Grenelle de l'environnement ont constaté qu'il manquait un maillon dans notre chaîne de l'innovation, entre la recherche et la mise sur le marché des nouvelles technologies. C'est notamment le cas pour les technologies qui nécessitent des investissements lourds, de plusieurs dizaines de millions d'euro, une implication des laboratoires scientifiques et une structuration des filières industrielles.

Le fonds de financement des démonstrateurs a donc été créé le 3 juillet dernier à l'ADEME. Il est doté de 400 millions d'euros sur quatre ans. Les filières sur lesquelles il va porter sont déjà identifiées : énergies renouvelables ; transports innovants ; captage et stockage du carbone ; stockage de l'énergie ; réseaux intelligents : bâtiments et urbanisme innovants, économes en énergie, et hydrogène. Des feuilles de route seront élaborées pour chacune des thématiques sélectionnées, qui viendront compléter la stratégie nationale de recherche.

Trois thématiques ont été identifiées comme prioritaires, ou du moins les plus avancées et donc susceptibles de faire l'objet des premières dépenses : véhicules propres ; biocarburants de seconde génération ; captage et stockage du carbone.

J'ai été interrogée sur la trame verte et bleue. Ce chantier est en cours de développement. Il s'agit d'y associer étroitement les collectivités locales et de mener la concertation. Nous sommes en phase d'identification : mesures de reconnaissance, labellisation, incitations pour mettre en place et surtout pour faire vivre la trame. Le comité opérationnel travaille sur différentes options possibles. L'une consisterait à mobiliser les instruments de développement rural. Mais il est difficile d'être plus précis, sauf à organiser une réunion *ad hoc* sur le sujet en vous présentant les membres du comité.

Le budget biodiversité connaît une augmentation de 15 % entre 2008 et 2009, passant de 190 à 220 millions d'euros. Les budgets 2010 et 2011 augmenteront dans les mêmes proportions. Cela permettra de couvrir nos objectifs en matière de ZNIEFF, de zones protégées et de protection des espèces. Dans le Grenelle de l'environnement, nous nous sommes en effet engagés sur de nouveaux plans de protection des espèces.

Lors d'une réunion de votre commission, M. Martial Saddier avait fait remarquer que sa vallée était un lieu particulièrement protégé, qui constituait un

des derniers lieux de passage possibles pour la faune. Il avait ajouté qu'il ne touchait pas de taxe professionnelle, que tout le monde souhaitait qu'il conserve intact cet espace, mais qu'il n'y était pas incité financièrement.

Le « point biodiversité » est basé sur l'idée consistant à inclure des critères de développement durable et d'environnement dans la dotation globale de fonctionnement. Pour le moment, nous ne sommes pas parvenus à un consensus sur la manière de procéder. Néanmoins, une réflexion est en cours avec Bercy et nous espérons avancer en 2009.

Météo France a connu un mouvement social, à l'issue duquel on a décidé d'aller vers une organisation cible de 55 centres météorologiques territoriaux. Cette réforme devrait se dérouler en deux phases.

Entre 2009 et 2011, on mettrait en place de nouveaux moyens techniques indispensables à la réorganisation de la production et des interventions de Météo France ; ces moyens sont aujourd'hui présents dans les départements. Ces années seraient par ailleurs mises à profit pour préparer l'accompagnement social de la réforme. Il n'y aurait pas de fermetures de centres.

Dans les années suivantes, entre 2012 et 2017, on opérerait des regroupements, rendus nécessaires pour toute une série de raisons techniques. Météo France est l'un des vingt prestataires de très grande qualité qui travaillent sur la lutte contre le changement climatique. Il ne s'agit pas d'oublier ni de laisser de côté ce qui est fait par ailleurs au niveau territorial. Néanmoins, il semble que cela puisse être fait de façon aussi efficace, voire mieux, dans des centres regroupés. On peut en discuter, mais c'est en tout cas le choix qui a été fait.

Sur les PCB, je voudrais inciter tous les membres de la commission qui ne l'ont pas encore fait à lire le rapport de M. Meunier, qui est sans concession. Le sujet est très délicat : il s'agit d'une pollution historique, par son ancienneté comme par sa durée prévisible. Nous ne disposons toujours pas de moyens de dépollution de très grande ampleur.

Un comité national de suivi s'était réuni le 6 février, pour travailler autour de quatre axes.

Premièrement, des mesures de connaissance, avec des analyses des sédiments, des poissons. Trois ministères au moins les cofinancent.

Deuxièmement, des mesures de recherche et développement, pour identifier les pistes de dépollution. Des recherches sont menées, avec un pôle basé à Lyon, sur la dépollution, et notamment sur la phytodépollution. Les financements ont été trouvés et ce programme de recherche a été lancé.

Troisièmement, des mesures d'accompagnement et de suivi des pêcheurs, qui sont plutôt délicates à mettre en œuvre sur le Rhône. Une douzaine de

pêcheurs professionnels sont concernés. Elles sont plutôt du ressort du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Quatrièmement, des mesures d'élimination des équipements, qui figuraient dans les priorités de 2008, et qui figureront dans celles de 2009, de l'Inspection des installations classées.

Ce comité se réunira encore une fois avant la fin de l'année. Monsieur Meunier, ce serait l'occasion d'y présenter votre rapport. Nous pourrions faire le point sur ce qui a été fait de vos différentes propositions et sur ce qui pourrait être fait dans l'année qui vient.

Certains ont parlé du dispositif de bonus-malus et l'un de vous a évoqué le cas des personnes handicapées. Nous travaillons sur un projet qui n'a pas encore été arbitré, mais qui pourrait peut-être trouver son aboutissement dans la loi de finances rectificative. L'idée serait de prévoir pour ces personnes une exonération, sous certaines conditions, prenant en compte certains critères –détention de la carte, mention sur la carte grise «véhicule adapté pour les personnes handicapées».

Une disposition a été adoptée, dans le cadre de la première lecture du Grenelle 1, pour identifier les zones humides les plus importantes. Une définition précise de ce qu'est une zone humide est en effet indispensable si l'on veut faire avancer la question des zonages. Pendant longtemps, les définitions ont été différentes selon qu'on adoptait le point de vue du ministère de l'environnement ou celui du ministère de l'agriculture. Nous disposons donc maintenant des instruments pour travailler de manière concrète sur les grandes zones humides, pour les identifier et pour trouver des délimitations qui soient acceptées par tous.

Je terminerai sur l'évolution du régime de catastrophe naturelle. Une réforme est à l'étude. Elle est pilotée par le ministère de l'économie et des finances, mais le MEEDDAT s'y implique fortement. L'idée est de simplifier la déclaration d'état de catastrophe naturelle, mais pas de la laisser aux seules assurances. On pourrait prendre l'avis d'organismes scientifiques, d'établissements publics du type de Météo France ; un appel ou un réexamen serait possible, avec l'implication de l'État. Mais à ce stade, le pré-projet n'est pas encore prêt. Il devra faire l'objet d'une large concertation avant de passer devant le Parlement. La discussion est donc ouverte.

M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État. Monsieur Tourtelier, les montants n'ont pas changé, s'agissant du fonds de soutien «chaleur renouvelable» : 780 millions d'euros en AE et 330 millions d'euros en CP.

Des remarques ont été faites sur les emplois verts et sur une accélération possible de la relance, chère à François Brottes. J'espère que nous pourrions avancer sur ce point.

Monsieur Flajolet, les agences de l'eau conservent l'intégralité des sommes qu'elles avaient auparavant. La question était de savoir si le plan relatif aux phytosanitaires devait être mis en œuvre par elles ou par l'éventuel AgriMer. Nous n'avons pas de position tranchée, dès lors que, dans tous les cas de figure, les sommes issues de la redevance y seront exclusivement affectées. S'il y a un doute quelconque, je préfère que l'on revienne à la situation antérieure. Nous organiserons une réunion interministérielle pour en parler.

Mme la secrétaire d'État a répondu s'agissant des bâtiments publics. J'ajoute que le budget prévoit pour l'État exemplaire 100 millions d'euros par an, qui ont vocation à devenir 300 millions. Cela concerne les achats durables, les flottes automobiles et les efforts des ministères en complément sur les bâtiments publics. En outre, a été ouverte, au ministère des finances, une ligne de crédits sur les bâtiments publics, sur laquelle on pourra également intervenir à hauteur de 70 millions d'euros.

Monsieur Plisson, Monsieur Tourtelier et Monsieur Brottes, l'idée que la partie fiscale du Grenelle pourrait faire l'objet d'un traitement législatif autonome – ce qu'on avait parfois appelé « Grenelle 2 » a bien été évoquée. Votre commission et la commission des finances ont souhaité qu'elle soit immédiatement intégrée en projet de loi de finances initiale et rectificative pour que tous les éléments de financement, à la fois budgétaires et fiscaux, soient réunis. C'est le choix qui a été fait. Dès lors le texte complémentaire n'a que deux vocations : vérifier que ce qui n'est pas normatif dans le document Grenelle le devienne au plan législatif, et présenter les outils territoriaux qui ont été travaillés.

Je vous rassure : le 1,2 milliard de prêt hyper-bonifié, à 1,9 %, de la Caisse des dépôts, est sanctuarisé.

Je rappelle que, sur l'Agence de l'eau, 1,5 milliard d'euros de la Caisse des dépôts sont toujours disponibles.

S'agissant du doublement du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique, si on se basait sur la déclaration de 2009 portant sur les revenus de 2008, on donnerait à la mesure un caractère rétroactif. Mais nous avons noté votre intervention, madame Quéré, et nous étudierons ce point-là.

Pour le programme Galileo, un milliard d'euros publics était prévu ; il a été porté à 3,4 milliards, dans la mesure où il n'y a plus de participations privées. Les équipes de travail ont été mises en place. Pour la France, ce seront M. d'Escatha, président du CNES, et Raymond Rosso, du MEEDDAT.

M. le président Patrick Ollier. Je vous remercie, monsieur le ministre d'État et madame la secrétaire d'État.



Puis, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a **examiné pour avis les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » pour 2009** sur les rapports pour avis de M. Christophe Priou (*Environnement et énergie*), M. Martial Saddier (*Transports terrestres*), M. Jean-Claude Fruteau (*Transports aériens*), M. Jean-Yves Besselat (*Affaires maritimes*) et M. Philippe Plisson (*Équipement et développement durable*).

Conformément aux conclusions et aux propositions de MM. Christophe Priou, Martial Saddier et Jean-Yves Besselat, rapporteurs pour avis, M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur pour avis, ayant quant à lui fait part de ses réserves à propos de l'adoption du budget annexe « contrôle et exploitation aériens » et M. Philippe Plisson, rapporteur pour avis, s'étant prononcé contre l'adoption des crédits du programme 217 conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement durable, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » pour 2009*, le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche s'abstenant et le groupe gauche démocrate et républicaine votant contre.

