



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 15

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE

CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Rapporteur spécial : M. Charles de COURSON

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
I.– LE BUDGET DES TRANSPORTS AÉRIENS ET DE LA MÉTÉOROLOGIE	9
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008 : BILAN AU 31 AOÛT	9
1.– L'exécution du programme <i>Transports aériens</i> se déroule normalement	9
2.– L'exécution de la mission <i>Contrôle et exploitation aériens</i> est marquée par un risque de dépassement des crédits de personnel	10
3.– L'exécution du programme <i>Météorologie</i> est particulièrement tendue	11
B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2009	12
1.– L'architecture budgétaire évolue considérablement	12
<i>a) Le programme Transports aériens est supprimé de la maquette</i>	12
<i>b) Aperçu de l'évolution des crédits de l'ancien programme Transports aériens</i>	14
2.– La mission <i>Contrôle et exploitation aériens</i> est étendue	14
<i>a) Le budget annexe est principalement financé par quatre types de recettes</i>	15
<i>b) Les dépenses sont ventilées en quatre programmes</i>	19
3.– La direction générale de l'Aviation civile connaît un mouvement de réformes	25
4.– Le programme <i>Météorologie</i> demeure la seule composante du budget général relevant du présent rapport	29
<i>a) La subvention pour charges de service public versée à Météo France devrait subir un léger recul en euros courants</i>	29
<i>b) Météo France a engagé de nombreuses réformes</i>	30
II.– LE SECTEUR AÉRIEN ET AÉRONAUTIQUE EST AFFECTÉ PAR LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DIFFICILE	33
A.– LA CROISSANCE DU TRAFIC, DYNAMIQUE EN 2007, DEVRAIT RALENTIR FORTEMENT FIN 2008	33
1.– Au niveau international et européen	33
<i>a) En 2007, la croissance du trafic est restée globalement robuste</i>	33
<i>b) En 2008, les effets de l'augmentation des prix du pétrole et du ralentissement économique se font sentir</i>	34
<i>c) À moyen et long terme, l'augmentation du prix du pétrole pourrait avoir des effets significativement négatifs sur le transport aérien</i>	35
2.– En France	35
<i>a) La croissance du trafic ralentit fortement en 2008 après une année 2007 satisfaisante</i>	35

<i>b) Les effets sur le trafic de la taxe de solidarité sur les billets d'avion sont incertains.....</i>	36
B.– LES COMPAGNIES AÉRIENNES SONT AFFECTÉES PAR LES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES.....	38
1.– Panorama général.....	38
<i>a) L'exercice 2007 a été globalement profitable</i>	38
<i>b) La hausse du prix du pétrole a un fort impact sur les compagnies aériennes en 2008</i>	39
2.– La situation du groupe Air France-KLM.....	41
<i>a) La santé économique et financière du groupe demeure bonne.....</i>	41
<i>b) Le processus de réforme de la Caisse de retraite des personnels navigants doit se poursuivre.....</i>	43
3.– Les compagnies <i>low cost</i> , impactées par la hausse du prix du pétrole, pourraient être mieux implantées sur le marché français	46
<i>a) Les low cost sont fortement impactées par l'évolution du coût du carburant.....</i>	46
<i>b) Les low cost ne sont pas suffisamment présentes sur le marché français</i>	47
<i>c) Le développement des low cost pourrait permettre de mieux desservir le territoire</i>	49
C.– LA SITUATION DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE	51
1.– EADS.....	51
<i>a) L'actionnariat du groupe est stable</i>	51
<i>b) Malgré des difficultés, les perspectives industrielles sont solides.....</i>	51
2.– SAFRAN	53
3.– Dassault Aviation	54
III.– LA SITUATION DES AÉROPORTS	55
A.– AÉROPORTS DE PARIS	55
1.– Le groupe Aéroports de Paris résiste au ralentissement économique	55
2.– Le contrat de régulation économique d'ADP a été critiqué par la Cour des comptes ..	56
<i>a) S'agissant des redevances</i>	56
<i>b) S'agissant de la qualité de service.....</i>	59
3.– ADP s'est engagé dans la voie d'une alliance stratégique bienvenue avec Amsterdam-Schiphol.....	60
B.– LES PRINCIPAUX AÉROPORTS RÉGIONAUX.....	61
1.– Le processus de décentralisation des aéroports est désormais achevé.....	61
2.– Aperçu de la situation économique et financière.....	62
<i>a) Le trafic global est en progression</i>	62
<i>b) Les résultats 2007 sont satisfaisants, mais les perspectives plus incertaines</i>	62
<i>c) Aéroport par aéroport, la situation est assez contrastée</i>	63
3.– Les sociétés aéroportuaires se mettent peu à peu en place	64

C.– UNE NOUVELLE STRATÉGIE EST NÉCESSAIRE POUR LE RÉSEAU AÉROPORTUAIRE FRANÇAIS	65
1.– Le développement des <i>low cost</i> pourrait être encouragé.....	65
<i>a) Le dispositif d'aides au démarrage est en attente de clarification</i>	65
<i>b) La possibilité de moduler les redevances n'est pas suffisamment utilisée</i>	66
2.– Une réorganisation territoriale du réseau aéroportuaire devrait être engagée	67
D.– LA SÛRETÉ AÉROPORTUAIRE PRÉSENTE UN BILAN COÛT/EFFICACITÉ DÉFAVORABLE ...	68
1.– Les mesures de sûreté sont nombreuses, coûteuses et d'une efficacité douteuse	68
2.– Le mode de financement des dépenses de sûreté a été récemment réformé	69
IV.– LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES PRENNENT UNE PLACE CROISSANTE DANS LE SECTEUR AÉRIEN	73
A.– LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES SONORES.....	73
1.– Les plans d'exposition au bruit permettent de maîtriser l'urbanisme autour des aéroports.....	73
2.– La mise en œuvre du mécanisme d'aide aux riverains demeure perfectible	73
<i>a) Le mécanisme institué est assez simple.....</i>	73
<i>b) Les réformes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes permettent de mieux répondre aux besoins d'insonorisation</i>	74
<i>c) Des améliorations sont encore possibles</i>	76
3.– Le fonctionnement optimal des restrictions d'exploitation appelle une clarification des pouvoirs de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	76
B.– LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION GÉNÉRÉE PAR LE TRANSPORT AÉRIEN SE RENFORCE.....	78
1.– Le Grenelle de l'environnement comprend des mesures relatives au transport aérien.....	78
2.– Le développement des biocarburants mérite d'être encouragé.....	79
3.– L'échange de quotas d'émission doit être préféré à la taxation du kérosène.....	80
EXAMEN EN COMMISSION	83
ANNEXE	85

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

Avant même cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui souhaite saluer l'exemplarité en la matière de la direction générale de l'Aviation civile à l'égard du Parlement.

SYNTHÈSE

Le champ du présent rapport spécial a évolué depuis 2008, du fait d'une modification de la maquette budgétaire.

L'ancien programme *Transports aériens* a été supprimé de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* et du budget général. Une partie des crédits qu'il supportait restera dans le budget général (infrastructures aéroportuaires, lignes d'aménagement du territoire, Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires). L'autre partie des crédits sera transférée vers le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA). D'autres crédits du budget général seront d'ailleurs transférés vers le budget annexe qui, au total, s'établira à 1,9 milliard d'euros en 2009 contre 1,7 en 2008.

L'objectif de ces modifications de périmètre est de rassembler dans le BACEA les politiques constituant le « cœur de métier » de la direction générale de l'Aviation civile (DGAC). Votre Rapporteur spécial est favorable à cette évolution ; compte tenu de la spécificité technique, administrative et financière de la DGAC, il serait même opportun d'étudier l'évolution de son statut vers celui d'un établissement public.

Le programme *Météorologie* est désormais le seul programme du budget général relevant du présent rapport spécial. La subvention pour charges de service public versée à Météo France (184,3 millions d'euros) augmentera d'une dizaine de millions d'euros, soit à peine le surcoût de la cotisation au compte d'affectation spéciale *Pensions*. L'établissement public s'engage dans une nécessaire réforme de son organisation territoriale, que votre Rapporteur spécial appelait de ses vœux.

La croissance du trafic aérien, très dynamique depuis quelques années, le sera moins en 2008, sous l'effet conjugué de deux facteurs : le renchérissement du pétrole et le ralentissement économique qui touche l'Amérique du Nord et l'Europe. Les grandes compagnies européennes, notamment Air France-KLM, ressentent les effets du ralentissement. Le processus de réforme de la Caisse de retraite des personnels navigants, dont les affiliés proviennent pour l'essentiel de l'ancienne compagnie nationale, a quant à lui du mal à s'engager.

Dans le secteur aéronautique, EADS a rencontré des difficultés (notamment en raison des retards dans le processus d'industrialisation de l'Airbus A380), mais sa situation demeure solide, de même que celle de SAFRAN et de Dassault Aviation.

Le secteur aéroportuaire a fait l'objet d'un intéressant rapport de la Cour des comptes. Votre Rapporteur spécial souhaite qu'une stratégie nouvelle soit pensée en la matière, autour d'une réorganisation territoriale du réseau et d'un meilleur accueil des compagnies *low cost*.

Les préoccupations environnementales sont plus que jamais à l'ordre du jour du secteur de l'aérien, à la suite du Grenelle de l'environnement. Le développement des biocarburants mérite d'être encouragé, tandis que l'échange des quotas d'émission reste préférable à la taxation du kérosène.

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

A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008 : BILAN AU 31 AOÛT

À l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2007, votre Rapporteur spécial a publié un commentaire du rapport annuel de performances, qui dresse un bilan de l'exécution du budget des transports aériens et de la météorologie au cours de l'exercice 2007⁽¹⁾. L'exercice 2008 fera de la même manière l'objet d'un commentaire détaillé en juin 2009.

Les données ci-après ont été fournies hors consommation des crédits des services déconcentrés du Pacifique, la direction générale de l'Aviation civile (DGAC) ne disposant pas de ces informations avant l'examen du présent projet de loi de finances.

1.- L'exécution du programme *Transports aériens* se déroule normalement

Le programme 225 a été doté en loi de finances initiale de 97,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 79,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Après prise en compte des reports opérés depuis l'exercice 2007 (8,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3,3 millions d'euros de crédits de paiement) et des mises en réserve, la dotation réellement disponible s'élève respectivement à 94,3 et 77 millions d'euros. 0,86 million d'euros d'autorisations d'engagements et 0,8 million d'euros de crédits de paiement ont été annulés par le décret d'avance n° 2008-629, en date du 27 juin 2008.

Au 31 août 2008, les autorisations d'engagement disponibles avaient été consommées à hauteur de 43,5 % et les crédits de paiement à 35 %.

Le rythme de consommation des crédits de paiement, globalement plutôt faible, est assez disparate lorsqu'on considère chacun des budgets opérationnels de programme (BOP). Ainsi, les BOP *Soutien au programme*, *Enquêtes de sécurité aérienne* et *ACNUSA* (Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires) connaissent des taux d'exécution assez classiques à mi-exercice, respectivement 59, 51 et 50 %. S'il paraît faible, le taux d'exécution des crédits de paiement du BOP *Régulation du transport aérien et régulation des aéroports* (31 %) tient en réalité au rythme particulier des dépenses qu'il supporte ; ainsi, le financement des lignes d'aménagement du territoire repose sur des conventions habituellement signées en fin d'exercice, tandis que les formalités

(1) Gilles Carrez, Rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007, tome 2, Commentaires des rapports annuels de performances par les Rapporteurs spéciaux, document Assemblée nationale n° 1004, juin 2008, pages 403 à 420.

administratives et comptables renvoient au second semestre les décaissements à destination des exploitants d'aérodrome.

2.– L'exécution de la mission *Contrôle et exploitation aériens* est marquée par un risque de dépassement des crédits de personnel

Le principal mouvement de crédits intervenu sur le budget annexe consiste en un **report d'autorisations d'engagement de l'exercice 2007 vers l'exercice 2008**, pour un montant de 163,7 millions d'euros. Ce report considérable est en réalité technique ; il résulte des applications informatiques de gestion des crédits, qui ne génèrent pas automatiquement le report des autorisations d'engagement non consommées.

L'exécution des dépenses de personnel pose de sérieuses difficultés. La dotation en titre 2 du budget annexe s'élevait, pour 2008, à 972,3 millions d'euros. La prévision de consommation au 31 décembre 2008 fait état d'un dépassement de près de 18 millions d'euros, que la DGAC justifie par les éléments suivants :

– la mise en œuvre en 2008 de certaines mesures du protocole social (cf. *infra*) qui auraient dû être appliquées en 2007 ;

– l'augmentation importante des primes des personnels techniques, liée à un accroissement de l'inflation et du trafic supérieur aux prévisions ;

– l'augmentation du point de la fonction publique, non provisionnée, en accord avec la direction du Budget ;

– une erreur matérielle sur le coût d'emploi des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) ;

– le report de départs en retraite, dont l'impact financier est évalué entre 3,7 et 6,5 millions d'euros.

En réponse au questionnaire budgétaire, il est indiqué que *« par décision interne du 10 juin 2008, le directeur général de l'Aviation civile a décidé à titre préventif la mise en réserve de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur l'ensemble de la mission [...]. Par ailleurs, plusieurs mesures d'économies ont été prises en gestion pour limiter les dépenses de titre 2 et réduire rapidement le surnombre des effectifs (limitation ou report de recrutements ou de remplacements, etc.). Ces mesures devraient permettre le dégel, dans une proportion qu'il n'est pas encore possible de chiffrer, de la mise en réserve précitée. »*

Selon toute vraisemblance, **les dépenses de personnel devraient donc excéder, en 2008, le plafond autorisé par le Parlement lors du vote de la loi de finances initiale.** Or, il résulte des articles 7 et 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) que les budgets annexes sont soumis, en matière de plafonds d'emplois et de crédits de personnel, au principe

de fongibilité asymétrique applicable au budget général : si les crédits de titre 2 peuvent abonder en gestion les crédits des autres titres, les dépenses de personnel ne peuvent être exécutées au-delà du plafond fixé lors du vote du budget. La consommation d'une partie des crédits mis en réserve par la DGAC afin de financer un surcoût en personnel contreviendrait donc aux dispositions de la LOLF. La DGAC a indiqué à votre Rapporteur spécial que les crédits gelés par la DGAC pourraient servir de gage à une potentielle demande de crédits de titre 2 supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2008.

Les raisons invoquées par la DGAC pour justifier le dépassement prévisible du plafond des crédits de titre 2 plaident en faveur d'une meilleure gestion des ressources humaines. En novembre 2002, la Cour des comptes a remis au Président de la République un rapport public thématique sur *Le contrôle de la navigation aérienne*. Dans son rapport public 2006, la Cour a fait le point sur la mise en œuvre des recommandations formulées en 2002. La Cour critiquait notamment le mode de gestion des relations sociales en vigueur à la DGAC, reposant sur de coûteux protocoles triennaux « *nés d'une histoire sociale agitée* ». En 2002, la Cour relevait que les protocoles « *doivent leur institution et leur pérennisation à l'exercice par un corps, celui des ICNA, d'un pouvoir de pression considérable : le levier offert par la possibilité pour ces agents d'empêcher la circulation aérienne au-dessus du pays aura été un formidable accélérateur d'évolutions statutaires et indemnitaires qui se sont étendues par un phénomène de contagion aux autres personnels de la DGAC* ». En dépit des recommandations de la Cour, ce mode de gestion des relations sociales, en marge du statut général de la fonction publique, a perduré jusqu'à aujourd'hui. Le caractère particulièrement favorable du protocole social DGAC explique d'ailleurs, ainsi qu'en atteste une réponse au questionnaire budgétaire, que de nombreux agents aient été incités à retarder leur départ en retraite afin d'en bénéficier. En ce qui concerne plus particulièrement la politique des rémunérations, la Cour critiquait l'architecture complexe du système de primes et la légalité incertaine de certains dispositifs. **Votre Rapporteur spécial souscrit aux recommandations de la Cour des comptes tendant à une normalisation du mode de gestion des relations sociales et du système de primes propres à la DGAC.** Une véritable remise à plat serait de nature à améliorer la prévisibilité des dépenses de personnel et, par conséquent, à éviter les dérapages tels celui constaté en 2008 à mi-exercice.

3.— L'exécution du programme *Météorologie* est particulièrement tendue

En loi de finances initiale pour 2008, l'établissement public administratif Météo France a reçu une subvention pour charges de service public d'un montant de 174,3 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Sur cette enveloppe, 1,47 million d'euros ont été mis en réserve. Le fort taux de consommation des autorisations d'engagement (99,1 %) s'explique par l'engagement, au 31 août 2008, des quatre trimestres de subvention. Seuls trois

trimestres ayant été effectivement payés à cette date, les crédits de paiement ont été consommés à hauteur de 74,4 %.

L'exécution 2008 devrait être particulièrement difficile pour Météo France. En effet, la subvention initialement demandée a été amputée de 2 millions d'euros au moment du vote de la loi de finances initiale ; en outre, les recettes commerciales de l'établissement devraient être en diminution par rapport à 2007 (environ 43,5 millions d'euros contre 44,3). En conséquence, des mesures d'économies ont été prises, consistant en l'annulation d'un million d'euros de dépenses et au gel de 800 000 euros de crédits.

B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2009

1.– L'architecture budgétaire évolue considérablement

a) *Le programme Transports aériens est supprimé de la maquette*

Jusqu'en 2005, le financement public des transports aériens reposait sur le budget annexe de l'aviation civile et le compte d'affectation spéciale (CAS) *Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien*.

Cette architecture a été modifiée du fait de la conjonction de deux facteurs :

– les instances internationales compétentes pour l'aviation civile prônent la séparation fonctionnelle entre les activités régaliennes et les activités de prestation de service ;

– l'article 18 de la LOLF 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* ».

Depuis 2006, les crédits publics du transport aérien se répartissaient donc entre le budget général (programme 225, *Transports aériens*) et un budget annexe (mission *Contrôle et exploitation aériens*), le programme *Transports aériens* ayant vocation à financer les activités régaliennes de l'État en matière d'aviation civile. La loi de finances pour 2008 a considérablement réduit le volume du programme 225, passé de 189 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 170 millions d'euros de crédits de paiement en 2007 à respectivement 97,2 et 79,4 millions d'euros.

Cette réduction massive s'expliquait par :

– le transfert de la quasi-totalité des dépenses de personnel (à l'exclusion des crédits de titre 2 de l'ACNUSA) vers le programme support de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* (programme 217, *Conduite et*

pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire) ;

– la débudgétisation d'une partie des dépenses de sûreté aéroportuaire, financée depuis 2008 par une majoration de la taxe d'aéroport.

Le présent projet de loi de finances propose de modifier la maquette budgétaire en supprimant le programme *Transports aériens* afin, selon la DGAC, « de renforcer la cohésion et l'efficacité opérationnelle de l'action de l'État en matière d'aviation civile et d'offrir une meilleure lisibilité externe, tant auprès des parlementaires que des usagers du transport aérien, en particulier les compagnies aériennes ».

Il s'agit de transférer vers le budget annexe ce qui correspond au « cœur de métier » de la DGAC.

Les dépenses exécutées depuis l'ancien programme 225 seront, à compter de 2009, réparties entre plusieurs supports budgétaires :

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

– l'action *ACNUSA* (1,15 million d'euros) sera 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* ;

– les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la gendarmerie du transport aérien seront exécutées depuis le budget annexe, de même que les crédits de soutien de l'ancienne action *Affaires techniques, prospective et soutien au programme*, ainsi que 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 équivalents temps plein travaillé). Le nouveau périmètre du budget annexe sera évoqué en détail ci-après.

b) *Aperçu de l'évolution des crédits de l'ancien programme Transports aériens*

Pour un suivi détaillé des crédits, on se reportera, pour l'essentiel, au rapport spécial de notre collègue Hervé Mariton⁽¹⁾.

Dans le présent projet de loi de finances, 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 seront consacrés au financement de dispositifs contractuels avec des collectivités territoriales et des exploitants d'aéroports. Ces crédits relèvent de l'action *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* du programme 203.

Dans ce même programme, l'action *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens* supportera le financement des **lignes d'aménagement du territoire**, en octroyant dans le cadre d'une délégation de service public 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 17,6 millions d'euros en crédits de paiement. Votre Rapporteur spécial reviendra plus loin sur la question des lignes d'aménagement du territoire.

L'**action ACNUSA**, transférée vers le programme 217, sera dotée de 1,15 million d'euros (AE=CP). La baisse des crédits depuis le vote de la loi de finances initiale pour 2008 (1,18 million d'euros) paraît problématique. En effet, dans le même temps, le nombre d'ETPT est porté de 10 à 12, dans la perspective de nouvelles missions confiées à l'Autorité (cf. *infra*). Il conviendra donc de veiller, au cours de l'exécution 2009, à ce que les crédits de l'ACNUSA soient suffisants pour lui permettre de remplir convenablement son rôle en matière de surveillance et de sanction des nuisances. Il faut en effet rappeler que le produit des amendes infligées par l'ACNUSA (5,7 millions d'euros en 2007) ne lui est pas affecté, mais revient au budget général, n'offrant pas de « recettes de poche » à l'Autorité. Les éventuels mouvements de crédits, notamment de titre 2, seront facilités par l'inclusion de l'ACNUSA dans un programme au volume financier bien plus important que l'ancien programme *Transports aériens*.

2.— La mission *Contrôle et exploitation aériens* est étendue

Il faut à ce stade rappeler que les budgets annexes doivent être votés à l'équilibre. Le BACEA est donc présenté en recettes et en dépenses.

Le volume global du budget annexe augmente considérablement, passant de 1,7 milliard d'euros en 2008 à 1,9 milliard en 2009. Cette évolution résulte

(1) Transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes ; Contrôle et sanction automatiques des infractions au code de la route ; Avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, doc. AN n° 1127, annexe n° 16.

pour partie de la mesure de périmètre présentée plus haut.

Le présent projet de loi de finances s'inscrit, pour la première fois, dans une programmation pluriannuelle. Celle-ci fait l'objet d'une présentation stratégique en introduction au projet annuel de performances du budget annexe, qui précise les volumes financiers du BACEA pour 2010 et 2011, soit 1,99 et 2,04 milliards d'euros (en crédits de paiement).

Interrogée par votre Rapporteur spécial, **la DGAC relève à ce stade trois impacts de la programmation triennale 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 sur la période, soit 10 % du budget) ;

– le cadrage budgétaire offre une perspective d'amélioration du pilotage financier du budget annexe, notamment en matière de désendettement ;

– la stabilisation du budget annexe sur plusieurs années vient à point nommé au moment où la redéfinition de son périmètre devrait lui donner une plus grande efficacité opérationnelle.

La DGAC relève également un risque de la programmation triennale, lié au fait que les dépenses du BACEA sont équilibrées par des recettes dont la quasi-totalité dépend de l'évolution du trafic aérien.

Il faut toutefois préciser que, si la DGAC s'inscrit dans une démarche triennale, les budgets annexes ne sont pas concernés par le plafonnement pluriannuel de leurs crédits et de leurs emplois, aux termes de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

a) Le budget annexe est principalement financé par quatre types de recettes

Il s'agit des recettes suivantes :

– les **redevances de navigation aérienne**, à savoir la redevance de route et la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA). La redevance de route rémunère les services de contrôle en route. La RSTCA est perçue à l'arrivée et au départ des principaux aéroports, afin de financer les services afférents ;

– les **redevances de surveillance et de certification**, créées par l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004, visent à faire financer par les opérateurs qui en bénéficient les services rendus par la DGAC en matière de surveillance et de contrôle technique ;

– le 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 fiscale 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 millions d’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 compris. FDC et ADP ⁽¹⁾	1 734 697 565	1 926 145 447	+ 191 447 882	11,04

Source : projet annuel de performances

(1) Fonds de concours et attribution de produits

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

Cela résulte, entre autres, des éléments suivants :

– accroissement des charges de personnel (+ 9,8 %), du fait des revalorisations de salaire et du taux de cotisation au CAS *Pensions*. Celui-ci sera de 51 % en 2009, contre un taux moyen pour l'État de 60,44 % ⁽¹⁾ ;

– augmentation de 8,3 % des coûts de fonctionnement ;

– réalisation 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 afférents.

En conséquence, le produit attendu de la redevance de route augmente de 6,8 % et celui de la RSTCA métropolitaine de 6,2 %.

Les taux unitaires de redevances de navigation aérienne, qui permettent d'ajuster le produit aux besoins, seront définitivement fixés en décembre 2008, sur la base d'une projection d'évolution du trafic, exprimée en unités de service. La progression attendue pour 2009 est de 3 %. Dans un contexte d'évolution défavorable du trafic résultant du ralentissement économique, cette prévision pourrait être révisée ; **il faudra veiller à ce que la moindre croissance du trafic ne soit pas compensée par un relèvement trop fort des redevances, qui pourrait peser sur les compagnies**. La DGAC assure qu' « *en tout état de cause, l'évolution des taux de route et RSTCA en 2009 sera telle que l'évolution des taux sur la période 2007-2009 restera inférieure à l'inflation* ». La progression des taux unitaires de route et de RSTCA métropolitaine a été modérée en 2007 (respectivement + 1,4 et + 0,9 %) et négative en 2008 (– 3,84 et – 0,22 %). La hausse prévue en 2009 pourrait donc être assez forte ; l'indicateur 4.2 du programme *Navigation aérienne* prévoit une progression de 4 % en 2009. La France continuerait néanmoins à bénéficier d'un écart favorable de son taux unitaire de route par rapport au taux unitaire moyen des États dont l'espace aérien est limitrophe du nôtre ; mais cet écart serait ramené de plus de 13 % en 2008 à 10 % en 2009, pour une cible de seulement 6 % en 2011 (indicateur 4.1).

La RSTCA outre-mer, quant à elle, verra son taux unitaire s'accroître de 10 %, comme en 2008. L'objectif est d'assurer une couverture croissante par la redevance des coûts de la navigation aérienne ; cette couverture serait d'environ 30 % en 2009.

(1) Sur une progression totale de 44,4 millions d'euros, 16,9 % sont imputables à l'augmentation du taux de cotisation au CAS *Pensions*, 22,2 millions d'euros au glissement *vieillesse technicité (GVT)* et 5,12 millions d'euros au *protocole social*, hors CAS.

• **Les redevances de surveillance et de certification devraient rapporter 29,1 millions d'euros en 2009, contre 26,6 millions au titre de l'année 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. Il serait bon d'intégrer ces redevances au calcul de l'indicateur mesurant le *Taux de recouvrement des recettes du budget annexe* qui, pour l'heure, se limite au recouvrement de la RSTCA et de la TAC.

• **Le présent projet de loi de finances stabilise le ratio d'endettement du budget annexe, avec une autorisation d'emprunt de 116,8 millions d'euros.** Cette stabilisation devrait permettre de soutenir l'effort d'investissement sans dégrader l'endettement global de la DGAC, qui devrait même reculer légèrement, passant de 877 millions d'euros fin 2008 à 863 millions d'euros fin 2009. Votre Rapporteur spécial ne peut qu'encourager la DGAC à réduire son endettement. L'existence d'un indicateur de performance (*Endettement/capacité d'autofinancement*) sur ce sujet est d'ailleurs bienvenue.

• En matière de recettes, **la principale évolution prévue pour 2009 concerne la TAC**, dont le produit prévisionnel croît de 58,6 % pour s'établir à 308,6 millions d'euros.

Cela résulte de l'évolution des quotités de 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 BACEA 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 considérable de la clé de répartition de la TAC résulte de la mesure de périmètre évoquée plus haut, consistant notamment en la suppression du programme *Transports aériens*. Le surplus de TAC affecté au BACEA 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 et 68,4 millions d'euros depuis le programme 217).

Votre Rapporteur spécial reviendra plus bas sur les conséquences qu'il conviendrait de tirer de cette évolution.

b) Les dépenses sont ventilées en quatre programmes

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. La présentation est faite à périmètre constant, c'est-à-dire après retraitement des données 2008 tendant à prendre en compte les modifications apportées aux contours du budget annexe prévues pour 2009 et présentées plus haut.

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	29 410 956	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 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, décrit plus haut ;

- 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 action des crédits demandés.

PRÉSENTATION PAR ACTION 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

La stratégie pluriannuelle de la DGAC en matière de gestion des effectifs sera présentée ci-après.

- **Le programme *Navigation aérienne***

Ce programme, 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 de nature à assurer l'écoulement sûr et régulier du trafic aérien.

Le programme se décline en six actions, dont les crédits sont présentés dans le tableau suivant.

PRÉSENTATION PAR ACTION 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

L'action *Management et gestion* constitue le support de gestion des personnels dépendant de la DSNA, essentiellement deux corps d'ingénieurs et un corps de techniciens.

L'action *Aéroports* finance les neuf services de la navigation aérienne (SNA) régionaux, chargés de la régulation du trafic à proximité des aéroports.

L'action *Centres en route* finance les cinq centres en route de la navigation aérienne (CRNA), qui assurent aux usagers le service en route, c'est-à-dire en plein ciel et non à proximité immédiate des aéroports.

L'action *Exploitation du contrôle aérien outre-mer* vise à développer la sécurité et la capacité d'écoulement du trafic outre-mer, avec des moyens adaptés aux caractéristiques locales du trafic et de la géographie. En effet, comme cela a été rappelé plus haut, les redevances de navigation aérienne sont loin de couvrir les coûts engagés pour les services de navigation aérienne outre-mer. L'objectif 5 du programme consiste d'ailleurs à *Améliorer le taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par la redevance*.

L'action *Ingénierie technique de la navigation aérienne* fournit aux différents services de la DSNA les équipements permettant d'assurer leur mission.

L'action *Maintien des compétences de la navigation aérienne* fera l'objet d'un commentaire ultérieur.

Une part non négligeable des crédits du programme *Navigation aérienne* (232,4 millions d'euros) est destinée au financement d'organismes extérieurs qui rendent des services à la DSNA. Les principales dotations sont destinées à :

- Eurocontrol. L'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne est en effet financée par les contributions des États membres ;

- Météo France, qui perçoit des recettes de navigation aérienne destinées à couvrir les coûts générés par l'assistance météorologique à la navigation aérienne dans l'espace aérien français ;

– l’Office fédéral de l’aviation civile (OFAC), organisme suisse qui fournit par délégation de la France les services de navigation aérienne dans une partie de l’espace aérien à proximité de Genève ;

– Aéroports de Paris. Une convention du 20 octobre 1994 entre la direction de la navigation aérienne et ADP prévoit que les dépenses directement supportées par ADP pour ce qui concerne les installations et services de navigation aérienne sont couvertes par l’État au travers des redevances (route et RSTCA).

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

L’intitulé du programme 614 a changé ; en 2008, il se nommait *Surveillance et certification*.

Le programme *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 nouvelle organisation administrative de la DGAC sera présentée ci-après.

La structuration du programme en quatre actions résulte notamment du transfert de certaines activités de l’État du budget général vers le BACEA. Les activités ainsi transférées seront 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 ACTION 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.

PRÉSENTATION PAR ACTION 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

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre Rapporteur spécial a déposé un amendement tendant à transférer vers ce programme l'ensemble des crédits de formation exécutés depuis les programmes *Surveillance et certification* et *Navigation aérienne*. Il rejoignait en cela le Comité interministériel des programmes, qui avait critiqué le maintien de ce programme dès lors qu'il ne réunissait pas l'ensemble des crédits de formation aéronautique.

Dès 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. La DGAC justifie son choix en ces termes : « Retirer [...] à la DSNA la maîtrise des crédits des formations liés à l'exercice des métiers, au maintien de compétences et à l'accès à un grade (obtention de qualification), la priverait d'un outil essentiel pour sa modernisation, l'amélioration de sa performance, et le développement de ses capacités techniques. Il ne s'agit par ailleurs pas d'actions de formation au sens où on l'entend habituellement mais plutôt d'entraînements et de maintien des compétences intimement lié à l'organisation du service. »

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'ENAC, opérateur du programme, est un établissement public administratif sous tutelle de la DGAC. Elle a pour mission d'assurer la formation initiale et le perfectionnement des professionnels de l'aviation civile : ingénieurs, 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'école sera remplacée par le transfert des crédits de

masse salariale correspondants afin de lui conférer une réelle autonomie de gestion de ses personnels.

L'action *Formation pratique au pilotage* entend contribuer 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.

La DGAC a indiqué à votre Rapporteur spécial qu'une réflexion est en cours sur la création d'un ensemble ENAC-SEFA, afin de disposer d'une entité forte de formation aux métiers de l'aéronautique, notamment à l'international. Cette initiative mérite d'être encouragée.

Le dispositif de mesure de la performance du programme montre que le niveau d'insertion sur le marché du travail des ingénieurs et des pilotes formés par l'ENAC est bon (supérieur, dans les deux cas, à 90 %). Mais les coûts unitaires de formation sont assez élevés (respectivement 78 000 et 115 000 euros) ; il faudrait s'interroger sur la possibilité de faire participer les compagnies aériennes au financement de la formation.

3.— La direction générale de l'Aviation civile connaît un mouvement de réformes

- En matière d'**évolution des effectifs**, la DGAC a prévu de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux entre 2008 et 2011. Actuellement, la DGAC est engagée dans la mise en œuvre d'un protocole social triennal 2007-2008-2009, qui prévoit la suppression de 223 emplois au 31 décembre 2009, en contrepartie d'améliorations de carrière et de rémunération significatives ; 151 de ces 223 emplois seront supprimés en 2009. En 2010 et en 2011, la DGAC a prévu de ne pas remplacer 396 départs à la retraite sur deux ans.

- En matière de **politique immobilière**, la DGAC s'inscrit dans le mouvement de profonde modernisation impulsé par le Gouvernement, à la suite du rapport établi par notre collègue Georges Tron au nom de la mission d'évaluation et de contrôle en juillet 2005⁽¹⁾.

Dans cette optique, la démarche d'organisation des services et de mise en place ou de mise à jour d'outils de gestion devrait aboutir courant 2009. L'objectif est de moderniser la fonction immobilière et de rendre plus efficace le dialogue de gestion entre gestionnaires centraux et gestionnaires locaux de l'immobilier, avec notamment la création d'un réseau de correspondants immobiliers.

(1) La gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics, *doc. AN n° 2457*.

Sera ensuite élaboré un schéma directeur de l'immobilier qui permettra de définir une politique plus performante et une planification financière pluriannuelle d'évolution et d'entretien du parc immobilier de la DGAC.

La gestion du parc de logements de fonction a fait l'objet d'un traitement particulier, avec pour objectif de réévaluer le périmètre strictement nécessaire aux besoins des services et de mettre en place les outils et procédures d'une gestion rigoureuse du parc.

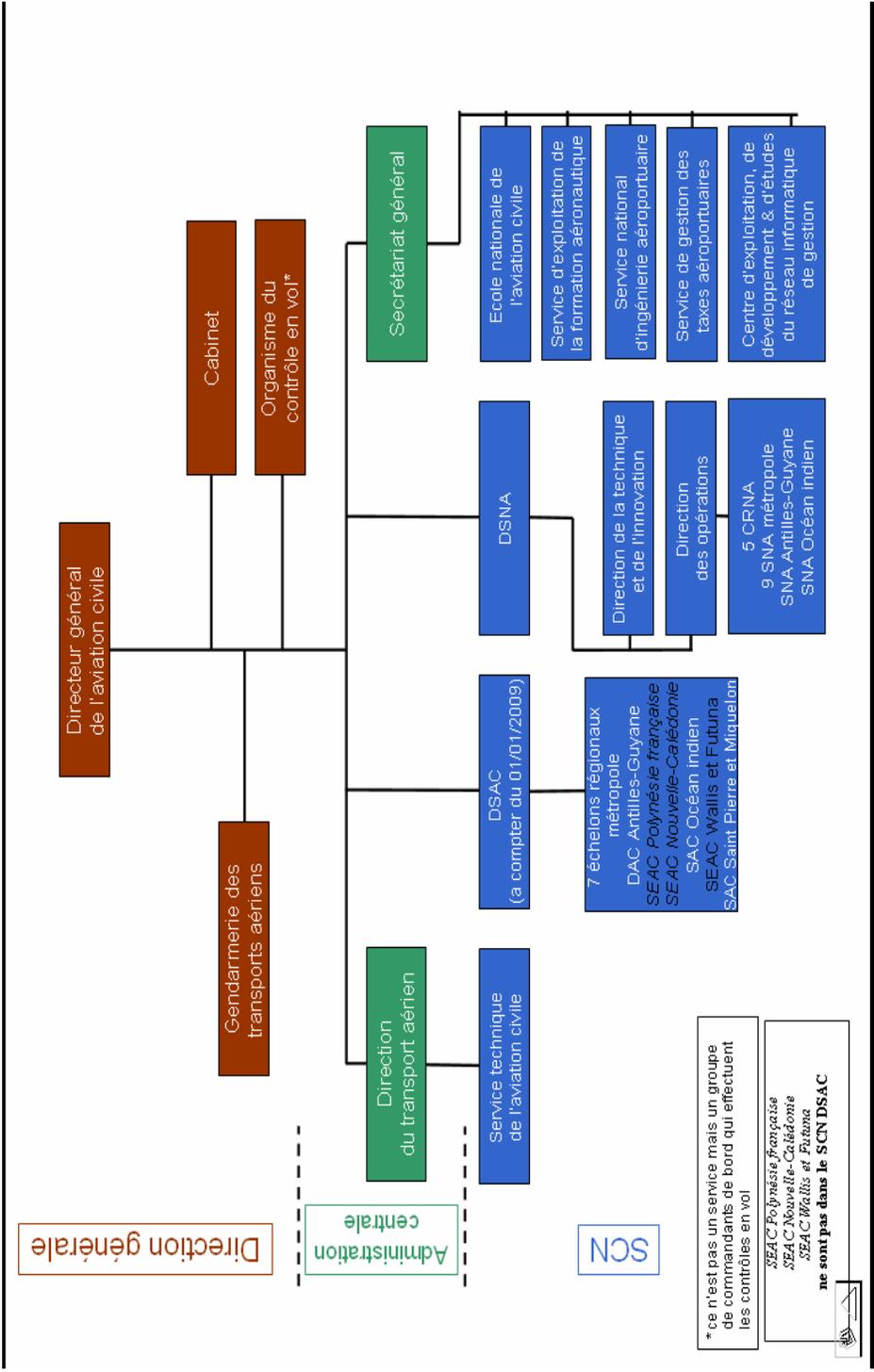
En 2008, la DGAC devrait céder pour environ 1,5 million d'euros de biens immobiliers ; selon les prévisions, ce chiffre doublerait en 2009.

• L'évolution de la maquette budgétaire présentée plus haut (suppression du programme *Transports aériens*) accompagne les **modifications organisationnelles** intervenues à la DGAC à la suite de la création du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

Aux termes de l'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du MEEDDAT, la DGAC se voit rattacher deux services à compétence nationale, la DSNA et, à compter du 1^{er} janvier 2009, la direction de la sécurité de l'aviation civile. Celle-ci englobera l'actuelle direction du contrôle de la sécurité et les services déconcentrés de l'aviation civile ; des capacités de mutualisation et de simplification devraient ainsi être dégagées.

Outre ces services à compétence nationale, la DGAC comprend une direction du transport aérien (DTA) et un secrétariat général. La DTA regroupe les trois directions du pôle des activités régaliennes, créé en 2005: la direction des affaires stratégiques et techniques, la direction de la régulation économique et la direction des programmes aéronautiques et de la coopération.

Le nouvel organigramme de la DGAC est présenté ci-après.



Direction générale

Administration centrale

SCN

* ce n'est pas un service mais un groupe de commandants de bord qui effectuent les contrôles en vol

*SEAC Polynésie française
SEAC Nouvelle-Calédonie
SEAC Wallis et Futuna*
ne sont pas dans le SCN DSAC



• Mais, au-delà de ces évolutions organisationnelles, se pose au fond la **question du statut de la DGAC**. 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 communautaire dit « 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.

Les États ont lancé les travaux en vue de la constitution de blocs d'espace aérien fonctionnels (FABEC), tendant à assurer une gestion plus intégrée du trafic aérien par des alliances transfrontalières. Ainsi, la France participe à un projet de bloc élargi à six États comprenant 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 concernés, a donné lieu à un rapport final le 26 juin 2008, qui devrait déboucher sur la signature d'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.

La constitution du FABEC Centre-Europe aura des conséquences sur les modes opératoires, les structures et le statut de la DGAC. L'attribution de la personnalité juridique à l'actuelle DGAC permettrait de faciliter des coopérations industrielles (constitution de filiales ou de groupements d'intérêt économique) particulièrement souhaitables dans le cadre du ciel unique européen. Une telle évolution ne pourrait cependant être envisagée qu'après des études de faisabilité et une concertation sociale approfondies.

L'évolution statutaire de la DGAC vers l'établissement public paraîtrait logique à votre Rapporteur spécial. Certains États de l'Union européenne fonctionnent d'ores et déjà sur ce mode. En Allemagne, l'autorité réglementaire et le régulateur sont publics, mais l'opérateur de navigation aérienne est une société de droit privé, dont le capital est entièrement détenu par l'État (*Deutsche Flug Sicherung GmbH*). En Espagne, la *Dirección general de aviación civil* est chargée des seules fonctions stratégiques, tandis que l'*Aeropuertos españoles y navegación aérea* (AERA) est opérateur de la navigation aérienne. L'AERA a un statut assimilable à celui de l'établissement public, de même que ses homologues italienne et britannique.

La spécificité et la technicité des missions exercées par cette direction d'administration centrale, de même que son mode de financement, assuré essentiellement par des redevances pour services rendus, appellent une réflexion sur son statut.

Dans cette perspective, votre Rapporteur spécial propose :

– d’affecter l’intégralité de la TAC au budget annexe, ce qui aurait pour effet de transférer vers le budget annexe d’avantage de politiques relatives à l’aviation civile, afin de conférer à la DGAC une sorte de « bloc de compétences » en la matière. Les 17,86 points de TAC qui demeurent affectés au budget général dans le cadre du présent projet de loi de finances représentent 67,1 millions d’euros.

– de transférer du budget général vers le BACEA 67,1 millions d’euros de crédits, soit : 37,7 millions depuis le programme *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, correspondant à la vingtaine de millions d’euros de l’action *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* consacrée aux aéroports, ainsi qu’aux 17,6 millions d’euros (en crédits de paiement) finançant les lignes d’aménagement du territoire depuis l’action *Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens* ; 29,4 millions depuis le programme 190, correspondant aux actions de recherche (hors soutien) dans le domaine de l’aéronautique ;

– de demander au Gouvernement de remettre au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2010, un rapport étudiant les avantages et inconvénients de l’exercice par une structure de type établissement public administratif, national ou européen, des missions actuellement dévolues à la DGAC.

4.– Le programme *Météorologie* demeure la seule composante du budget général relevant du présent rapport

a) La subvention pour charges de service public versée à Météo France devrait subir un léger recul en euros courants

Le programme 170 retrace la seule subvention pour charges de service public versée par l’État à Météo France, d’un montant prévisionnel de 184,3 millions d’euros en 2009, destinée au financement des missions régaliennes de l’établissement (sécurité des personnes et des biens).

Le budget de l’établissement se compose en outre, pour l’essentiel :

– des redevances de navigation aérienne (environ 83 millions d’euros attendus en 2009) ;

– de la subvention versée par l’État à EUMETSAT ⁽¹⁾ depuis la mission *Recherche et enseignement supérieur*, et qui transite par Météo France (27,2 millions d’euros) ;

(1) Organisation internationale des satellites de météorologie.

– des recettes commerciales de l'établissement (45,3 millions d'euros). Sans trahir la confidentialité des données commerciales de Météo France, il est permis de penser que les recettes commerciales de l'établissement seront moins dynamiques en 2008 qu'en 2007. Si Météo France demeure largement leader sur le marché de l'Internet et de la téléphonie mobile, la part des recettes provenant de ces secteurs en forte croissance mérite d'être accrue. Il faut à ce sujet signaler que le site Internet de Météo France a été rénové en septembre 2008.

Le budget total de Météo France atteindrait 348,7 millions d'euros.

L'accroissement de la subvention pour charges de service public, qui s'élevait en 2008 à 174,3 millions d'euros, sera à peine suffisant pour couvrir l'augmentation des cotisations au CAS *Pensions*, évaluée à 10,2 millions d'euros (le taux passant de 50,31 à 60,76 % de la masse salariale). En conséquence, les moyens finalement laissés à Météo France reculeront légèrement en euros courants ; l'établissement prévoit d'ailleurs de prélever 4 millions d'euros sur son fonds de réserve.

Les prévisions dressées par Météo France pour la période 2009-2011 font état d'une réduction annuelle de la subvention de 2 % environ, hors contribution au CAS *Pensions* ; cela aurait pour conséquence de reproduire annuellement le déficit de 4 millions d'euros prévu pour 2009. Le succès des réformes entreprises par l'établissement et le dynamisme des recettes commerciales sont donc indispensables au développement de l'établissement, qui, du fait de la haute technicité des prévisions météorologiques, nécessite un niveau d'investissement important.

Le programme *Météorologie* compte deux actions, dont les montants prévisionnels sont indiqués dans le tableau ci-après.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Observation et prévision météorologiques	164 060 000	164 060 000
02	Recherche dans le domaine météorologique	20 240 000	20 240 000
Total		184 300 000	184 300 000

Source : projet annuel de performances

b) Météo France a engagé de nombreuses réformes

- Météo France a pris acte de la recommandation formulée par la Cour des comptes et les commissions des Finances, tendant à ce que le président directeur général de l'établissement ne soit plus responsable du programme *Météorologie*. Ainsi que le soulignait votre Rapporteur spécial à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, « il conviendrait de confier cette fonction à une personne dépendant hiérarchiquement du ministre des Transports ; en effet, ce dernier est responsable devant le Parlement de l'exécution des crédits votés, à la

différence du PDG de l'établissement public ». À compter de 2010, la **responsabilité du programme** sera confiée au commissaire général au développement durable du MEEDDAT, qui assure la tutelle de Météo France et qui est membre de son conseil d'administration.

- Météo France se conforme également aux recommandations formulées par la Cour des comptes à la suite du contrôle opéré en 2004 à la demande de la commission des Finances du Sénat, en application de l'article 58 de la LOLF. L'établissement tient à jour un document très complet de suivi des recommandations de la Cour. Entre autres, les travaux de préparation de la **certification des comptes** se poursuivent au sein de l'établissement. Toutefois, le premier exercice d'application de cette certification a été repoussé de 2008 à 2009, la procédure d'attribution du marché public de commissariat aux comptes ayant dû être relancée. Le bilan 2008 devrait néanmoins être certifié en tant que bilan d'entrée.

- L'établissement respecte les orientations fixées par le Gouvernement en matière de **réduction des personnels**. En application du futur contrat d'objectifs 2009-2011, un départ à la retraite sur deux ne sera pas remplacé. Cela devrait se traduire par 44 suppressions de postes en 2009, soit 2,5 fois plus de suppressions que ce que prévoyait le contrat d'objectifs 2005-2008 (18 postes supprimés en 2008). Fin 2009, l'établissement devrait compter 3 541 ETPT. Sur la période 2009-2011, ce sont 131 emplois qui pourraient être supprimés. Hors effets *CAS Pensions*, la progression des dépenses de personnel en 2009 sera inférieure à la norme de l'ancien contrat d'objectifs (1,55 % contre 2 %). Météo France demeure néanmoins l'un des services météorologiques nationaux dont les dépenses de personnel représentent la part la plus importante du budget, avec près de 70 % en 2008.

- Le processus de transfert du siège de Météo France sur le site de l'Institut géographique national, à Saint-Mandé, suit son cours. En 2008 ont été lancées les études préalables à la cession de l'actuel siège du pont de l'Alma, situé dans le 7^{ème} arrondissement de Paris. Cette opération contribuera au financement d'un autre **projet immobilier** de nature à améliorer l'efficacité de l'établissement, à savoir la délocalisation, de Trappes vers Toulouse, de la direction des systèmes d'observation, à l'horizon 2012.

- Surtout, Météo France s'est engagé dans un resserrement progressif de son **organisation territoriale**, que votre Rapporteur spécial appelait de ses vœux. Lors du Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, il a été décidé que « *l'organisation de Météo France sera revue, dans le sens d'un allègement progressif de ses implantations départementales compte tenu des évolutions techniques, qui ne rendent plus utile un maillage aussi fin* ». Il faut rappeler que l'organisation actuelle de l'établissement, qui date de 1982, repose sur 7 directions interrégionales, 93 centres départementaux et 14 stations spécialisées.

Le réseau devrait évoluer vers une quarantaine de sites, sur le principe d'un renforcement de l'échelon zonal et d'une concentration de l'échelon départemental. Les zones météorologiques spécifiques (montagne, outre-mer, Corse) conserveront des implantations dédiées.

Outre les développements techniques lourds qu'elle appelle, cette réforme nécessite une large concertation en raison de la mobilité géographique et fonctionnelle qu'elle va imposer aux agents aujourd'hui affectés dans les centres départementaux. La direction a donc engagé un dialogue portant sur l'évolution des métiers et des implantations territoriales. Pour l'heure, le projet de réforme se heurte à des résistances. Après une phase de transition permettant, d'ici 2011, la préparation des évolutions techniques et la mise en place des mesures d'accompagnement (sans fermeture programmée de centres), la phase de resserrement du dispositif territorial proprement dite s'étalera de 2012 à 2017. La mise en œuvre de la réforme pourrait permettre de maintenir la bonne qualité de service de Météo France en réduisant le nombre d'ETPT d'environ 400 à 500 en supposant la poursuite du non remplacement de la moitié des départs en retraite.

Si votre Rapporteur spécial souscrit à l'esprit de la réforme ainsi engagée, il souhaiterait que son calendrier puisse être accéléré.

II.– LE SECTEUR AÉRIEN ET AÉRONAUTIQUE EST AFFECTÉ PAR LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DIFFICILE

Outre les turbulences qui agitent depuis quelques mois les marchés financiers et ont contribué, entre autres, à une dévalorisation du dollar par rapport à l'euro, le secteur a dû également faire face à un renchérissement considérable du prix du pétrole. Pour le moment, le secteur résiste convenablement à cette conjoncture défavorable, mais les perspectives à court terme ne sont pas très bonnes.

A.– LA CROISSANCE DU TRAFIC, DYNAMIQUE EN 2007, DEVRAIT RALENTIR FORTEMENT FIN 2008

1.– Au niveau international et européen

a) En 2007, la croissance du trafic est restée globalement robuste

- **Dans le monde**

Avec une progression de 5,3 % en passagers-kilomètres-transportés (PKT), 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. La croissance du trafic aérien régulier de passagers a été portée par les services internationaux, très dynamiques : + 7,2 % en PKT (+ 7,6 % en 2006). Les services intérieurs se sont également développés : + 5,6 % en PKT (+ 3,8 % en 2006).

Après une bonne année de croissance en 2006, le trafic de fret aérien régulier a connu un ralentissement en 2007 : + 3,5 % en tonnes-kilomètres-transportées (TKT) contre + 6,1 % en 2006.

Ces chiffres représentent une augmentation du trafic total régulier exprimé en tonnes-kilomètres-transportées totales ⁽¹⁾ d'environ 5,6 % par rapport à 2006.

- **En Europe**

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 PKT) par rapport à 2006. Elles ont transporté 358,2 millions de passagers, soit une progression de 4,1 % par rapport à 2006, avec un coefficient de remplissage moyen en progression à 77,1 % (76,5 % en 2006).

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

b) En 2008, les effets de l'augmentation des prix du pétrole et du ralentissement économique se font sentir

- **Dans le monde**

Les premiers résultats de 2008 témoignent d'un fléchissement de la croissance du trafic international de passagers pour les cinq premiers mois de l'année (+ 3% contre + 4,5 % pour la même période en 2006), engendré par le ralentissement économique perceptible 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 PKT), soit la progression la plus faible depuis cinq ans.

En glissement annuel, le trafic mesuré en septembre 2008, a reculé de 2,9 % pour le passage et de 7,7 % pour le fret. Le taux moyen de remplissage des vols internationaux a reculé de 4 points, à 74,8 %. Toutes les zones sont touchées, à l'exception de l'Amérique latine.

- **En Europe**

Les compagnies européennes membres de l'AEA ont enregistré sur le premier semestre de l'année 2008 une hausse de leur trafic régulier de passagers plus faible qu'en 2007 : + 2 % contre + 3,6 % (soit + 3,2 % en PKT 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 % en TKT par rapport au premier semestre de l'année précédente.

Dans le contexte de dégradation du trafic décrit ci-dessus, l'Europe limite la décroissance pour le trafic passagers (− 0,5 %), mais pas pour le fret (− 6,8 %).

Le tableau suivant récapitule les dernières données fournies par l'*International Air Transport Association* (IATA).

ÉVOLUTION DU TRAFIC AÉRIEN MONDIAL SUR UN AN

	Évolution : septembre 2008 / septembre 2007				Taux de remplissage
	Passagers		Cargo		
	Trafic	Offre (siège/km)	Trafic	Offre (tonnes/km)	
Afrique	-7,8 %	-4,7 %	1,5 %	-8,7 %	70,3 %
Asie-Pacifique	-6,8 %	-1,1 %	-10,6 %	-4,9 %	71,8 %
Europe	-0,5 %	3,2 %	-6,8 %	1,1 %	77,3 %
Amérique latine	1,7 %	-0,8 %	-14,6 %	0,6 %	73,5 %
Proche-Orient	-2,8 %	4,2 %	5,0 %	5,6 %	69,5 %
Amérique du Nord	-0,9 %	0,6 %	-6,0 %	0,7 %	79,0 %
Total	-2,9 %	1,1 %	-7,7 %	-0,9 %	74,8 %

Source : IATA

c) À moyen et long terme, l'augmentation du prix du pétrole pourrait avoir des effets significativement négatifs sur le transport aérien

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 estime que cette part va dépasser 30 %, voire 35 %.

L'impact du prix du carburant sur le trafic dépend du niveau de répercussion de cette augmentation sur le prix du billet. À court terme, pour les compagnies ayant une politique de couverture de l'achat de carburant à un niveau de l'ordre de 75 à 80 dollars le baril, comme c'est le cas d'Air France⁽¹⁾, l'impact sur le trafic est estimé à 2 %.

L'impact à moyen terme d'un prix du pétrole durablement élevé serait sensiblement plus fort (de l'ordre par exemple de 7 % pour un baril à plus de 140 dollars). L'impact du pétrole cher est encore plus important pour des transporteurs qui n'ont pas de couverture carburant, et qui de surcroît exploitent encore des avions âgés ; tel est le cas des compagnies américaines. Dans le scénario le plus pessimiste, un renchérissement durable du prix du pétrole pourrait fragiliser la capacité financière des compagnies et obérer le renouvellement des flottes, qui permettrait de disposer d'avions plus efficaces énergétiquement.

2.- En France

a) La croissance du trafic ralentit fortement en 2008 après une année 2007 satisfaisante

• **En 2007**, le trafic aérien a poursuivi 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 %). La poursuite de la reprise s'explique par la tonicité du trafic à l'international, en hausse de 8 %. Deux faisceaux ont été

(1) Qui répercute une partie de la hausse du prix du carburant sur le prix des billets.

particulièrement dynamiques, le Moyen-Orient (+ 14 %) et le Maghreb (+ 10,5 %). La croissance du trafic vers l'Union européenne reste dynamique (+ 8,6 %).

Le trafic du réseau intérieur métropolitain a pour sa part régressé de 0,4 %. Le report modal vers le TGV explique en partie la décreue du trafic interne.

En revanche, le trafic entre la métropole et les départements d'outre-mer a progressé significativement (+ 8%) après une chute en 2006 (- 3,4%). Cela résulte essentiellement de la reprise du trafic vers La Réunion (+ 16,6 %), après la forte baisse de 2006 consécutive à l'épidémie de chikungunya.

• Les résultats du **premier semestre 2008** confirment un ralentissement de la croissance du trafic, ramenée à 3,9 % au total. Le trafic à l'international progresse de 5,6 %, contre 7,3% en 2007. Le trafic intérieur métropolitain poursuit sa régression (- 2,5 %) : les liaisons transversales enregistrent une croissance de 5 % alors que les liaisons radiales fléchissent de 4,8 %.

Le trafic de passagers enregistre une baisse de 2 % en **septembre 2008** alors qu'il continuait d'augmenter, certes moins rapidement qu'auparavant, en juillet (+ 1,3 %) et en août (+ 3,9 %). Pour 2008, la prévision de trafic est à ce jour de l'ordre de 2 %.

Pour 2009, les perspectives demeurent aujourd'hui positives, s'inscrivant dans la partie basse d'une fourchette comprise entre + 0,6 % et + 2,3 %.

b) Les effets sur le trafic de la taxe de solidarité sur les billets d'avion sont incertains

L'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005 a instauré, à compter du 1^{er} juillet 2006, une majoration de la taxe de l'aviation civile, perçue au profit du Fonds de solidarité pour le développement géré par l'Agence française de développement. Le produit de cette majoration a pour objet de contribuer au financement des pays en développement, et en particulier au financement d'actions de santé publique.

La majoration est due par les entreprises de transport aérien public, quels que soient leur nationalité ou leur statut juridique, pour chaque passager embarqué au départ de France (France métropolitaine ou départements d'outre-mer) sur un vol commercial (régulier ou non régulier). Elle n'est pas due lorsque le passager est en correspondance.

La majoration est perçue selon la destination finale et en fonction des conditions de transport du passager. Le tableau suivant indique les modalités de fixation de la majoration.

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

(en euros)

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

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

En 2007, les reversements au titre de la taxe de solidarité se sont élevés à 164,2 millions d'euros, soit 3,7 millions au-delà de la prévision. Les recettes prévues au titre de l'exercice 2008 sont de 160,7 millions d'euros. Les encaissements constatés au 31 juillet 2008 (89 millions d'euros) sont en ligne avec cette prévision. En dépit du ralentissement constaté de la croissance du trafic, la DGAC estime que la taxe de solidarité pourrait rapporter 163 millions d'euros en 2009. Ces évaluations prennent en compte une marge d'erreur justifiée par la très grande sensibilité des encaissements à une modification de la structure du trafic assujetti et par l'évolution des comportements dans une conjoncture défavorable au transport aérien. À titre d'illustration, le recul d'un point des passagers voyageant en classe « avant » (la plus taxée) se traduit par une perte de recettes de 6 millions d'euros. En outre, dans une conjoncture difficile, la perception des recettes est plus aléatoire en raison d'un plus grand nombre de défauts de déclaration et de retards de paiement de la part d'entreprises dont la trésorerie est fragilisée.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre Rapporteur spécial s'interrogeait sur l'impact de la taxe de solidarité sur le trafic, considérant que la majoration maximale de 80 euros pour un aller-retour pourrait conduire les compagnies aériennes à contourner le territoire français. En outre, le caractère déclaratif de la taxe pouvait laisser croire à l'existence de fraudes, du fait notamment d'un écart conséquent entre les prévisions initiales pour 2007 (205 millions d'euros) et les recettes encaissées (164,2 millions d'euros).

En conséquence, **votre Rapporteur spécial a réalisé un contrôle sur place** à la DGAC le 1^{er} juillet 2008, au cours duquel il a recueilli un certain nombre d'informations sur la taxe de solidarité.

Aucun mécanisme de fraude globale à la taxe de solidarité n'a pu être constaté. La DGAC a toutefois opéré des redressements à l'égard de compagnies qui opéraient des correspondances de convenance, afin d'éviter, au moins partiellement, le paiement de la taxe. Ainsi, une compagnie a fréquemment fait transiter par Bruxelles ses clients partant de Paris pour New York, étant ainsi redevable de 1 ou 10 euros par passager, contre 4 ou 40 pour un Paris – New York direct. Le volume financier concerné demeure limité, les encaissements résultant des contrôles sur pièces et sur place opérés par la DGAC représentant moins de 2 % des recettes.

Mais le problème principal posé par la taxe de solidarité réside dans la distinction entre les différentes classes. La qualification de classe « Affaires » ou « Première » est une qualification commerciale et non juridique. Il est donc assez complexe de connaître la répartition réelle, compagnie par compagnie, des places entre la classe « arrière » et la classe « avant ». Par ailleurs, en l'état du droit, la majoration de la taxe de solidarité n'est possible que lorsqu'il existe à bord deux catégories de service. En conséquence, les compagnies proposant exclusivement un service de type « Affaires » ou « Première » se voient appliquer le tarif « classe arrière » et non « classe avant », le service à bord étant homogène.

Il convient donc de simplifier le dispositif et d'assurer une certaine justice dans le paiement de la taxe de solidarité. À cette fin, **votre Rapporteur spécial invite la DGAC à réfléchir à la mise en place d'une taxe variant selon la seule distance parcourue** ; un tarif moyen pondéré permettrait de résoudre le problème actuellement posé par la distinction entre classes, tout en sauvegardant les recettes.

Aux termes de l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2005, la taxe de solidarité doit faire l'objet d'une évaluation fin 2008. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, un rapport devrait être remis au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2008. Par ailleurs, selon le document de politique transversale *Politique française en faveur du développement*, « cette taxe sera évaluée et sa reconduction soumise au vote du Parlement, à l'automne 2008 ». À cette occasion, votre Rapporteur spécial pourrait déposer un amendement tendant à réformer l'assiette de la taxe de solidarité.

B.– LES COMPAGNIES AÉRIENNES SONT AFFECTÉES PAR LES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES

1.– Panorama général

a) L'exercice 2007 a été globalement profitable

En 2007, l'accroissement de la demande et la poursuite des efforts de productivité des compagnies ont permis le retour à la rentabilité du secteur. Les compagnies aériennes mondiales affiliées à l'IATA (soit 240 compagnies représentant 94 % du trafic mondial) ont dégagé un bénéfice net de 5,6 milliards de dollars pour l'exercice 2007, le premier après six années de pertes cumulées qui se sont élevées à 40 milliards de dollars.

Les compagnies nord-américaines, enfin sorties de la protection du chapitre 11 de la loi américaine sur les faillites⁽¹⁾, ont été les plus profitables (2,8 milliards de dollars de bénéfice net), suivies par les compagnies européennes

(1) Procédure permettant la poursuite des activités parallèlement à la mise en place d'un plan de restructuration en partenariat avec les créanciers.

(2,1 milliards de dollars). Les compagnies asiatiques ont quant à elles affiché un bénéfice proche du milliard de dollars tandis que les compagnies africaines et latino-américaines restaient déficitaires.

b) La hausse du prix du pétrole a un fort impact sur les compagnies aériennes en 2008

• Depuis le début de l'année 2008, 25 compagnies aériennes ont fait faillite dans le monde. L'IATA s'attend à des pertes pour ses membres, comprises entre 2,3 et 6,1 milliards de dollars selon l'évolution du prix du kérosène, alors même que, début 2008, elle prévoyait encore 4,5 milliards de dollars de profits sur l'année. Le poste carburant des compagnies, qui représentait 10 % du coût du transport en 1992, atteint désormais 30 à 40 %, voire 50 % pour certaines compagnies américaines, devenant le principal poste de dépenses. La situation est encore plus préoccupante pour le fret puisque le carburant représente désormais 65 % du coût du transport.

Ce nouveau contexte économique devrait favoriser les acteurs du transport aérien les plus solides, notamment ceux disposant d'une flotte jeune (les appareils récents consommant jusqu'à 30 % de moins que des modèles plus anciens), de plates-formes de connexion efficaces et d'une couverture pétrolière amortissant en partie la hausse du prix.

Face au choc pétrolier, les acteurs les plus puissants tentent de s'organiser : l'alliance Oneworld (British Airways et American Airlines) a récemment déclaré envisager de grouper les achats de carburant de ses membres.

• **La situation des compagnies est encore assez liée à l'environnement économique de leur zone géographique de rattachement et présente donc des différences.**

Les **compagnies européennes** les plus puissantes semblent mieux armées que d'autres pour résister aux hausses de coût du pétrole. Elles bénéficient de l'appréciation du taux de change de l'euro par rapport au dollar, qui limite l'impact des hausses du prix du carburant contre lesquelles certaines se sont de plus protégées par la mise en place d'une couverture pétrole. Par ailleurs, ces compagnies se sont déjà engagées ces dernières années dans une politique de restructuration, alliant rajeunissement de leur flotte et fusion avec d'autres transporteurs. La plupart des compagnies se sont lancées dans des mesures de réduction de leur capacité pour la période actuelle ou pour le programme d'hiver à venir. En cette période difficile, la consolidation du transport aérien en Europe s'accélère : British Airways et Iberia ont annoncé durant l'été 2008 leur projet de rapprochement.

Après de nombreux revirements, **Alitalia** semble en passe d'être sauvée de la faillite ; la Compagnie aérienne italienne (CAI), alliance d'investisseurs italiens, s'est en effet engagée au rachat de la société. L'offre d'investir un milliard d'euros reste toutefois conditionnée à une décision de la Commission européenne sur la

conformité au droit communautaire du prêt relais de 300 millions d'euros accordé par l'État italien à Alitalia. Le plan de reprise de la CAI, qui n'a finalement pas reçu le soutien des syndicats, prévoit la suppression de 3 250 postes et la fusion avec Air One, la deuxième compagnie italienne. La CAI doit encore décider d'une indispensable alliance avec une compagnie étrangère, Air France et Lufthansa étant favorites.

Les **compagnies américaines** sont confrontées à titre principal à la menace de récession économique, alors que la plupart d'entre elles viennent de sortir d'une réorganisation sévère entreprise sous la protection du chapitre 11 de la loi sur les faillites. Cette restructuration ne leur a toutefois pas permis de moderniser leur flotte, composée d'avions vieux de 25 à 30 ans, fortement consommateurs de carburant. De plus, la majorité des compagnies traditionnelles n'ont plus de couverture carburant depuis la crise de 2001. Les transporteurs ont déjà réagi par la réduction de leur capacité de 10 à 15 %, faisant porter cette mesure principalement sur leur réseau domestique. Certains ont également annoncé des plans importants de licenciements pour l'automne 2008, touchant plusieurs milliers de personnes. Les compagnies américaines n'ont d'autre choix aujourd'hui que de se regrouper. Delta Airlines et Northwest Airlines ont engagé leur fusion ; United Airlines et Continental Airlines sont en discussion pour un regroupement de leurs capacités, après avoir écarté un projet de fusion.

Les **compagnies d'Asie et du Pacifique**, parmi lesquelles les plus performantes comme Singapore Airlines, Cathay Pacific ou Qantas, ne sont pas épargnées par les difficultés. Singapore Airlines, deuxième compagnie aérienne pour sa capitalisation boursière et l'une des plus rentables au monde, a également annoncé la baisse de son trafic pour le septième mois consécutif depuis le début de l'année 2008. Malgré leur politique de couverture carburant, l'impact des hausses du prix du pétrole couplé à un début de récession dans les grands marchés se fait sentir en 2008 : des compagnies ont annoncé au cours de l'été des réductions de capacité déjà effectives (Thai Airways) ou à venir (Japan Airlines, Qantas). Certaines ont même annoncé des licenciements (Qantas, Thai Airways) ou des réductions de salaires (Japan Airlines).

Les grandes **compagnies chinoises et indiennes**, qui bénéficiaient jusqu'ici de la croissance soutenue de leurs pays respectifs, connaissent depuis quelques mois un ralentissement avec une baisse prononcée de la demande, les compagnies indiennes souffrant de plus du manque d'infrastructures aéroportuaires dans leur pays. Le dynamisme des compagnies des **pays du Golfe** pourrait être atteint par les menaces de récession en Amérique du Nord et en Europe. Selon l'IATA, le trafic a augmenté de 18,1 % au Moyen-Orient (soit la hausse la plus élevée de toutes les zones IATA). Les compagnies les plus performantes du Golfe continuent à développer leur réseau mondial, concurrençant sévèrement les transporteurs européens notamment.

2.– La situation du groupe Air France-KLM

a) La santé économique et financière du groupe demeure bonne

● Au cours de l'exercice **2007-2008**, le trafic du groupe Air France-KLM a atteint 207,2 milliards de passagers-kilomètres-transportés (PKT), soit une progression de 3,9 %.

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 %.

Pour l'exercice 2007-2008, le chiffre d'affaires consolidé s'élève à 24 milliards d'euros, en hausse de 4,5 % par rapport à l'exercice précédent. Le tableau suivant présente le chiffre d'affaires du groupe par secteur d'activité.

CHIFFRE D'AFFAIRES AIR FRANCE-KLM

(en millions d'euros)

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	Variation
Passagers réguliers	15 902	17 341	18 186	+4,9%
Autres recettes passage	1 040	1 025	970	-5,4%
Fret	2 673	2 691	2 739	+1,8%
Autres recettes fret	209	217	189	-12,9%
Total secteur aérien	19 824	21 274	22 084	+3,8%
Maintenance	896	977	969	-0,8%
Autres	728	821	1 061	+29,2%
Total chiffre d'affaires	21 448	23 073	24 114	+4,5%

Source : DGAC

Le résultat d'exploitation du groupe pour l'exercice 2007-2008 s'établit à 1,4 milliard d'euros, en hausse de 13,3 % par rapport à l'exercice précédent. Le tableau suivant présente l'évolution des principaux soldes intermédiaires de gestion.

PRINCIPAUX SOLDES INTERMÉDIAIRES DE GESTION

(en millions d'euros)

Comptes consolidés du groupe Air France-KLM	2002/03*	2003/04*	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Chiffre d'affaires (rappel)	12 687	12 337	17 782	19 467	21 448	23 073	24 114
Excédent brut d'exploitation	1 470	1 318	2 108	2 188	2 773	3 021	3 032
Résultat d'exploitation	192	139	414	553	936	1 240	1 405
Résultat financier	85	60	187	229	224	140	99
Résultat courant avant impôts	98	62	210	1 692	1 200	1 118	1 149
Résultat net consolidé – part du groupe	120	93	292	1 704	913	891	748
Capacité d'autofinancement d'exploitation	1 411	1 298	nd	2 055	2 517	2 906	

*Groupe Air France avant fusion, à titre indicatif.

Source : DGAC

Les frais de personnel s'élèvent à 7 milliards d'euros, en hausse de 4,9 %. L'effectif du groupe a augmenté de 1,6 %, s'établissant à 104 659 personnes au 31 mars 2008.

L'excédent brut d'exploitation de l'exercice 2007-2008 s'élève à 3,03 milliards d'euros, en augmentation de 0,4 % par rapport à l'exercice précédent.

Pour l'exercice 2007-2008, le résultat courant avant impôts est positif de 1,15 milliard d'euros tandis que le résultat net consolidé est un bénéfice de 748 millions d'euros, en baisse de 16 % par rapport à celui de l'exercice précédent.

La structure du bilan s'est améliorée au cours de l'exercice avec des dettes nettes de 2,69 milliards d'euros, en baisse de 29 %. Au 31 mars 2008 le ratio d'endettement est ainsi passé à 0,25 (contre 0,45 au 31 mars 2007).

● Au cours du **premier trimestre de l'exercice 2008-2009**, le trafic passager 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). 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, s'établissant à 6,3 milliards d'euros. Le chiffre d'affaires de l'activité passager 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 a augmenté 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.

Les charges d'exploitation du premier trimestre de l'exercice en cours s'élèvent à 6 milliards d'euros, en hausse de 9,5 % sous l'effet des hausses des dépenses de carburant.

Au cours de ce trimestre, le résultat d'exploitation est positif à 234 millions d'euros, mais en baisse de 43,6 % (415 millions d'euros au premier trimestre 2007-2008). Le résultat net consolidé est également en forte baisse, s'élevant à 168 millions d'euros, - 59,4 %.

● **En termes de parts de marché**, le groupe Air France-KLM représente 8 % du trafic mondial 2007 en PKT. Il est le premier transporteur aérien mondial pour le trafic de passagers à l'international et se situe au deuxième rang mondial, après American Airlines, pour le trafic global (domestique et international).

L'activité réalisée par le groupe en 2007 lui permet de demeurer leader parmi les compagnies européennes.

L'activité du groupe pour l'exercice 2007-2008 se répartit de façon équilibrée entre les différents marchés : 33 % du trafic de passagers pour l'Amérique du Nord et latine, 20% pour le réseau Europe-Afrique du Nord, 14 %

pour le réseau Afrique-Moyen Orient, 12 % pour le réseau Asie-Pacifique et 11 % pour le réseau Caraïbes-Océan indien.

• **À moyen terme, la situation d’Air France-KLM pourrait être plus difficile.** Le groupe a d’ailleurs annoncé se préparer à trois ans de croissance faible, qui pourraient se traduire par une réduction des embauches prévues, entraînant mécaniquement une réduction des effectifs, de l’ordre de 3 % d’ici 2011. Cette annonce est intervenue dans un contexte d’assez forte dégradation du trafic en septembre et octobre, notamment vers l’Amérique du Nord et l’Asie. La presse a fait état d’une réduction de la marge d’exploitation à 0,2 % pour l’exercice 2008-2009.

b) Le processus de réforme de la Caisse de retraite des personnels navigants doit se poursuivre

Les personnels navigants français disposent d’une caisse de retraite complémentaire qui leur est propre, la caisse de retraite complémentaire du personnel navigant professionnel de l’aéronautique civile (CRPN). Air France est concerné au premier chef par son avenir : la caisse compte environ 30 000 cotisants, dont 20 000 salariés d’Air France.

Héritière du Fonds de prévoyance de l’aéronautique civile institué par la loi du 30 mars 1928, la CRPN a été créée par la loi du 27 avril 1951. Elle gère quatre fonds :

– un fonds de retraite attribuant des pensions aux anciens navigants et à leurs ayants droit ;

– un fonds spécial attribuant un complément de pension en cas de décès ou d’incapacité permanente totale à la suite d’un accident aérien survenu en service, et en cas d’incapacité définitive imputable au service aérien. Ce fonds sert également des majorations de pension entre 50 et 60 ans ;

– un fonds d’assurance attribuant des indemnités en capital en cas de décès en accident aérien ou reconnu imputable au service aérien, et en cas d’incapacité définitive imputable au service aérien ;

– un fonds social attribuant des secours aux anciens navigants ou à leurs ayants droit, après avis d’une commission.

À l’occasion de l’examen du projet de loi de finances pour 2008, votre Rapporteur spécial qualifiait la CRPN d’ « *objet social non identifié* », s’appuyant notamment sur le rapport d’expertise remis en janvier 2007 par Dominique-Jean Chertier, qui constatait que « *la CRPN est une caisse unique en son genre en France et sans doute en Europe* ». Entre autres spécificités, la CRPN peut verser à ses affiliés une pension complémentaire du régime de base de la caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV) avant même que soit atteinte la quotité de trimestres travaillés nécessaire à l’ouverture des droits CNAV.

Mais, plus que l'originalité de son statut, c'est **la situation démographique de la CRPN qui en appelle la réforme**. Il existe en effet, depuis 1993, un déficit structurel entre les recettes et les dépenses de la caisse, entre les cotisations qu'elle perçoit et les prestations qu'elle verse. Le ratio actifs/retraités se dégrade inexorablement, pour des raisons sociodémographiques classiques (allongement de la durée des études, allongement de l'espérance de vie, départ à la retraite de la génération du *baby-boom*) ; on comptait 2,37 actifs pour un retraité en 2001, contre moins de 2 aujourd'hui.

Le déficit structurel n'empêche pas pour l'instant la caisse de fonctionner, en raison de l'existence de réserves évaluées à sept années de fonctionnement. Ainsi, les résultats 2007 ont été satisfaisants. Le nombre de cotisants a augmenté de plus de 3 % et le montant des cotisations s'est élevé à 376 millions d'euros contre 352 en 2006.

Mais les projections actuarielles du régime établissent que le nombre de cotisants serait porté à 42 000 à l'horizon 2035. Sans réforme du régime, le nombre d'années de réserves serait ramené à 1,25 an d'ici 40 ans.

C'est précisément pour éviter un tarissement des réserves fatal à la CRPN, à laquelle les personnels navigants sont attachés, qu'il faut engager au plus vite une réforme. Dans ce type de situations, trois leviers permettent la sauvegarde du régime par répartition : l'augmentation des cotisations, la diminution des pensions, l'allongement de la durée de cotisation. L'allongement de la durée de cotisation, en tout état de cause préférable aux deux premiers leviers, doit être privilégié.

Cela implique une révision du décret n° 2004-1427 du 23 décembre 2004, qui a fixé à 55 ans l'âge limite au-delà duquel les personnels navigants commerciaux (PNC) ne peuvent plus travailler en vol. Prévu pour les pilotes (à 60 ans) par l'article L. 421-9 du code de l'aviation civile, le principe d'une limite d'âge a été consacré au niveau législatif pour les PNC par l'article 4 de la loi n° 2004-734 du 26 juillet 2004. Auparavant, une disposition du statut du personnel d'Air France fixait à 55 ans l'âge limite pour exercer les fonctions de personnel de cabine, avec une possibilité de prolongation jusqu'à 60 ans. Le principe de la limite d'âge se justifie par des motifs de sécurité et de pénibilité du travail. Il faut tout de suite préciser que le fait pour les PNC d'être atteints par la limite d'âge n'est pas synonyme de mise à la retraite ; la compagnie est en effet soumise à une obligation de reclassement au sol.

La fixation de la limite d'âge à 55 ans nuit à la fois aux PNC et à l'équilibre de la CRPN.

La limite de 55 ans est nuisible aux PNC car en pratique, le reclassement au sol est rare, et les salariés non reclassés font l'objet d'un licenciement. Cela permet aux compagnies de recruter des PNC plus jeunes, allégeant en conséquence leur masse salariale. L'article L 423-1 du code de l'aviation civile prévoit une indemnité minimale de licenciement égale à environ 4 mois de salaire.

Air France verse pour sa part environ 16 mois de salaire à ses PNC, ce qui facilite le départ des personnels non reclassés. Tous les personnels licenciés perçoivent pendant 36 mois une indemnité de chômage, diminuée de 50 % du montant de la pension versée par la CRPN dès la cessation de l'activité de PNC. Le régime de retraite des PNC n'étant pas un régime spécial, la pension principale n'est versée par la CNAV qu'à partir de l'âge de 60 ans⁽¹⁾. En conséquence, un PNC licencié à 55 ans faute de reclassement perçoit une indemnité de chômage jusqu'à 58 ans, puis uniquement la pension CRPN pendant deux ans. En outre, certains PNC qui se trouvent dans cette situation n'ont pas cotisé suffisamment longtemps à la CRPN pour toucher leur retraite au taux plein⁽²⁾. Entre 58 et 60 ans, la situation des PNC peut donc être très précaire, notamment pour ceux qui ont fait leur carrière ailleurs que chez Air France et perçoivent seulement l'indemnité de licenciement prévue par la loi. De nombreux PNC souhaitent donc travailler au-delà de 55 ans, afin de s'assurer un revenu suffisant. Un recours avait d'ailleurs été formé contre le décret du 23 décembre 2004, mais le Conseil d'État l'a rejeté (2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies, 25 avril 2006, *Association « Avenir navigant »*, n° 278105). La Cour européenne des droits de l'homme a, le 26 février 2008 rejeté comme irrecevable une requête déposée contre la France au sujet de ce décret, n'ayant relevé « aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention ou ses protocoles ». La Commission européenne a également été saisie du dossier.

La limite de 55 ans est également nuisible à l'équilibre de la CRPN. En effet, la situation financière de la caisse appelle un allongement de la durée de cotisation. En l'état actuel, seul un relèvement de l'âge limite permettrait d'aller dans ce sens. En effet, même s'il était réellement opéré, le reclassement au sol serait sans incidence sur l'équilibre de la CRPN, seuls les personnels navigants pouvant y cotiser. Pour que le reclassement au sol permette d'équilibrer la CRPN, il faudrait donc que les compagnies recherchent véritablement des possibilités de reclassement, et que les anciens PNC ainsi reclassés soient autorisés à cotiser à la CRPN. En tout état de cause, cela n'exonère en rien les compagnies aériennes qui ne fourniraient pas un effort suffisant en matière de reclassement au sol.

En conséquence, **votre Rapporteur spécial souhaite un relèvement de l'âge limite d'exercice des personnels navigants**. En effet, aucune étude ne démontre que le métier de PNC ne saurait être exercé au-delà de 55 ans pour des raisons de sécurité. Ainsi, les standards internationaux autorisent les pilotes à exercer jusqu'à 65 ans pourvu que le copilote soit âgé de moins de 60 ans⁽³⁾. Les PNC font en outre l'objet d'un suivi médical permettant de déceler les éventuelles incompatibilités entre leur état de santé et l'exercice de leur profession.

(1) Pour toucher une pension CNAV à taux plein, il faut avoir cotisé 160 trimestres.

(2) Il faut pour cela être âgé de 50 ans au moins et avoir cotisé 25 annuités.

(3) Amendement n° 167 à l'annexe 1 de la convention relative à l'aviation civile internationale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), applicable depuis le 23 novembre 2006. Au plan européen, il n'existe pour l'heure aucune mesure contraignante.

À la suite du rapport de M. Chertier, **le conseil d'administration de la CRPN a décidé la création d'une commission de réforme** associant les partenaires sociaux dans le but de définir les moyens de mieux garantir la pérennité du régime. Le projet préparé par la commission a été examiné lors d'un conseil d'administration extraordinaire le 24 janvier 2008. Douze administrateurs ont adopté ce rapport, huit ont voté contre et quatre se sont abstenus. Ce projet, peu consensuel, a été transmis aux tutelles de la caisse (ministères chargés des Transports, des Affaires sociales et du Budget) qui procèdent actuellement à son instruction.

Le projet présenté a été élaboré sur la base des actuelles limites d'âge pour l'exercice en transport public des fonctions de PNC (55 ans) ou de personnel navigant technique (60 ans).

Or, **votre Assemblée a adopté deux amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, tendant à repousser à 65 ans l'âge limite d'exercice en vol** des PNC et des pilotes. Votre Rapporteur spécial se réjouit de cette avancée, mais il souhaite rappeler que sur ce sujet complexe, la concertation avec les partenaires sociaux est indispensable.

3.– Les compagnies *low cost*, impactées par la hausse du prix du pétrole, pourraient être mieux implantées sur le marché français

a) Les low cost sont fortement impactées par l'évolution du coût du carburant

La notion de compagnie *low cost* n'a pas de caractère juridique, mais renvoie à un **modèle économique** qui s'est fortement développé depuis quelques années dans le ciel européen : homogénéité de la flotte, forte utilisation des avions, utilisation d'aéroports secondaires, services à bord payants.

En 2007, Ryanair et easyJet étaient, de loin, les deux compagnies les plus dynamiques ; elles ont transporté respectivement 49 et 37,2 millions de passagers.

Le tableau suivant illustre le leadership des deux compagnies.

RÉSULTATS DES PRINCIPALES COMPAGNIES *LOW COST*

(en millions d'euros)

Compagnie	Pays	Recettes d'exploitation 2007	Résultat d'exploitation 2007	Résultat net 2007
Ryanair	Irlande	2 832	517	502
EasyJet	Royaume-Uni	2 671	256	226
Air Berlin	Allemagne	2 551	21	21
Norwegian	Norvège	531	17	11
Flybe	Royaume-Uni	527	10	7
Sterling	Danemark	525	- 0,7	- 4,4
Vueling	Espagne	389	- 76	- 68
SkyEurope	Slovaquie	236	- 21	- 24

Source : DGAC

Les résultats devraient évoluer défavorablement en 2008. Ryanair et easyJet ont annoncé de mauvais résultats financiers pour le premier semestre 2008, dus à la très forte hausse du prix du carburant, et ont programmé une contraction du nombre de vols pour la saison d'hiver 2008-2009.

Les compagnies à bas coûts « haut de gamme », qui proposent notamment des voyages en classe « Affaires », ont connu récemment des déboires et les compagnies leaders 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) et 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.

La concurrence entre les compagnies à bas coûts se renforce et un début de réorganisation se profile. Ainsi, les compagnies espagnoles Vueling et Click Air (filiale à 20 % de la compagnie Iberia) ont annoncé en juillet 2008 leur intention de fusionner. Le nouvel ensemble (10,8 millions de passagers en 2007) devrait 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) Les low cost ne sont pas suffisamment présentes sur le marché français

- **État du marché**

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.

En 2007, les deux compagnies leader détenaient 62 % du marché, contre 67 % en 2006). easyJet domine toujours le marché français, avec 36 % des parts ; Ryanair en détient 26 % .

L'ouverture par Ryanair d'une base à Marseille a replacé la compagnie en tête du palmarès pour le nombre de liaisons exploitées : 113 contre 104 pour easyJet au 31 août 2008.

Les compagnies à bas coûts renforcent leur position concurrentielle sur les relations entre la métropole et l'Europe, 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 tendent à éviter de se trouver en concurrence avec les services ferroviaires à grande vitesse : easyJet a ainsi abandonné sa desserte entre Paris-Orly et Marseille fin mars 2005. La même compagnie, en revanche, s'intéresse aux liaisons transversales, peu impactées par le TGV et exploitées jusque-là

exclusivement par Air France-KLM : au printemps 2008, esayJet a ainsi lancé trois nouvelles liaisons au départ de Lyon, à destination de Bordeaux, de Toulouse et de Biarritz. La compagnie Ryanair, encore absente de ce marché en 2007, a inauguré en mai 2008 une liaison entre Beauvais et Marseille.

Au total, en 2007, plus de 35 aéroports étaient desservis par des transporteurs à bas coûts. Les données pour les dix premiers d'entre eux figurent dans le tableau ci-dessous.

PRÉSENCE DES *LOW COST* PAR PLATE-FORME

Aéroport	Nombre de passagers bas coûts en 2007	Évolution du trafic 2007/2006 (en %)	Trafic bas coûts/trafic total aéroport en 2007 (en %)
Paris-Orly	4 310 315	39	16
Paris-CDG	4 191 414	53	7
Nice	3 315 231	0	32
Beauvais	2 149 939	16	100
Bâle-Mulhouse	2 125 113	18	50
Marseille	1 056 725	181	16
Toulouse	812 264	17	13
Carcassonne	470 429	10	100
Lyon	427 620	86	6
Bordeaux	344 969	57	10

Source : DGAC

- **La France ne compte aucune véritable compagnie *low cost* généraliste.**

En mars 2007 Air France a lancé la compagnie **Transavia.com**. Détenue à 60 % par Air France et à 40 % par la compagnie néerlandaise Transavia, la nouvelle compagnie, basée à Paris-Orly, a reçu pour mission de desservir des liaisons avec le bassin méditerranéen non exploitées par Air France. La flotte est composée uniquement de Boeing 737-800 (capacité de 186 sièges), pris en location ; elle comprenait quatre appareils en 2007 et en compte sept désormais

Si la politique tarifaire pratiquée par Transavia.com France se veut proche de celle appliquée par les compagnies *low cost* dans la mesure où la compagnie entend vendre directement aux passagers la majorité des sièges offerts, les professionnels du tourisme sont également clients de la compagnie.

Selon votre Rapporteur spécial, Transavia.com s'apparente plus au modèle économique des charters qu'à celui des *low cost*, qui ont vocation à desservir tout type de lignes et pas uniquement des destinations touristiques.

Un nouveau type de compagnie à bas coûts est apparu dans le ciel français sur le marché long-courrier. La société Elysair a lancé en janvier 2007 la compagnie **l'Avion** qui propose une seule classe de transport, de type affaires, et permet aux passagers de bénéficier de prix inférieurs de 50 % à 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). Cette compagnie, qui pouvait s'apparenter à une *low cost* « spécialisée », vient d'être rachetée par British Airways en juillet 2008. La compagnie britannique va l'intégrer dans sa jeune filiale transatlantique OpenSkies au début de l'année 2009.

c) Le développement des low cost pourrait permettre de mieux desservir le territoire

• **Le secteur des compagnies régionales se caractérise par sa concentration.** Air France détient en effet les compagnies Brit Air et Régional CAE, 12 % du capital de la Compagnie aérienne Corse Méditerranée (CCM) et 19,5 % d'Airlinair via une participation de Brit Air. Le phénomène de concentration s'est en outre renforcé depuis la disparition de certaines compagnies régionales, notamment Air Lib et Air Littoral.

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

• **L'État subventionne l'exploitation de certaines liaisons aériennes**, en métropole ou dans les départements d'outre-mer, considérées comme indispensables à l'aménagement du territoire et susceptibles d'enregistrer un trafic annuel d'au moins 10 000 passagers.

L'État intervient dans le cadre de conventions pluriannuelles de délégation de service public qui ont pour objectif de compenser le déficit d'exploitation de ces **lignes d'aménagement du territoire** (LAT). Pour chaque période annuelle d'exploitation sont versés des acomptes et un solde, déterminé *ex post* en fonction des recettes et dépenses réellement enregistrées.

La charge de la compensation financière est partagée entre l'État et les collectivités territoriales concernées, le taux d'intervention de l'État étant fixé dans la limite d'un pourcentage déterminé en fonction de l'enclavement de la collectivité. De plus, la compensation à la charge de l'État ne peut en principe pas dépasser la moitié des recettes commerciales.

Les subventions dues au titre de 2007 s'élèvent à 15,7 millions d'euros pour l'État et à 12,3 millions d'euros pour l'ensemble de ses partenaires locaux. Au total, en 2007, 354 903 passagers ont été transportés sur les liaisons subventionnées par l'État.

La liaison Agen-Paris a été interrompue après la résiliation de la convention de délégation par l'exploitant. Au terme d'une procédure d'attribution d'une nouvelle délégation, la liaison a repris début 2008.

Les collectivités locales n'ont pas lancé d'appel d'offres afin de renouveler la délégation de service public relative à la liaison Angoulême-Lyon,

arrivée à échéance fin mai 2007, qui ne pouvait plus bénéficier d'une subvention de l'État eu égard à la faiblesse du trafic.

La liaison Saint-Étienne-Paris a été abandonnée après la résiliation de la convention de délégation par l'exploitant et la décision des collectivités locales de ne pas lancer d'appel d'offres.

L'appel d'offres pour le renouvellement de la délégation relative à la liaison Cherbourg-Paris a été infructueux. Les collectivités locales ont entrepris des négociations directes qui pourraient déboucher sur une reprise de l'exploitation de la liaison à l'automne 2008.

Il est prévu que l'État prenne en charge deux nouvelles liaisons en 2009 : Brest-Ouessant et Cayenne – Saint-Laurent-du-Maroni – Grand-Santi, dont l'ouverture est subordonnée à la réalisation de nouvelles infrastructures sur l'aérodrome de Grand-Santi.

Le tableau suivant rapporte les gains de temps procurés aux passagers par les LAT à leur coût pour les finances publiques.

EXPLOITATION ET SUBVENTIONNEMENT DES LIGNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Liaison	Nbre de passagers en 2007	Gain de temps (en mn)	Subvention publique au titre de 2007 (en euros HT)	Dont part de l'État (en euros HT)	Dont part des personnes publiques locales (en euros HT)	Compagnie	Montant de la subvention / heure gagnée (en euros) *
Aurillac-Paris	18 537	70	2 509 378	1 279 776	1 229 602	Airlinair	116
Béziers-Paris	30 817	30	3 098 659	1 399 867	1 698 792	Airlinair	201
Brive-Paris	22 365	48	1 989 012	1 292 858	696 154	Airlinair	111
Castres-Paris	18 514	47	2 007 500	1 037 456	970 044	Airlinair	138
Castres-Rodez-Lyon	7 454	54/123	830 000	570 322	259 679	Hex'Air	-
La Rochelle-Poitiers-Lyon	34 710	53/89	1 168 280	817 796	350 484	Airlinair	-
Le Puy-Paris	7 388	89	1 157 000	450 422	706 579	Hex'Air	106
Lorient-Lyon	50 465	79	1 500 000	1 050 000	450 000	Régional CAE	23
Tarbes-Paris	93 911	30	4 309 809	2 783 602	1 526 207	Britair	92

Source : DGAC

* subvention publique / [(nombre de passagers X gain de temps)/60]

Il en résulte que certaines lignes sont particulièrement coûteuses pour un service rendu parfois modeste. Il en coûte par exemple 201 euros aux finances publiques pour faire gagner une heure à un passager empruntant la liaison Béziers-Paris.

Les compagnies *low cost* se disent prêtes à exploiter certaines de ces lignes sans recevoir de subventions de l'État. Une plus grande ouverture à ces compagnies pourrait donc permettre de réaliser des économies budgétaires.

C.- LA SITUATION DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE

1.- EADS

a) L'actionnariat du groupe est stable

L'actionnariat d'EADS est stable, se répartissant ainsi au 30 juin 2008 :

– 25,02 % à la société SOGEADE, laquelle est elle-même détenue par l'État français et le groupe Lagardère ;

– 22,52 % à la société DaimlerChrysler ;

– 5,49 % à la société holding SEPI, détenue par l'État espagnol ;

– 46,92 % au public (investisseurs institutionnels, individuels et salariés du groupe) ;

– 0,55 % en actions d'autocontrôle.

Le niveau de l'action s'établit à environ 14 euros, contre 22 euros l'année dernière à la même époque. Mais le cours, en cette période d'instabilité des marchés financiers, ne correspond pas nécessairement à l'évolution intrinsèque des activités du groupe.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, **vo**tre Rapporteur spécial appelait de ses vœux la création dans l'actionnariat d'une action préférentielle qui permettrait aux États, en cas d'évolution du capital, de conserver un droit de regard sur les activités stratégiques d'EADS. Le groupe de travail mis en place à cet effet n'a pas encore rendu ses conclusions.

b) Malgré des difficultés, les perspectives industrielles sont solides

• **Les résultats du groupe ont été impactés notamment par ceux d'Airbus.**

En 2007, le groupe EADS a réalisé un chiffre d'affaires de 39,1 milliards d'euros, en recul de 0,8 % par rapport à 2006. L'exercice s'est soldé par une perte

nette de 446 millions d'euros contre un bénéfice net de 99 millions d'euros en 2006 et de 676 millions d'euros en 2005.

Du point de vue commercial, 2007 a été une année record pour Airbus. En livrant 453 appareils, l'avionneur a en effet battu son propre record de livraisons atteint l'année précédente avec 434 appareils. Airbus conserve donc la tête pour la cinquième année consécutive, face aux 441 unités produites par Boeing. Ainsi, le constructeur européen détient-il, en termes de livraisons, 51 % des parts du marché des avions de transport de plus de 100 places. L'année 2007 a également été la meilleure d'Airbus en termes de commandes, avec 1 458 commandes brutes et 1 341 commandes nettes, dont 218 pour le futur A350 XWB qui confirme donc son succès commercial face à son concurrent, le Boeing 787. Les ventes ont été principalement tirées par les compagnies aériennes du Moyen-Orient et de la région Asie-Pacifique.

Ce dynamisme commercial a permis à la division principale d'EADS, d'enregistrer, en 2007, un chiffre d'affaires de 25,2 milliards d'euros. Toutefois, son résultat opérationnel est en baisse de 54 %, à - 881 millions d'euros, en raison notamment de la réorganisation d'Airbus.

L'avionneur doit intégrer les éléments suivants qui pèsent sur sa situation financière :

– la poursuite de la baisse du dollar, l'entreprise réalisant l'essentiel de ses activités dans cette monnaie ;

– la persistance des problèmes d'industrialisation de l'A380, provoquant des retards et d'importants surcoûts.

● **En 2007, Airbus a donc continué de déployer ses efforts pour mettre en œuvre son plan de restructuration Power 8.** Les économies constatées en 2007 sont en ligne avec les objectifs du plan et les perspectives pour 2008 confirment la bonne poursuite de cette tendance. Le volet du plan prévoyant la cession de certains sites industriels n'a été que partiellement réalisé.

Des négociations assez longues ont été menées par Airbus avec MTAerospace en Allemagne et Latécoère en France mais n'ont pu aboutir dans un contexte d'aggravation de la parité euro/dollar. Aussi, les sites français et allemands d'Airbus ont-ils été filialisés et sont rattachés à EADS France et Allemagne, dans la perspective de la création d'un pôle « aérostructure ». La filiale française réunissant les sites de Méaulte et de Saint-Nazaire ville prendra le nom d'Aérolia ; sa création sera effective au 1er janvier 2009. Le plan Power 8 pourrait être suivi de mesures complémentaires d'internationalisation des activités, due à la croissance d'Airbus, afin de faire à face à un affaiblissement du dollar plus important que prévu.

● Un plan de soutien à la filière aéronautique, dit **Aerofund II**, a été créé par le Gouvernement en juillet 2008 : il réunit EADS, SAFRAN et la Caisse des

dépôts et consignations. EADS y participe à hauteur de 30 millions d'euros (sur 75 actuellement).

• **L'activité Défense** d'EADS a quant à elle subi les retards de développement de l'avion A400M (notamment en raison de la non - disponibilité du système de propulsion) qui ont amené la société à provisionner 1,4 milliard d'euros au titre de l'exercice 2007. Selon les dernières informations parues dans la presse, EADS pourrait suspendre la production de l'avion, dans l'attente d'un moteur permettant les essais en vol.

• Les **projections pour 2008** se fondent sur un taux de change en fin d'année de 1,45 dollar pour 1 euro. Au-delà de la sensibilité du groupe à la volatilité des changes, il faut relever la solidité des perspectives industrielles du groupe, et notamment d'Airbus, qui anticipe quelque 850 commandes et 470 livraisons sur l'exercice.

2.- SAFRAN

Le groupe SAFRAN est issu de la fusion, en 2005, de Sagem et Snecma. Il regroupe quatre activités: la propulsion et les équipements aéronautiques (hérités de Snecma), la communication, la défense et la sécurité (héritées de Sagem), la communication étant en cours de cession.

Fin décembre 2007, l'actionnariat de SAFRAN se répartissait de la manière suivante :

- 30,4 % pour l'État français ;
- 20,2 % pour les salariés ;
- 7,4 % pour Areva ;
- 40,6 % dans le public ;
- 1,4 % en autocontrôle.

Le cours de l'action est d'environ 10,5 euros.

Fin 2007, le groupe employait 63 262 salariés dont 39 459 en France.

Le groupe a réalisé en 2007 un chiffre d'affaires de 12 milliards d'euros, en hausse de 5,9 % par rapport à 2006, pour un résultat net positif de 406 millions d'euros (177 en 2006).

Ces bons résultats proviennent d'une nouvelle progression de l'activité du groupe sur le marché porteur de l'aéronautique civile. Ainsi, en 2007, Snecma a livré 1 248 moteurs CFM 56 (contre 1 067 en 2006).

La bonne répartition géographique du carnet de commandes des moteurs et équipements SAFRAN est un facteur de stabilité par rapport aux risques d'un retournement de cycle dans le transport aérien. Pour l'heure, malgré les difficultés économiques du secteur aérien, SAFRAN maintient ses prévisions pour 2008.

La coopération entre Snecma et General Electric, sociétés mères de CFM International, a été renforcée par la signature le 13 juillet dernier d'un accord qui prolonge le partenariat 50/50 jusqu'en 2040.

Ainsi les deux partenaires se positionnent très clairement pour renouveler le succès du CFM, grâce au développement d'un nouveau moteur, le moteur LEAP-X, doté des technologies les plus innovantes. Son premier essai au banc est prévu en 2012 pour une certification en 2016, avec une réduction de consommation de carburant de 16 % par rapport aux moteurs CFM 56 actuels.

3.– Dassault Aviation

Le groupe Dassault Aviation figure parmi les principaux constructeurs aéronautiques mondiaux. Ses activités s'exercent dans le secteur civil avec les avions d'affaires de la gamme Falcon et dans le secteur militaire et spatial avec les avions de combat Mirage et Rafale, des éléments pyrotechniques et des systèmes de télémétrie.

Fin décembre 2007, l'actionnariat se répartissait entre le Groupe industriel Marcel Dassault (50,55 %), EADS (46,30 %) et le public (3,15 %).

Après une forte croissance ces dernières années, le cours de l'action est en repli depuis l'année dernière, s'établissant autour de 400 euros.

Les effectifs du groupe étaient de 12 160 personnes fin 2007, contre 11 928 fin 2006.

La forte activité commerciale constatée en 2006 dans le domaine de l'aviation d'affaires s'est poursuivie en 2007. Porté par cette dynamique, le groupe a réalisé sur l'exercice 2007 un chiffre d'affaires consolidé de 4,08 milliards d'euros, en hausse de 24 % par rapport à 2006, la gamme Falcon y concourant à hauteur de 57,45 %. Au total, le groupe a dégagé un bénéfice net en hausse de 36 %, à 382 millions d'euros. Ces bons résultats ont été obtenus malgré une exposition au dollar sur 50 % des ventes de Falcon.

Le constructeur se montre prudent s'agissant des perspectives 2008, du fait de sa sensibilité au dollar faible et à un éventuel retournement du marché civil. Mais le groupe dispose d'atouts pour amortir ces chocs, en particulier la géographie de sa clientèle, recentrée sur les pays émergents.

Pour 2008, l'un des principaux objectifs du groupe demeure la signature d'un premier contrat de vente de Rafale à l'export.

III.- LA SITUATION DES AÉROPORTS

A.- AÉROPORTS DE PARIS

1.- Le groupe Aéroports de Paris résiste au 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. Cette loi précise que l'État reste actionnaire majoritaire de la société. Le décret n° 2005-854 du 27 juillet 2005 a dressé 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.

L'action ADP, introduite sur le marché à 44 euros, a atteint 92 euros en 2006. La volatilité du cours ces dernières semaines n'est pas corrélée à la situation économique du groupe, mais traduit les secousses qui affectent les marchés financiers.

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 et poste traité sur les plates-formes 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 sont enregistrés à Paris-Charles de Gaulle.

La croissance du trafic explique les bons résultats d'ADP. Le compte de résultat consolidé du groupe ADP est 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 %
<i>Dont charges de personnel</i>	<i>648,1</i>	<i>652,2</i>	<i>0,6 %</i>
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

L'endettement net a reculé de 4,2 % entre 2006 et 2007, le ratio dettes nettes/fonds propres passant de 0,67 à 0,60. Si l'endettement financier net d'ADP

a augmenté de 190 millions d'euros depuis le 31 décembre 2007 (s'élevant à près de 2 milliards d'euros au 30 juin 2008), le ratio d'endettement demeure sain.

Sur le premier semestre 2008, le trafic passager 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. ADP anticipe, malgré un environnement globalement moins favorable, une croissance de l'EBITDA ⁽¹⁾ comprise entre 9 et 12 % sur l'année 2008 et maintient son objectif de croissance de l'EBITDA de 60 % entre 2005 et 2010.

Selon les dernières données transmises à votre Rapporteur spécial, Aéroports de Paris a enregistré en septembre 2008 une baisse de 3,6 % de son trafic passager par rapport à septembre 2007. Pour l'ensemble de l'année 2008, ADP escompte une croissance du trafic comprise entre 1 et 2 %.

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.

2.- Le contrat de régulation économique d'ADP a été critiqué par la Cour des comptes

a) *S'agissant des redevances*

Aéroports de Paris perçoit deux types de redevances pour service rendu.

Les **redevances aéronautiques** constituent la plus importante source de revenus du groupe. Cette catégorie comprend les quatre redevances « principales » au sens de l'article R. 224-2-1° du code de l'aviation civile (redevance d'atterrissage, redevance de stationnement d'avions, redevance par passager et redevance 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 », au sens de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile, qui sont facturées aux

(1) Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization (*revenus avant intérêts, impôts, dotations aux amortissements et provisions*).

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, les équipements de dégivrage.

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

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

(en millions d'euros)

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

Source : ADP

Aux termes des articles L. 224-2 et R. 224-4 du code de l'aviation civile, **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 plafonnée à 3,25 % hors inflation, soit environ deux points de plus en nominal.

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 au plus tard le 26 juillet 2008 en application du règlement (CE) n° 1107/2006 du 5 juillet 2006.

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 (2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies, 11 juillet 2007, *FNAM*, n° 293 719) 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.

Votre Rapporteur spécial a déjà eu l’occasion de souligner le caractère favorable du CRE pour ADP, indiquant lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2008 que « *le CRE tend à sous-estimer la progression du trafic, ce qui génère des recettes en partie décorrélées du service rendu, seuls 70 % de l’excédent perçu étant reversés aux compagnies* ».

Dans son rapport public thématique de juillet 2008, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien*, la Cour des comptes se montre 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.

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

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 sus 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) S'agissant de la qualité de service

• La Cour 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 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 aérogares lorsque les avions ne sont pas directement accessibles. Le « taux de contact »⁽¹⁾ est faible par rapport aux aéroports comparables* ».

• **Votre Rapporteur spécial partage 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.

• **En matière de passage transfrontalier, une piste d'amélioration du service rendu consisterait en la mise en œuvre du projet PARAFES** (passage automatisé et rapide de la frontière de l'espace Schengen).

(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 ».

Ce dispositif est destiné à prendre la suite d'un système expérimenté pendant deux ans au terminal 2F de Paris-CDG, et qui a donné toute satisfaction aux passagers et à Air France-KLM, qui s'est impliqué dans l'expérimentation.

PARAFES fait appel aux techniques de reconnaissance biométrique, et sera donc amené à se développer progressivement, avec l'utilisation des passeports biométriques. Jusqu'à l'insertion des empreintes digitales dans les passeports, prévue en principe pour 2009, les passagers utilisant PARAFES devront avoir préalablement fait enregistrer leurs empreintes auprès des services de police compétents.

Un tel système offre trois principaux avantages : il permettrait aux clients un passage plus rapide de la frontière de l'espace Schengen, renforcerait la fiabilité des contrôles d'identité et optimiserait les coûts de la police de l'air et des frontières.

L'article 99 de la loi de finances initiale pour 2008 a institué un mécanisme de financement de PARAFES, prévoyant que le produit de la taxe d'aéroport « *contribue, dans une proportion fixée annuellement par arrêté, au financement des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique installés dans les aéroports* ». Votre Rapporteur spécial avait fait adopter par votre commission des Finances un amendement tendant à sécuriser le financement de PARAFES, qui prévoyait que le produit de la taxe d'aéroport « *finance les matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique installés dans les aéroports* ». Lors des débats en séance publique, le Gouvernement a fait adopter un sous-amendement permettant plus de souplesse dans le financement.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, un accord sur les modalités concrètes de financement du dispositif serait en voie de finalisation.

3.— ADP s'est engagé dans la voie d'une alliance stratégique bienvenue avec Amsterdam-Schiphol.

Sur le modèle de l'alliance franco-néerlandaise entre Air France et KLM, ADP a annoncé très récemment un rapprochement avec le gestionnaire de l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol. L'accord, qui devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2009, reposerait sur une participation croisée de 8 %. ADP achèterait 8 % du groupe hollandais, qui, de son côté, se porterait acquéreur de 8 % des titres d'ADP, achetés dans la part de l'État. Les 8 % en question représentent respectivement 370 et 530 millions d'euros.

Ce projet d'alliance permettrait la création du plus grand groupe aéroportuaire mondial, avec 130 millions de passager. **De longue date, votre Rapporteur spécial a soutenu cette démarche, qui est cohérente avec l'évolution du paysage des compagnies aériennes.** En effet, les compagnies

européennes tendent à se structurer en trois pôles, autour d'Air France-KLM, British Airways et Lufthansa ; il serait donc économiquement logique que les réseaux aéroportuaires s'organisent autour des *hubs* de ces principales compagnies. Selon le PDG d'ADP, « *aujourd'hui, la compétition oppose des couples associant une compagnie aérienne et son hub, comme Air France et Roissy-CDG, Lufthansa et Francfort, British Airways et Londres-Heathrow. [...] Roissy-CDG et Amsterdam ont l'avantage de la proximité géographique, qui permet de développer une véritable navette aérienne aujourd'hui, ferroviaire demain, avec la liaison TGV prévue pour 2010* »⁽¹⁾.

Les deux groupes espèrent dégager 71 millions d'euros de synergies par an et 18 millions d'euros d'économies d'investissement d'ici 2013.

B.- LES PRINCIPAUX AÉROPORTS RÉGIONAUX

1.- Le processus de décentralisation des aéroports est désormais achevé

Ce processus trouve son origine dans la loi sur la démocratie de proximité⁽²⁾, 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 relative aux libertés et responsabilités locales⁽³⁾ 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 au total 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 orientations stratégiques prises par les collectivités et groupements bénéficiaires du transfert ; sa compétence se limite à ses missions régaliennes et à la prestation des services de contrôle aérien.

(1) Les Échos, 22 octobre 2008.

(2) Article 105 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002.

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

2.– Aperçu de la situation économique et financière

a) Le trafic global est en progression

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

La croissance du trafic est tirée par le 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 passager, 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 de 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 passager, 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 2007 sont satisfaisants, mais les perspectives plus incertaines

● L'augmentation du chiffre d'affaires de 2007 par rapport à 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 dégage globalement en 2007 une capacité d'autofinancement de 197,5 millions d'euros, en progression de 25 % par rapport à 2006.

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

• L'effet du ralentissement économique se fait d'ores et déjà sentir. En effet, les perspectives de croissance sont revues à la baisse par Aéroports français, l'organisation des exploitants de plates-formes aéroportuaires. Sur certains aéroports, le trafic a connu un repli en septembre 2008.

c) Aéroport par aéroport, la situation est assez 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 passager 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 mp2. 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 %) contre respectivement 46 % et 54 % en 2006. L'activité des compagnies à bas coûts représente 15,8 % du trafic de l'aéroport en 2007 contre 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.

L'aéroport binational de **Bâle-Mulhouse** consolide les excellents résultats de 2006. Les compagnies à bas coûts réalisent 45 % du trafic de l'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 de la prévision du gestionnaire : 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 contre 280 000 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 %	- 14,8 %	- 3,7 %
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 évoquée plus haut.

Les discussions entre l'État et la CCI sont engagés pour l'aéroport de Montpellier, mais n'ont pas encore débuté pour les autres aéroports, dont l'échéance des concessions actuelles est plus lointaine.

C.- UNE NOUVELLE STRATÉGIE EST NÉCESSAIRE POUR LE RÉSEAU AÉROPORTUAIRE FRANÇAIS

1.- Le développement des *low cost* pourrait être encouragé

a) Le dispositif d'aides au démarrage est en attente de clarification

Certaines compagnies *low cost* subordonnaient l'ouverture ou le maintien de dessertes aériennes au départ d'aéroports secondaires à l'attribution d'avantages financiers par les gestionnaires d'aéroports et les collectivités publiques concernées.

Or, certaines aides financières directes ont été jugées illégales car non notifiées préalablement à la Commission européenne alors même qu'elles étaient assimilables à des aides d'État : annulation d'une aide accordée à Ryanair par la Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin (Conseil d'État, 3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies, 27 février 2006, *Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin*, n° 264406), annulation par le tribunal administratif de Pau d'une aide accordée à la même compagnie (3 mai 2005, *Air Méditerranée*).

Saisie de cette question, la Commission européenne a publié le 9 décembre 2005 ses lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux. Désormais, les aides en question doivent être notifiées à la Commission, qui apprécie à l'aune d'une dizaine de critères leur compatibilité avec les règles communautaires de la concurrence.

En France, une circulaire du 31 octobre 2006 charge les préfets de la mise en œuvre des principes établis par les lignes directrices de la Commission : recensement des aides accordées et examen de leur régularité *via* le contrôle de légalité.

Une nouvelle forme d'aide s'est développée à la suite de l'arrêt rendu le 3 mai 2005 par le tribunal administratif de Pau. Soucieuse de pérenniser cette ligne, la CCI de Pau a attribué une nouvelle aide, pour un montant sensiblement comparable à celui faisant l'objet de la convention déclarée illégale par le juge administratif, à la société Airport Marketing Services, filiale de Ryanair chargée par sa maison mère de canaliser l'ensemble des aides versées sous la forme de prestations publicitaires⁽¹⁾. Les conditions d'attribution de cette nouvelle aide et les doutes liés à sa compatibilité au regard des règles communautaires en matière de concurrence ont conduit les autorités françaises à la notifier à la Commission.

La décision de la Commission dans cette affaire, qui est attendue pour la fin de l'année 2008 ou le début de l'année 2009, permettra aux autorités françaises de connaître la position des autorités communautaires sur la légalité des aides marketing et d'adapter la conduite à tenir à l'égard des aides répertoriées présentant les mêmes caractéristiques.

Les services de la DGAC se sont engagés dans des actions de conseil et d'expertise à la demande des collectivités locales, désormais propriétaires des aéroports régionaux, et des gestionnaires désirant instituer des régimes d'aides. L'idée est d'assurer la promotion des bonnes pratiques tirées des régimes d'aides ayant fait l'objet d'une validation par les autorités communautaires. À titre d'exemple, de telles actions ont été entreprises au profit des autorités de l'aéroport de Lourdes-Tarbes et de la collectivité territoriale de Corse.

b) La possibilité de moduler les redevances n'est pas suffisamment utilisée

L'article R.224-2 du code de l'aviation civile dispose que pour les aérogares mises en service après le 1^{er} août 2005, des tarifs différenciés de redevance passagers peuvent être fixés en fonction des coûts d'investissement et d'exploitation afférents à ces aérogares et de la qualité de service.

Les *low cost*, utilisant moins les infrastructures aéroportuaires du fait même de leur modèle économique et servant l'aménagement du territoire, devraient pouvoir bénéficier des modulations.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse a mis en place depuis un certain temps un dispositif tarifaire différencié pour des installations aéroportuaires à bas coûts et moindre qualité de service.

Les aéroports de Lyon-Saint Exupéry et Marseille-Provence sont allés plus loin, mettant en service une aérogare de facto dédiée aux *low cost* (cf. *supra*), offrant des services simplifiés et faisant l'objet, pour la redevance par passager, de tarifs inférieurs à ceux en vigueur dans leurs autres aérogares.

(1) La compagnie fait la promotion des collectivités publiques qui l'ont aidée.

S'agissant de l'aéroport de Marseille-Provence, le Conseil d'Etat a annulé, les tarifs différenciés mis en place par l'exploitant, considérant que l'adéquation de ces tarifs au coût et à la qualité du service rendu n'a pas été suffisamment établie (Conseil d'État, 2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies, 7 mai 2008, *Air France*, n° 294213). La tarification de l'aérogare à services simplifiés de l'aéroport de Marseille-Provence fait actuellement l'objet d'un audit juridique et économique lui permettant d'étayer sa future proposition tarifaire.

Votre Rapporteur spécial déplore la faible utilisation de la modulation des redevances en fonction du service rendu.

2.- Une réorganisation territoriale du réseau aéroportuaire devrait être engagée

Dans son rapport précité de juillet 2008, la Cour des comptes a relevé « *les défauts de synergie des implantations aéroportuaires* ». Votre Rapporteur spécial ne peut que souscrire à ce constat, et déplorer le manque de stratégie globale en matière de réseau aéroportuaire.

La Cour constate la très faible utilisation de certaines plates-formes aéroportuaires. À cet égard, l'exemple de Montluçon-Guéret est emblématique. Seuls 140 passagers l'ont emprunté en 2007, pour à peine 24 mouvements commerciaux. Les subventions d'exploitation versées par les collectivités publiques représentent, dans de telles conditions, la ressource quasi-exclusive de l'aéroport.

Mais, au-delà de ces cas extrêmes, la Cour relève avec justesse la dispersion de l'offre aéroportuaire. « *Le manque de concertation entre gestionnaires de plates-formes s'illustre dans l'éclatement de l'offre aéroportuaire sur des territoires et des zones de chalandise de faible dimension. La situation de la Normandie offre un exemple significatif à cet égard. La région se caractérise par une offre aéroportuaire abondante mais dispersée. En effet, pour limiter la zone au triangle Caen-Le Havre-Rouen, quatre aéroports distants d'au plus 130 kilomètres par autoroute se partagent un trafic global de moins de 245 000 passagers. L'absence de coordination se traduit par un saupoudrage des investissements réalisés, préjudiciable à la réalisation d'un équipement d'envergure nationale et à l'atteinte d'un seuil de rentabilité minimal.* »

Il paraît donc nécessaire de repenser notre stratégie aéroportuaire autour de pôles moins épars, permettant un aménagement du territoire harmonieux mais avec des structures économiques et financières viables. Ceci appelle un renforcement de l'intermodalité entre les réseaux aériens et ferrés, qui demeure insuffisante.

D.– LA SÛRETÉ AÉROPORTUAIRE PRÉSENTE UN BILAN COÛT/EFFICACITÉ DÉFAVORABLE

1.– Les mesures de sûreté sont nombreuses, coûteuses et d'une efficacité douteuse

Les mesures de sûreté ont pour objectif de prévenir toute action illicite susceptible de porter atteinte à la sécurité des vols et des personnes. Il s'agit de sécuriser les aéronefs, ce qui y est embarqué, ainsi que les « zones réservées », non accessibles au public : inspection des passagers et des bagages de cabine, inspection des bagages mis en soute, contrôle des personnes et des véhicules accédant aux zones réservées. L'État joue en matière de sûreté un rôle de contrôle : agrément de certains opérateurs, contrôle de la formation des personnels, sanctions administratives au besoin, etc. Mais ce sont les exploitants d'aéroports qui sont chargés de la gestion de la sûreté.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont conduit à un renforcement des mesures de sûreté, notamment pour les vols à destination des États-Unis. En conséquence, depuis cette date, de nombreux textes nationaux et communautaires ont été adoptés.

La dernière mesure en date concerne les liquides : le règlement CE n° 1546/2006, entré en vigueur le 6 novembre 2006 a très fortement limité l'emport de liquides, gels et aérosols par les passagers.

Une refonte de la réglementation nationale a été engagée en 2008 ; selon la DGAC, les simplifications réglementaires attendues devraient permettre un allègement des coûts et des contraintes liés à la sûreté aéroportuaire. En matière d'emport de liquides, plusieurs équipements, en cours d'évaluation, devraient permettre dans les prochains mois un allègement des restrictions imposées aux passagers.

Ce serait là une nouvelle illustration de la dérive dénoncée régulièrement par votre Rapporteur spécial, pour qui les premiers bénéficiaires de l'explosion des dépenses de sûreté sont les fabricants d'équipements censés prévenir le risque terroriste. Il faut en effet, une nouvelle fois, rappeler l'inefficacité des mesures de sûreté, liée notamment à l'insuffisante formation des agents et au contrôle défaillant de l'accès à la zone réservée. Plus fondamentalement, c'est une lutte en amont efficace contre les réseaux terroristes qui serait le premier gage de sûreté.

Le montant des dépenses de sûreté était, en 2000, inférieur à 116 millions d'euros. En 2007, ce sont plus de 532 millions d'euros qui ont été dépensés. Et les chiffres ne cessent d'augmenter, avec une prévision de **593 millions en 2008**.

2.- Le mode de financement des dépenses de sûreté a été récemment réformé

Le mode actuel de financement des dépenses de sûreté procède d'une décision du Conseil d'État (8^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies, 20 mai 1998, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*, n° 179784), censurant le financement par voie de redevances des dépenses de sûreté, celles-ci se rattachant à une mission d'intérêt général incombant par nature à l'État.

A donc été instaurée, à compter du 1^{er} juillet 1999, une **taxe d'aéroport** (article 1609 *quatervicies* du code général des impôts). Perçue au profit des exploitants d'aéroports dont le trafic excède un certain seuil, elle est due par les transporteurs aériens publics⁽¹⁾ pour chaque passager ou chaque tonne de fret embarqués. Le produit de la taxe est affecté sur chaque aérodrome au financement des besoins de sûreté, mais aussi de SSLIA (services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs), de prévention du péril aviaire et de contrôles environnementaux⁽²⁾.

Les besoins étant variables selon les aéroports, le taux de la taxe est fixé pour chaque aéroport par arrêté, à l'intérieur d'une fourchette, elle-même fonction de la classe dans laquelle se trouve l'aéroport concerné. Les aéroports sont en effet répartis en trois classes selon le trafic qu'ils enregistrent. Le tableau suivant présente pour 2008 les trois classes, les taux planchers et les taux plafonds.

TARIFS DE LA TAXE D'AÉROPORT PAR CLASSE

Classe	1	2	3
Nombre d'unités de trafic de l'aérodrome ou du système aéroportuaire	Plus de 10 millions (Aéroports de Paris et Nice)	2,2 à 10 millions (Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes)	De 5 001 à 2,2 millions
Tarif par passager	De 4,30 à 9,50 euros	De 3,50 à 9,00 euros	De 2,60 à 11,00 euros

Source : DGAC

Depuis plusieurs années et pour de nombreux aéroports, l'augmentation des coûts liés à la mise en œuvre des mesures de sûreté et de sécurité a été telle qu'il n'a pas été possible d'assurer la totalité du financement des missions considérées. L'insuffisance de financement cumulé s'est accentuée en 2005, 2006 et 2007. Le besoin croissant de financement, estimé pour l'année 2008 à 54 millions d'euros, en plus des 40 millions d'euros résiduels des années antérieures, a justifié la modification du dispositif par la loi de finances pour 2008.

Le versement des financements complémentaires à partir du budget général a été supprimé et remplacé par l'instauration d'un relèvement spécifique

(1) L'aviation d'affaires en est exemptée, alors même qu'elle bénéficie des mesures de sûreté.

(2) Pour un coût de 134 millions d'euros en 2007 et une prévision de 137 millions en 2008.

de la taxe d'aéroport. Le taux de majoration pour 2008 a été fixé à 0,88 euros par passager au départ.

Le produit de la majoration, alimenté essentiellement par le trafic des grands aéroports, est estimé pour l'année 2008 à environ 66 millions d'euros. Au début du mois d'août 2008, 30,2 millions d'euros ont été effectivement versés par les compagnies aériennes. Considérant que le trafic est traditionnellement plus important au cours du second semestre de l'année, il est probable que la prévision initiale de recettes se vérifie. Le produit de la majoration est réparti trimestriellement entre les aéroports qui en ont besoin (près d'une centaine) et devrait permettre, compte tenu de ce qui précède, de couvrir sur deux ans le rattrapage de financement des années précédentes, 2007 inclus. La couverture des coûts de 2008 sera, pour la première fois depuis plusieurs années, réalisée intégralement. En effet, la taxe d'aéroport (hors majoration) devrait rapporter 677 millions d'euros.

À l'occasion du commentaire de l'article rattaché au projet de loi de finances pour 2008, qui proposait la réforme ainsi décrite du mode de financement des dépenses de sûreté, votre Rapporteur spécial espérait qu'elle soit de nature à responsabiliser les gestionnaires d'aéroport. En effet, **l'existence d'un subventionnement complémentaire par le budget général n'incitait pas les exploitants à optimiser la gestion des fonds perçus au titre de la taxe.** Une étude menée conjointement en 2003 par les inspections générales de l'Administration, des Finances et de l'Aviation civile montrait ainsi que le coût des mesures de sûreté pouvait varier de 1 à 3 selon les aéroports, traduisant des efforts plus ou moins importants des gestionnaires pour optimiser le processus de sûreté.

Cependant, ainsi que le relève la Cour des comptes dans son rapport de juillet dernier, le caractère déresponsabilisant du mode de financement des dépenses de sûreté ne tient pas au seul « laxisme » des exploitants. En effet, *« l'intervention de différents acteurs dans l'organisation de la sécurité-sûreté ne favorise pas la maîtrise des coûts. L'État définit les normes à appliquer, sans en assumer directement les incidences financières, imputées au transport aérien ».*

La Cour attribue par ailleurs une partie de la dérive des coûts au mode de gestion de la sûreté choisi par les exploitants. *« Les aéroports font généralement appel à des sociétés sous-traitantes pour conduire les différents contrôles de sûreté (passagers et bagages de soute) [...]. Le nombre d'entreprises intervenant dans ce secteur est assez limité, ce qui réduit le champ de la concurrence, y compris pour l'achat des équipements. Par ailleurs, le climat social s'avère souvent difficile. La dépendance des aéroports à l'égard des prestataires est sensible, tout arrêt de travail entraînant des perturbations dans l'exploitation. »*

Une réforme en profondeur du financement de la sûreté doit être engagée, ainsi que l'a déjà signalé à de nombreuses reprises votre Rapporteur spécial. Il conviendrait de définir une prestation de base en matière de sûreté, au

regard de critères comme le délai de traitement du processus de contrôle pour chaque passager et chaque bagage, et au regard des pratiques moyennes constatées en France et à l'étranger pour un service comparable. Le niveau de prise en charge sur fonds publics devrait alors être limité aux coûts d'investissements et de fonctionnement nécessaires à la mise en place de cette prestation de base. Des prestations différenciées pourraient être établies par les aéroports ou les compagnies, mais elles seraient alors financées hors concours public : appareils plus nombreux permettant de réduire le temps d'attente de la clientèle d'affaires ou machines spécifiques au contrôle de bagages hors gabarit seraient financés par les bénéficiaires de ces services.

IV.– LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES PRENNENT UNE PLACE CROISSANTE DANS LE SECTEUR AÉRIEN

A.– LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES SONORES

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, a créé l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA).

1.– Les plans d'exposition au bruit permettent de maîtriser 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. Aéroport par aéroport, 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, dites de bruit fort, il est interdit de construire. Dans la zone C, dite de bruit modéré, seul un habitat diffus peut être développé, et toute construction neuve doit 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 demeure perfectible

a) Le mécanisme institué est assez simple

Depuis le 1^{er} janvier 2005, une **taxe sur les nuisances sonores aériennes** (TNSA) voit son produit intégralement affecté aux aides aux riverains, gérées par les exploitants des plates-formes concernées, à savoir : Paris-Orly, Paris-CDG, 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 d'une commission consultative d'aide aux riverains des aérodromes.

b) Les réformes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes permettent de mieux répondre aux besoins d'insonorisation

Prélevée depuis le 1^{er} janvier 2005, 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). La TNSA est assise sur « *le logarithme décimal de la masse maximale au décollage des aéronefs* ». 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 aérodromes de Paris-Orly et Toulouse-Blagnac (groupe 1) ;

– entre 10 et 22 euros pour les aérodromes de Paris-CDG et de Nantes-Atlantique (groupe 1 également) ;

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

– entre 0,5 et 3 euros pour l'aérodrome 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 0,5 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 donc fait l'objet de mesures de revalorisations successives pour adapter le niveau des ressources aux besoins d'insonorisation. Les crédits mis à la disposition des gestionnaires d'aéroports ont ainsi doublé entre 2005 et 2006. Courant 2006, la TNSA a été de nouveau augmentée à Paris-Orly et à Toulouse-Blagnac. Cette revalorisation, entrée en vigueur au 1^{er} 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 demande d'aide concernant 5 574 logements, contre 4 870 logements en 2006 et 2 298 en 2005.

Le constat qu'un stock important de demandes d'insonorisation en attente existait encore à Paris-Orly et à Nantes-Atlantique a conduit à revaloriser les ressources de ces deux aéroports, afin de résorber le stock en attente dans un délai de deux ans. Les deux décisions prises au 1^{er} janvier 2008 sont les suivantes :

– 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 qui passeront de 0,5 à 1,6 million d'euros. Cette mesure devrait permettre de résorber en deux ans les 300 demandes de financement en attente.

De plus, une tranche « soirée » de TNSA a été créée, afin de prendre en compte la gêne accrue occasionnée par les vols de soirée (18 heures-22 heures).

Le tableau suivant présente les estimations par aéroport du produit de TNSA attendu en 2008. Le montant global devrait 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'est pas prévu de nouvelle 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'aéroport. 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.

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

3.— Le fonctionnement optimal des restrictions d'exploitation appelle une clarification des pouvoirs de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires

• 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 ;
- 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 sont donc assez importantes. L’ACNUSA souhaiterait en conséquence 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. Cette réforme pourrait être introduite dans le futur projet de loi de transition environnementale, dit « Grenelle II ». Votre Rapporteur spécial s’en assurera.

- Adopté sur proposition de votre Rapporteur spécial, 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 (section du contentieux, 31 janvier 2007, *Corsair*, n° 290567) a annulé une décision de sanction prise par l’ACNUSA, pour violation des droits de la défense. La procédure en vigueur était la suivante : la commission nationale de prévention des nuisances (CNPN) constatait les infractions et proposait des sanctions à l’ACNUSA, qui est seule détentrice du pouvoir de sanction. L’article L. 227-4 du code de l’aviation civile prévoit que « *durant la*

procédure suivie devant l'Autorité et la Commission, la personne concernée doit avoir connaissance de l'ensemble des éléments de son dossier ». En l'espèce, le Conseil d'État a censuré le défaut de transmission à la compagnie de la proposition de sanction émise par la CNPN. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, 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.

B.– LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION GÉNÉRÉE PAR LE TRANSPORT AÉRIEN SE RENFORCE

En préambule aux développements qui suivent, il faut rappeler que le transport aérien ne participe qu'à hauteur de 3 % aux émissions de CO₂.

1.– Le Grenelle de l'environnement comprend des mesures relatives au transport aérien

Le projet de loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, dispose, en son article 9, 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 »*.

Cela 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. »*

Cela passe également par une amélioration du système de navigation aérienne, afin *« d'abaisser la consommation de carburant et de dioxyde de carbone en réduisant la distance parcourue par les avions. 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. » Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, ces objectifs paraissent très ambitieux, voire peu réalistes.

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

2.- Le développement des biocarburants mérite d'être encouragé

Les bioéthanol dits de première génération connaissent d'ores et déjà un certain usage dans l'aéronautique. Ils sont 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.

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 lancés au sein du 7^{ème} programme cadre de recherche et développement européen.

Aux États-Unis, les autorités fédérales ont lancé un véritable plan en matière de carburants alternatifs destinés à l'aviation civile. Intitulé « Initiative carburant pour l'aviation civile » (*Civil aviation fuel initiative*), il comporte une feuille de route qui intègre les différentes options envisageables en matière de biocarburants ainsi que les échéances associées. Parallèlement, Boeing étudie la possibilité de produire du kérosène de synthèse à partir d'algues.

3.— L'échange de quotas d'émission doit être préféré à la taxation du kérosène

Votre Rapporteur spécial relève avec satisfaction que 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 à la taxation des carburants aéronautiques, actuellement exonérés.

L'article 24 de la convention de Chicago⁽¹⁾ et les recommandations de l'OACI posent 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. Selon la DGAC, la suppression de cette exonération se traduirait par une augmentation de 40 % des prélèvements opérés sur le secteur du transport aérien.

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

(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.

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. 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 7 octobre 2008 à 21 heures 30, votre commission des Finances examine les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables, et le budget annexe Contrôle et exploitation aériens, en commençant par l'exposé de votre Rapporteur spécial.

M. Jean-Louis Dumont. Pourriez-vous revenir sur l'inefficacité des mesures de sûreté, que vous dénoncez ?

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. J'ai fait faire des tests par des journalistes de l'émission *Capital* pour évaluer l'efficacité des dispositifs de sûreté dispendieux installés dans les aéroports, depuis les attentats du 11 septembre 2001 notamment. Or, il est apparu que ces dispositifs ne sont pas très fiables. Nous sommes victimes de la logique préventive américaine. Les États-Unis dépensent eux-mêmes quatre milliards de dollars pour la sûreté aéroportuaire.

M. Jean-Louis Dumont. Compte tenu de l'incident récent ayant impliqué l'avion du Premier ministre, qui a été près de croiser la route d'un appareil de tourisme, pourriez-vous nous préciser quel est le degré de risque pour deux avions d'entrer en collision ?

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Le risque est très faible car le contrôle aérien repose sur des mécanismes automatiques permettant d'éviter les collisions.

En matière de régulation du trafic, je souhaite attirer votre attention sur la question de l'occupation de l'espace aérien par les militaires pour leurs entraînements dans certaines zones, en particulier dans l'Est de la France où les corridors du trafic civil sont en conséquence rétrécis. Je pense qu'il faudrait amener les contrôleurs aériens militaires et civils à travailler de concert pour optimiser l'utilisation de l'espace dans ces zones.

La Commission adopte les crédits du budget annexe Contrôle et exploitation aériens.

Puis le 15 octobre 2008, la Commission adopte les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables, qui ont reçu un avis favorable des rapporteurs spéciaux : MM. Jacques Péliissard, Alain Cacheux, Charles de Courson et Hervé Mariton.

ANNEXE

Liste des auditions réalisées par votre Rapporteur spécial

– **DGAC** (direction générale de l'Aviation civile) : M. Patrick Gandil, directeur général de l'Aviation civile ; M. Marc Hamy, directeur des services de la navigation aérienne, et M. Francis Massé, secrétaire général

– **Météo France** : M. Pierre-Etienne Bisch, président-directeur général, et M. Serge Duval, secrétaire général

– **ACNUSA** (Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires) : Mme Patricia Lemoyne de Forges, présidente, et Mme Janine Le Floch Fournier, secrétaire générale

– **Aéroports de Paris** : M. Pierre Graff, président-directeur général, et Mme Stéphanie Arnoux, chargée des relations avec le Parlement

– **EADS** : M. Louis Gallois, président exécutif ; Mme Annick Perrimond du Breuil, directeur des relations institutionnelles EADS France, et Mme Ulrike Steinhorst, directeur de cabinet de M. Gallois

– **SAFRAN** : M. Jean-Paul Herteman, président du directoire, et M. Jean Besse, directeur des affaires institutionnelles

– **Dassault Aviation** : M. Charles Edelstenne, président-directeur général, et M. Bruno Giorgianni, directeur de cabinet

– **CRPN** (Caisse de retraite complémentaire du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile) : Mme Michèle Pairault-Meyzer, présidente, et M. Jacques Hoyer, vice-président

– **Cour des comptes** : M. Christian Descheemaeker, président de la 7^{ème} chambre ; MM. Bruno Brochier, Gilles-Pierre Levy, Alexis Rouque, magistrats, et M. Jean-Christophe Martin, rapporteur