



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 24

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME et MER :

TRANSPORTS AÉRIENS

Rapporteur spécial : M. CHARLES DE COURSON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.-L'ÉVOLUTION DES CREDITS TEMOIGNE DES INCERTITUDES PESANT SUR L'ÉCONOMIE DU TRANSPORT AERIEN.	11
A.- LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOUT 2001 DEVRA S'APPLIQUER A UN DOMAINE CARACTERISE PAR SON PERIMETRE INSTABLE ET SES IMPUTATIONS BUDGETAIRES MULTIPLES	11
1.- La grande instabilité du périmètre des crédits affectés au transport aérien et à la météorologie.	11
2.- Les nécessaires adaptations issues de la loi organique du 1 ^{er} août 2001.	13
B.- L'EXECUTION DES CREDITS DES EXERCICES PRECEDENTS REVELE UN NIVEAU DE CONSOMMATION MEDIOCRE.....	16
1.- L'exécution des crédits transport aérien du budget général.....	16
2.- L'exécution des crédits du budget annexe de l'aviation civile.	18
a) <i>Les recettes du BAAC.</i>	18
b) <i>Les dépenses du BAAC.</i>	18
3.- L'exécution des crédits du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien.	21
4.- L'exécution des crédits de Météo-France.	22
C.- LA CONSTRUCTION DU PROJET DE BUDGET POUR 2003 TRADUIT UNE VOLONTE POLITIQUE EQUILIBREE MAIS REPOSE SUR DES HYPOTHESES FRAGILES.....	23
1.- Les crédits du budget annexe de l'aviation civile sont fragilisés par l'incertitude des variables économiques.	24
a) <i>Les recettes du BAAC, globalement en hausse de 2,8 %, présentent de nombreux éléments d'incertitude.</i>	24
b) <i>Les dépenses présentent une situation contrastée</i>	25
2.- Le FIATA : une baisse des crédits d'intervention et une modification des critères d'affectation de la taxe d'aviation civile.	26
3.- La contribution du budget général en 2003 permet de poursuivre le financement des avances remboursables au secteur aéronautique civil.	28
4.- Les dotations à Météo-France s'inscrivent dans la continuité du soutien étatique au développement de la météorologie nationale.	29

II.- APRES LE 11 SEPTEMBRE : UNE ACTIVITE A SECURISER, UN SECTEUR A CONSOLIDER.	31
A.- SI L'IMPACT DES ATTENTATS A CERTES PERMIS UNE PRISE DE CONSCIENCE DE LA FAILLIBILITE DES SYSTEMES DE SECURISATION DU TRANSPORT AERIEN, IL SE TRADUIT AUSSI PAR UNE REACTION DEMESUREE ET UN COÛT FINANCIER EXPONENTIEL.	31
1.- Le 11 septembre, déclencheur et révélateur de la fragilité et des faiblesses du transport aérien.	34
a) <i>Un impact brutal sur le trafic mondial.</i>	34
b) <i>Des conséquences sans précédent sur le coût des assurances.</i>	35
c) <i>Des réactions rapides de la part des États.</i>	37
2.- La recherche de la sûreté absolue se traduit par une réaction excessive et une fuite en avant coûteuse.	38
a) <i>Un coût budgétaire et financier exponentiel.</i>	38
b) <i>Les résultats pour le moins contrastés du renforcement démesuré de la sûreté aéroportuaire.</i>	38
B.- CONSOLIDER L'ENSEMBLE DU SECTEUR : DES AEROPORTS ET COMPAGNIES AERIENNES A L'INDUSTRIE AERONAUTIQUE	40
1.- Les plateformes aéroportuaires européennes doivent perfectionner leur coordination et leurs performances.....	40
a) <i>Le paysage aéroportuaire européen est de plus en plus concurrentiel.</i>	40
b) <i>Améliorer les performances d'Aéroports de Paris et développer une démarche qualité.</i>	41
c) <i>L'impératif d'une bonne coordination au niveau international et notamment européen.</i>	44
2.- Les compagnies aériennes n'échapperont pas à des réorganisations de grande ampleur et à un renouvellement de leur positionnement stratégique.....	45
a) <i>La grande fragilisation des compagnies aériennes américaines face à une Europe qui résiste relativement mieux.</i>	45
b) <i>Les résultats et l'activité d'Air France rendent possible sa privatisation.</i>	46
c) <i>Un avenir très incertain pour Air Lib.</i>	49
d) <i>L'émergence des compagnies « low cost » doit s'effectuer dans le respect des règles de la concurrence et ne pas se heurter aux pratiques de gels des « slots ».</i>	50
e) <i>Le développement inéluctable des alliances.</i>	51
3.- L'industrie aéronautique doit être soutenue dans le cadre d'une vision stratégique de long terme et au niveau communautaire.....	54
a) <i>EADS et Airbus, à la pointe de l'industrie aéronautique mondiale.</i>	54
b) <i>Snecma, quatrième motoriste mondial.</i>	55
c) <i>L'insuffisance de l'effort de recherche et développement au niveau européen.</i>	56

III.- TRANSPORT AERIEN ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : A LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR EQUILIBRE ENVIRONNEMENTAL ET D'UN FINANCEMENT PLUS EQUITABLE.	59
A.- PROMOUVOIR UN CERTAIN EQUILIBRE DANS LA DESSERTE AERIENNE DU TERRITOIRE ET L'AMÉNAGEMENT AEROPORTUAIRE DU PAYS.	59
1.- Situation de la desserte aérienne en métropole et outre-mer.	59
a) <i>Activité et résultats des transporteurs régionaux français.</i>	59
b) <i>La situation des territoires et pays d'outre-mer.</i>	60
c) <i>La situation corse.</i>	61
2.- Les plateformes aéroportuaires françaises.	62
a) <i>Le débat sur le troisième aéroport parisien.</i>	62
b) <i>Les plateformes de province et d'outre-mer présentent des résultats contrastés.</i>	63
c) <i>Le transport aérien peut s'engager dans la voie de la décentralisation.</i>	64
B.- VALORISER LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE ET ADAPTER LES OUTILS BUDGETAIRES ET FISCAUX	65
1.- Mieux réglementer les nuisances et lutter contre le bruit.	65
2.- Rechercher un financement plus équitable.	65
a) <i>La concurrence du TGV met en lumière les handicaps du système.</i>	65
b) <i>Repenser l'architecture budgétaire et fiscale du transport aérien.</i>	66
EXAMEN EN COMMISSION	69
<i>Article 71 - Modification des tarifs de la taxe d'aéroport</i>	71

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui tient à remercier les services pour leur efficacité.

INTRODUCTION

Le projet de budget pour 2003 de l'aviation civile se présente aux parlementaires à la fois comme une opportunité pour juger l'action des administrations et des entreprises du secteur aérien et aéronautique, et comme une occasion de mesurer la volonté du Gouvernement d'agir sur une activité dont les enjeux et les modes de développement ont été assez largement redéfinis sous l'effet des évolutions récentes.

Alors que, depuis les tragiques événements de septembre 2001, le secteur du transport aérien est entré dans une période de crise aux conséquences multiples et encore mal évaluées, les enjeux du vote du budget 2003 apparaissent, au début de cette nouvelle législature, à la fois stimulants et responsabilisants.

Stimulants, parce que le secteur fait face à un double problème : un problème de conjoncture, initié mais également amplifié par la crise ouverte le 11 septembre, qui est loin d'être achevée, et un problème endémique pesant sur la demande de transport, en forte baisse sur tous les marchés.

Responsabilisants, parce que l'accompagnement des pouvoirs publics et la réaction à une telle crise détermine, pour une large part, les positions relatives des opérateurs français, et donc leur compétitivité et leur repositionnement sur le marché.

Or, les choix opérés jusqu'ici permettent-ils au secteur de disposer d'un environnement institutionnel et d'un cadre normatif optimal pour son développement ? De nombreux handicaps continuent de peser sur les entreprises et les empêchent de faire aboutir l'ensemble de leurs ambitions et de leurs projets. Ainsi, le précédent Rapporteur spécial M. Gilbert Gantier⁽¹⁾ soulignait, l'an passé encore, combien l'économie du transport aérien était handicapée par le poids d'une fiscalité très pénalisante pour l'ensemble des acteurs. De même, l'État ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion en profondeur sur l'utilité et le devenir de ses participations capitalistiques.

Pour autant, tant au niveau européen que mondial, la France se distingue par ses positionnements stratégiques et ses réussites manifestes, qu'il s'agisse de la qualité des infrastructures et du niveau des compétences industrielles, de la compétitivité de la construction aéronautique (à commencer par les succès d'Airbus) ou de la position stratégique d'Air France dans le monde. L'ensemble de ces atouts devraient ainsi lui permettre de faire émerger de nouvelles priorités, comme la promotion de l'aménagement du territoire ou la valorisation de la dimension environnementale.

⁽¹⁾ Doc AN n°3320-28 (Rapport spécial de M. Gilbert Gantier au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du plan), novembre 2001, pp.11-12.

LES PRINCIPALES TENDANCES DU BUDGET 2003

- Le **budget annexe de l'aviation civile** présente un total net de 1.502,50 millions d'euros en 2003 contre 1.439,00 millions d'euros en 2002 (+ 4,4 %). Les recettes sont globalement en hausse de 2,8 %, mais le produit de la taxe d'aviation civile affectée au budget annexe baisse de 3,8% à 223,98 millions d'euros, tandis que les redevances de navigation aérienne progressent de 6,7 % à 1.128,90 millions d'euros. Les dépenses de personnel, en hausse de 5,1 % à 792,31 millions d'euros, permettent de financer la création de 393 emplois, principalement dans la navigation aérienne.

- Le **Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien** s'inscrit en baisse de 21,5 % à 70,58 millions d'euros en 2003 contre 89,95 millions d'euros en 2002.

- Les crédits consacrés aux **programmes aéronautiques civils** s'élèvent à 263,69 millions d'euros en autorisations de programme (- 20 %) et à 300,68 millions d'euros en crédits de paiement (+ 12,7 %).

- Les crédits consacrés à la **météorologie** s'élèvent à 185,97 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 1,2 % par rapport à 2002.

I.-L'EVOLUTION DES CREDITS TEMOIGNE DES INCERTITUDES PESANT SUR L'ÉCONOMIE DU TRANSPORT AERIEN.

A.- LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 DEVRA S'APPLIQUER A UN DOMAINE CARACTERISE PAR SON PERIMETRE INSTABLE ET SES IMPUTATIONS BUDGETAIRES MULTIPLES

1.- La grande instabilité du périmètre des crédits affectés au transport aérien et à la météorologie.

Au moins trois supports budgétaires regroupent les crédits relatifs à l'action de l'État en matière de transport aérien civil et de météorologie :

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

– le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), compte d'affectation spéciale n°902-25 alimenté par une fraction définie annuellement de la taxe de l'aviation civile (assise sur le nombre de passagers, de tonnes de fret et de courrier embarqués) et assurant, d'une part, une compensation financière à des compagnies aériennes exploitant des dessertes déficitaires mais considérées par l'État comme importantes sur le plan de l'aménagement du territoire, d'autre part, supportant les dépenses des services de sécurité, incendie, sauvetage assurées directement par l'État, et enfin subventionnant les gestionnaires d'aéroports pour la sûreté, la prévention du péril aviaire et des contrôles environnementaux ;

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

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

Cette présentation des crédits a, du reste, beaucoup évolué au cours du temps et témoigne de la perfectibilité des supports budgétaires du transport aérien et de la météorologie.

À titre d'exemple, le FIATA a succédé au fonds de péréquation du transport aérien en application de l'article 75 de la loi de finances initiale pour 1999. À la compétence qui était celle du fonds de péréquation de compenser les pertes des

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

exploitants qui maintiennent des dessertes aériennes déficitaires présentant, pour l'État, un intérêt en matière d'aménagement du territoire, le nouveau FIATA ajoute des dépenses de sécurité et de sûreté mises en œuvre par l'État et les aéroports. À ces fins, le FIATA perçoit désormais une part de la nouvelle taxe d'aviation civile, créée par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 1999, qui a remplacé la taxe de péréquation des transports aériens et la taxe de sécurité et sûreté. Cette transformation s'est traduite en nomenclature par la création d'une nouvelle ligne de recettes et de trois chapitres de dépenses liés aux nouvelles compétences du Fonds en matière de sûreté et de sécurité, dépenses auparavant assurées par le BAAC avec le produit de l'ancienne taxe de sécurité et sûreté.

Un autre exemple de cette instabilité du support budgétaire concerne le rattachement des crédits « *Météorologie* » aux crédits du transport aérien. On rappellera que la loi de finances initiales pour 1999 a procédé à la fusion des sous-sections « *Transport aérien* » et « *Météorologie* », auparavant séparées et qui supportaient la subvention de fonctionnement au BAAC, des subventions de fonctionnement et d'investissement à l'établissement public Météo-France, ainsi que des investissements directs de l'État et des subventions d'investissement dans le domaine de la recherche-développement aéronautique. Cette opération de fusion a simplement consisté à regrouper l'inscription des dotations des deux sous-sections en une seule, sans transfert de crédits entre chapitres ni agrégation quelconque. Mais, en 2001, Transport aérien et Météorologie étaient à nouveau séparés.

Les sous-sections budgétaires « *Transports aériens* » et « *Météorologie* » ont désormais disparu et les crédits du budget général sont présentés au sein des sections concernées du budget de l'Équipement et des transports. En effet, une restructuration de la nomenclature budgétaire du ministère de l'équipement a eu pour effet, à compter du 1^{er} janvier 2001, de rattacher à la section commune les chapitres afférents à la participation de l'État au fonctionnement de l'établissement public Météo-France. En 2003, les crédits de la météorologie sont donc retracés à la section I « *Services communs* », au chapitre 36-20 pour la subvention de fonctionnement à Météo-France et au chapitre 63-21 pour la subvention d'investissement versée à cet établissement public. La section III « *Transports et sécurité routière* » supporte, quant à elle, les dépenses en capital consacrées aux programmes aéronautiques civils. Ces dépenses sont imputées sur deux chapitres : le chapitre 53-22 pour les dépenses d'études, essais et développement et le chapitre 63-20 pour les subventions d'investissement aux programmes aéronautiques civils. En effet, après la suppression à compter du 1^{er} janvier 2001 du chapitre 53-20 dont les crédits ont été intégrés dans un nouvel article 90 (intitulé « Études, recherches et matériel pour la sécurité des aéronefs ») du chapitre 53-22 (« Programmes aéronautiques civils »), la nomenclature budgétaire du ministère de l'Équipement a intégré la partie intéressant le transport aérien (ancienne section « *Transport aérien et météorologie* ») dans la section existante, modifiée et élargie.

Enfin, on rappellera que la loi de finances initiale pour 1999 a introduit une réforme assez complète touchant à la fois les missions de l'État financées par le BAAC et le FIATA et les missions aéroportuaires désormais partagées en missions financées au moyen de redevances pour services rendus et missions financées au moyen de taxes, taxe de l'aviation civile et taxe d'aéroport. Cette réforme était

directement issue d'une décision du Conseil d'État de 1998 ⁽³⁾ plaçant les services de sûreté ainsi que les services de sécurité, d'incendie et de sauvetage parmi les services ne pouvant être mis à la charge des usagers au moyen de redevances. Le Gouvernement s'étant d'ores et déjà conformé à la jurisprudence relative à ce qui est finançable sur le produit de redevances pour services rendus, le dispositif de financement de l'aviation civile tel qu'il ressort du projet de loi de finances pour 2003, est inchangé par rapport à ce qu'il était dans les trois lois de finances précédentes.

2.- Les nécessaires adaptations issues de la loi organique du 1^{er} août 2001.

La question du support budgétaire des crédits affectés au transport aérien et à la météorologie se fait d'autant plus centrale qu'une réflexion doit nécessairement être ouverte dans la perspective de l'abrogation totale de l'ordonnance de 1959 ⁽⁴⁾ au 1^{er} janvier 2006 et de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique ⁽⁵⁾. Cette réflexion porte sur l'avenir du budget annexe et le devenir de la présentation des crédits.

À compter de la loi de finances pour 2006, les nouvelles règles applicables aux budgets annexes entreront en vigueur. Il convient, tout d'abord, de souligner que, si les règles fixées par l'article 18 de la loi organique sont plus restrictives que celles résultant des articles 20, 21 et 22 de l'ordonnance de 1959, le nouveau texte maintient la possibilité de conserver certains des budgets annexes existants. En effet, la possibilité de recourir aux budgets annexes est restreinte aux seules opérations résultant des activités de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevance, réalisées, à titre principal, par des services de l'État dépourvus de la personnalité morale. Cette définition rend, par exemple, encore plus inadapté que par le passé le maintien du budget annexe des prestations sociales agricoles, que votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de dénoncer à de maintes reprises ⁽⁶⁾.

Au contraire, le budget annexe de l'aviation civile est peut-être le seul des budgets annexes existants à correspondre au plus près à la définition de la loi organique. En effet, le texte constitutif du BAAC ⁽⁷⁾, qui respecte les prescriptions de l'article 20 de l'ordonnance de 1959 ⁽⁸⁾, permet le regroupement des moyens financiers affectés à deux types de missions :

- celles qui, consistant à rendre des services à une catégorie particulière d'usagers, donnent lieu à « paiement de prix », même si elles constituent des services

(1) Conseil d'État . Syndicat des compagnies aériennes autonomes . 20 mai 1998

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

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

(4) Voir pour l'exemple le plus récent, Doc AN n°3320-42 (Rapport spécial de M. Charles de Courson au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de BAPSA pour 2002), novembre 2001, p.43.

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

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

publics, tels les services de la navigation aérienne fournis aux compagnies aériennes ;

- celles qui, effectuées essentiellement dans l'intérêt général, relèvent du pouvoir régalién de l'État et dont le financement ne peut faire l'objet de redevances, et celles qui, pouvant en principe faire l'objet du paiement d'un prix, ne le font pas en réalité pour des raisons d'opportunité⁽⁹⁾ et sont donc financées par d'autres ressources.

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

Ainsi, le BAAC correspond au plus près à la définition de la nouvelle loi organique, étant entendu que la seule incertitude pourrait provenir de la formulation de l'article 18 de la loi organique, selon laquelle un budget annexe retrace des opérations « donnant lieu au paiement de redevances ». Or, le BAAC est actuellement financé à la fois par des redevances et par une taxe (la taxe d'aviation civile). Les trois redevances actuelles (redevance de route, redevance pour services terminaux de la circulation aérienne en métropole, redevance pour services terminaux de la circulation aérienne en outre-mer) représentent, en 2003, 73,6 % des recettes d'exploitation du BAAC, alors que la fraction de la taxe d'aviation civile affectée au BAAC n'en constitue que 16,2 %. Le produit de la taxe d'aviation civile est partagé entre le budget annexe et le FIATA, la partie affectée au budget annexe étant destinée à compléter (ou à fortement réduire) la subvention budgétaire nécessaire à l'équilibre du budget annexe. Toutefois, compte tenu de l'absence d'affectation des recettes au sein même du budget annexe, les opérations retracées par celui-ci peuvent *a priori* être considérées comme donnant globalement lieu au paiement de redevances, même si leur financement est également assuré par le produit d'une imposition affectée.

Dans ces conditions, il apparaît possible de conserver le BAAC dans une formulation proche de celle actuellement prévue, à moins d'interpréter la rédaction de l'article 18 de la loi organique de manière très littérale, supposant que les redevances doivent, individuellement, être affectées à des opérations spécifiées, lesquelles seraient les seules à pouvoir être inscrites dans le budget annexe. Mais cette interprétation condamnerait alors, sans doute, tous les budgets annexes existants. Une telle affectation interne au sein d'un budget annexe serait possible en application de l'article 16 de la loi organique, qui autorise les procédures comptables particulières au sein d'un budget annexe, combiné avec les paragraphes I et III de l'article 17 qui prévoient que la nouvelle procédure d'attribution de crédit peut concerner la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de

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

l'État, et donc les redevances de l'aviation civile. Une telle évolution n'irait cependant sans doute pas dans le sens de la simplification administrative.

Toutefois, on ne peut se désintéresser de la piste, parfois évoquée, du remplacement du budget annexe par une structure du type établissement public ou agence de l'aviation civile ou de la navigation aérienne, à condition de veiller aux conditions du maintien d'un contrôle étatique véritable et aux statuts des personnels, dans le cadre d'une telle évolution structurelle. Si ce débat relève d'un chantier qu'il est encore trop précoce d'ouvrir, votre Rapporteur spécial entend, à ce stade, rappeler que l'architecture du BAAC reste conforme aux prescriptions de la nouvelle loi organique.

Pour autant, dans la perspective de la mise en conformité du BAAC avec les nouvelles dispositions de la loi organique, une réflexion sur la définition d'un cadre d'analyse renouvelé pour l'examen des crédits des transports aériens devrait être mise en place, en associant le plus possible les parlementaires. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, des réflexions internes sont en cours à la direction générale de l'aviation civile et des groupes de travail ont été mis en place au sein du ministère dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001. Toutefois, aucune modification n'est envisagée dès la loi de finances pour 2003 en ce qui concerne l'aviation civile.

À première vue, **la nomenclature actuelle paraît pertinente dans la perspective de la présentation en programmes** auxquels seront associés des objectifs et des indicateurs. S'agissant des indicateurs et des résultats, le ministère a précisé à votre Rapporteur spécial que des travaux importants avaient été réalisés lors de la définition en 1998 des agrégats budgétaires et que ces éléments serviront de base aux travaux actuels. En particulier, les composantes de l'agrégat 11 « *Aviation civile* », détaillé dans l'annexe *Services votés / Mesures nouvelles*, pourraient préfigurer la construction renouvelée du budget.

B.- L'EXECUTION DES CREDITS DES EXERCICES PRECEDENTS REVELE UN NIVEAU DE CONSOMMATION MEDIOCRE.

1.- L'exécution des crédits transport aérien du budget général.

En 2001, trois chapitres nettement distincts étaient ouverts sur le budget général :

CRÉDITS DE PAIEMENTS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2001
(en millions d'euros)

Chapitre 36-25	Subventions au budget annexe de l'aviation civile	18,52
Chapitre 53-22	Programmes aéronautiques civils – Études, essais et développement	239,34
chapitre 63-20	Subventions d'investissement aux programmes aéronautiques civils	3,05

Source : ministère du Budget.

On soulignera que des crédits complémentaires, ouverts par la loi de finances rectificative pour 2001⁽¹⁰⁾ sont venus abonder le chapitre 36-25 à hauteur de 30,49 millions d'euros (200 millions de francs) au titre des mesures d'aide exceptionnelles qu'il est apparu nécessaire de prendre en faveur des compagnies aériennes à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

EXECUTION DE L'EXERCICE 2001
(crédits de paiement)

(en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale	Annulation	Total dotations	Ordonnancés	Paiements	Taux de consommation (en %)
36-25	18,52	30,49	49,01	49,01	49,01	100
53-22	239,34	- 29,88	360,35	159,98	159,72	44,32
63-20	3,05	- 0,61	3,28	3,19	3,19	97,21

Source : ministère du Budget / Contrôle financier central

Le chapitre 53-22 (Programmes aéronautiques civiles – Études, essais et développement) fait l'objet d'une sous-consommation quasi chronique, avec par exemple un taux de consommation de moins de 45 % en 2001.

On constate qu'environ 1,5 millions d'euros (1.488.830 €) ont été reportés, sur l'exercice budgétaire 2001, à l'article 90 (études, recherches et matériel pour la sécurité des aéronefs) du chapitre 53-22 et l'ont également été, sur ce même article et pour le même montant, sur l'exercice 2002 (arrêté au 31 août 2002). D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, ce report s'explique, d'une part, par 1,063 millions d'euros de « reports obligés »⁽¹¹⁾ et, d'autre part, par l'avis défavorable de la Commission spécialisée des marchés⁽¹²⁾ (CSM) sur un appel d'offre sur performances composé de six lots de marchés d'études.

(1) Loi n°2001-1276 du 28 décembre 2001 et décret de répartition n°2001-1281 du 28 décembre 2001.

(2) Conformément à la lettre de la secrétaire d'État au budget du 11 mai 2001 qui a fixé les termes du contrat de gestion sur l'exécution du budget 2001 et la note 0801 DPAC du 9 juillet 2001 proposant une répartition de la contrainte entre les différents articles du chapitre 53-22.

(3) Avis en date du 28 novembre 2001.

S'agissant du budget 2002, les dotations votées se sont élevées à 329,442 millions d'euros en autorisations de programmes et à 266,786 millions d'euros en crédits de paiements. À ce jour, aucune mesure d'annulation n'a été décidée. Cependant, une régulation dite « républicaine », mise en place le 25 février 2002, a limité le niveau des autorisations de programmes pouvant être affectées avant le 31 juillet 2002 à 36,894 millions d'euros sur la ligne « recherche amont », 33,882 millions d'euros sur la ligne « équipements de bord » et 9,4 millions d'euros sur la ligne « avions de transport » hors programme Airbus A380. Le tableau ci-dessous retrace cette exécution des crédits du budget 2002 par article (au 1^{er} juillet 2002).

PROGRAMMES AERONAUTIQUES CIVILS - ETUDES, ESSAIS ET DEVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

	Crédits votés en 2002 (loi de finances initiale)		Autorisations de programmes affectées au 1 ^{er} juillet 2002	Situation en crédits de paiements au 1 ^{er} juillet 2002	
	AP	CP		Affectées	Délégues
Chapitre 53-22 Programmes aéronautiques civils Études et développement Articles 12, 13 et 14 – Recherche amont					
	53,357	31,252	36,894	77,493	73,484
Article 21 - Hélicoptère EC 165	0	0	0	1,982	1,982
Article 36 – Moteurs	32,472	20,581	0	0	0
Article 60 - Équipements de bord	40,247	22,867	33,882	15,776	8,136
Article 81 - Avions de transport	177,754	166,779	264,600	240,038	240,038
Article 84 - Autres aéronefs	21,343	21,648	0	0,153	0,105
Article 90 – Études, recherches et matériel pour la sécurité des aéronefs	1,220	0,610	0,686	0	0,221
Total	326,393	263,737	336,062	335,442	323,966
Chapitre 63-20 Subventions d'investissements aux programmes aéronautiques civils	AP	CP	AUTORISATIONS DE PROGRAMMES AFFECTEES	CREDITS DE PAIEMENTS CONSOMMES	
Article 21 - Soufflerie ETW	0,457	0,457	0,194	0,194	
Article 22 - Subventions à divers organismes	2,592	2,592	0,114	0,114	
	3,049	3,049	0,308	0,308	
TOTAL GENERAL	329,442	266,786	336,370	324,274	

Les prévisions de consommation des crédits de paiements en 2002 laissaient prévoir un déficit de dotation de l'ordre de 67 millions d'euros principalement sur la ligne « recherche amont » et dans une moindre mesure, sur la ligne « équipements de bord » ; la loi de finances rectificative⁽¹³⁾ votée cet été a pris

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

en compte cette situation et a complété la dotation du chapitre 53-22 à hauteur de 66,6 millions d'euros en crédits de paiements.

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

a) Les recettes du BAAC.

Les recettes du BAAC en 2001 sont retracées dans le tableau suivant :

RECETTES DU BAAC	
(Première section)	
<i>(en millions d'euros)</i>	
Redevance route	749,09
Redevance services terminaux	187,41
Autres prestations de service	8,09
Vente de marchandises	1,31
Recettes sur cessions	0,09
Autres recettes d'exploitation	6,37
Taxe de l'aviation civile	223,06
Subvention d'exploitation	49,06
Produits financiers	1,17
Produits exceptionnels	64,60
Reprises sur provisions	57,07
Total	1347,29

Source : ministère du Budget, DGCP.

On relèvera notamment que, malgré l'effet de la catastrophe du 11 septembre, la taxe de l'aviation civile encaissée au titre de l'exercice 2001 s'élève à plus de 223 millions d'euros, contre 220,13 millions d'euros en 2000.

On signalera, par ailleurs, que des procédures de rattachement de fonds de concours devraient intervenir au titre de la participation aux projets aéronautiques européens, à hauteur de 2.068.700 euros en 2002 et 6.284.480 euros en 2003.

b) Les dépenses du BAAC.

L'exécution des dépenses du BAAC est retracée dans les tableaux ci-contre :

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

(en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale	Total Dotations (1)	Total paiements	% paiements/dotations
60-00 – Achats et services	110,22	126,14	110,59	87,67
60-03 – Variation des stocks	0,00	0,00	0,00	0,00
61-01 – Dépenses d'informatique	13,33	15,99	12,42	77,69
63-00 – Impôts et taxes	4,76	5,17	4,57	88,36
65-01 – Prestations des organismes extérieurs	183,90	183,90	181,60	98,75
65-03 – Subventions diverses	2,04	32,53	30,33	93,23
65-04 – Autres charges de gestion	5,46	5,46	4,36	79,75
66-00 – Charges financières	25,92	40,60	29,74	73,25
66-01 – Pertes de change	0,00	0,00	0,02	-
67-00 – Charges exceptionnelles	0,00	0,00	0,00	0,00
68-01 – Dotations aux amortissements	225,92	225,92	225,92	100,00
68-02 – Dotations aux provisions	2,82	2,82	17,46	-
69-00 – Virement à la 2 ^e section	0,00	0,05	0,05	100,00
Total	574,37	638,58	617,05	96,63

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

DEPENSES DE PERSONNEL

(en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale	Total Dotations (1)	Total paiements	% Consommation paiements/dotations
64-03 – Rémunérations des personnels	300,14	299,15	295,76	98,87
64-04 – Rémunérations des personnels ouvriers	31,19	30,43	28,90	94,96
64-05 – Vacataires	2,33	2,56	2,36	92,09
64-06 – Primes et indemnités	219,31	220,84	217,07	98,29
64-07 – Cotisations sociales	40,49	40,49	41,37	101,99 (2)
64-08 – Prestations sociales et familiales	7,77	7,77	6,43	82,71
64-09 – Prestations au titre des œuvres sociales	6,07	6,07	5,34	87,97
64-10 – Revalorisation des rémunérations publiques	-	-	-	-
64-11 – Fonds spécial des ouvriers de l'État	7,39	7,39	7,39	100,00
64-12 – Charges de pensions	80,46	80,46	80,49	100,00
67-01 – Frais judiciaires	3,05	3,05	2,00	65,45
Total	698,20	698,21	687,11	98,41

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

(2) non significatif – crédit évaluatif

DEPENSES D'INVESTISSEMENT

(en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale	Total Dotations (1)	Total paiements	% Consommation paiements/dotations
81-00 – Amortissement	90,24	90,24	44,50	49,31
82-01 – Équipement	227,76	336,33 (1)	214,51	63,78
82-02 – Subventions d'investissement	1,14	2,94 (1)	0,13	4,42

(1) compte tenu des reports de crédits.

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

S'agissant des dépenses du BAAC en 2001, on relèvera, en particulier, que la loi de finances rectificative de fin d'année a permis l'ouverture de crédits d'un montant de 30,49 millions d'euros⁽¹⁴⁾, répartis sur le chapitre 65-03 afin de compenser les pertes d'exploitation enregistrées par les compagnies aériennes françaises et liées à la fermeture de certaines parties de l'espace aérien à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

Au demeurant, votre Rapporteur spécial a porté sa vigilance sur la question des reports sur le BAAC, lequel s'avère incapable d'utiliser pleinement la croissance de ses ressources au service des politiques publiques justifiant son existence. Le taux de report a atteint 269,1 % en 2000. En 2001, deux arrêtés⁽¹⁵⁾ ont reporté les crédits disponibles à la fin de la gestion 2000 pour des montants considérables. Le premier arrêté a reporté un total de 33,53 millions d'euros (219.964.854 francs) de crédits de paiement disponibles sur les chapitres de fonctionnement (dont 14,68 millions sur le chapitre 66-00). Le second arrêté a reporté près de 106 millions d'euros (694.485.329 francs) de crédits de paiement disponibles sur les chapitres d'équipement (dont plus de 104 millions d'euros sur le chapitre 82-01).

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, plusieurs éléments expliquent le niveau de ces reports. S'agissant des charges financières (chapitre 66-00), les emprunts du BAAC sont assis sur des taux d'intérêt à court terme, politique qui s'est avérée favorable aux finances du BAAC sur les dix dernières années. Or, ces taux ont fortement baissé en 1999 et en 2000 d'où l'effet de levier à la baisse sur la consommation des crédits (1 % de baisse sur un taux à 5 % = - 20 % de consommation de crédits). De plus, l'emprunt 2000 n'ayant pas été levé, les économies de charges financières correspondantes se sont traduites là aussi par une moindre consommation de crédits en 2000 et 2001. Face à la dépendance importante de cette ligne par rapport aux fluctuations des taux d'intérêt (inéluçtables et difficilement prévisibles finement), il a été décidé de résorber progressivement en 3 ans les reports (14,7 millions d'euros à la fin 2000 et 10,9 millions fin 2001) tout en diminuant concomitamment les crédits ouverts en loi de finances initiale (29 millions d'euros en 2000, 25,9 millions en 2001 pour arriver à 23 millions en 2003), ce afin d'être en mesure de parer à une remontée éventuelle des taux.

D'autre part, le mécanisme financier du BAAC (dépenses financées sur ressources propres) a conduit à ce que la non levée de l'emprunt 2000, en raison d'une part, d'un niveau élevé des recettes cette année-là (du fait de la forte croissance du trafic), d'autre part pour cause de prévisions de crédits sans emploi à fin 2000, a abouti depuis 2001 à un manque chronique de financement des reports correspondants, manque chronique accentué par le retournement de la conjoncture économique. En effet, c'est l'économie de charges financières, qui auraient été engendrées par la levée de l'emprunt en vue de son utilisation ultérieure (au moment de la consommation effective des crédits reportés), qui a été privilégiée par rapport à un financement par emprunt sûr et immédiat (mais inutile et coûteux à court terme)

(1) Décret n°2001-1281 du 28 décembre 2001.

(2) Arrêtés en date du 5 avril 2001 (J.O. du 12 avril 2001).

de ces reports. Cette recherche de gestion optimale de la trésorerie du budget annexe en 2000 induit donc un manque de financement, non compensé en 2001 et 2002 par des rentrées de recettes (redevances ou taxes) supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale et place le BAAC devant l'impossibilité de diminuer son niveau de reports en l'obligeant à mettre en place des mesures de régulation interne visant à limiter ses dépenses au niveau constaté de ses recettes, soit à un niveau inférieur ou égal aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Par ailleurs, la diminution de crédits ouverts en loi de finances initiale constituerait une fausse solution au problème du financement des reports : en effet, cette baisse de crédits entraînerait automatiquement et consécutivement une baisse des recettes à due concurrence, le budget annexe étant obligatoirement voté en équilibre de financement.

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

Les événements du 11 septembre 2001 n'ont pas eu de répercussion immédiate sur le FIATA en 2001. Toutes les autorisations de programme ont été engagées, mais l'objectif de résorber les reports en crédits de paiement n'a pas été atteint. La consommation des crédits en 2001 a néanmoins permis d'opérer une diminution sensible des reports qui de 34,22 millions d'euros fin 2000 sont passés à 20,69 millions d'euros fin 2001.

Par contre, en 2002, les événements du 11 septembre 2001 ont conduit à augmenter significativement les crédits du FIATA, le financement étant assuré par un relèvement des tarifs de la taxe d'aviation civile et une augmentation de la part affectée au FIATA qui est passée de 16,4 % en 2001 à 27,87 % en 2002. Le premier semestre 2002 a été marqué par la mise en œuvre du programme relatif à la sûreté et les ressources nécessaires à l'accélération des dépenses de ce domaine ont été dégagées par une répartition des encaissements plus favorable au domaine aéroportuaire du FIATA, les répartitions des produits de la taxe d'aviation civile affectées au FIATA devant néanmoins permettre d'alimenter les crédits destinés aux entreprises de transport aérien dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Au surplus – et cela illustre, une nouvelle fois, les rapports complexes qu'entretiennent les différents documents budgétaires d'imputation des crédits du transport aérien –, certaines dépenses directes de l'État relevant du FIATA ne peuvent être assurées que par des services déconcentrés. Or, ces services ne sont pas ordonnateurs du FIATA. C'est pourquoi, afin de permettre à ces derniers de continuer à traiter ces dépenses, via le réseau des ordonnateurs secondaires et ordonnateurs secondaires délégués du BAAC, une convention cadre a été signée entre le BAAC et le FIATA. Les crédits correspondants sont mis annuellement à la disposition du BAAC par le FIATA par le biais de rétablissements de crédits en fonctionnement et en investissement. Pour l'année 2001, ces rétablissements se sont élevés à 5,8 millions d'euros.

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

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

Comme le souligne le contrôleur financier central dans son rapport annuel de gestion 2001, l'exécution des opérations budgétaires s'est effectuée dans des conditions satisfaisantes. Les dépenses de personnel se sont révélées conformes aux prévisions des services et proches des valeurs retenues au budget primitif. L'exécution financière du budget de Météo-France en 2001 est retracée dans les tableaux ci-après :

FONCTIONNEMENT (1^{ère} section)

(en millions d'euros)

Dépenses		Recettes	
Rémunérations, traitements et charges sociales	171,38	Ventes de marchandises, produits fabriqués, prestations de services	39,82
Achats	9,20	Subventions d'exploitation (tutelle)	179,61
Impôts et taxes	11,41	Autres subventions et concours	0,98
Autres charges externes	80,93	Autres produits d'exploitation dont redevances aéronautiques	70,84
Charges financières	6,46	Produits exceptionnels	4,25
Charges exceptionnelles	0,57	Produits financiers	0,17
Dotations aux amortissements	19,41	Transfert de charges exceptionnelles	0
<i>Excédent de la 1^{ère} section</i>	+ 2,77		
Total	295,68	Total	295,68

OPÉRATIONS EN CAPITAL (2^{ème} section)

(en millions d'euros)

Dépenses		Recettes	
Subventions d'investissement inscrites au compte de résultat	3,22	Subventions d'investissement	7,09
Immobilisations incorporelles	1,12	Produits sur annulation de mandats	0,02
Immobilisations corporelles	26,51	Autofinancement	19,37
Immobilisations en cours	0	Autres immobilisations financières	N.S.
		<i>Déficit de la 2^{ème} section</i>	4,37
Total	30,85	Total	30,85

Source : Rapport du contrôleur financier.

On soulignera, du reste, qu'en vertu d'une convention cadre et de protocoles financiers annuels, Météo-France (établissement public administratif)

rembourse, par la procédure du rétablissement de crédits dans les écritures du budget annexe de l'aviation civile, les dépenses effectuées par le BAAC au titre de la paie et du paiement de certaines prestations sociales des personnels des corps communs à l'aviation civile et à la météorologie, pour les agents affectés dans l'établissement public. Ces rétablissements de crédits se sont élevés en 2001 à 242.111 euros.

C.- LA CONSTRUCTION DU PROJET DE BUDGET POUR 2003 TRADUIT UNE VOLONTE POLITIQUE EQUILIBREE MAIS REPOSE SUR DES HYPOTHESES FRAGILES.

D'emblée, votre Rapporteur spécial souligne que les hypothèses économiques ayant servi de fondement au calcul des recettes paraissent entachées d'un certain nombre d'incertitudes, alors que les priorités de dépenses retenues devraient être réévaluées.

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

Le projet de budget 2003 est essentiellement caractérisé par la faiblesse des recettes affectées, due à une relative stagnation de l'activité aéronautique sur la période 2001-2003 et aux difficultés du secteur économique qui finance le BAAC et le FIATA. Par ailleurs, les mesures exceptionnelles inscrites en 2002 en matière de sûreté (FIATA) et d'aide aux compagnies aériennes (compensation de la fermeture de l'espace américain, inscrite au BAAC) sont en voie d'achèvement cette année.

Le budget annexe se fixe comme objectifs l'adaptation du service à l'évolution d'un secteur aérien où l'économie des transporteurs est fragilisée, l'amélioration de la prise en compte des nuisances sonores et l'assurance d'un haut niveau de sécurité, de sûreté et de fluidité du trafic aérien.

Pour atteindre ces objectifs qui reposent sur un ensemble d'infrastructures techniques en évolution constante, le BAAC fournit les moyens financiers et humains lui permettant d'assurer, en conditions opérationnelles optimales, la qualité du service rendu.

Malgré le ralentissement de la croissance du trafic constaté en 2001 et qui s'est poursuivi durant le premier semestre 2002 (- 4,8 % en nombre de mouvements et - 6,1 % en nombre de passagers), les moyens humains et matériels à mettre en place pour assurer la fluidité et la sécurité du trafic sont maintenus.

Le tableau ci-après présente les crédits du budget annexe pour 2003 et leur évolution par rapport à 2002 :

BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE POUR 2003

(en millions d'euros)

EXPLOITATION							
CHARGES				PRODUITS			
Intitulé	Loi de finances initiale pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Évolution 2003/2002 (en %)	Intitulé	Loi de finances initiale pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Évolution 2003/2002 (en %)
Achats et services	113,2	112,4	- 0,7	Redevance de route	850,5	911,4	7,2
Services extérieurs	14,8	14,8	0,0	Redevances pour services terminaux en métropole	188,9	198,2	4,9
Impôts et taxes	5,2	5,5	5,8	Redevances pour services terminaux en outre-mer	19	19,2	0,8
Charges de personnel	753,9	792,3	5,1	Taxe de l'aviation civile	232,8	223,9	- 3,8
Autres charges de gestion courante	227,2	210,6	- 7,3	Autres produits	11,7	15,6	34,4
Charges financières	28,4	23,0	- 18,2	Produits financiers	1,1	1,1	0,0
Charges exceptionnelles	3,0	40,8	N.S.	Reprises sur provisions	25,9	6,7	- 74,0
Dotations aux amortissements et aux provisions	184,1	176,8	- 4				
Total brut	1.329,9	1.376,3	3,5	Total brut	1.329,9	1.376,3	3,5
OPÉRATIONS EN CAPITAL							
Amortissement financier	91,4	91	- 0,5	Autofinancement	177,4	159,8	- 9,9
Investissements	195,1	195	- 0,2	Produit brut des emprunts	109,1	126,2	15,6
Total brut	286,5	286,0	- 0,2	Total brut	286,5	286,0	- 0,2
A déduire :				A déduire :			
Dotations aux amortissements	- 177,3	- 159,8		Autofinancement	- 177,3	- 159,8	
Total net	1.439,0	1.502,5	4,4		1.439,0	1.502,5	4,4

a) Les recettes du BAAC, globalement en hausse de 2,8 %, présentent de nombreux éléments d'incertitude.

Le produit de la taxe de l'aviation civile affectée baisse de 3,8%. Il doit permettre de financer les dépenses, non couvertes par les redevances, qui ont pour objet d'assurer la sécurité du transport aérien et de participer en particulier au développement des infrastructures aéroportuaires. Si les tarifs unitaires de la taxe sont maintenus à leurs niveaux de 2002, la diminution du produit attendu de la taxe affectée au BAAC (223,98 millions d'euros) tient compte des baisses du trafic 2001 et 2002. Toutefois, ce produit paraît mal évalué. En effet, l'estimation des recettes inscrite en loi de finances initiale pour 2002 demeure de 232,8 millions d'euros, alors que les estimations actuelles tablent sur une recette de d'environ 205 millions d'euros, voire moins.

Au contraire, les redevances de navigation aérienne progressent de 6,7%. Le produit attendu s'établit à 1.128,90 millions d'euros, en hausse de 6,7 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2002 de 1.058,45 millions d'euros. Mais là encore, une incertitude pèse sur les choix qui seront opérés, dans la mesure où les taux définitifs de ces redevances ne seront fixés que fin octobre 2002, en fonction de l'évolution prévisible des unités de services 2002 et estimées pour 2003. Il est aujourd'hui possible de déterminer seulement des taux prévisionnels d'augmentation de ces redevances, lesquelles sont actuellement débattues au sein d'Eurocontrol, certains pays européens s'orientant vers des augmentations de + 10 %, voire + 20 % par rapport à 2002.

Quant à l'autofinancement et aux emprunts, ils diminuent globalement de 0,2%. L'autofinancement, censé couvrir les remboursements d'emprunts, la totalité des investissements du secteur régalién du BAAC et une partie des investissements du secteur « redevances », s'établit à 159,83 millions d'euros, soit une baisse de 9,9 % par rapport à 2002. Le montant brut de l'emprunt 2003 est en progression à hauteur de 126,17 millions d'euros, soit une hausse de 15,6 %. Le remboursement des emprunts souscrits antérieurement décroît de 0,5 % à 91 millions d'euros, ce qui conduit à un endettement net de + 35,2 millions d'euros en 2003.

b) Les dépenses présentent une situation contrastée

À périmètre constant (hors mesures exceptionnelles d'aides inscrites en 2002), les moyens consacrés au fonctionnement des services baissent légèrement (- 0,8 %) à 129,4 millions d'euros (contre 130,5 millions d'euros en 2002).

Les dépenses de personnel (792,31 millions d'euros) évoluent globalement de + 5,1%. Il faut cependant s'interroger sur le contenu de cette hausse. En effet, outre une augmentation de +2,4 % au titre des mesures acquises, cette augmentation se décompose schématiquement en +1,6 % de créations d'emplois, +1,1 % de primes et +1 % au titre du glissement vieillesse technicité. L'inscription de 36,211 millions d'euros en mesures nouvelles comprend donc, d'une part, les charges résultant de l'application d'un protocole d'accord signé avec les organisations syndicales le 7 décembre 2000 (33 % du total des mesures nouvelles pour les créations d'emplois et 25 % pour des mesures catégorielles, pour l'essentiel des revalorisations de primes) et, d'autre part, des mesures diverses.

Outre la mise en application de mesures générales de lutte contre la précarité de l'emploi (99 emplois), les 393 créations d'emplois, qui portent principalement sur la navigation aérienne, procèdent essentiellement de l'application du protocole de décembre 2000. Au demeurant, quasiment aucune création d'emplois ne résulte de l'application des accords sur la réduction du temps de travail, sauf peut-être s'agissant des emplois administratifs. Au vu du contexte actuel des transports aériens, une pause devrait peut-être s'imposer en ce domaine.

S'agissant des dépenses d'équipement, le montant des crédits d'investissement demandés sur le BAAC s'établit à 210 millions d'euros en

autorisations de programmes (en augmentation de 7,7 % par rapport à 2002) et reste quasiment stable à 195 millions d'euros en crédits de paiements.

2.- Le FIATA : une baisse des crédits d'intervention et une modification des critères d'affectation de la taxe d'aviation civile.

Le budget 2002 a été marqué par un accroissement sensible des crédits de fonctionnement et d'investissement ouverts en matière de sûreté, avec notamment une enveloppe exceptionnelle de 25,46 millions d'euros (répartis pour 79,6 % en subventions aux aéroports et 20,4 % en dépenses directes d'investissement de l'État) et l'achèvement du plan pluriannuel de sûreté. Le budget 2003 s'inscrit logiquement en baisse (- 21,5 %) par rapport à 2002. Cette baisse est imputée en particulier sur le chapitre 7 (dépenses en capital) regroupant les dépenses directes de l'État en matière de sûreté, dont les crédits baissent de 19 millions d'euros par rapport à 2002 (- 76 %) pour s'établir à 6 millions d'euros (contre plus de 25 millions en 2002).

(en millions d'euros)

INTITULÉ	LFI 2002	PLF 2003
DÉPENSES		
Première section : Exploitation		
Chapitre 01 : Subventions aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire	15,25	16,00
Chapitre 05 : Dépenses directes de l'État en matière de sûreté, de SSLIA et du péril aviaire	8,08	8,08
Chapitre 06 : Subventions aux gestionnaires d'aérodromes relatives au SSLIA et au péril aviaire ou en matière de sûreté	35,52	33,50
TOTAL Exploitation	58,85	57,58
Deuxième section : Capital		
Chapitre 07 :		
Dépenses directes de l'État relatives au SSLIA, au péril aviaire	6,10	7,00
Dépenses directes de l'État en matière de sûreté	25,00	6,00
TOTAL Capital	31,10	13,00
TOTAL NET	89,95	70,58
RECETTES		
Ligne 01 : Taxe de péréquation des transports aériens restant à encaisser	-	-
Ligne 02 : Part de la taxe de l'aviation civile affectée au FIATA	89,95	70,58
Ligne 03 : Recettes diverses ou accidentelles	-	-
TOTAL Recettes	89,95	70,58
TOTAL NET	89,95	70,58

Depuis le 1er janvier 1999, le produit de la taxe de l'aviation civile est affecté pour partie au BAAC et pour l'autre partie à ce compte d'affectation spéciale, dont il constitue désormais la seule ressource. En 2003, le gouvernement propose d'affecter au FIATA 23,96 % du produit de cette taxe⁽¹⁶⁾, soit un total de 70,58 millions d'euros.

Du côté des dépenses, les dotations prévues sont en diminution, tant en fonctionnement (- 2,2 %) qu'en investissement (- 58,2 %). Ainsi, les dépenses de fonctionnement dans le domaine des aéroports sont évaluées à 41,58 millions d'euros (contre 43,6 millions d'euros en 2002, soit une baisse de 5,7 %), qui s'explique par la diminution du montant des subventions aux gestionnaires d'aérodromes en matière de SSLIA et de sûreté, au titre de la péréquation nationale et en complément du financement assuré au moyen de la taxe d'aéroport. L'évolution à la baisse de ce poste résulte principalement de la non reconduction en 2003 des coûts d'acquisition des matériels de contrôle des bagages de soute et des mesures de fouille.

Par contre, la dotation correspondant aux subventions attribuées aux entreprises de transport aérien au titre de l'aménagement du territoire progresse de 5 % à 16 millions d'euros, montant qui intègre la poursuite des interventions pour les liaisons aériennes et prend aussi en compte de nouvelles dessertes.

S'agissant de l'équipement, le montant des dépenses directes de l'État en matière d'investissement sur le FIATA s'établit à 13 millions d'euros (en baisse de 58,2%). Au titre de la sûreté (6 millions d'euros), les priorités affichées sont notamment les investissements permettant d'assurer le maintien d'un stock minimal de matériels de contrôle des bagages en soute, le remboursement à diverses administrations des coûts d'investissement sur les aéroports, l'acquisition de matériels pour le contrôle à la zone protégée des aéroports, ou encore les investissements pour conduire des actions de recherche et développement du domaine sûreté. Au titre du SSLIA (7 millions d'euros), le budget se concentre notamment sur l'acquisition de véhicules par la DGAC en vue de leur mise en place sur les plates-formes.

La baisse sensible des dépenses directes de l'État en investissement pour 2003 s'explique essentiellement par l'accélération du programme d'acquisition des matériels de sûreté entreprise dès 2002 et par la prise en charge, à partir de 2003, de ces acquisitions par les gestionnaires d'aérodromes.

⁽¹⁶⁾ Voir la présentation du régime de la taxe d'aviation civile et le commentaire de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, sur l'article 27 du projet de loi de finances pour 2003 (Doc. AN n° 256, tome II, p. 305).

3.- La contribution du budget général en 2003 permet de poursuivre le financement des avances remboursables au secteur aéronautique civil.

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

AUTORISATIONS DE PROGRAMME ET CREDITS DE PAIEMENT DEMANDÉS EN 2003 (dépenses en capital du budget général)

(en millions d'euros)

Chapitres	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	Dotation 2002	Loi de finances initiale	évolution (en %)	Dotation 2002	Loi de finances initiale	évolution (en %)
53-22	326,393	259,690	- 20,4	263,737	296,680	+ 12,5
63-20	3,049	4,000	+ 31,2	3,049	4,000	+ 31,2
Total des dépenses en capital	329,442	263,690	- 20,0	266,786	300,680	+ 12,7

Source : projet de loi de finances pour 2003

Le projet de budget pour 2003 traduit un soutien à la construction aéronautique civile, secteur important pour le développement économique du pays, son potentiel technologique, son emploi et son commerce extérieur. Le montant des autorisations de programme apparaît en diminution de 20 % par rapport à l'année précédente. Cette baisse est due au fait que, contrairement aux années précédentes, les autorisations de programme correspondant à l'avance remboursable pour l'Airbus A380 n'ont été ouvertes qu'à hauteur des besoins en paiement de l'année. Le montant des crédits de paiements est quant à lui en hausse de près de 12,7 %. Environ les trois quarts des dotations inscrites seront utilisés pour assurer la poursuite des avances remboursables en cours ou à mettre en place dans l'année.

Des évolutions importantes sont demandées au titre du chapitre 53-22 « Programmes aéronautiques civils – Études et développement » afin de réduire les autorisations de programme de 65,752 millions d'euros (soit une baisse de 20 %) et d'augmenter les crédits de paiement de 33,894 millions d'euros (soit une hausse de 12,7 %). On observe notamment que les trois quarts des moyens d'engagement sont consacrés à l'octroi d'avances remboursables aux industriels pour des programmes essentiellement développés dans le cadre de coopérations internationales et consacrés aux aéronefs, aux moteurs ou aux équipements (et imputés sur les articles 36, 60, 81 et 84). Sur l'article 81 (« Avions de transport ») en particulier, on relève une dotation de 158,263 millions d'euros de crédits de paiement, destinée à couvrir les annuités 2003 de l'avance remboursable concernant le développement de l'aérostructure du futur avion de très grande capacité A380 concurrent du Boeing B747. Airbus France et ses partenaires Latécoère, Socata et Aircelle en seront les bénéficiaires. Contrairement à ce qui se faisait les années précédentes, seules les autorisations de programmes nécessaires pour couvrir les paiements de l'année ont été ouvertes.

Il est toutefois important de souligner qu'en 2001, par exemple, le montant des remboursements des avances par les industriels du secteur (248 millions d'euros) a été très supérieur à celui des avances consenties par l'État (72 millions d'euros). Au demeurant, le montant net de l'aide de l'État à l'industrie aéronautique demeure très faible, dans un contexte où les entreprises, à commencer par EADS et Airbus, s'inquiètent des retards français au regard de l'importance des aides déployées les Américains, notamment au travers de contrats militaires. Il existe un risque de rupture technologique.

4.- Les dotations à Météo-France s'inscrivent dans la continuité du soutien étatique au développement de la météorologie nationale.

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

ÉVOLUTION DES DOTATIONS A MÉTÉO-FRANCE

(en millions d'euros)

Chapitres	Loi de Finances initiale pour 2002	PLF 2003	Évolution (en %)
36-20 : Subvention à Météo France dont :	144,57	146,64	+ 1,4
– <i>Subvention de fonctionnement</i>	130,00	131,89	+ 1,5
– <i>Recherche : subvention de fonctionnement (BCRD)</i>	14,57	14,75	+ 1,2
63-21 : Subvention d'investissement à Météo France dont :	39,18	39,33	+ 0,4
– <i>Contribution à EUMETSAT</i>	36,59	36,59	0
– <i>Recherche : Subvention de fonctionnement</i>	2,59	2,74	+ 5,8
TOTAL	183,75	185,97	+ 1,2

L'évolution des crédits s'inscrit dans la logique des budgets précédents. Le montant des subventions à Météo France pour 2003 s'élève à 185.969.898 euros, dont 131.892.898 euros au titre de la subvention de fonctionnement hors recherche (+ 1,5 %), 14.747.000 euros au titre de la subvention de fonctionnement du Budget civil de recherche et développement (+ 1,2 %), 2.742.000 euros au titre de la subvention d'investissement du BCRD (+ 5,8 %), et enfin la reconduction des 36.588.000 euros au titre d'EUMETSAT, organisation européenne en charge des programmes de satellites météorologiques, en reconduction.

Ces subventions s'inscrivent dans le cadre de l'équilibre général du contrat d'objectifs pour la période 2001-2004, signé le 22 mars 2001 entre Météo-France, le ministre de l'Équipement, des transports et du logement et la secrétaire d'État au Budget. Ce contrat d'objectifs prévoit une diminution de 0,3% par an en euros constants de la subvention de fonctionnement de l'État et table sur une progression de 1 % par an en euros constants des redevances de navigation aérienne. Ce contrat prend également pour hypothèse une poursuite de la progression des recettes commerciales de l'établissement qui représentaient 40 millions d'euros en 2001.

II.- APRES LE 11 SEPTEMBRE : UNE ACTIVITE A SECURISER, UN SECTEUR A CONSOLIDER.

Le difficile équilibre à trouver entre la sécurisation de l'activité et la consolidation du secteur implique de ne pas faire peser sur les opérateurs privés ou publics des contraintes normatives exagérées, ni une charge financière excessive. D'autant plus que le secteur des transports aériens et de l'industrie aéronautique sont fortement ouverts à la concurrence internationale.

Il convient, tout d'abord, de cerner puis de mesurer l'impact des attentats du 11 septembre 2001 sur l'ensemble du secteur, notamment du point de vue de la nouvelle architecture de sécurité et de sûreté aériennes. À ce titre, la recherche de la sûreté absolue encoure le risque d'une réaction excessive et d'une fuite en avant coûteuse.

Il s'agit, d'autre part, de faire le point sur la nécessaire consolidation de l'ensemble du secteur, en particulier pour des entreprises ou établissements comme Air France, Aéroports de Paris ou EADS, et dans une perspective de mise en cohérence européenne ou d'intégration communautaire.

A.- SI L'IMPACT DES ATTENTATS A CERTES PERMIS UNE PRISE DE CONSCIENCE DE LA FAILLIBILITE DES SYSTEMES DE SECURISATION DU TRANSPORT AERIEN, IL SE TRADUIT AUSSI PAR UNE REACTION DEMESUREE ET UN COUT FINANCIER EXPONENTIEL.

En préalable à l'analyse de l'impact des attentats du 11 septembre sur le secteur aérien et notamment sur les mesures de sécurisation, le tableau ci-dessous explicite la nuance importante qui doit être faite entre sécurité et sûreté aériennes.

SECURITE ET SURETE DANS LES TRANSPORTS AERIENS

Le vocable des transports aériens introduit une distinction importante entre sécurité aérienne et sûreté aéroportuaire.

1.- La sécurité porte sur la navigation aérienne et le contrôle technique.

a) Navigation aérienne

Dans le domaine de la navigation aérienne, en plus de son rôle de régulateur, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) est aussi le fournisseur des services de la circulation aérienne. Pour assurer une sécurité optimale des services de la circulation aérienne, la DGAC met donc en oeuvre au sein de la direction de la navigation aérienne (DNA) une politique de sécurité tout à fait similaire à celle qu'elle exige des compagnies aériennes. La DNA a mis en place une politique de gestion active de la sécurité et mène, en amont, des études de sécurité des systèmes, des procédures et des analyses sur les facteurs humains. Pour assurer la plus grande transparence dans la sécurité des services de la circulation aérienne, des représentants des "clients", notamment des compagnies aériennes participent formellement à l'examen des incidents les plus significatifs, et à la rédaction des propositions des mesures d'amélioration. Il faut enfin noter que les services de la navigation aérienne sont parfois en mesure de détecter, plus rapidement que le pilote, des déviations de trajectoire qui peuvent s'avérer dangereuses. Les outils automatiques de détection de ces écarts aideront ainsi à éviter certains accidents.

La sécurité aéronautique présente de multiples facettes : l'élaboration et l'application de la réglementation relative à la construction, l'exploitation et l'entretien des aéronefs, d'une part ; la qualification et la formation des équipages de conduite des aéronefs, d'autre part. Différentes structures internationales participent à l'élaboration de normes communes en matière de sécurité aéronautique : l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), dont le siège se trouve à Montréal, élabore des normes et pratiques recommandées à l'égard des pays membres de l'organisation. Au niveau européen, les autorités conjointes de l'aviation civile (JAA), organisme associé de la CEAC (Conférence européenne de l'aviation civile) recherche une harmonisation du contrôle technique et des licences. La Commission européenne, quand à elle, édicte ses propres normes sous forme de règlement et directives.

b) Formation aéronautique et contrôle technique

Les statistiques montrent que l'avion est un moyen de transport très sûr (un mort pour 2 milliards de kilomètres parcouru pour un passager), comparé aux autres moyens de transport publics, ou privés. Le nombre total des accidents augmente certes depuis les années 1970, mais cette augmentation s'explique simplement par l'augmentation du nombre de vols réalisés, alors que le risque par vol est resté stable durant cette période. Essayer de diminuer ce risque par vol est un challenge difficile auquel tous les acteurs du transport aérien, tant nationaux qu'internationaux s'attachent.

La DGAC a un rôle de régulateur et de tutelle pour les aspects relatifs aux avions, aux compagnies aériennes et aux pilotes. Le contrôle de la navigabilité des aéronefs incombe au ministre chargé de l'aviation civile. En son nom, le Service de la formation aéronautique et du contrôle technique (SFACT) au sein de la DGAC est chargé du contrôle de la conception de la production et de l'entretien des aéronefs ainsi que leur exploitation. Le Groupement pour la Sécurité de l'Aviation Civile (GSAC) est chargé de la surveillance des processus de fabrication et de maintenance des aéronefs.

c) Études sur la sécurité en aéronautique

Afin de contribuer à maintenir, en permanence, la sécurité de l'aviation civile à un niveau acceptable, les dispositions réglementaires et les méthodes de contrôle technique en vigueur touchant à la conception, la construction et l'exploitation des aéronefs ainsi que la formation des personnels aéronautiques doivent être réexaminées avec attention. Pour répondre à cet objectif, le SFACT coordonne différents programmes de recherche. Les orientations de cette recherche sont établies en large concertation avec les communautés aéronautique et scientifique (services officiels, industriels, opérateurs, représentants de l'aviation légère et sportive, ...).

2. La sûreté recouvre l'ensemble des mesures préventives prises par les pouvoirs publics dans les aéroports afin d'assurer la sûreté des vols

Elles reposent sur différents contrôles effectués sur les passagers, leurs bagages (de cabine comme ceux destinés à être embarqués dans les soutes), le fret, les aéronefs, les accès aux zones sensibles sur les aéroports, les personnes autorisées à circuler dans ces zones. Différents textes législatifs et réglementaires sont venus, au fil du temps, apporter aux administrations les habilitations nécessaires pour autoriser et organiser les contrôles nécessaires. Les administrations (services de la police aux frontières, des douanes et de la gendarmerie) interviennent soit comme opérateurs directs (par le biais de leurs effectifs) pour l'exécution des contrôles, soit, et c'est la tendance qui se généralise, comme superviseurs de personnels privés mis en place dans les aéroports par les gestionnaires et quelques fois par les compagnies aériennes.

La DGAC joue dans le dispositif un rôle clé de promotion et développement des mesures de sûreté, de coordination sur le terrain de l'action de toutes les administrations concernées, dans l'élaboration de la réglementation, dans l'acquisition des équipements nécessaires pour les contrôles, dans la mise à niveau des installations aéroportuaires. Les contrôles des passagers et de leurs bagages nécessitent des équipements spécifiques de détection : portiques magnétiques pour la détection d'armes éventuelles sur les passagers ; équipements de détection radioscopique pour la recherche d'armes et d'explosifs dans les bagages. Grâce à une ligne de crédits spécifiques qu'il gère, le service des bases aériennes établit chaque année un programme d'acquisition de ces matériels. L'acquisition proprement dite est confiée au service technique des bases aériennes.

Outre la mise à disposition d'agents de sûreté qui viennent en complément des effectifs de l'État pour l'exécution des tâches matérielles, les gestionnaires d'aéroports se voient confier les aménagements indispensables dans les installations dont ils assurent l'exploitation. En particulier, le contrôle des bagages de soute impose des travaux substantiels d'intégration des équipements fournis par la DGAC aux fins de détection des explosifs dans les bagages de soute. Les gestionnaires d'aéroports disposent, pour le financement de leurs actions en matière de sûreté, des ressources procurées par une taxe instaurée sur les billets d'avion, la taxe d'aéroport.

1.- Le 11 septembre, déclencheur et révélateur de la fragilité et des faiblesses du transport aérien.

Si l'événement a été abondamment analysé et commenté, il demeure délicat d'estimer précisément l'impact de la crise et de distinguer ce qui a été provoqué par le 11 septembre de ce qui a été amplifié par lui. Cet événement a considérablement perturbé le secteur aérien mondial, déjà fragilisé depuis le printemps 2001 par une combinaison de plusieurs facteurs : un ralentissement spectaculaire de la croissance de l'économie américaine, le haut niveau du prix du kérosène, ainsi que l'augmentation des coûts salariaux dans de nombreuses compagnies majeures américaines. D'une façon générale, les compagnies ont toutes procédé au gel des investissements et des embauches mais aussi à des réductions de coûts de toutes natures (prestations à bord, campagnes de publicité, etc.).

a) Un impact brutal sur le trafic mondial.

En tout état de cause, les conséquences sur le trafic sont manifestes. Pour les services réguliers assurés par l'ensemble des compagnies mondiales, l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) enregistre pour l'année 2001 1,62 milliard de passagers réguliers et quelques 28,7 millions de tonnes de fret transportés. Ces chiffres accusent une baisse globale de 2 % de l'activité passagers et 5 % de l'activité fret. Le trafic international résiste mieux avec une perte de 1 % du trafic de passagers, le trafic intérieur américain représentant l'essentiel de la chute. Les aéroports ont fortement ressenti le choc. Ainsi, le trafic d'Aéroports de Paris a évolué à la baisse dans toutes ses composantes, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

	2001	
	Résultats	Variation 2001/2000
Mouvements commerciaux <i>(en milliers)</i>	730,7	- 2,2 %
Trafic national	225,7	- 5,7 %
Trafic international	505,0	- 0,6 %
Tonnage atterri <i>(en milliers de tonnes)</i>	32.936	0
Trafic national	6.376	- 4,8 %
Trafic international	26.560	+ 1,2 %
Passagers commerciaux <i>(en milliers)</i>	71.025	- 3,6 %
Trafic national	19.065	- 9,5 %
Trafic international	51.886	- 1,1 %
Transit direct	74	- 37,6 %
Fret commercial <i>(en milliers de tonnes)</i>	1.461	- 3,8 %
Trafic national	40	+ 9,7 %
Trafic international	1.421	- 4,1 %

Source : ADP

Toutefois, si l'on considère les chiffres des six premiers mois de l'année 2002 (rapportés aux six premiers mois de l'année 2001), la baisse du trafic apparaît de manière plus brutale encore. Les mouvements commerciaux diminuent fortement (- 8,2 %) tout comme le trafic de passagers commerciaux (- 6,2 %) et le fret commercial (- 1 %).

Au niveau des compagnies aériennes, l'impact des attentats du 11 septembre s'est transmis comme une onde de choc, touchant bien entendu en premier lieu les compagnies « *majors* » des États-Unis, puis les compagnies européennes sur le trafic transatlantique, puis, avec quelques semaines de retard, les compagnies asiatiques. Se situant dans une période de récession, ces événements ont amplifié les tendances qui commençaient à se faire jour, et le plus souvent ont précipité les plus faibles dans leur chute.

Néanmoins, les tendances constatées sur le trafic national et international devraient s'atténuer au second semestre 2002. D'une part, le trafic national devrait mécaniquement repartir à la hausse, puisque les conséquences des réajustements de l'offre de la compagnie Air Lib ne devraient plus interférer aussi fortement sur le trafic parisien, et en raison d'une plus faible variation des parts de marché avec le TGV Méditerranée. Le trafic international devrait, d'autre part, connaître une forte hausse à partir de septembre puisque la période de référence 2001 a été fortement perturbée par les conséquences des attentats du 11 septembre 2001.

Quant à l'année 2003, devant les incertitudes qui pèsent encore sur le transport aérien mondial toujours très perturbé depuis le 11 septembre, Aéroports de Paris prévoit une hausse de trafic de 3,5% (avec un trafic national en baisse de 0,7 % et un trafic international en hausse de 4,8 %).

b) Des conséquences sans précédent sur le coût des assurances.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les attentats du 11 septembre pourraient coûter jusqu'à 54 milliards de dollars aux assureurs, faisant de l'événement le sinistre le plus coûteux qu'ait eu à assumer l'industrie mondiale de l'assurance.

A la suite des événements du 11 septembre 2001, les assureurs des compagnies aériennes ont résilié, de manière unilatérale avec un préavis de 7 jours (à compter du 25 septembre 2001), comme le permettaient les dispositions contractuelles, les avenants apportant leur garantie pour les risques de guerre et assimilés, tant pour les passagers que pour les dommages aux tiers non transportés. Moyennant une surprime de 1,25 dollars par passager, ces avenants ont été rétablis pour les passagers selon les conditions antérieures, et pour les dommages aux tiers non transportés avec un plafond de garantie de 50 millions dollars. Étant donné ce nouveau plafond de garantie pour les dommages aux tiers non transportés, et faute de pouvoir disposer d'un complément de garantie pour ce type de dommages, les transporteurs aériens encouraient le risque de voir les autorités aéronautiques des différents pays leur refuser l'utilisation de leurs espaces aériens, en raison de l'insuffisance de leur couverture d'assurance. C'est la raison pour laquelle chaque État a été amené à apporter sa garantie, pour la part de capital à partir de 50 millions dollars jusqu'aux montants antérieurement souscrits, aux transporteurs aériens relevant de son pavillon, tant pour les vols intérieurs que pour les vols internationaux.

La garantie des États de l'Union européenne a été acquise aux transporteurs aériens pour une première période d'un mois à compter du 25 septembre 2001, selon des modalités différentes et propres à chaque État. La Commission européenne ayant constaté que le marché de l'assurance ne rétablissait pas l'offre existante avant le 25 septembre 2001 à l'issue d'une première période d'un mois, il s'est avéré nécessaire d'envisager un dispositif plus pérenne de garantie des États. C'est ainsi qu'a été élaboré sous l'égide conjointe de la Présidence et de la Commission européenne un dispositif harmonisé d'apport de la garantie des États aux transporteurs aériens, à compter du 1^{er} novembre 2001, prorogé régulièrement jusqu'au 31 octobre 2002. Pour le transport de passagers, il est prélevé une prime qui s'élève à 0,35 dollar par passager pour couvrir de 50 à 150 millions de dollars, 0,35 dollar par passager pour couvrir de 150 à 1.000 millions de dollars et 0,25 dollar par passager pour couvrir de 1000 millions de dollars jusqu'aux montants prévus aux contrats en vigueur le 17 septembre 2001. Pour le transport de fret, il est prélevé une prime qui s'élève à 50 % de la prime qui aurait été due pour une durée équivalente au titre du contrat couvrant la responsabilité civile de l'assuré et dans les conditions de ce contrat en vigueur au 17 septembre 2001.

En France, la garantie accordée par l'État a été mise en place dans le cadre juridique de l'article L. 431-4 du code des assurances ⁽¹⁷⁾. Dans ce cadre législatif, le Gouvernement a autorisé la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) à accepter la réassurance de ces risques dans les conditions précitées et au bénéfice des transporteurs aériens et de certains de leurs prestataires de services. Cette mesure n'a pas fait l'objet d'une inscription budgétaire particulière. Il faut noter que la garantie de l'État ne sera appelée par la CCR qu'une fois épuisées les provisions que cette dernière a constituées pour couvrir les risques visés par l'article L. 431-4. Cependant, compte tenu de la persistance de la distorsion de concurrence avec les États-Unis, la France a décidé de ne pas appliquer le nouveau montant de la prime (0,40 au lieu de 0,35 dollar), à partir de février 2002, correspondant à la première tranche de capital (50 à 150 millions de dollars).

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

Par ailleurs, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, au total pour l'exercice 2001/2002, le coût des assurances pour le groupe Air France a atteint 85 millions d'euros contre 40 millions d'euros un an auparavant. L'augmentation des assurances a donc représenté 19 % de la marge d'exploitation

(1) *Institué par la loi n°72-1147 du 23 décembre 1972, cet article dispose que « la Caisse Centrale de Réassurance, agissant avec la garantie de l'État, est habilitée à pratiquer les opérations d'assurance ou de réassurance des risques résultant de faits à caractère exceptionnel, tels qu'états de guerre étrangère ou civile, atteintes à l'ordre public, troubles populaires, conflits du travail, lorsque ces risques naissent de l'utilisation de moyens de transport de toute nature, ou se rapportent à des biens en cours de transport ou stockés ».*

dégagée par l'entreprise au cours de l'exercice 2001/2002, dont le résultat d'exploitation s'est élevé à 235 millions d'euros. Selon Air France, le coût des assurances sur l'exercice 2002/2003 représentera une charge supplémentaire de 60 millions d'euros.

Au final, on estime que le marché de l'assurance ne pourra à nouveau fournir des offres concurrentielles qu'à partir de l'année 2004. Aussi, plusieurs projets de création d'organismes d'assurance dédiés au transport aérien offrant la couverture des risques de guerre et assimilés ont été élaborés, dont la pierre angulaire est l'apport de la garantie des États. Trois projets sont actuellement en présence, couvrant des aires géographiques déterminées : le projet mondial de l'OACI, dénommé GLOBAL TIME ; le projet américain EQUITIME, en attente de la décision du Congrès américain et le projet européen, dénommé EUROTIME, qui aurait vocation à intégrer à terme le dispositif de l'OACI, si celui-ci devait être finalisé. Le projet EUROTIME nécessite encore l'apport de nombreuses précisions relatives à ses modalités de fonctionnement et à la constitution de l'organisme *ad hoc* d'assurance. Les travaux en la matière se poursuivent à la fois dans l'enceinte communautaire et au niveau international.

c) Des réactions rapides de la part des États.

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

Ainsi, aux États-unis, le Congrès a adopté, le 21 septembre 2001, un plan d'aide d'urgence de 15 milliards de dollars⁽¹⁸⁾. Ce plan comprend des aides directes (dont une première moitié a déjà été versée) pour compenser la fermeture de l'espace américain pendant les quelques jours suivant les attentats, ainsi qu'une enveloppe de 10 milliards de dollars de garanties de crédits. Dans les règles de répartition qui ont été adoptées par l'*Office of Management and Budget*, il est notamment prévu que les prêts consentis par le Trésor américain puissent l'être en échange d'actions des compagnies aériennes. Par ailleurs, le président Bush a annoncé le 3 octobre 2001 un plan de relance massif de l'économie américaine en général, dont le montant devrait être compris entre 60 et 75 milliards de dollars, venant s'ajouter aux 40 milliards déjà débloqués d'urgence par le Congrès et aux 15 milliards prévus pour aider le secteur aérien.

En Europe, la Commission s'est déclarée favorable, dès le 20 septembre 2001, à un plan d'aide aux compagnies européennes, mais a exclu les aides directes qui auraient pour effet de créer des distorsions entre États et entre compagnies. Le 10 octobre 2001, elle a adopté une communication⁽¹⁹⁾ dans laquelle elle accepte d'examiner « avec bienveillance » certaines aides d'État et admet le renforcement de certaines mesures de sûreté assumées par l'autorité publique.

(1) Air Transportation Safety and System Stabilisation Act.

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

En France, un montant total de crédits de 54,88 millions d'euros a été ouvert au budget annexe de l'aviation civile pour la compensation des pertes d'exploitation des compagnies françaises. En ce qui concerne la période du 11 au 14 septembre, la France a notifié un régime d'aides, que celle-ci a déclaré, par lettre du 30 janvier 2002, compatible avec le Traité. Des mandatements à douze compagnies aériennes françaises sont ainsi intervenues en janvier et avril, pour un montant de 29,3 millions d'euros, dont 27,8 millions pour Air France. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la France a, du reste, l'intention de compenser également les pertes d'exploitation enregistrées par les compagnies du 15 au 19 septembre 2001. Toutefois, la mise en œuvre de cette deuxième tranche soulève des difficultés plus importantes que pour la première, dans la mesure où il n'est pas certain que la Commission déclare compatibles avec le marché commun les aides qui lui ont été notifiées le 9 avril 2002.

2.- La recherche de la sûreté absolue se traduit par une réaction excessive et une fuite en avant coûteuse.

a) Un coût budgétaire et financier exponentiel.

On rappellera tout d'abord que les missions relatives à la sûreté sont désormais confiées aux aéroports par l'article L 213-3 du code de l'aviation civile et que leur financement est assuré par des ressources fiscales : la taxe d'aéroport et le FIATA, alimenté par une fraction de la taxe d'aviation civile.

Au travers des informations qu'il a recueillies, votre Rapporteur spécial s'est livré à une analyse du coût budgétaire et financier induit par l'ensemble des nouvelles contraintes, tant pour l'État que pour les exploitants d'aéroports. Cette analyse, qui est présentée à l'occasion de l'examen de l'article 71 du projet de loi de finances ⁽²⁰⁾, conduit votre Rapporteur spécial à exprimer des doutes très forts sur la viabilité de système, dans un monde hyperconcurrentiel où la France en fait plus que ses principaux concurrents et où le coût pour l'utilisateur s'en trouve démultiplié.

b) Les résultats pour le moins contrastés du renforcement démesuré de la sûreté aéroportuaire.

La liste des mesures prises pour renforcer la sûreté aéroportuaire, de l'inspection-filtrage des passagers au contrôle des bagages de soute en passant par le contrôle d'accès aux zones réservées, est impressionnante, mais est-elle vraiment efficace ?

Suite aux attentats du 11 septembre, sur proposition du groupe interministériel des vols sensibles qui réunit des représentants de tous les ministères concernés par les questions de sûreté du transport aérien, le Gouvernement a donné aux aéroports des consignes de renforcement des procédures comprenant notamment l'interdiction de tous les objets contondants en cabine, l'accroissement de la sensibilité des portiques de détection, l'utilisation systématique de magnétomètres

(1) Voir le commentaire de votre Rapporteur spécial sous l'article 71 portant modification des tarifs de la taxe d'aéroport.

suite à tout déclenchement d'alarme au portique, le renforcement de l'inspection visuelle des bagages à main, la palpation des personnes et la fouille manuelle des bagages à main à un taux aussi élevé sur possible par les agents de sûreté et les forces de police disponibles⁽²¹⁾, la vérification stricte pour chaque passager au moment de l'enregistrement d'abord, puis de l'embarquement ensuite, de l'adéquation de son document d'identité avec le nom porté sur le billet d'avion, ou encore la stricte séparation des flux de passagers à l'arrivée et au départ. En outre, les pouvoirs publics se sont engagés dans un programme pluriannuel de mise en œuvre de dispositifs permettant de contrôler 100 % des bagages de soute⁽²²⁾.

Grâce à l'installation des appareils de détection et au renforcement des équipes cynotechniques, 60 % des bagages de soute sont d'ores et déjà contrôlés sur les aéroports parisiens. Dans les aéroports de province, le taux de contrôle des bagages de soute croît régulièrement et avoisine déjà 90 % sur la plupart des plateformes. Ces taux seront de quasiment 100 % au 31 décembre 2002, tant à Paris qu'en province. Enfin, la DGAC a lancé un plan d'équipement des 32 principaux aéroports de province et d'outre-mer en systèmes automatiques de contrôle des accès.

L'ensemble de ces mesures, auxquelles s'ajoutent de nombreuses autres mesures de l'État, des aéroports ou des compagnies elles-mêmes⁽²³⁾, n'a jusqu'à présent donné que des résultats très limités : qu'a-t-on trouvé sinon des objets métalliques souvent courants et dont la trivialité apparaît presque ironique au vu du coût considérable des systèmes mis en place ?

(1) La législation a été adaptée en conséquence par la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, qui modifie l'article L 282-8 du code de l'aviation civile.

(2) Le Gouvernement a pris des dispositions pour accélérer le déploiement des appareils de détection des explosifs sur les 36 aéroports dont le trafic annuel dépasse 200.000 passagers.

(3) Vérification systématique de l'identité des équipages, vérification du titre d'accès de tous les personnels autour de l'aéronef pendant son exploitation, surveillance de l'avion pendant ses périodes de stationnement prolongé ou le contrôle de son intégrité lors de la remise en exploitation, sécurisation de fret et généralisation du contrôle physique pour les marchandises et les colis postaux embarqués sur des avions transportant des passagers, questionnement des passagers et inspection visuelle de certains bagages de soute, inspection aléatoire complémentaire des passagers à l'aide d'un magnétomètre et inspection visuelle des bagages à main juste avant leur embarquement, inspection des personnels montant à bord, etc.

B.- CONSOLIDER L'ENSEMBLE DU SECTEUR : DES AEROPORTS ET COMPAGNIES AERIENNES A L'INDUSTRIE AERONAUTIQUE

1.- Les plateformes aéroportuaires européennes doivent perfectionner leur coordination et leurs performances.

a) Le paysage aéroportuaire européen est de plus en plus concurrentiel.

En Europe, l'aéroport de Londres-Heathrow demeure la plateforme la plus importante en termes de trafic, alors que Paris Charles-de-Gaulle rattrape Francfort.

CLASSEMENT DES AEROPORTS EN 2001

Classement	Aéroport	Total des passagers	Variation 2000/2001 en %
1	Atlanta, GA (ATL)	75.849.375	-5,4
2	Chicago, IL (ORD)	66.805.339	-6,9
3	Los Angeles, CA (LAX)	61.024.541	-8,3
4	Londres, GB (LHR)	60.743.154	-6
5	Tokyo, JP (HND)	58.692.688	4,1
6	Dallas/FT Worth Airport (DFW)	55.150.689	-9,2
7	Frankfurt, DE (FRA)	48.559.980	-1,6
8	Paris, FR (CDG)	47.996.223	-0,5
9	Amsterdam, NL (AMS)	39.538.483	-0,2
10	Denver, CO (DEN)	36.086.751	-6,9

Source : ACI Airports Council International

Les plateformes européennes évoluent dans une situation concurrentielle de plus en plus intégrée. Ainsi, le secteur aéroportuaire a vu s'ouvrir à la concurrence les services en escale, qui a, par exemple, contraint Aéroports de Paris à réduire fortement la structure permanente de l'activité d'assistance en escale⁽²⁴⁾.

De même, s'agissant de l'ouverture du marché de l'assistance, la directive de 1996⁽²⁵⁾ a été transposée au travers de deux décrets⁽²⁶⁾. Les prestations de services d'assistance en escale sont ouvertes depuis le 1^{er} janvier 1999 et sont assurées, en France, par une quarantaine de sociétés, hors la maintenance en ligne. Cependant, ont été mises en place des mesures de limitation du nombre de compagnies auto-assistées et de prestataires autorisés à exercer, qui doivent être justifiées par des raisons de capacité des installations, de sûreté ou de sécurité⁽²⁷⁾.

(1) Hors saisonniers et contrats à durée déterminée, cette structure est passée de 1.176 employés fin 1997 à 963 début 2002. Quant au chiffre d'affaires de l'activité « escale » d'ADP, il a diminué de 169 millions d'euros en 2000 à 155 millions d'euros en 2001. Pour 2002, il devrait avoisiner 133 millions d'euros, en recul de 21,3 % par rapport à 2000.

(2) Directive européenne n°96/67 CE du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché en escale dans les aéroports de la Communauté.

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

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

Enfin, la disparition des ventes hors taxes aux passagers intra-communautaires a été effective le 1er juillet 1999. Cette mesure avait été annoncée en 1993 et la période transitoire a été mise à profit par les plateformes françaises pour mettre en œuvre une nouvelle politique commerciale. Du reste, des mesures spécifiques ont été prises pour tenter de contenir la baisse du chiffre d'affaires à l'annonce de la nouvelle réglementation (stratégie différenciée selon les produits, campagne de communication d'accompagnement, etc.).

Toutefois, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la suppression du commerce hors taxes a cependant des conséquences durables en termes de revenus. Elle s'est, en particulier, accompagnée d'une baisse durable des taux de redevance afin de tenir compte des nouvelles conditions d'exercice du commerce dont les conséquences se font toujours sentir. Pour Aéroports de Paris, la mise en œuvre de cette stratégie a néanmoins permis de réduire, de juillet 1999 à juin 2000, le montant des pertes ⁽²⁸⁾. Les importants efforts commerciaux réalisés par Aéroports de Paris ont néanmoins porté leurs fruits sur la période comprise entre juillet 2000 et juin 2001, avec un retour à la croissance des ventes aux passagers intra-communautaires permettant de dégager un excédent de recettes de 1,83 millions d'euros pour un trafic européen de 12 millions de passagers.

Par contre, pour les aéroports de Nice, Marseille et Lyon par exemple, les pertes de recettes induites par la disparition des ventes hors taxes aux passagers intra-communautaires se sont respectivement élevées 2,39 millions d'euros, 3,05 millions d'euros et 1,78 millions d'euros sur la période de juillet 1999 à juin 2000. Malgré les efforts commerciaux consentis par les gestionnaires de ces plateformes et un retour à la hausse du chiffre d'affaires par passager intra-communautaire, des pertes de recettes ⁽²⁹⁾ ont continué à être enregistrées de juillet 2000 à juin 2001.

b) Améliorer les performances d'Aéroports de Paris et développer une démarche qualité.

Dans le contexte de l'après 11 septembre, Aéroports de Paris (ADP) présente des résultats commerciaux et financiers dégradés, comme l'attestent les données présentées ci-dessous :

(1) Estimées initialement à 36,6 millions d'euros, elles se sont élevées pour une année à 24,4 millions d'euros pour un trafic européen de 10,3 millions de passagers sur la même période.

(2) 3,45 millions d'euros pour Nice et 3,35 millions d'euros pour Lyon.

RÉSULTATS D'AÉROPORTS DE PARIS EN 2000 ET 2001

(en millions d'euros)

	2000	2001	Variation 2001/2000 (en %)
Chiffre d'affaires	1.394,1	1.355,9	- 2,7
Valeur ajoutée	991,9	943,7	- 4,9
Excédent brut d'exploitation	513,3	441,2	- 14,0
Bénéfice courant avant impôt	177,8	81,3	- 54,2
Résultat net	121,7	6,7	- 94,5
Capacité d'autofinancement	338,8	318,5	- 6,0
Capitaux propres et provisions	1.598,9	1.650,8	3,2
Dettes à long et moyen termes	1.555,7	1.714,9	10,2
Investissements non financiers	426,8	490,0	14,8
Investissements financiers	90,5	56,6	- 37,5
<i>Effectif au 31.12.2000</i>	<i>8.104</i>	<i>8.273</i>	
RATIOS			
Résultat net / chiffre d'affaires	8,7 %	0,5 %	
Excédent brut d'exploitation / chiffre d'affaires	37,0 %	33,0 %	
Dettes long et moyen termes / capitaux propres et provisions	0,97	1,04	
Autofinancement / investissements	65 %	58 %	
Investissements / excédent brut d'exploitation	1,01	1,24	
Dettes long et moyen termes / autofinancement	4,6	5,4	

Source : Aéroports de Paris

Le budget primitif 2002 adopté en décembre 2001 a prévu des produits d'exploitation à hauteur de 1.487,8 millions d'euros, des charges d'exploitation (hors amortissements et provisions) à hauteur de 1.031,9 millions d'euros et des amortissements et des provisions d'exploitation de l'ordre de 201 millions d'euros. Le résultat d'exploitation a été fixé à 319,9 millions d'euros et le résultat net à 110,6 millions d'euros. Quant à la capacité d'autofinancement, elle atteint 329,8 millions d'euros.

Depuis lors, ADP a été conduit à réajuster ses prévisions de résultats pour tenir compte de l'évolution du trafic et de l'insuffisance du produit de la taxe d'aéroport. Ainsi la capacité d'autofinancement serait-elle ramenée à 260 millions d'euros. L'endettement en fin d'année 2002 devrait être de l'ordre de 2,006 milliards d'euros. Mais les évolutions définitives du trafic auront une influence notable sur les résultats.

ÉVOLUTION DU TRAFIC SUR AÉROPORTS DE PARIS EN 2001 ET 2002

	2001		2002
	Résultats 2001	Variation 2001/2000 <i>(en %)</i>	Variation 1 ^{er} semestre 2002 / 1 ^{er} semestre 2001 <i>(en %)</i>
Mouvements commerciaux <i>(en milliers)</i>	730,7	- 2,2 %	- 8,2 %
National	225,7	- 5,7 %	- 13,0 %
International	505,0	- 0,6 %	- 5,9 %
Tonnage atterri <i>(en milliers de tonnes)</i>	32 936	+ 0,0 %	- 5,7 %
National	6 376	- 4,8 %	- 12,4 %
International	26 560	+ 1,2 %	- 4,0 %
Passagers commerciaux <i>(en milliers)</i>	71 025	- 3,6 %	- 6,2 %
National	19 065	- 9,5 %	- 12,7 %
International	51 886	- 1,1 %	- 3,6 %
Transit direct	74	- 37,6 %	- 4,9 %
Fret commercial <i>(en milliers de tonnes)</i>	1 461	- 3,8 %	- 1,0 %
National	40	+ 9,7 %	
International	1 421	- 4,1 %	

Source : Aéroports de Paris

En ce qui concerne l'année 2003, devant les incertitudes qui pèsent encore sur le transport aérien mondial toujours très perturbé depuis le 11 septembre 2001, ADP prévoit de manière prudente une hausse de trafic de 3,5 %, avec un trafic national en baisse de 0,7 % et un trafic international en hausse de 4,8 %.

Au demeurant, ADP s'est engagé depuis 1999 dans une démarche qualité visant à améliorer la qualité des services offerts aux clients passagers et compagnies aériennes. L'objectif est d'élever le niveau de qualité des prestations de services offertes aux passagers. Cette démarche associe l'ensemble des partenaires concourant à la réalisation de ces services, compagnies aériennes, administrations (police et douane), concessionnaires, sous traitants. L'approche retenue par ADP est cohérente avec les démarches qualité engagées par les grandes entreprises du secteur privé et public. ADP établit concrètement pour chacune des prestations de services proposées sur le parcours client le niveau de qualité qu'elle veut et peut s'engager à fournir à ses clients. Pour les prestations de service offertes en commun avec les compagnies aériennes (enregistrement, embarquement, correspondances, livraison bagages et passagers à mobilité réduite), un travail de partenariat a été engagé afin de contractualiser des engagements réciproques ⁽³⁰⁾.

(1) Ainsi, pour la livraison des bagages, ADP met à disposition des compagnies aériennes les tapis de livraison bagages et assure leur maintenance ; à ce titre, elle devrait contractualiser avec les compagnies des délais de réactivité aux pannes. Les indicateurs actuels concernant le terminal 2 de Roissy indiquent que les temps cumulés d'indisponibilités depuis le début de l'année sont d'une journée par mois en moyenne.

Pour évaluer le niveau de satisfaction de ses clients, ADP a mis en place un système de suivi de la qualité, avec des indicateurs de satisfaction globale mesurant la perception des passagers⁽³¹⁾. Les dernières enquêtes internationales montrent que, en terme de satisfaction globale des passagers, pour les aéroports européens, Amsterdam arrive en tête. ADP se situe au même niveau que les aéroports londoniens⁽³²⁾. Enfin – et surtout –, la ponctualité demeure le critère central de jugement du client. Selon l'*Association of European Airlines*, au premier trimestre 2002, les vols retardés au départ de Roissy représentaient 28,5 % du total des vols, ceux de Londres 25,9 % et à Amsterdam 25,3 %.

Toutefois, malgré l'ensemble de ces initiatives, il semble que les services aéroportuaires d'ADP puissent être rationalisés dans le sens d'une plus grande efficacité et d'un moindre coût pour les clients et les usagers.

c) L'impératif d'une bonne coordination au niveau international et notamment européen.

Parce que des accidents comme celui du lac de Constance⁽³³⁾ rappellent que la coordination aérienne est un impératif absolu, l'Europe doit construire un espace aérien homogène et coordonné, tant au niveau de l'harmonisation des normes de sûreté et de la fiscalité applicable qu'à celui de la réglementation sociale et du contrôle aérien.

Instituée par règlement du 18 juin 2002, l'Agence européenne de la sécurité aérienne devrait voir le jour en octobre 2003, Elle aura pour mission de fournir à la Commission et aux États-membres l'aide technique et scientifique nécessaire pour établir les normes les plus élevées possibles en matière de sécurité aérienne et devra veiller à leur application uniforme en Europe, ainsi que promouvoir leur diffusion dans le monde entier.

Au demeurant, l'harmonisation des procédures de gestion et de contrôle du trafic aérien se fait sous l'égide de l'agence Eurocontrol, qui mène un travail permanent d'utilisation de l'espace aérien et d'amélioration des réseaux de routes aériennes. Cette agence exploite un organisme central de régulation des flux de trafic et de gestion des capacités de contrôle couvrant l'ensemble des États membres.

En ce qui concerne la réglementation relative aux pilotes et aux autres personnels, la commission européenne a réitéré, en mars 2002, sa proposition d'adoption d'une position commune du Conseil sur les textes dénommés OPS 1 et la directive du personnel navigant commercial. Des difficultés importantes subsistent néanmoins en matière de reconnaissance de la qualification professionnelle du personnel navigant commercial et du temps de travail des navigants

(1) Les indicateurs sont élaborés au moyen d'enquêtes trimestrielles auprès des passagers. Le traitement des réclamations des clients est centralisé et une réponse personnalisée est adressée à chaque client dans des délais pré-établis.

(2) À titre d'exemple en 2001, 83 % des clients ont reçu une réponse en moins de 10 jours.

(3) Le 1^{er} juillet 2002, un Boeing 757 du transporteur de fret DHL, qui survolait l'Italie puis la Suisse, et un Tuoplev 154 de la compagnie charter russe Bashkirian Airlines entraient en collision au-dessus du lac de Constance, en territoire allemand.

On rappellera, du reste, que la mise en œuvre du troisième paquet de libéralisation du transport aérien (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993) est complète depuis le 1^{er} avril 1997, date à laquelle le cabotage a été autorisé sans restrictions. Depuis 1993, la notion de compagnie communautaire a été affirmée et l'accès au marché comme la tarification sont libres.

Toutefois, il convient de rester vigilant sur le projet de « ciel unique », notamment face aux craintes parfois exprimées de privatisation totale ou de modification du statut des agents. On rappellera que le Parlement européen a approuvé, le 3 septembre 2002, la proposition de règlement fixant le cadre pour la création du « ciel unique » européen.

2.- Les compagnies aériennes n'échapperont pas à des réorganisations de grande ampleur et à un renouvellement de leur positionnement stratégique.

a) La grande fragilisation des compagnies aériennes américaines face à une Europe qui résiste relativement mieux.

Aux États-unis, de nombreuses restructurations sont en cours depuis le 11 septembre 2001. La compagnie Midway a déposé son bilan dès le 15 septembre 2001. Plus récemment, le 12 août 2002, US Airways, sixième compagnie aérienne des États-unis, s'est placée sous la protection du chapitre 11 de la loi sur les faillites. Mi-août 2002, United Airlines annonçait vouloir faire de même à l'automne 2002. American Airlines, première compagnie mondiale en termes de recettes pour l'année 2001, annonçait en août 2002 la suppression de 7.000 emplois supplémentaires, ainsi qu'une réduction de sa flotte et du nombre de ses vols.

Pour ce qui concerne les compagnies d'Amérique Latine, les conséquences (ralentissement des voyages d'affaires) ont été plus dramatiques car elles ont amplifié les difficultés dues à la crise financière en Argentine⁽³⁴⁾. Les compagnies de l'Asie-Pacifique, qui avaient surmonté les tourmentes de la crise asiatique et se trouvaient dans l'ensemble dans une courbe de progression, n'ont été touchées par les conséquences des événements du 11 septembre que quelques mois plus tard⁽³⁵⁾.

En Europe, les événements du 11 septembre 2001 ont notamment eu pour impact de précipiter la disparition de Swissair et du transporteur national belge Sabena, toutes deux déjà très affectées depuis plusieurs mois. Du reste, il est certain que les compagnies qui étaient les mieux positionnées sur l'Atlantique Nord (British Airways principalement) ont été celles qui ont le plus souffert. Les difficultés qui ont suivi le 11 septembre ont eu un effet de révélateur supplémentaire de situations déjà précaires (Aer Lingus).

(1) Aerolíneas Argentinas a été contrainte de suspendre ses opérations pendant plusieurs mois.

(2) Singapore Airlines a été la compagnie la plus touchée, puisque son résultat pour l'année 2001 (fin mars 2002) s'est soldé par une chute de 61% des bénéfices, en raison de sa dépendance complète des marchés extérieurs, le sien propre étant quasi inexistant. En outre, des plans de privatisation (Air India) ont été naturellement reportés.

b) Les résultats et l'activité d'Air France rendent possible sa privatisation.

Dans ce contexte de mauvaise conjoncture, Air France s'est sorti moins mal que les autres. Au titre des facteurs explicatifs des résultats plus qu'honorables de la compagnie, votre Rapporteur spécial mentionnera le fait que, face à une telle crise, certains opérateurs ont pu compenser la baisse de la demande globale par des gains de parts de marché, et, depuis 5 ans, Air France est la compagnie qui a gagné le plus de parts de marché (devant British Airways). D'autre part, l'efficacité stratégique de la plateforme de correspondance de Roissy Charles-de-Gaulle permet de mener Air France dans une stratégie de croissance rentable.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la compagnie affiche des gains de parts de marché sur de nombreux faisceaux. Par exemple, Air France se positionne très bien sur les marchés d'Europe du Sud ⁽³⁶⁾. Elle progresse également aux États-Unis et sur le marché américain. En Asie, après une longue période de mauvaises performances, elle progresse globalement sur cette zone, s'inscrivant au deuxième rang des opérateurs européens, notamment à Hong Kong, en Chine (Pékin, Shanghai, rouvert en 1998, et peut-être bientôt Canton) et surtout au Japon. On précisera, par ailleurs, qu'Air France a toujours entretenu des liens forts avec le Japon, en raison de la qualité de son offre, du réseau des agences de voyage japonaises et de l'image de la compagnie, et ce, alors même que le système de l'aéroport de Tokyo est au bord de la saturation. Néanmoins, le vrai point faible d'Air France en Asie demeure l'Inde, où la position de marché de la compagnie est encore limitée. Quant à l'Afrique, après le retrait de Sabena, Swiss Air et Air Afrique, les positions d'Air France ont logiquement connu une très forte progression en Afrique de l'ouest. Le réseau le plus rentable en marges demeure d'ailleurs l'Afrique. En comparaison avec les compagnies européennes, la croissance des parts de trafic révèle, depuis 5 ans, une forte progression d'Air France par rapport aux autres compagnies, et notamment une tendance à l'égalisation des performances entre British Airways et Air France.

Au surplus, lorsque l'on procède à une analyse des coûts en équivalents sièges par kilomètre offert, Air France paraît jouir d'un léger avantage comparatif sur British Airways et Lufthansa. Toutefois, de telles comparaisons de coût sont délicates, puisqu'elles reposent sur des estimations des compagnies et qu'elles dépendent de la structure des réseaux, qui exprime aussi des vocations d'entreprise parfois très différente. Ainsi British Airways semble-t-elle volontairement accepter un prix au siège/kilomètre plus haut, afin de se positionner sur un type de produit haut de gamme. On se contentera donc d'observer que depuis 1998, les coûts au siège chez Air France sont restés stables en euros courants (c'est-à-dire qu'ils ont décréu en euros constants).

(1) 10 % de parts de marché en Italie (qui en fait la deuxième compagnie après Alitalia) ; 8 à 8,5 % en Espagne ; 4 à 5 % en Allemagne (troisième rang, après Lufthansa et British Airways) ; 3 % en Grande-Bretagne.

S'il faut prendre en compte des coûts variables spécifiques, comme le coût du kérosène⁽³⁷⁾ ou celui des assurances, les deux variables fondamentales jouant sur coûts demeurent les coûts du personnel (durée du travail et effectifs) et la variable marketing (i.e. le coefficient de remplissage). De même, le coût de la flotte apparaît comme essentiel. La flotte a ainsi fait l'objet d'efforts importants de rationalisation afin de renforcer la densité d'utilisation des avions et de restructurer le réseau. Quant à l'optimisation de la gestion de ressources humaines, si elles demeure obérée par les mouvements sociaux récurrents, elle passe d'abord par des efforts de maîtrise de coûts de personnel, en particulier s'agissant des personnels au sol. On rappellera que les frais de personnel s'élèvent à 3,738 milliards d'euros, en hausse de 8,8 % sur l'exercice 2001-2002. Ce poste correspond à 29,8 % du chiffre d'affaires, contre 28 % sur l'exercice 2000-2001, pour un effectif moyen pondéré du groupe Air France de 64.717 personnes⁽³⁸⁾ au 31 mars 2001, en augmentation de 9,3 % (6,2 % à périmètre constant).

Au total, le chiffre d'affaires consolidé de l'exercice clos le 31 mars 2002 s'élève, pour l'exercice 2001-2002, à 12,528 milliards d'euros, en augmentation de 2 % par rapport à l'exercice précédent.

CHIFFRE D'AFFAIRES CONSOLIDÉ D'AIR FRANCE

<i>En millions d'euros</i>	2001-2002	2000-2001	Variation <i>(en %)</i>
Passagers réguliers	9.491	9.086	+ 4,4
Autres recettes passage	887	936	- 5,2
Fret	1.257	1 315	- 4,4
Autres recettes fret	191	176	+ 8,5
<i>Total secteur aérien</i>	<i>11.826</i>	<i>11.513</i>	+ 2,7
Maintenance	548	566	- 3,2
Autres	154	201	- 23,4
Total chiffre d'affaires	12.528	12.280	+ 2,0

Source : Air France

Le transport de passagers sur vols réguliers génère sur l'exercice 2001/02 un chiffre d'affaires de 9,491 milliards d'euros, en croissance de 4,4 % par rapport à l'exercice précédent. Cette activité représente 75,7 % du chiffre d'affaires total,

(2) Après avoir enregistré une hausse de 59,9 % au cours de l'exercice précédent, les dépenses de carburant de la compagnie ont baissé de 11,2 % sur l'exercice 2001/02, passant de 1,625 à 1,443 milliards d'euros. Cette baisse résulte principalement de la baisse du prix du pétrole, dont l'impact est de - 14,8 % sur ce poste. Le prix final du pétrole après couverture s'est en effet élevé à 21,7 dollars le baril, contre 23,9 sur le marché et 25,5 un an auparavant. Les opérations de couverture engagées par la compagnie pendant l'exercice lui ont permis une économie de 55 millions d'euros sur la facture d'ensemble. Par ailleurs, les prix du fuel étant libellés en dollar, l'impact du change s'élève à 2,5 %. Enfin, l'évolution du poste carburant est aussi liée à celles du volume (- 0,1 %) et du périmètre du groupe (+ 1,9 %). Air France poursuit au cours de l'exercice 2002-2003 sa stratégie de couverture du prix du pétrole, en maintenant son objectif de couvrir au minimum à 50 % ses dépenses de carburant.

(1) En 2000-2001, on distingue 43.499 personnels au sol en France, 5.536 personnels au sol à l'étranger, 11.367 personnels navigant commercial et 4.315 personnels navigant technique.

contre 74 % un an auparavant. Les filiales régionales contribuent à hauteur de 7 % au chiffre d'affaires passage consolidé (4 % en 2000-2001).

Le transport de fret a connu en 2001-2002 une diminution du chiffre d'affaires de 4,4 %, à 1,257 milliards d'euros, en raison principalement de la baisse du trafic en TKT (- 5 %). La recette unitaire à la tonne kilomètre transportée a progressé de 0,5 % par rapport à l'exercice précédent. Cette activité représente 10 % du chiffre d'affaires total, en recul de 0,7 point par rapport à l'exercice 2000-2001.

Le chiffre d'affaires de l'activité de maintenance facturée aux tiers est en baisse de 3,2 %, en raison de la réduction des flottes en exploitation des compagnies clientes, à la suite des événements du 11 septembre 2001.

Le chiffre d'affaires « autres » s'est élevé à 154 millions d'euros sur l'exercice 2001-2002, en baisse de 23,4 %. Il est composé principalement des prestations de restauration à bord réalisées par *Servair*, dont le chiffre d'affaires a atteint 148,8 millions d'euros (+ 8,1 %) sur l'exercice. Le chiffre d'affaires des opérations effectuées par la Société d'Exploitation Aéropostale, également comptabilisé dans le poste « autres », a fortement diminué à la suite de la réorganisation puis de l'arrêt progressif de l'activité de cette compagnie ⁽³⁹⁾.

Au cours du 1^{er} trimestre de l'exercice 2002-2003, le trafic passager a enregistré une baisse de 4,2 % pour une offre en diminution de 1,8 %, par rapport au 1^{er} trimestre de l'exercice 2001-2002. Le coefficient de remplissage reste élevé à 77,1 % et la recette unitaire au passager kilomètre transporté a progressé de 2,8%. Il est à noter le redressement de l'activité fret, avec un trafic en progression de 4,7 % pour une offre qui augmente de 3,3 %. Le chiffre d'affaires consolidé d'Air France enregistre un recul de 1,7 % sur le 1^{er} trimestre de l'exercice 2002-2003 par rapport au 1^{er} trimestre de l'exercice précédent ; il s'établit à 3,315 milliards d'euros. En raison de la bonne tenue du chiffre d'affaires et de la maîtrise des charges d'exploitation, Air France estime que les résultats du premier trimestre de l'exercice 2002-2003 devraient être supérieurs à ses prévisions.

Dans la perspective de l'ouverture prochaine du capital d'Air France annoncée par le Gouvernement le 29 juillet 2002, c'est donc sur une compagnie performante que le Parlement aura bientôt à se prononcer, afin de déterminer les conditions de sa privatisation et le champ du contrôle que l'État conservera sur cette entreprise, qui a désormais besoin de consolider ses alliances et de développer ses partenariats. En tout état de cause, cette opération interviendra lorsque les conditions de marché le permettront, le statut du personnel devrait être prorogé pendant une période transitoire et des dispositions de protection des droits de trafic devront être mises en place.

On rappellera, par ailleurs, qu'à la suite de l'attribution d'actions gratuites après trois années de détention en application des modalités des offres préférentielles

(1) L'Aéropostale a cessé toute activité au 31 mars 2002.

d'acquisition réservées aux salariés d'Air France⁽⁴⁰⁾, le capital de la société se répartissait entre l'État (54,4 %), les salariés (12,7 %) et un flottant de 32,9 %.

c) Un avenir très incertain pour Air Lib.

Air Lib⁽⁴¹⁾ a été constituée le 24 août 2001 sous la forme d'une société anonyme au capital de 15 millions d'euros. Après une période de location-gérance, cette entreprise a repris les actifs des sociétés AOM, Air Liberté et TAT-EA à la suite d'un jugement du tribunal de commerce de Créteil en date du 27 juillet 2001. Fin juillet 2002, la société d'exploitation AOM Air Liberté est déclarée comme employant 2.752 personnes, dont 1.422 personnels navigants. Par rapport à AOM, Air Liberté et TAT, qui ont utilisé jusqu'à 119 appareils, l'essentiel en location ou *leasing*, la flotte actuelle utilisée par Air Lib serait descendue à moins de la moitié, en fonction des programmes de vols.

Votre Rapporteur spécial tient à attirer tout spécialement l'attention sur la situation des dettes accumulées par Air Lib au titre de l'utilisation des services d'Aéroports de Paris par ses appareils⁽⁴²⁾. Il faut ajouter aux dettes accumulées au titre de l'utilisation des appareils par AOM Air Liberté⁽⁴³⁾ (19,8 millions d'euros), les dettes accumulées au titre de l'utilisation des appareils par Air Lib⁽⁴⁴⁾ (11,8 millions d'euros) auxquels pourront s'ajouter d'éventuels impayés après le 1^{er} septembre 2002. En fait, après s'être acquittée de ses taxes du 1^{er} août 2001 au 1^{er} mars 2002, Air Lib a interrompu ses paiements du 1^{er} mars au 31 juillet mais les a repris en août. Selon les dernières informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les dettes accumulées par Air Lib auprès d'Aéroports de Paris s'élèvent donc à 31,6 millions d'euros. Du reste, il semble qu'Aéroports de Paris ait été tenue de provisionner à 100 % les sommes dues par Air Lib.

Au demeurant, on rappellera qu'afin de compenser la défaillance de Swissair, l'État avait octroyé à la Société d'Exploitation AOM Air Liberté une aide de sauvetage sous la forme d'un prêt de 30,5 millions d'euros⁽⁴⁵⁾, notifié à la Commission européenne. Ce prêt arrivant à échéance le 9 juillet 2002, la compagnie Air Lib en a sollicité le renouvellement pour une durée de six mois. Au terme d'un audit de la compagnie, commandité par l'État, il a été renouvelé pour une durée de quatre mois supplémentaires, soit jusqu'au 9 novembre 2002, afin de permettre à la compagnie de définir et de mettre en œuvre les mesures de restructuration nécessaires. Parallèlement, un moratoire sur les créances publiques et certaines créances parapubliques (charges sociales, direction générale de l'aviation civile, Aéroports de Paris), portant sur toutes les créances exigibles avant le 1^{er} août 2002, a été accordé à Air Lib.

(2) *Aéroplus et Aéromixt.*

(3) *Air Lib, nom commercial de la Société d'Exploitation AOM Air Liberté, filiale à 100 % de la société HOLCO, filiale à 99 % de la société HOLCO SAS, au capital de 40.000 euros, détenue par M. Jean-Charles Corbet.*

(1) *Au titre de l'article R 224-4 du code de l'aviation civile, les droits sont dus par les appareils, par immatriculation, et peuvent donc être réclamés à l'exploitant ou au propriétaire ; c'est l'objet du droit de rétention qui « retient » l'appareil au sol jusqu'à la consignation des sommes dues aux gestionnaires d'aéroports, à Paris ou en province. Les appareils sont le véritable gage des créances des aéroports.*

(2) *pour la période antérieure au 31 juillet 2001.*

(3) *pour la période du 1^{er} août 2001 au 1^{er} octobre 2002.*

(4) *Une première tranche de ce prêt, 16,5 millions d'euros, a été versée à la compagnie le 9 janvier 2002, et le sole, soit 14 millions d'euros, le 28 février 2002.*

d) L'émergence des compagnies « low cost » doit s'effectuer dans le respect des règles de la concurrence et ne pas se heurter aux pratiques de gels des « slots ».

L'émergence des compagnies « low cost »⁽⁴⁶⁾ est une des caractéristiques récentes du secteur des transports aériens, si bien qu'on estime que ces compagnies pourraient contrôler 25 % du ciel européen en 2010 (contre 5 % aujourd'hui)⁽⁴⁷⁾.

Dès 1971, la compagnie américaine South West se faisait le précurseur de ce modèle d'entreprise à coûts réduits, pour devenir aujourd'hui la compagnie la plus rentable au monde. Cette rentabilité repose sur une utilisation maximale des avions⁽⁴⁸⁾, qui se traduit par des frais financiers très inférieurs aux compagnies traditionnelles. Les compagnies à bas coûts suivent des « programmes plats » qui ne se structurent pas en fonction du trafic *business*⁽⁴⁹⁾, qui utilisent des temps de demi-tour très rapides⁽⁵⁰⁾ et qui mettent en place une logistique très simplifiée⁽⁵¹⁾. Ces compagnies opèrent en général sur des aéroports secondaires, où les coûts sont moindres notamment en termes de redevances payées et où ils sont quasiment les seuls opérateurs.

En Europe, ce sont surtout les compagnies Ryan Air, très rentable, et Easy Jet qui se sont positionnées sur le marché « low cost ». À Paris en particulier, les compagnies Easyjet, Buzz et Air Lib Express ont transporté 1,5 million de passagers de janvier à juillet 2002 au départ et à l'arrivée de plateformes parisiennes, soit 3,69 % du trafic passagers sur Aéroports de Paris sur cette même période. Easyjet, qui a débuté l'exploitation de ses lignes en mai, est devenue en deux mois la première compagnie du terminal T3 et son coefficient de remplissage dépasse les 80 %. Buzz⁽⁵²⁾, qui est la première compagnie « low cost » à avoir opéré des vols au départ de Paris en 2001, a traité entre les mois de janvier et de juillet 2002 plus de 110.000 passagers. Le 5 mars 2002, Air Lib Express a débuté ses vols sur 9 destinations au départ d'Orly Sud et a transporté, de mars à juillet, plus d'un million de passagers.

Easyjet doit ouvrir une quatrième fréquence quotidienne au départ d'Orly. British Midland souhaite lancer son produit *low cost* « BMibaby » sur East Midlands à compter de l'hiver 2002-03. German Wings, filiale de Lufthansa, pourrait ouvrir quelques fréquences quotidiennes sur l'Allemagne. Quant à Goodjet, compagnie scandinave, opérant au départ de Beauvais, elle envisage d'opérer des vols au départ du terminal T3 dès la saison hiver prochaine.

(5) Compagnies à bas coûts.

(6) Estimation du cabinet d'études et de conseil Mercer Management Consulting (MMC).

(1) 11 à 12 heures de vol par jour, là où Air France utilise ses appareils entre 8 et 9 heures et demi.

(2) À la différence des autres compagnies, les « low cost » ne se positionnent pas sur les horaires de pointe du matin ou du soir.

(3) 25 à 30 minutes contre 35 à 45 minutes pour Air France, par exemple.

(4) Pas de correspondance bagages, pas d'attribution de sièges, pas de prestations à bord (sauf sous forme de prestations vendues), une distribution avec vente directe (pas de commissionnements en agence), des tarifs d'autant plus bas que l'on réserve longtemps à l'avance, des conventions commerciales plus drastiques, notamment s'agissant des remboursements ou annulations, pas de système de fidélisation.

(5) Buzz, filiale de KLM.

A contrario, les compagnies traditionnelles, comme Air France, perdent progressivement des parts de marchés. Par exemple, sur Londres⁽⁵³⁾, Air France a perdu plus de 4 % en trafic passagers par rapport à 2001, principalement au profit de British Airways et surtout d'EasyJet, cette dernière ayant seulement trois mois d'exploitation de sa ligne Londres-Luton. Sur Genève, après la disparition de Swissair et AOM, Easyjet a obtenu en trois mois plus de 16 % de parts de marché, Air France perdant près de 10 %. Sur la ligne Paris-Nice, malgré la disparition d'AOM, Air France a perdu 4 % de parts de marché au profit d'AirLib Express et d'Easyjet. Sur Marseille, Toulouse et Toulon, seules Air France et AirLib Express restent en concurrence. Grâce à ses vols navettes, Air France maintient ses parts de marché en 2002 sur Marseille (92,61 %), mais enregistre une perte de 3 % de trafic sur Toulouse (79,95 %). À destination de Toulon, liaison sur laquelle Air France n'opère pas de vols navettes, AirLib Express détient la majorité des parts de marché (54,62 %).

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le créneau « *low cost* » n'intéresse pas Air France. D'une part, parce que, sur le marché domestique français, le TGV a, depuis longtemps, un effet comparable aux « *low cost* » et parvient à prendre jusqu'à 90 % du marché à deux heures de distance. D'autre part, parce qu'Air France ne souhaite pas cannibaliser son activité en créant une filiale « *low cost* », mais cherche plutôt à développer des tarifs plus attractifs.

Par contre, les plateformes, à commencer par Aéroports de Paris, semblent plutôt désireuses de favoriser le développement de ce mouvement. Elles ont tout intérêt, en effet, à voir arriver ces compagnies qui stimulent le marché et offrent aux consommateurs un choix plus important. L'impact de ces compagnies sur l'utilisation des ressources aéroportuaires est, d'autre part, positif en raison d'un programme plat, sans pointe forte d'activité.

Or, votre Rapporteur spécial ne peut que déplorer la persistance des distorsions de concurrence qui handicapent les potentialités économiques et commerciales des compagnies « *low cost* » françaises au bénéfice de la préservation des droits acquis. La Commission européenne s'est d'ailleurs saisie du problème. L'exemple du gel des « *slots* » (ou créneaux) d'Air Lib à Orly est d'ailleurs symptomatique de la persistance de comportements protectionnistes en France.

La question se pose donc de l'utilisation des créneaux à Orly, les demandes de compagnies « *low cost* » s'avérant intéressantes en raison de forts coefficients de remplissage associés à une offre en sièges qui est de l'ordre de 150 par avion.

e) Le développement inéluctable des alliances.

Une des tendances fortes du marché des transports aériens est le développement des alliances.

(6) Sur Paris-Londres, British Airways et Air France détiennent à elles deux près de 78 % de parts de marché en 2002.

Les trois alliances dominantes sur le marché mondial ont transporté dans le monde 754 millions de passagers en 2001. *Star alliance* ⁽⁵⁴⁾ détient 24 % de parts de marché (en trafic kilométrique), *Oneworld* ⁽⁵⁵⁾ 17,3 % et *Skyteam* ⁽⁵⁶⁾ 13,03 %. En 2001, sur Paris, le nombre de passagers transportés par les trois alliances représente plus de 51 millions soit 58,8 % par *Skyteam*, 6,7 % par *Star Alliance* et 6,4 % par *Oneworld*.

Il semble, en effet, que les alliances soient un outil de résistance aux crises. Grâce aux vols en partage de codes, les membres d'une alliance peuvent réduire leur capacité tout en maintenant leur présence commerciale. Et si le partage des codes permet de rationaliser les réseaux sans perdre sa capacité commerciale, il faut ajouter l'effet démultiplicateur de la plateforme de correspondance, le *hub*. En période de croissance, le *hub* dynamise le trafic et les recettes. Ainsi, sur la période d'avril à juin 2000, pour une offre en sièges en hausse de 5,7 %, le chiffre d'affaires d'Air France a progressé de près de 17 % grâce à un bond de 23 % des recettes réalisées avec le trafic de correspondances. Le *hub* se révèle aussi un atout pour limiter les conséquences d'une crise.

De même, pour Delta, l'alliance *SkyTeam* a permis de stabiliser l'activité à l'international. C'est ainsi qu'après avoir atteint un creux au quatrième trimestre 2001 pour s'établir à 80 millions d'euros sur cette période, les recettes à l'international de Delta Airlines générées par *SkyTeam* se sont élevées à 140 millions de dollars au deuxième trimestre 2002 (avril à juin), en hausse de 13 % par rapport à la même période de 2001, pour représenter jusqu'à 23 % des recettes totales de la compagnie américaine à l'international (contre une moyenne de 17 % sur l'ensemble de l'année 2001 qui a vu le lancement de *SkyTeam*).

Mais, si les alliances jouent manifestement un rôle d'amortisseur en cas de crise, elles sont encore loin d'avoir épuisé toutes les possibilités de réduction des coûts et d'économies d'échelle. Certes, les membres de la *Star Alliance* ont commencé à réduire les doublons au niveau des salons dans les aéroports tout en identifiant les domaines (comme l'assistance en escale) où les membres peuvent faire travailler leurs partenaires plutôt qu'une entreprise tierce. Mais de nombreuses évolutions semblent devoir advenir dans les prochaines années.

À ce titre, et d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, un accord commercial est intervenu entre Delta Airlines, Northwest et Continental Airlines. Cet accord prévoit outre le partage de codes, la réciprocité des programmes de fidélité et de l'accès aux salons d'aéroport, des commodités de correspondance et la coordination des infrastructures aéroportuaires. Dans un premier temps, cet accord s'appliquera pour le printemps 2003 au marché domestique nord-américain, permettant à Delta de connecter son réseau du sud des Etats-Unis à ceux de l'est et du *midwest*, exploités par Continental et Northwest. Il s'étendra ensuite aux liaisons intercontinentales vers l'Europe, l'Asie et l'Amérique

⁽⁵⁴⁾ *Star Alliance* : Lufthansa, United Airlines, Air Canada, Mexicana, Varig, ANA, Singapore Airlines, Thai, Air New Zealand, British Midland, Lauda, SAS, Tyrolean et Austrian Airlines.

⁽⁵⁵⁾ *Oneworld* : British Airways, American Airlines, Lanchile, Cathay Pacific, Qantas, Iberia, Aer Lingus et Finnair.

⁽⁵⁶⁾ *Skyteam* : Air France, Delta Airlines, Aeromexico, Korean Air, Alitalia et CSA

latine. Cet accord risque de bouleverser la carte des alliances mondiales, un élargissement de l'alliance *Skyteam* étant envisagé avec l'entrée de Continental et Northwest, voire de leur partenaire KLM. Un tel élargissement ferait de *Skyteam* la première alliance mondiale, d'après Air France, qui confirme être en discussion pour une coopération européenne avec d'autres compagnies, dont KLM. À terme, l'entrée de KLM pourrait aussi déboucher sur l'arrivée de son partenaire asiatique Malaysia Airlines dans l'alliance, permettant ainsi de combler le vide géographique de *Skyteam* en Asie du Sud-Est. Néanmoins, les trois compagnies américaines devront, dans un premier temps, obtenir l'aval du *Department of Transportation* qui vient d'ailleurs de prolonger d'un mois l'examen de l'accord United Airways - US Airways. La nouvelle alliance devra ensuite recevoir l'aval de Bruxelles, mais aussi des partenaires européens de *Skyteam*.

3.- L'industrie aéronautique doit être soutenue dans le cadre d'une vision stratégique de long terme et au niveau communautaire.

Afin de pouvoir faire face à l'innovation technologique accélérée et à la concurrence nord-américaine, l'industrie aéronautique a besoin d'une vision stratégique de long terme. C'est pourquoi, au vu des succès remportés par des entreprises comme EADS, Airbus ou Snecma, il appartient à l'État de veiller au développement optimal des capacités d'innovation de ce secteur et à ses marges de progrès technologique.

a) EADS et Airbus, à la pointe de l'industrie aéronautique mondiale.

La création d'EADS, issue de la fusion des sociétés Aérospatiale-Matra, Daimler-Chrysler Aerospace (DASA) et (CASA), a donné naissance à un groupe aérospatial et de défense présentant un chiffre d'affaires de 30,798 milliards d'euros en 2001. Les activités civiles ont représenté 80 % du chiffre d'affaires. La ventilation du chiffre d'affaires pour chaque branche d'activité est la suivante :

<i>en millions d'euros</i>	2000	2001	Variation 2001/2000 <i>(en %)</i>	1 ^{er} semestre 2002
Airbus (1)	14.856	20.549	+ 38,3	9.870
Avions de transports militaires	316	547	+ 73,1	234
Aéronautique (2)	4.704	5.065	+ 7,7	2.226
Espace	2.535	2.439	+ 0,6	882
Systèmes civils et de défense	2.909	3.345	- 3,7 %	1.358
TOTAL (3)	24.208	30.798	+ 27,2 %	13.974

(1) L'activité d'Airbus est consolidée à 80 % dans les comptes EADS en 2000 et 100% en 2001

(2) Cette branche comprend notamment Eurocopter, Sogerma, Socata, ATR.

(3) Total après élimination du chiffre d'affaires inter-branches

En 2001, Airbus a représenté 67 % du chiffre d'affaires d'EADS (contre seulement 61 % en 2000) et les autres activités aéronautiques 16 % (19 % en 2000). Cette prépondérance se retrouve au niveau du résultat d'exploitation. Airbus a en effet été la branche la plus rentable, aussi bien en valeur relative qu'en valeur absolue :

<i>(en millions d'euros)</i>	2000	Marge opérationnelle <i>(en %)</i>	2001	Marge opérationnelle <i>(en %)</i>	1 ^{er} semestre 2002	Marge opérationnelle <i>(en %)</i>
Airbus	1.412	9,5	1.655	8,1	874	8,9
Avions de transports militaires	-63	-19,9	1	0,2	-72	-30,8
Aéronautique	296	6,3	308	6,1	63	2,8
Espace	67	2,6	- 222	- 9,1	-85	-9,6
Systèmes civils et de défense	-110	3,8	- 79	- 2,4	-71	-5,2
TOTAL	1.399	5,8	1.694	5,5	775	5,5

Le résultat net d'EADS s'est élevé à + 1,372 milliard d'euros contre - 909 millions d'euros en 2000 et - 1,046 milliard d'euros en 1999, exercices fortement pénalisés par des problèmes liés à la politique de couverture de change. Malgré une conjoncture économique morose et les événements du 11 septembre, EADS a

enregistré un niveau de commandes supérieur à son chiffre d'affaires, 60,208 milliards d'euros en 2001 (contre 49,079 milliards d'euros en 2000), portant le carnet de commandes total du groupe à 183,256 milliards d'euros (131,874 milliards d'euros en 2000). Ce niveau exceptionnellement élevé représente 6 années d'activité au regard du chiffre d'affaires 2001. On peut noter la contribution prépondérante d'Airbus qui, avec un carnet de commandes de 156,075 milliards d'euros, représente 85 % de celui de l'ensemble du groupe. 2001 a, en effet, été une bonne année pour l'avionneur européen qui a enregistré 375 commandes fermes, et, pour la troisième fois de son histoire, a dépassé son concurrent américain Boeing (329 commandes fermes).

Au 1^{er} semestre 2002, les résultats d'EADS ont été meilleurs que prévus compte tenu de la conjoncture économique. Ainsi, le chiffre d'affaires est resté stable à 13,974 milliards d'euros (14,043 milliards d'euros en 2001) grâce, notamment, à la bonne tenue de l'activité d'Airbus dont les livraisons d'appareils ont moins reculé que prévu et dont le chiffre d'affaires a atteint 9,870 milliards d'euros, en léger retrait de 1% par rapport à la période similaire en 2001.

A contrario, au cours des 6 premiers mois de l'année, les prises de commandes ont diminué de 65 % à 14,791 milliards d'euros (42,811 milliards d'euros au premier semestre 2001) pour l'ensemble du groupe. Celles d'Airbus ont reculé de 73 % pour s'établir à 10,334 milliards d'euros (38,769 milliards d'euros au premier semestre 2001), l'avionneur n'ayant enregistré que 115 commandes fermes au 1^{er} semestre 2002 contre 299 en 2001. Le résultat opérationnel s'est maintenu à 775 millions d'euros contre 764 millions d'euros en 2001. En revanche, le résultat net a connu un fort recul (+ 91 millions d'euros en 2002 contre + 1 657 millions d'euros en 2001). Pour l'ensemble de l'exercice 2002, EADS vise un résultat d'exploitation en hausse de 20 %.

b) Snecma, quatrième motoriste mondial.

La Snecma est passée depuis le 1^{er} janvier 2000 sous statut de holding, dont la principale filiale est Snecma Moteurs, qui regroupe ses activités de motoriste. Les activités sont organisées autour de deux grands pôles : les équipements⁽⁵⁷⁾ ; la propulsion et les services⁽⁵⁸⁾. Snecma propose une large gamme de moteurs pour l'aéronautique et l'espace dans les domaines civil et militaire. Elle occupe aujourd'hui le quatrième rang mondial des motoristes, derrière General Electric, Pratt & Whitney et Rolls Royce.

Le chiffre d'affaires du groupe Snecma s'est élevé à 6,893 milliards d'euros en 2001 contre 5,646 milliards d'euros en 2000, soit une progression de 22 %. À périmètre constant, le chiffre d'affaires du groupe Snecma est en progression de 6,5 % par rapport à 2000. Le résultat net du groupe Snecma s'est établi à 318 millions d'euros pour l'année 2000, soit une marge nette de 5,6 %, à comparer à 5,3 % en 1999. Pour 2002, Snecma prévoit une baisse de son activité, notamment liée au ralentissement économique du secteur suite au 11 septembre : le chiffre

(1) Messier Dowty, Messier-Bugatti, Hurel-Hispano, Labinal Systèmes Aéronautiques, notamment.

(2) Snecma services, Snecma Moteurs, Turboméca, Microturbo, CFM International, Famat, Europropulsion, notamment.

d'affaires devrait se situer autour de 6,23 milliards d'euros. Toutefois, le groupe espère maintenir ses résultats à un niveau élevé, avec un résultat d'exploitation d'environ 525 millions d'euros, soit une marge opérationnelle de 8,4 %.

c) L'insuffisance de l'effort de recherche et développement au niveau européen.

À l'échelle de l'Europe, l'industrie de la construction aéronautique représente un enjeu majeur, tant en raison de sa contribution à l'emploi, au commerce extérieur et au progrès technologique pour l'ensemble de l'Union, qu'en regard des moyens nécessaires à son développement qui ne paraissent plus à la portée d'un État isolé. La recherche aéronautique a ainsi été prise en compte prioritairement dans les programmes-cadres européens de recherche et développement technologiques à partir de 1989 (deuxième, troisième et quatrième PCRD) pour des montants respectifs de 35, 61 et 245 millions d'euros. Le cinquième PCRD (1998-2002) a vu une augmentation notable du financement de la recherche aéronautique au travers d'une action-clé spécifique « Nouvelles perspectives pour l'aéronautique » dotée de 700 millions d'euros. Les actions de recherche au profit de l'aéronautique que permettent ces programmes apportent une contribution au développement des compétences technologiques européennes, en complément des politiques menées par les États. Depuis le début de l'année 2002 ⁽⁵⁹⁾, le sixième PCRD s'oriente vers un budget prévu pour l'aéronautique, associé à l'espace, porté de 1.000 à 1.075 millions d'euros.

Toutefois, ce montant apparaît en retrait par rapport aux objectifs initiaux. Or, on ne peut que regretter l'insuffisance de l'effort en matière de recherche et développement, notamment face à des Américains n'hésitant pas à consacrer des sommes importantes à cet effort, notamment au travers des contrats militaires. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les budgets américains de l'équipement et de la défense sont environ deux fois supérieurs aux budgets européens et s'élèvent à 100 milliards de dollars, recherche et développement exclus. On peut estimer l'effort américain pour la recherche et développement à 50 milliards de dollars, contre moins de 10 milliards de dollars en Europe. Cette situation, qui s'est dégradée depuis la fin des années 1980, comporte donc un risque fort de perte de compétitivité technologique et économique pour les Européens. Ainsi, pour une entreprise comme Airbus, le gap technologique pourrait à terme effacer l'avantage de compétitivité qu'elle détient actuellement sur son concurrent Boeing. Or, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le taux de recherche et développement à la charge d'Airbus et de Boeing est de 10 % du chiffre d'affaires pour la première et seulement 3 % pour la seconde, ce qui indique que la recherche et développement est supportée ailleurs qu'au sein de

(1) Parallèlement aux négociations relatives à la préparation du 6^e PCRD, a été mis en place un conseil consultatif sur la recherche aéronautique en Europe (ACARE) dont l'objectif principal est l'élaboration d'un échéancier des actions de recherche à mener pour relever les grands défis posés au transport aérien à l'horizon 2020. Ce conseil consultatif réunit les principaux acteurs européens du secteur, industriels et centres de recherche, des représentants des compagnies aériennes, de la Commission européenne et d'Eurocontrol, mais aussi les représentants des États-membres en charge des programmes de recherche nationaux. Ses travaux ont notamment pour objectif d'améliorer encore l'efficacité globale des actions de recherche menées dans les différents cadres nationaux et communautaires en optimisant leur complémentarité.

Boeing, probablement via les contrats militaires qui représentent 40 % du chiffre d'affaires du groupe contre 20 % pour le groupe EADS.

III.- TRANSPORT AERIEN ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : A LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR EQUILIBRE ENVIRONNEMENTAL ET D'UN FINANCEMENT PLUS EQUITABLE.

Il est impératif que le secteur du transport aérien intègre des dimensions nouvelles. En particulier, la promotion d'un développement économique respectueux du cadre de vie et la recherche d'un rééquilibrage dans l'aménagement du territoire sont aujourd'hui nécessaires. Mais les voies de cette promotion demeurent encore assez largement imprécises.

A.- PROMOUVOIR UN CERTAIN EQUILIBRE DANS LA DESSERTE AERIENNE DU TERRITOIRE ET L'AMENAGEMENT AEROPORTUAIRE DU PAYS.

1.- Situation de la desserte aérienne en métropole et outre-mer.

a) Activité et résultats des transporteurs régionaux français.

En termes de parts de marché, le transport aérien régional est très concentré, en dépit d'un nombre important de compagnies. Cette tendance s'est renforcée en 2000 avec le rachat par le groupe Air France des compagnies Brit Air, Proteus, Flandre Air et Regional Airlines. Le réseau d'Air France a alors été redéfini en deux pôles : Brit Air et Régional Compagnie Aérienne Européenne, cette dernière regroupant depuis le 1^{er} avril 2001 Proteus, Flandre Air et Regional Airlines.

On signalera, en outre, que depuis un an, la compagnie Air Littoral a réduit sa flotte de 36 à 31 appareils et procédé à une rationalisation de son réseau en fermant ses liaisons les moins rentables, en se recentrant sur sa plateforme de correspondance de Nice, en diversifiant l'offre à destination de la Corse (principalement pour l'été), en mettant en œuvre des liaisons au départ de Paris (Nîmes et Béziers) et en ouvrant des liaisons vers l'Algérie. Elle affecte également une partie de ses moyens vers le frètement d'appareils à des compagnies tierces⁽⁶⁰⁾. En 2001, Air Littoral a également mis en œuvre un plan social concernant 185 personnes, ayant notamment pour objectif de rationaliser ses effectifs de personnels navigants⁽⁶¹⁾. Au total, la compagnie a réalisé un chiffre d'affaires de 203,84 millions d'euros en 2001 pour un résultat d'exploitation négatif de 64,84 millions d'euros et un bénéfice net de 7,12 millions d'euros, dû à un résultat exceptionnel positif à 80,26 millions d'euros⁽⁶²⁾. En 2002, Air Littoral connaît une situation tendue, d'autant qu'elle a constaté une baisse de 12 % de ses coefficients de

(1) Ainsi, 8 de ses appareils sont loués (avec ou sans équipage) à d'autres sociétés.

(2) La compagnie emploie 655 salariés en équivalent temps plein, dont 240 personnels au sol, 150 personnels navigants commerciaux et 265 personnels navigants techniques.

(3) Ce résultat exceptionnel est lié à l'abandon de créances et contribution volontaire de Swissair et à la reprise d'une provision pour restructuration devenue sans objet.

remplissage au cours des mois suivant le 11 septembre 2001, aggravant ainsi les difficultés dues à la défaillance de Swissair. La compagnie a sollicité de l'État un moratoire de longue durée sur ses dettes fiscales et sociales : un plan de règlement de celles-ci élaboré sous l'égide du CIRI ⁽⁶³⁾ a reçu l'accord du ministre de l'économie et a été entériné par la Commission des chefs des services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale de l'Hérault le 24 avril 2002. Toutefois, ce plan ne reprend qu'en partie la demande de la compagnie.

b) La situation des territoires et pays d'outre-mer.

Outre le fait que la réglementation européenne relative aux transports aériens ne s'applique pas à ces territoires, les dessertes aériennes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française présentent la particularité de faire l'objet d'un partage de compétences entre l'État et les autorités locales. En effet, le législateur organique ⁽⁶⁴⁾ a transféré aux autorités locales des compétences en matière de desserte aérienne, sauf pour les dessertes entre ces territoires et les autres points du territoire de la République, pour lesquelles l'État reste compétent. En conséquence, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie exercent désormais la tutelle économique des compagnies aériennes basées dans leurs territoires respectifs.

En Polynésie française, Air Tahiti Nui, compagnie détenue à 54,6 % par le territoire de la Polynésie française, a sollicité en juillet 2001 l'autorisation d'exploiter la liaison Papeete – Paris, via Los Angeles, répondant ainsi à la volonté du gouvernement de la Polynésie française de garantir une desserte aérienne adaptée, stable et pérenne du territoire. À la suite de l'arrêt par Air Lib de sa desserte de la Polynésie française en avril 2002, Air Tahiti Nui a commencé l'exploitation de ses vols vers Paris début mai 2002, à raison de 3 fréquences par semaine (294 sièges), qui viennent s'ajouter aux 3 fréquences hebdomadaires d'Air France (392 sièges) et à la fréquence hebdomadaire de Corsair (580 sièges). Par ailleurs, Air France et Air Tahiti Nui ont mis en œuvre un accord de partage de code sur leurs vols entre Paris et Papeete depuis début septembre 2002. Corsair ayant annoncé son intention d'arrêter sa desserte de la Polynésie en mars 2003, Air Tahiti Nui envisage désormais d'exploiter 5 fréquences par semaine vers Paris à compter de l'été 2003.

En Nouvelle-Calédonie, depuis l'arrêt par AOM de ses vols Paris – Los Angeles – Nouméa le 1er avril 2001, Air France est la seule compagnie à relier la métropole à la Nouvelle-Calédonie, via Tokyo, cinq fois par semaine. Le trafic d'Air France entre Paris et Nouméa s'est élevé à environ 61.500 passagers au cours de l'exercice 2001-2002. Dans le but de favoriser le développement touristique néo-calédonien, notamment vers le Japon, la Nouvelle-Calédonie a souhaité doter la compagnie Air Calédonie International de deux appareils long-courrier de type Airbus A330. Un agrément de « défiscalisation » a été accordé par l'État à la compagnie, pour 75 % de la valeur des deux appareils, qui devraient être livrés fin 2002. Le projet s'appuie également sur un accord de partenariat avec Air France, qui prévoit la substitution d'Air Calédonie International à Air France pour les services

(1) Comité Interministériel pour les Restructurations Industrielles.

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

aériens entre Nouméa et Tokyo à partir d'avril 2003, en partage de code avec Air France.

Les tarifs appliqués sur les liaisons aériennes relevant de la compétence de la Polynésie française ou de la Nouvelle-Calédonie sont approuvés par ces territoires. En ce qui concerne les liaisons à destination de la métropole, les tarifs sont soumis à l'approbation préalable du ministre chargé de l'aviation civile. Aucune évolution notable des tarifs n'est à signaler concernant la liaison Paris – Nouméa. Sur la liaison Paris – Papeete, Air Tahiti Nui a mis en œuvre la même structure tarifaire qu'Air France.

c) La situation corse.

Depuis 1991, l'organisation des transports aériens entre la Corse et la métropole relève de la compétence de la collectivité territoriale de Corse. Pour assurer le principe de continuité territoriale, la collectivité de Corse impose des obligations de service public sur certaines liaisons aériennes, et peut également établir un régime d'aides individuelles à caractère social pour certaines catégories de passagers. Ainsi, des obligations de service public sont imposées sur un certain nombre de liaisons entre la Corse et la métropole ⁽⁶⁵⁾, exploitées notamment par Air France ⁽⁶⁶⁾, Air Lib ⁽⁶⁷⁾, la Compagnie Corse Méditerranée (en partage de code avec Air France) et Air Littoral. Ces obligations définissent les conditions dans lesquelles doivent être exploitées les liaisons en termes de continuité, régularité, capacité, type d'appareil, fréquences et tarifs.

Les liaisons entre Paris (Orly) et la Corse sont exploitées dans le cadre de conventions de délégation de service public, conclues entre l'Office des Transports de la Corse et les transporteurs sélectionnés à l'issue d'appels d'offres auprès des compagnies aériennes communautaires. Les conventions de délégation de service public arrivant à échéance le 26 octobre 2002, l'Assemblée de Corse a décidé de réviser à compter du 27 octobre 2002 les obligations de service public imposées sur les quatre liaisons, et de lancer de nouveaux appels d'offres pour leur exploitation du 27 octobre 2002 à la fin de la saison aéronautique d'été 2005.

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

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

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

(3) Délégation de service public sur Paris-Figari.

2.- Les plateformes aéroportuaires françaises.

Il est frappant de constater l'écart de compétitivité entre Paris et les autres plateformes aéroportuaires françaises. La question de la concentration du trafic et de l'activité autour de Paris peut être abordée sous plusieurs angles complémentaires, notamment au travers du débat sur la nécessité d'un troisième aéroport en région parisienne.

a) Le débat sur le troisième aéroport parisien.

Le Gouvernement a décidé de remettre à plat le dossier de la construction d'une troisième plateforme aéroportuaire en région parisienne. Un an après que la Commission nationale du débat public a achevé ses travaux, une mission parlementaire se met en place à l'Assemblée nationale, afin de réfléchir à l'avenir du transport aérien français et à la politique aéroportuaire et d'étudier la nécessité de réaliser un troisième aéroport. C'est seulement après dépôt des conclusions de cette mission que le Gouvernement prendra position sur l'opportunité d'une nouvelle plateforme aéroportuaire destinée à desservir le grand bassin parisien.

On rappellera, pour mémoire, que des hypothèses de saturation prévisible à horizon 2015-2020 avaient conduit à inscrire dans les schémas multimodaux de services collectifs de transport, approuvés par décret du 18 avril 2002, la nécessité d'un nouvel aéroport pour répondre d'ici 2020 aux besoins de desserte aérienne de la région Ile-de-France et des régions voisines. Sur la base de la décision du 22 février 2002 du Gouvernement précédent de retenir le site de Chaulnes, un arrêté préfectoral avait même pris en considération un territoire de 10.000 hectares à l'intérieur duquel un sursis à statuer pouvait être opposé à toutes demandes de construction.

L'ancien ministre des Transports, Monsieur Jean-Claude Gayssot, avait promis de limiter le nombre annuel de passagers à Roissy à 55 millions, alors que l'aéroport (qui reçoit aujourd'hui 48 millions de passagers par an) a été conçu pour en recevoir au moins 80 millions. Dans l'attente des travaux de la mission parlementaire, on se contentera de rappeler que, dans la mesure où Orly est déjà bridée à 225.000 mouvements d'avion par an (soit 23 millions de passagers), les marges de développement des deux plateformes existantes demeurent importantes. D'ailleurs, avec quatre pistes parallèles, deux tours de contrôle et huit terminaux (le terminal E devant ouvrir prochainement), Roissy Charles-de-Gaulle possède la plus forte capacité d'expansion en Europe, qui sera renforcée prochainement par la réalisation du satellite « S 3 », installation purement dédiée à l'embarquement et conçue pour pouvoir traiter un grand nombre de passagers en correspondance ⁽⁶⁸⁾.

Toutefois, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la capacité optimale de Roissy ne pourra probablement pas être atteinte, en raison de l'écrêtement environnemental et dans la mesure où le marché dépassera nécessairement un jour les capacités de l'aéroport. Si l'on retient des hypothèses de

(1) La mise en œuvre du S3 est envisagée pour 2006, mais cette échéance devra être confrontée à l'évolution du trafic.

croissance du trafic de 5 % par an sur une échelle temporelle de 12 à 15 ans, il est évident que Roissy sera réellement saturé lorsque 100 millions de passagers y transiteront. Trois solutions sont, dès lors, envisageables : construire un troisième aéroport, construire une cinquième piste à Roissy, ou ne rien faire en région parisienne et gérer la rareté tout en s'appuyant sur des plates-formes régionales existantes.

b) Les plateformes de province et d'outre-mer présentent des résultats contrastés.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'activité et la situation financière des 19 premiers aéroports commerciaux de province (représentant 91,5 % du trafic commercial) et des six principaux aéroports d'outre-mer présentent des résultats très contrastés.

S'agissant des aéroports d'outre-mer, la baisse du trafic passagers (- 5,6 %) est supérieure de plus de deux points à celle des principaux aéroports de province métropolitains (- 3,2 %). Le recul est général même s'il touche plus particulièrement les plateformes des Antilles et de la Guyane où se sont ajoutées aux difficultés du groupe AOM Air Liberté les problèmes de démarrage d'une nouvelle structure, Air Caraïbes, succédant à Air Guadeloupe, ainsi que le dépôt de bilan de la compagnie Air Guyane. Quant au trafic de fret, il résiste en progressant de 1,3 %, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

TRAFIC PASSAGERS ET FRET OUTRE-MER EN 2000 ET 2001

Départements	Passagers totaux				Trafic Fret (en tonnes)			
	2000	2000/1999 (en %)	2001	2001/2000 (en %)	2000	2000/1999 (en %)	2001	2001/2000 (en %)
- Pointe-A-Pitre	2.117.232	+ 3,6	1.896.044	- 10,4	16.931	5,9	18.288	8
- Fort-de-France	1.785.316	- 2	1.725.423	- 3,4	15.754	- 2,5	15.895	0,9
- Saint-Denis	1.492.196	+ 7,3	1.453.128	- 2,6		13,1	26.839	1,9
- Cayenne	457.168	+ 1,9	408.964	- 10,6	7.193	- 0,6	6.180	- 14,1
<i>Territoires</i>								
- Tahiti (1)	2.115.540	+ 12,6	2.029.045	- 4,1	12.562	13,7	12.866	2,4
- Nouméa Tontouta	362.695	+ 5,3	348.025	- 4,0	5.254	3,5	5.061	- 3,7
Total	8.330.147	+ 5,1	7.860.629	- 5,6	84.036	+ 6,6	84.036	+ 1,3

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

Source : Direction générale de l'aviation civile.

S'agissant des aéroports métropolitains, après deux années de forte croissance de respectivement 7,6 % et 5,6 % en 1999 et 2000, le trafic passagers des

19 premiers aéroports français de province est en recul du fait du ralentissement de la croissance économique, de la contraction de l'offre du groupe AOM Air Liberté, de la mise en service du TGV Sud-Est et des attentats aux États-Unis. Le tableau ci-dessous présente les grandes tendances de l'évolution du trafic passagers ⁽⁶⁹⁾, ainsi la baisse de l'activité fret ⁽⁷⁰⁾ :

TRAFIC PASSAGERS ET FRET EN PROVINCE EN 2000 ET 2001

Groupes	Trafic passagers		Évolution (en %)	Trafic fret		Évolution (en %)
	2000	2001		2000	2001	
Grands (6 aéroports) (1)	34.060.090	32.922.524	-3,3	222.153	212.980	-4,1
Moyens (13 aéroports)(2)	13.439.379	12.981.723	-3,4	30.988	31.141	+0,5
Total (19 aéroports)	47.499.469	45.904.247	-3,3	253.141	244.121	-3,6

(1) Les « grands » aéroports sont ceux dont le nombre de passagers commerciaux est égal ou supérieur à 2,5 millions.

(2) Les aéroports « moyens » sont ceux dont le nombre de passagers est compris entre 400.000 et 2,5 millions.

Source : Direction générale de l'aviation civile.

Il convient de noter les progressions respectives des chiffres d'affaires de Lyon (+ 7,7 %), Toulouse (+ 9,4 %), Montpellier (+ 19,5 %) et, pour la catégorie des aéroports moyens, Clermont-Ferrand (+ 15,2 %) et Brest (+ 10,8 %).

Le rythme des investissements des grands aéroports reste soutenu, le total des investissements progressant encore de 8,8 % en 2001, après une augmentation de 48,8 % en 2000. Le montant des investissements des aéroports moyens diminue de 17,5 % malgré le déroulement du chantier d'extension des installations terminales passagers de l'aéroport de Pau-Pyrénées.

c) Le transport aérien peut s'engager dans la voie de la décentralisation.

La loi sur la démocratie de proximité ⁽⁷¹⁾ a ouvert une expérimentation de transfert des compétences de l'État en matière d'aménagement et d'exploitation de plateformes aéroportuaires au bénéfice de collectivités territoriales volontaires. Tous les aéroports civils de l'État peuvent potentiellement faire l'objet d'un transfert, la délimitation du champ de la décentralisation étant renvoyée à une convention signée entre la collectivité bénéficiant du transfert et l'État. Du reste, toute collectivité territoriale peut se porter candidate à l'expérimentation. Enfin, les concessions d'exploitation venant à échéance durant l'expérimentation sont prorogées au-delà de l'échéance de l'expérimentation.

(1) Seuls Lyon (+ 1,5 %) et Bordeaux (+ 0,4 %) voient leur trafic progresser légèrement. Le trafic de Nice connaît une baisse de 4,2 % due à la réduction de l'offre de sièges sur les liaisons avec Paris (- 11 %). Marseille-Provence est l'aéroport le plus affecté (-7,9 %)

(2) On observe notamment le recul de Lyon (- 14,3 %) en raison de l'arrêt des vols mixtes longs courriers (Delta Airlines et Aérolyon) et de Bâle-Mulhouse (- 12,4 %) lié aux difficultés du groupe Swissair.

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

Jusqu'à présent, trois collectivités ont fait connaître formellement leur intérêt pour une telle expérimentation. Il s'agit de la région Languedoc-Roussillon, pour l'ensemble des aéroports concernés implantés sur le territoire de son ressort ⁽⁷²⁾, de la Guadeloupe et de la Réunion ⁽⁷³⁾. Par ailleurs, les départements de la Manche et de la Savoie, qui ont respectivement manifesté le souhait de prendre en charge les aéroports de Cherbourg-Maupertus et de Chambéry-Aix-les-Bains s'interrogent sur l'intérêt de s'inscrire dans le processus défini par l'article 105 de la loi plutôt que de recourir à une mutation domaniale. Enfin, le Président de la région Midi-Pyrénées a demandé des informations sur les conditions d'une expérimentation de transfert portant sur tous les aéroports situés sur le territoire relevant de sa compétence.

B.- VALORISER LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE ET ADAPTER LES OUTILS BUDGETAIRES ET FISCAUX

1.- Mieux réglementer les nuisances et lutter contre le bruit.

On rappellera que, parmi les agrégats du budget des transports aériens, figure l'objectif de promotion de l'équilibre environnemental. D'après le ministère, en effet, *« l'exigence d'un meilleur environnement pour la population et la croissance du transport aérien imposent d'accorder une attention particulière à ce domaine. C'est pourquoi la direction de la navigation aérienne renforce la concertation avec les riverains sur le respect des contraintes environnementales et leur évolution, et réglemente l'accès des aéroports aux avions les plus bruyants »*.

Le pourcentage de vols effectués par des avions du « chapitre 2 » ⁽⁷⁴⁾ au départ ou à l'arrivée des aéroports de Paris, ou encore le taux d'aéroports disposant d'un Plan Exposition au Bruit (PEB) sont des indicateurs de l'amélioration de la prise en compte de l'environnement. Ainsi, les vols avec avion du « chapitre 2 » à Orly et Roissy devaient passer de 3 % en 2000 à 2 % en 2001 ; or le résultat 2001 a été de 0,93 %, et il est prévu que le taux devienne nul en 2005.

Par contre, si l'administration prévoyait de faire passer le taux d'aéroports disposant d'un PEB de 76 % en 2000 à 78 % en 2001, le résultat 2001 n'a été que de 76 % et l'objectif de 78 % est reporté sur l'année 2005.

2.- Rechercher un financement plus équitable.

a) La concurrence du TGV met en lumière les handicaps du système.

Si les transports aériens sont handicapés par une lourde fiscalité, d'autres modes de transports paraissent bénéficier d'un avantage comparatif bien plus fort. En particulier, le rail est, au niveau métropolitain, un concurrent particulièrement

(4) À savoir Montpellier-Méditerranée, Perpignan-Rivesaltes, Carcassonne-Salvaza, Avignon-Pujaut, Castelnaudary-Villeneuve, Lézignan-Corbières, Mousoulens et Nîmes-Courbessac.

(1) À savoir l'aéroport de Saint-Denis-Gillot à la Réunion et de Pointe-à-Pitre-Le-Raizet en Guadeloupe.

(2) La classification des avions par chapitre est établie par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) et figure à l'annexe 16 de la convention de Chicago. Les avions du « chapitre 2 » sont les avions les plus bruyants selon cette classification. Ils sont responsables de 85 % des plaintes adressées à Aéroports de Paris.

puissant. Beaucoup estiment, au demeurant, que très peu de lignes TGV seraient rentables sans l'aide de l'État, d'autant qu'il faut également prendre en considération la subvention de l'État à la caisse de retraites de la SNCF. On ne peut donc que regretter l'inégalité de traitement entre le transport ferroviaire et le transport aérien en matière d'infrastructures. Il est de la responsabilité du Gouvernement d'assurer un minimum d'égalité entre modes de transports concurrentiels. Or, si le budget de l'État assure l'infrastructure et l'entretien ferroviaire (via Réseau Ferré de France), ainsi que le réseau routier national, il revient, en dehors de la construction des aéroports, aux compagnies aériennes et aux passagers d'assurer l'entretien des infrastructures et les dépenses de sécurité. L'augmentation des taxes aéroportuaires est constante, au fur et à mesure que des besoins nouveaux apparaissent, les attentats du 11 septembre n'ayant fait qu'aggraver l'urgence de nouveaux équipements de sécurité.

Par ailleurs, si l'ouverture de la ligne TGV Méditerranée en juin 2001 s'est inscrite dans un contexte difficile pour le transport aérien, on ne peut que constater que les liaisons concurrencées par le TGV Méditerranée ont enregistré une baisse de trafic plus sensible (- 18 % au premier semestre 2002) que la moyenne nationale. Il est, certes, délicat de mesurer précisément l'impact du TGV Méditerranée sur le trafic aérien. Mais lorsqu'on étudie le trafic des six liaisons aériennes les plus concernées par l'ouverture du TGV Méditerranée ⁽⁷⁵⁾, peu de doutes subsistent sur l'ampleur de l'impact direct. Au vu des résultats de trafic au 30 juin 2002, on observe que les lignes à destination de Marseille, Avignon, Nîmes et Montpellier ont été fortement touchées, alors que l'impact sur les lignes vers Toulon et Nice est moins significatif.

Ainsi, les lignes pour lesquelles le temps de parcours ferroviaire vers Paris est désormais inférieur à 3h20 (Paris-Marseille, Paris-Montpellier, Paris-Nîmes et Paris-Avignon) ont vu leur activité s'effondrer. La perte de trafic se situe entre 23 % (Paris-Montpellier) et 34 % (Paris-Avignon) pour les lignes sur lesquelles Air France s'est maintenu. Dans le cas de Paris-Nîmes, suite au retrait d'Air France et à la reprise des services par Air Littoral, la chute est de 59 %. Pour Paris-Marseille, sur les douze mois suivant l'ouverture de la ligne à grande vitesse (de juillet 2001 à juin 2002), la baisse du trafic aérien a été de l'ordre de 30 %. Sur le premier semestre 2002 comparé au premier semestre 2001, cette baisse est de 26 %.

b) Repenser l'architecture budgétaire et fiscale du transport aérien.

Les outils budgétaires et fiscaux sont-ils vraiment bien adaptés aux ambitions du transport aérien et aux objectifs d'aménagement du territoire ?

L'analyse du BAAC demeure malaisée, et le Gouvernement a réformé de nouveau la fiscalité assise sur les compagnies aériennes avec l'article 27 du projet de loi de finances, qui modifie la quotité de répartition de la taxe de l'aviation civile entre le BAAC et le FIATA, et l'article 71 de ce même projet relatif à la taxe d'aéroport qui double les taux plafonds des tarifs de classes 1 et 2. Comme le soulignait notre collègue Gilbert Gantier dans son rapport spécial pour 2002, cette réforme ne provient pas d'une volonté de clarification. Elle démontre au contraire

(1) Paris-Marseille, Paris-Montpellier, Paris-Nîmes, Paris-Avignon, Paris-Nice et Paris-Toulon.

que le Gouvernement gère à court terme la politique d'aménagement du territoire et la sécurité des aéroports. On rappellera, pour finir, qu'un trajet aller et retour entre Paris et Marseille revient ainsi environ à 88 euros, auxquels s'ajoutent 5 euros de TVA et 24 euros de taxes et redevances aériennes diverses ⁽⁷⁶⁾.

Enfin, le FIATA est-il toujours un outil d'aménagement du territoire ou sert-il de prétexte (au travers du compte d'affectation spéciale) à la perception d'une taxe supplémentaire ? Cette question, comme toutes celles évoquées dans ce rapport spécial, participe des actions concrètes sur lesquelles il appartiendra d'apprécier l'action du nouveau Gouvernement dans le domaine des transports aériens.

⁽⁷⁶⁾ Doc AN n°3320-28 (Rapport spécial de M. Gilbert Gantier au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du plan), novembre 2001, p.12

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 8 octobre 2002, la Commission a examiné les crédits des Transports aériens, du budget annexe de l'Aviation civile, l'article 71, rattaché, ainsi que le compte spécial du Trésor n° 902-25 : Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA).

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Alain Rodet** s'est interrogé sur la part et le montant des recettes extrabudgétaires de Météo-France.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que cette part augmentait, ce qui témoigne d'une bonne activité contractuelle entre Météo-France et le secteur privé.

M. Alain Rodet a également souhaité connaître le devenir des efforts budgétaires fournis en faveur du programme ATR. Enfin, il s'est interrogé sur le nombre de liaisons aériennes subventionnées par le FIATA, au titre de l'aménagement du territoire.

M. François Goulard a tenu à souligner l'utilité des dépenses de sécurité et à rappeler qu'il n'échappe à personne qu'il s'agit d'un sujet délicat. D'autre part, il s'est interrogé sur les conditions d'attribution des « slots » par l'administration et des risques de comportements protectionnistes, qui pénalisent notamment les stratégies d'implantation des compagnies pratiquant des tarifs bas.

M. Michel Bouvard a précisé que des crédits étaient attribués à l'Office national d'études et de recherches aérospatiales pour la recherche et le développement en matière civile. Cet effort doit être mis en balance avec les besoins d'investissements très importants des souffleries françaises, concurrencées par les souffleries d'Europe centrale, notamment celles de Russie. Quel est le montant des inscriptions de crédits pour soutenir les souffleries françaises ? D'autre part, les règles régissant le FIATA tiennent-elles compte des distorsions induites par l'impact des changements climatiques sur les durées de vol dans certaines régions ? Enfin, il s'est interrogé sur les remboursements par l'État des avances consenties à un certain nombre de gestionnaires d'aéroport, soit dans le cadre des concessions, soit dans celui des autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Le problème est, en effet, que certaines collectivités locales, et en particulier les départements, sont obligées de prendre le relais pour assurer seules certaines dépenses, au moment précis où les acteurs privés bénéficient d'une sorte d'effet d'aubaine lorsqu'ils reçoivent, alors qu'ils se désengagent, des remboursements.

En réponse à l'ensemble de ces interventions, **votre Rapporteur spécial** a apporté les éléments suivants :

- aucune avance remboursable n'est, à sa connaissance, prévue pour soutenir l'ATR ;

- les montants inscrits au FIATA au titre de l'aménagement du territoire sont passés de 15,25 millions d'euros en 2002 à 16 millions d'euros en 2003 ;

- les recettes extrabudgétaires de l'établissement public Météo-France sont effectivement en hausse ;

- en ce qui concerne les souffleries, des crédits plus importants sont attribués en 2003 pour soutenir les souffleries ETW à hauteur de 500.000 euros en 2003 contre 457.000 euros en 2002, en autorisations de programmes comme en crédits de paiement ;

- s'agissant des critères de répartition sur le FIATA, le temps réel des vols ne tient *a priori* pas compte de l'impact des conditions météorologiques, mais cette question sera étudiée ;

- s'agissant des risques de distorsion de la concurrence en matière d'attribution des « *slots* », la commission européenne est en train de s'y intéresser et réfléchit à la mise en place d'un système de mise en concurrence, afin de faire cesser les pratiques protectionnistes existantes. Le système actuel favorise, en France, les droits acquis au détriment de la concurrence, ce qui est regrettable. On peut prendre en exemple la situation de l'aéroport d'Orly, où de nombreux crédits détenus par Air Liberté ont été gelés. Certaines compagnies sont même allées jusqu'à envisager de racheter des compagnies aériennes pour obtenir leur « *slots* ».

La Commission a ensuite *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits des Transports aériens, et ceux du budget annexe de l'Aviation civile figurant aux articles 40 et 41, I et II du projet de loi de finances et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

Article 71

Modification des tarifs de la taxe d'aéroport

Texte du projet de loi :

Au IV de l'article 1609 *quater* du code général des impôts, le deuxième tableau est remplacé par le tableau suivant :

Classe	1	2	3
Tarifs par passager	De 4,3 à 8,5 €	De 3,5 à 8 €	De 2,6 à 9,5 €
Tarifs par tonne de fret ou de courrier	De 0,3 à 0,6 €	De 0,15 à 0,6 €	De 0,6 à 1,5 €

Exposé des motifs du projet de loi :

Les missions de sécurité et de sûreté sont financées par le produit de la taxe d'aéroport et par le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA). La mise en place de mesures de sécurité et de sûreté renforcées se traduit par des besoins de financement croissants.

La disposition proposée vise à modifier les taux plancher et plafond de la taxe d'aéroport des grands aéroports, afin de permettre aux gestionnaires de plates-formes aéroportuaires de financer la montée en puissance des mesures de sûreté demandées par les autorités publiques.

Observations et décisions de la Commission :

Le présent article vise à modifier les taux plafond et plancher de la taxe d'aéroport applicable aux plateformes aéroportuaires de classes 1 et 2, c'est-à-dire aux plus grands aéroports du territoire (Aéroports de Paris, Lyon, Marseille, Nice et Toulouse).

I.- LA LEGISLATION EN VIGUEUR VISE A PERMETTRE AUX AEROPORTS DE REMPLIR LES MISSIONS DE SECURITE ET DE SURETE DONT ILS ONT LA CHARGE.

A.- UNE COMPETENCE PARTAGEE ENTRE L'ÉTAT ET LES EXPLOITANTS D'AEROPORTS.

La mission d'assurer la sûreté et la sécurité dans les aéroports est assumée conjointement par les aérodromes et par l'État.

La loi n° 98-1171 du 18 décembre 1998, relative à l'organisation de certains services au transport aérien a défini les compétences des gestionnaires d'aéroport en matière de sûreté et sécurité. L'article 1^{er} de cette loi prévoit, en effet, que « *les aérodromes assurent, suivant des normes techniques définies par l'autorité administrative, le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs, ainsi que la prévention du péril aviaire. Ils participent à l'organisation des visites de sûreté dans les conditions prévues au b de l'article L. 282-8 [du code de l'aviation civile]* ».

La loi a donc confié aux gestionnaires d'aéroport la mise en œuvre des missions relatives au sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA),

à la prévention du péril aviaire et leur confie la mission de « participer » aux mesures de sécurité. Le principe général, en termes de partage de compétences, repose donc sur la prise en charge des dépenses de sûreté et de sécurité par les gestionnaires d'aéroport, les mesures de sûreté et de sécurité étant édictées par la puissance publique.

B.- LE REGIME DE LA TAXE D'AEROPORT.

La taxe d'aéroport a été introduite par l'article 136 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266) du 30 décembre 1998, afin de se substituer, à compter du 1^{er} juillet 1999, aux redevances aéroportuaires (redevance passagers et redevance atterrissage) et financer ainsi les dépenses de sûreté et de sécurité incombant aux gestionnaires d'aéroport.

Elle est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève, au cours de la dernière année civile connue, à plus de 1.000 unités de trafic (UDT), sachant qu'une unité de trafic correspond à un passager ou à cent kilogrammes de fret ou de courrier. Elle est due par toute entreprise de transport public et s'ajoute au prix acquitté par le client. Exigible pour chaque vol commercial ⁽⁷⁷⁾, elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués par l'entreprise de transport aérien sur l'aérodrome, quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur ⁽⁷⁸⁾.

Le tableau ci-dessous présente le nombre d'aéroports éligibles à la taxe d'aéroport, par classe d'aéroport, en 2001 et en 2002 :

CLASSES	Nombre d'aéroports en 2001 (Trafic 1999 > 1 000 UDT)	Nombre d'aéroports en 2002 (Trafic 2000 > 5 000 UDT)
1	1	1
2	4	4
3	89	73
Total	94	78

Les tarifs de la taxe d'aéroport sont fixés dans les fourchettes prévues par la loi. Mais la taxe d'aéroport n'est pas fixée à un taux unique pour les aérodromes relevant de la même classe. Ce taux diffère sur chaque aéroport, en fonction du besoin de financement de l'aéroport en question. Le tarif est fixé, pour chaque aéroport, par arrêté pris par le ministre chargé du budget et le ministre chargé de

⁽⁷⁷⁾ Ne sont pas considérés comme des vols commerciaux de transport aérien public les évacuations sanitaires d'urgence et les vols locaux au sens du 2 de l'article premier du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens.

⁽⁷⁸⁾ Des exceptions sont, toutefois, prévues, la taxe d'aéroport ne s'appliquant pas :
– aux personnels dont la présence à bord est directement liée au vol considéré, notamment les membres de l'équipage assurant le vol, les agents de sûreté ou de police, les accompagnateurs de fret ;
– aux enfants de moins de deux ans ;
– aux passagers en transit direct, au fret ou au courrier effectuant un arrêt momentané sur l'aéroport et repartant par le même aéronef avec un numéro de vol au départ identique au numéro de vol de l'aéronef à bord duquel ils sont arrivés ;
– aux passagers, au fret ou au courrier reprenant leur vol après un atterrissage forcé en raison d'incidents techniques, de conditions atmosphériques défavorables ou de tout autre cas de force majeure.

l'aviation civile. Cet arrêté fixe donc la liste des aérodromes de chaque classe et, au sein de chaque classe, le tarif de la classe applicable pour chaque aérodrome.

La compétence du gouvernement est cependant doublement encadrée, d'une part, par l'édition de principes devant guider l'administration dans sa décision et, d'autre part, par les limites fixées par le législateur, afférentes à la fourchette applicable à chaque classe d'aéroports.

Les trois classes définies par la loi, ainsi que les taux plancher et plafond, sont les suivants pour 2002 :

CLASSE	1	2	3
nombre d'UDT de l'aérodrome ou du système aéroportuaire	à partir de 10.000.001	de 4.000.001 à 10.000.000	de 5.001 à 4.000.000
tarif par passager	de 2,45€ à 4,70€	de 1,20 € à 4,70 €	de 2,60 € à 9,50 €
tarif par tonne de fret ou de courrier	de 0,30€ à 0,60 €	de 0,15 à 0,60 €	de 0,60 à 1,50 €

Le tarif de la taxe est fonction du besoin de financement de chaque aérodrome pour assurer les services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril aviaire et de sûreté, ainsi que des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux qui lui incombent.

Le coût pour les exploitants doit donc être apprécié à partir des prestations assurées en application de la réglementation en vigueur et de l'évolution prévisible des autres coûts et recettes des exploitants. Concrètement, chaque aérodrome définit un programme et un budget de SSLIA et de sûreté, auquel correspond donc une proposition de taux de taxe d'aéroport. Après vérification de la réalité de ce programme et des dépenses de sécurité et de sûreté afférentes, le taux de la taxe d'aéroport pour l'aéroport considéré est fixé par voie d'arrêté.

Ainsi, pour la détermination du niveau de la taxe d'aéroport sur chaque plate-forme, les besoins prévisionnels de financement pour les missions concernées sur cette plate-forme sont appréciés sur la base de déclarations des exploitants, au regard des postes de dépenses de personnel et fonctionnement (maintenance, exploitation, contrats de sous-traitance), de l'annuité d'amortissement (pour les investissements) et des frais financiers et généraux. Sont également prises en compte les subventions éventuelles des collectivités locales affectées au financement des missions concernées.

Lorsque l'application du taux plafond fixé par la loi conduit, pour un aéroport, à un montant de ressources ne lui permettant pas de faire face au financement des missions précitées, il bénéficie d'une subvention complémentaire émanant du fonds d'intervention des aéroports et du transport aérien (FIATA). Celle-ci est allouée après consultation du comité de gestion de la section aéroportuaire de ce fonds.

On soulignera que, depuis 1999, les taux plafonds de la taxe d'aéroport ne permettent pas de couvrir l'intégralité des dépenses de SSLIA et de sûreté à la charge des aérodromes, notamment pour les plus petits d'entre eux, ce qui suppose la mise en œuvre d'une péréquation, réalisée par le FIATA.

MODE DE FINANCEMENT DES DEPENSES DE SSLIA, DE LUTTE CONTRE LE PERIL AVIAIRE, DES DEPENSES DE SURETE, AINSI QUE DES MESURES EFFECTUEES DANS LE CADRE DE CONTROLES ENVIRONNEMENTAUX

Classe d'aérodrome	Coûts globaux en 2000 (en millions d'euros)	Part financée par le FIATA en 2000 (en %)	Part financée par la taxe d'aéroport en 2000 (en %)	Coûts globaux en 2001 (en millions d'euros)	Part financée par le FIATA en 2001 (en %)	Part financée par la taxe d'aéroport en 2001 (en %)
1	91,62	0	100	118,91	0	100
2	24,54	2	98	33,84	1,5	98,5
3	45,73	9	91	68,30	11,5	88,5

Source : Direction générale de l'aviation civile (DGAC), 2001.

C.- LES CONDITIONS D'ADMINISTRATION DE LA TAXE D'AEROPORT.

Les entreprises de transport aérien déclarent chaque mois le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués le mois précédent pour les vols effectués au départ de chaque aérodrome. Cette déclaration, accompagnée du paiement de la taxe due, est adressée aux comptables du budget annexe de l'aviation civile au plus tard le dernier jour du mois suivant le vol. Elle est, cependant, directement adressée au comptable de l'établissement public national concerné.

Les insuffisances de déclaration constatées par les services de la direction générale de l'aviation civile et les sanctions y afférentes sont notifiées à l'entreprise qui dispose d'un délai de trente jours pour présenter ses observations. Après examen des observations éventuelles, le directeur général de l'aviation civile émet, s'il y a lieu, un titre exécutoire comprenant les droits supplémentaires maintenus, assortis des pénalités prévues à l'article 1729 du code général des impôts.

A défaut de déclaration dans les délais, il est procédé à la taxation d'office sur la base des capacités d'emport offertes par les types d'aéronefs utilisés pour l'ensemble des vols du mois au départ de chaque aérodrome. L'entreprise peut toutefois, dans les trente jours de la notification du titre exécutoire, déposer une déclaration qui se substitue à ce titre s'agissant des droits qui sont alors assortis des pénalités prévues à l'article 1728 du code général des impôts. Ces déclarations sont vérifiées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), en particulier quant à la consistance des moyens mis en œuvre et au respect de la définition des coûts éligibles à la taxe d'aéroport établie par cette administration.

En tout état de cause, le produit de la taxe d'aéroport reversé aux exploitants des aérodromes est égal à l'intégralité des produits de la taxe versés par les compagnies aériennes au titre de cet aérodrome. L'ajustement entre le programme réalisé et les ressources reçues sur un aéroport pour une année donnée se fait, le cas échéant, sur les années ultérieures.

Les tableaux ci-après récapitulent la liste des aéroports éligibles à la taxe d'aéroport en 2001 et 2002.

Le produit total de la taxe d'aéroport s'est élevé à 174 millions d'euros en 2001, dont 97 millions d'euros pour Aéroports de Paris. Le montant de la taxe à percevoir en 2002 est de l'ordre de 284 millions d'euros, dont 127 millions d'euros pour Aéroport de Paris.

LISTE DES AÉROPORTS ÉLIGIBLES À LA TAXE D'AÉROPORT EN 2001
TRAFIC, TAUX DE LA TAXE ET PRODUIT PERÇU

Aéroport	Trafic passager réalisé	Trafic fret et poste réalisé (tonnes)	UDT	Taux taxe passager	Taux taxe fret	Produit de la taxe perçu (en milliers d'euros)
AÉROPORTS DE PARIS	70 950 585	1 289 464	83 845 225	2,73	0,30	97 006
AGEN-LA-GARENNE	26 993	3	27 023	7,62	1,52	101
AJACCIO-CAMPO-DELL'ORO	1 098 764	7 536	1 174 124	3,70	0,61	1 998
ANGERS MARCE	12 539	10	12 639	7,62	1,52	43
ANGOULEME-BRIE-CHAMPNIERS	10 784	0	10 784	2,59	0,61	14
ANNECY-MEYTHET	60 017	3	60 047	7,62	1,52	184
AURILLAC	16 940	0	16 940	6,17	0,61	52
AVIGNON-CAUMONT	125 387	0	125 387	6,95	0,61	431
BASTIA-PORETTA	868 015	8 085	948 865	3,47	0,61	1 442
BEAUVAIS-TILLE	415 204	154	416 744	4,25	0,61	879
BERGERAC-ROUMANIERE	16 340	0	16 340	7,62	1,52	61
BEZIERS-VIAS	73 340	12	73 460	7,62	1,52	264
BIARRITZ-BAYONNE-ANGLET	789 541	387	793 411	3,72	0,61	1 459
BORDEAUX-MERIGNAC	3 039 209	18 012	3 219 329	2,59	0,61	3 846
BREST-GUIPAVAS	712 680	2 124	733 920	3,30	0,61	1 163
BRIVE-LA-ROCHE	17 656	0	17 656	2,59	0,61	18
CAEN-CARPIQUET	98 830	52	99 350	4,79	0,61	226
CALVI-SAINTE-CATHERINE	260 788	24	261 028	3,38	0,61	397
CANNES-MANDELIEU	7 108	0	7 108	7,62	1,52	15
CARCASSONNE-SALVAZA	211 893	0	211 893	6,99	0,61	729
CASTRES-MAZAMET	17 343	0	17 343	2,59	0,61	22
CAYENNE-ROCHAMBEAU	386 715	6 603	452 745	7,62	1,52	1 267
CHAMBERY-AIX-LES-BAINS	121 637	10	121 737	7,14	0,61	373
CHARLEVILLE-MEZIERES	2 467	2	2 487	7,62	1,52	0
CHATEAUROUX-DEOLS	3 061	1 768	20 741	7,62	1,52	13
CHERBOURG-MAUPERTUS	4 292	0	4 292	7,62	1,52	11
CLERMONT-FERRAND-AUVERGNE	829 668	2 457	854 238	2,59	0,61	1 047
COLMAR-HOUSSEN	1 767	138	3 147	7,62	1,52	4
DEAUVILLE-SAINT-GATIEN	15 320	163	16 950	7,62	1,52	48
DIJON-LONGVIC	19 460	9	19 550	7,62	1,52	67
DINARD-PLEURTUIT-SAINT-MALO	87 570	13	87 700	7,23	0,61	314
DOLE-TAUAUX	3 424	1 964	23 064	7,62	1,52	8
EPINAL-MIRECOURT	11 267	7	11 337	7,62	1,52	39
FIGARI,SUD-CORSE	256 842	1	256 852	6,60	0,61	592
FORT-DE-FRANCE-LE-LAMENTIN	1 523 382	18 394	1 707 322	5,04	0,61	3 523
GRENOBLE-SAINT-GEOIRS	223 926	95	224 876	7,62	1,52	770
HYERES-LE-PALYVESTRE	552 375	257	554 945	2,59	0,61	606
ILE D'YEU-LE GRAND PHARE	1 023	1	1 033	2,94	0,61	0
LA-DESIRADE	1 073	0	1 073	3,81	1,52	1
LA-MOLE	7 634	0	7 634	7,62	1,52	21
LA-ROCHELLE-ILE DE RE	76 622	0	76 622	4,57	0,61	153
LANNION-SERVEL	48 823	24	49 063	5,73	0,61	109
LAVAL-ENTRAMMES	1 699	1	1 709	3,05	1,52	1
LE-HAVRE-OCTEVILLE	46 895	186	48 755	4,57	1,52	112
LE-MANS-ARNAGE	2 874	10	2 974	3,05	1,52	2
LE-PUY-LOUDES	7 702	0	7 702	3,81	1,52	14
LE-TOUQUET-PARIS-PLAGE	1 157	3	1 187	7,62	1,52	7
LES SAINTES-TERRE-DE-HAUT	5 726	0	5 726	3,81	1,52	7

LILLE-LESQUIN	968 341	418	972 521	5,52	0,61	2 110
LIMOGES-BELLEGARDE	135 960	1 756	153 520	7,62	1,52	482
LORIENT-LANN-BIHOUE	215 964	67	216 634	4,06	0,61	437
LYON-SAINT-EXUPERY	6 058 809	38 902	6 447 829	2,59	0,61	7 604
MARIE-GALANTE	11 293	2	11 313	3,81	1,52	12
MARIPASOULA	14 033	228	16 313	2,59	0,61	0
MARSEILLE-PROVENCE	5 842 363	61 002	6 452 383	2,56	0,15	7 266
METZ-NANCY-LORRAINE	318 836	19 793	516 766	6,33	0,61	891
MONTBELIARD-COURCELLES	1 400	73	2 130	7,62	1,52	3
MONTLUCON-GUERET	149	0	149	2,59	0,61	2
MONTPELLIER-MEDITERRANEE	1 542 570	6 930	1 611 870	4,43	0,61	3 208
NANCY-ESSEY	2 822	1	2 832	7,62	1,52	6
NANTES-ATLANTIQUE	1 919 401	12 362	2 043 021	3,35	0,61	3 092
NEVERS-FOURCHAMBAULT	3 395	2	3 415	7,62	1,52	4
NICE-COTE-D'AZUR	8 972 341	20 192	9 174 261	2,00	0,15	8 249
NIMES-GARONS	319 428	129	320 718	2,59	0,61	400
NIORT-SOUCHE	2 031	0	2 031	7,62	1,52	3
OUESSANT	7 826	128	9 106	2,59	0,61	6
PAU-PYRENEES	598 883	1 494	613 823	4,39	0,61	1 297
PERIGUEUX-BASSILLAC	27 243	0	27 243	7,62	1,52	104
PERPIGNAN-RIVESALTES	430 129	1	430 139	7,28	0,61	1 301
POINTE-A-PITRE-LE-RAIZET	1 813 474	21 153	2 025 004	3,71	0,61	3 216
POITIERS-BIARD	60 633	2 477	85 403	7,62	1,52	201
QUIMPER-PLUGUFFAN	145 706	15	145 856	4,54	0,61	323
REIMS-CHAMPAGNE	4 411	4	4 451	3,05	0,61	6
RENNES-SAINT-JACQUES	396 511	12 172	518 231	5,50	0,61	1 065
ROANNE-RENAISON	7 693	0	7 693	7,62	1,52	30
RODEZ-MARCILLAC	68 581	0	68 581	6,10	1,52	172
ROUEN-VALLEE DE SEINE	30 912	17	31 082	7,62	1,52	110
SAINT-BARTHELEMY	158 135	179	159 925	3,81	0,61	181
SAINT-BRIEUC-ARMOR	10 426	2	10 446	7,62	1,52	40
SAINT-DENIS-GILLOT	1 420 748	28 669	1 707 438	4,22	0,61	2 859
SAINT-ETIENNE-BOUTHEON	123 548	0	123 548	7,62	1,52	482
SAINT-GEORGES-DE-L'OYAPOCK	18 715	87	19 585	2,59	0,61	0
SAINT-MARTIN-GRAND'CASE	124 777	281	127 587	3,81	0,61	245
SAINT-NAZAIRE-MONTOIR	3 222	11 240	115 622	7,62	1,52	0
SAINT-PIERRE-PIERREFONDS	66 850	27	67 120	7,62	1,52	254
SAUL	1 508	70	2 208	2,59	0,61	0
STRASBOURG-ENTZHEIM	2 090 105	4 728	2 137 385	3,02	0,61	3 088
TARBES-OSSUN-LOURDES	415 460	5	415 510	7,62	1,52	1 186
TOULOUSE-BLAGNAC	5 187 007	63 744	5 824 447	1,79	0,15	4 366
TOURS-SAINT-SYMPHORIEN	3 153	245	5 603	7,62	1,52	8
TROYES-BARBEREY	2 105	5	2 155	7,62	1,52	4
VALENCE-CHABEUIL	1 790	0	1 790	7,62	1,52	4
VICHY-CHARMEIL	965	0	965	7,62	1,52	1

LISTE DES AEROPORTS ELIGIBLES A LA TAXE D'AEROPORT ET TAUX EN 2002

Pour la classe 1 :

Aérodromes	Tarif par passager (€)	Tarif par tonne de fret ou courrier (€)
1 - Système aéroportuaire de Paris : Paris-Orly, Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-le-Bourget et Pontoise-Cormeilles-en-Vexin	3,58	0,30

Pour la classe 2 :

Aérodromes	Tarif par passager (€)	Tarif par tonne de fret ou courrier (€)
1 - Système aéroportuaire de Lyon : Lyon-Saint Exupéry et Lyon-Bron	4,28	0,15
2 - Marseille-Provence	4,58	0,15
3 - Nice-Côte-d'Azur	3,75	0,15
4 - Toulouse-Blagnac	4,38	0,15

Pour la classe 3 :

Aérodromes	Tarif par passager (€)	Tarif par tonne de fret ou courrier (€)
1 - Agen-La-Garenne	9,50	1,50
2 - Ajaccio-Campo-Dell'oro	5,60	0,60
3 - Angers Marcé	9,50	1,50
4 - Angoulême-Brie-Champniers	9,50	1,50
5 - Annecy-Meythet	9,50	1,50
6 - Aurillac	9,08	0,60
7 - Avignon-Caumont	8,94	0,60
8 - Bastia-Poretta	8,68	0,60
9 - Beauvais-Tillé	7,78	0,60
10 - Bergerac-Roumanière	9,50	1,50
11 - Béziers-Vias	9,50	1,50
12 - Biarritz-Bayonne-Anglet	7,33	0,60
13 - Bordeaux-Mérignac	6,07	0,60
14 - Brest-Guipavas	6,30	0,60
15 - Brive-La-Roche	4,57	1,50
16 - Caen-Carpiquet	9,50	1,50
17 - Calvi-Sainte-Catherine	9,50	1,50
18 - Carcassonne-Salvaza	5,70	0,60
19 - Castres-Mazamet	2,60	1,50
20 - Chalons-Vatry	9,50	1,50
21 - Chambéry-Aix-Les-Bains	9,50	1,50
22 - Châteauroux-Déols	9,50	1,50
23 - Cherbourg-Maupertus	9,50	1,50
24 - Clermont-Ferrand-Auvergne	4,74	0,60
25 - Deauville-Saint-Gatien	9,50	1,50
26 - Dijon-Longvic	8,22	0,60
27 - Dinard-Pleurtuit-Saint-Malo	9,50	1,50
28 - Dole-Tavaux	9,50	1,50
29 - Epinal-Mirecourt	9,50	1,50
30 - Figari,Sud-Corse	9,50	1,50
31 - Grenoble-Saint-Geoirs	9,50	1,50

32 - Hyères-Le-Palyvestre	3,64	0,60
33 - La-Mole	9,50	1,50
34 - Lannion-Servel	8,82	0,60
35 - La-Rochelle-Ile-De-Ré	7,62	1,50
36 - Le-Havre-Octeville	9,50	1,50
37 - Le-Puy-Loudes	9,50	1,50
38 - Lille-Lesquin	8,39	0,60
39 - Limoges-Bellegarde	9,50	1,50
40 - Lorient-Lann-Bihoué	5,07	0,60
41 - Metz-Nancy-Lorraine	9,50	1,50
42 - Montpellier-Méditerranée	8,30	0,60
43 - Nantes-Atlantique	7,67	0,60
44 - Nîmes-Garons	5,39	0,60
45 - Ouessant	8,14	0,60
46 - Pau-Pyrénées	9,50	1,50
47 - Périgueux-Bassillac	9,50	1,50
48 - Perpignan-Rivesaltes	8,07	0,60
49 - Poitiers-Biard	9,50	1,50
50 - Quimper-Pluguffan	9,27	0,60
51 - Reims-Champagne	2,60	0,60
52 - Rennes-Saint-Jacques	9,50	1,50
53 - Roanne-Renaison	9,50	1,50
54 - Rodez-Marcillac	8,38	1,50
55 - Rouen-Vallée-De-Seine	9,50	1,50
56 - Saint-Brieuc-Armor	9,50	1,50
57 - Saint-Etienne-Bouthéon	7,67	0,60
58 - Saint-Nazaire-Montoir	9,50	1,50
59 - Strasbourg-Entzheim	4,52	0,60
60 - Tarbes-Ossun-Lourdes	9,50	1,50
61 - Tours-Saint-Symphorien	9,50	1,50
62 - Cayenne-Rochambeau	9,50	1,50
63 - Fort-De-France-Le-Lamentin	9,50	1,50
64 - Les Saintes-Terre-De-Haut	2,60	1,50
65 - Marie-Galante	2,60	1,50
66 - Maripasoula	2,60	0,60
67 - Pointe-A-Pitre-Le-Raizet	9,43	0,60
68 - Saint-Barthélemy	3,09	1,50
69 - Saint-Denis-Gillot	7,87	0,60
70 - Saint-Georges-De-L'Oyapock	2,60	0,60
71 - Saint-Martin-Grand'case	9,50	1,50
72 - Saint-Pierre-Pierrefonds	9,50	1,50
73 - Saül	2,60	0,60

II.- LA MESURE PROPOSEE ALOURDIRA LE POIDS D'UNE FISCALITE DEJA CONSIDERABLE ALORS QUE LE DEVELOPPEMENT DES DEPENSES DE SURETE N'EST PAS LA BONNE STRATEGIE FACE AUX MENACES PESANT SUR LE TRANSPORT AERIEN.

A.- LA MESURE PROPOSEE AMENERAIT A DOUBLER LE TARIF DE LA TAXE D'AEROPORT REPERCUTEE DIRECTEMENT SUR LE PRIX DU BILLET.

L'article 71 du présent projet modifie les taux plafond et plancher de la taxe d'aéroport applicable aux aéroports de classes 1 et 2. Pour les aérodromes de classe 1 ⁽⁷⁹⁾, l'effet de la mesure permettrait de fixer un tarif de taxe d'aéroport compris entre 4,3 et 8,5 euros par passager (contre 2,45 à 4,7 euros, aujourd'hui). Pour les aérodromes de classe 2 ⁽⁸⁰⁾, l'effet de la mesure permettrait de fixer un tarif de taxe d'aéroport compris entre 3,5 et 8 euros par passager (contre 1,2 à 4,7 euros, aujourd'hui).

Cette augmentation est directement liée au coût croissant des mesures de sécurité et de sûreté que les aéroports sont tenus de mettre en place. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'estimation précise des coûts prévisionnels pour 2003 sur ces aéroports est toujours en cours. Toutefois, d'après des hypothèses convergentes, le besoin de financement en 2003 pourrait être estimé comme suit :

- de 290 à 315 millions d'euros pour Aéroports de Paris, soit, avec une hypothèse de trafic estimé à 37 millions de passagers, un taux de taxe d'aéroport de l'ordre de 7,8 € à 8,5 € par passager (contre 3,58 € en 2002) ;
- de 36 à 38 millions d'euros pour Nice, soit un taux de taxe se situant entre 7,5 € et 8,0 € (contre 3,75 € en 2002) ;
- de 22 à 25 millions d'euros pour Lyon, soit un taux de taxe se situant entre 6,7 € et 7,8 € (contre 4,28 € en 2002) ;
- de 15 à 18 millions d'euros pour Marseille, soit un taux de taxe se situant entre 5,0 € et 6,0 € (contre 4,58 € en 2002) ;
- 18,5 à 20 millions d'euros pour Toulouse, soit un taux de taxe se situant entre 6,5 € et 7,2 € (contre 4,38 € en 2002).

Dans ces conditions, l'évolution du taux moyen pondéré par classe d'aéroport serait, à trafic constant, compris entre 118 % et 137 % pour la classe 1 et entre 57 % et 77 % pour la classe 2.

Dans la mesure où ces modifications peuvent induire un doublement (voire davantage, s'agissant d'Aéroports de Paris) du tarif de la taxe d'aéroport, il convient

⁽⁷⁹⁾ *Système aéroportuaire de Paris : Paris-Orly, Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-le-Bourget et Pontoise-Cormeilles-en-Vexin*

⁽⁸⁰⁾ *Système aéroportuaire de Lyon (Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron), Marseille-Provence, Nice-Côte-d'Azur et Toulouse-Blagnac.*

de souligner que l'augmentation des taux se répercute directement sur le montant du prix des billets d'avion pour les passagers aériens. En effet, l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts dispose que la taxe « *s'ajoute au prix acquitté par le client* ».

Or, les hypothèses servant de base au calcul de la taxe d'aéroport restent extrêmement fragiles, d'abord et avant tout parce que les prévisions de trafic sont particulièrement délicates à établir au vu de l'incertitude des variables de référence du secteur (conjoncture économique, géopolitique internationale, comportements touristiques, mouvements sociaux affectant le trafic). Ainsi, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, Aéroports de Paris tablait encore récemment sur un coût total d'exploitation sûreté de 165 millions d'euros en 2002 et 248 millions d'euros en 2003, et donc sur un besoin de hausse de la taxe d'aéroport plus mesuré qu'aujourd'hui, à 7,5 euros par passager, alors que le niveau d'équilibre de la taxe pour Aéroports de Paris serait désormais compris entre 7,8 et 8,5 euros par passager (avec un besoin de financement global de 290 à 315 millions d'euros pour 37 millions de passagers).

Au demeurant, les conséquences financières de l'article 27 du projet de loi de finances pour 2003 posent la question de la logique et du sens de ce développement considérable des dépenses de sûreté, d'autant que les taux plafonds de la taxe d'aéroport avaient déjà été relevés l'an dernier de 3,05 euros à 4,7 euros sur les aéroports de classe 1, de 2,59 euros à 4,7 euros sur les aéroports de classe 2 et de 7,62 euros à 9,5 euros sur les aéroports de classe 3.

B.- LE POIDS CROISSANT DE LA FISCALITE AEROPORTUAIRE CONDUIT A ALOURDIR LE POIDS DES DEPENSES DE SURETE ET A PENALISER LES ENTREPRISES D'UN SECTEUR FORTEMENT SOUMIS A LA CONCURRENCE INTERNATIONALE.

Alors que la fiscalité du transport aérien est déjà très pénalisante en France, votre Rapporteur spécial exprime ses doutes face à l'explosion des coûts et face à la mise en place de systèmes de sécurisation très lourds, qui donnent l'illusion que les usagers sont mieux protégés. Il faut mettre fin à cette culture - ou ce culte - du « faire croire » pour repenser l'ensemble du financement des mesures de sûreté aéroportuaire et imposer la fixation de normes communes au niveau international.

Sinon, jusqu'où ira-t-on ? Se profile, en effet, un double risque de perte de sens : par rapport à l'explosion du coût de mesures souvent peu efficaces, d'une part, et par rapport au contenu toujours plus contraignant des normes imposées aux exploitants français au sein d'un système international pour le moins hétérogène, d'autre part.

1- Le rapport coût / efficacité permet d'émettre des doutes sur la validité de l'objectif poursuivi.

Le risque de perte de sens de la politique de sûreté aéroportuaire porte, tout d'abord, sur l'explosion des investissements, des dépenses et des coûts. En effet, si l'on choisit de contrôler 100 % des bagages de soute, pourquoi ne pas aller jusqu'à développer la fouille systématique par palpation des passagers ? Et si l'on contrôle

100 % des bagages, il faudra également doubler tous les instruments de contrôle pour parer aux risques de panne des machines.

Or, quelle a été jusqu'ici l'efficacité de ces mesures ? Force est de constater que l'objectif de 100 % de contrôle des bagages de soute n'empêchera pas un terroriste déterminé de développer des stratégies de contournement des contrôles. Au demeurant, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la preuve a été apportée, à de nombreuses reprises, que l'on pouvait contourner le système de sécurisation aéroportuaire. La réalité des choses, aussi inquiétante et regrettable soit-elle, demeure que l'on ne garantit pas l'étanchéité absolue des dispositifs de sécurisation des plateformes.

Aussi est-il nécessaire de s'interroger, avec réalisme et avec mesure, sur la logique de l'ensemble de ces dispositifs et de ces financements croissants. Au surplus, on peut croire qu'il serait certainement plus efficace, et plus logique, de renforcer les moyens du ministère de l'intérieur dans la surveillance du territoire et la lutte contre le terrorisme, plutôt que de développer des systèmes à coût croissant mais toujours aussi faillibles.

2- L'accumulation et l'accentuation de normes toujours plus contraignantes handicapent le secteur du transport aérien davantage qu'elles ne garantissent la sûreté aéroportuaire.

Il faut appliquer au domaine de la sûreté aéroportuaire des règles comparables au principe de précaution et fixer des seuils au-delà desquels il n'est pas raisonnable de renforcer le dispositif normatif. Sinon, un risque fort de surenchère dans l'édition des normes applicables conduirait à édifier un système qui perdrait sa logique et son sens.

Certes, le renforcement des mesures participe d'une volonté de rassurer les usagers du transport aérien. En bonne logique concurrentielle, il demeure également nécessaire, pour une grande plateforme internationale, de s'aligner sur le niveau de normes le plus élevé. Mais, à force d'effets d'annonces impossibles à réaliser, on encoure le risque de susciter des exigences irréalistes, et donc de créer des normes inaccessibles.

Au demeurant, l'ensemble de cette politique doit être régulée au seul niveau pertinent s'agissant d'un secteur défini par les flux transnationaux. **En l'absence d'accord international sur la sûreté aéroportuaire et notamment de décision européenne sur les modes de financement appropriés, les instruments de la politique française continueront de manquer de pertinence et d'handicaper le secteur du transport aérien.** Il s'agit ici d'un domaine d'action où la coordination internationale est évidemment une nécessité. Il n'est qu'à voir les différences de contrôle entre les grandes plateformes européennes et des aéroports sud-américains ou africains, obligeant à de nouveaux contrôles systématiques pour les vols en correspondance.

À ce titre, la politique française d'anticipation du durcissement des normes est-elle la bonne politique dans un monde hyperconcurrentiel ? Les normes françaises actuelles sont, en effet, plus strictes que celles en vigueur dans les autres

plateformes européennes (à l'exception de Londres peut-être). Or ces normes ne résultent pas d'un texte international, mais ont été fixées par l'État. Avant même le 11 septembre 2001, une série de directives gouvernementales ⁽⁸¹⁾ venait d'ailleurs durcir les mesures de sûreté applicables. Or, le contenu des normes imposées aux exploitants se fait toujours plus contraignant en France, au sein d'un système international pour le moins hétérogène, et se traduit, pour les aéroports français, par un besoin de financement exponentiel.

Comme l'indiquent les tableaux ci-dessous, le coût de la mission « sûreté » à la charge des exploitants est croissant depuis 3 ans : il passe, en effet, de 54 % du coût total pour les exploitants en 2000 à 76 % en 2002. Dans le même temps, la part de la mission « sécurité » passe de 43 % en 2000 à 23 % des coûts totaux en 2002, alors que la mission « environnement » ne représente plus que 1 % des coûts des exploitants d'aérodromes en 2002 (contre 3 % en 2000).

COUTS DES MISSIONS DE SECURITE, DE SURETE ET DE CONTRÔLES ENVIRONNEMENTAUX, À LA CHARGE DES EXPLOITANTS D'AÉRODROMES ET DE L'ÉTAT, EN MONTANTS ET POURCENTAGES DE 2000 A 2002.

(en millions d'euros)

Année 2000 :

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

Année 2001 :

	Coûts par intervenant et par mission (*)			Répartition des coûts par mission			Répartition des coûts par intervenant		
	Exploitants	Etat	Total	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)
Sécurité	78,9	6,5	85,4	35	17	33	92	8	100
Sûreté	139,6	31,8	171,4	62	83	65	81	19	100
Environnement	5,9	0,0	5,9	3	0	2	100	0	100
Total	224,4	38,3	262,7	100	100	100	85	15	100

Année 2002 :

⁽⁸¹⁾ Voir l'instruction du 20 juillet 2001 modifiant l'instruction du 12 mai 1997 prise en application de l'arrêté du 12 mai 1997 relatif aux conditions techniques d'exploitation d'avions par une entreprise de transport aérien public.

	Coûts par intervenant et par mission (*)			Répartition des coûts par mission			Répartition des coûts par intervenant		
	Exploitants	Etat	Total	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)
Sécurité	86,7	7,3	94,0	23	17	22	92	8	100
Sûreté	285,5	34,8	320,3	76	83	76	89	11	100
Environnement	5,2	0,0	5,2	1	0	1	100	0	100
Total	377,4	42,1	419,5	100	100	100	90	10	100

(*) Les dépenses de l'État en tant qu'intervenant sont celles financées par les chapitres 05 et 07 du FIATA. Les dépenses des exploitants sont financées par la taxe d'aéroport, les subventions du chapitre 06 du FIATA, les subventions des collectivités locales ou, pour 2002, les dotations exceptionnelles de l'État.

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

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, ces coûts devraient être de l'ordre de 540 millions d'euros en 2003, dont 21 millions d'euros de dépenses directes de l'État.

Le tableau suivant présente, pour 2002, en fonction de la taille des aéroports, la part de chaque mode de financement des missions de sécurité et de sûreté sur les aéroports, lorsque l'exploitant est l'intervenant.

	Nombre aéroports	Trafic passagers au départ	Coût total (en millions d'euros)	Report années passées (en %)	Subventions collectivités locales (en %)	FIATA (en %)	Produit de la taxe (en %)	Dotation exceptionnelle (en %)
Aéroports éligibles à la taxe								
– Classe 1	1	35.874.703	172,595	1	0	0	74	25
– Classe 2	4	13.125.839	79,945	3	0	0	69	29
– Classe 3	73	13.563.666	116,089	– 6	1	18	87	0
Total hors ADP	77	26.689.505	196,034	– 2	1	11	79	12
Total aéroports éligibles	78	62.564.208	368,630	– 1	0	6	77	18
Aéroports non éligibles à la taxe								
– Aéroports des TOM	2	913.506	4,773	– 19	0	119	0	0
– Autres	38	50.288	4,000	– 13	1	113	0	0
Total aéroports non éligibles	40	963.794	8,773	– 16	0	116	0	0
Total général (en millions d'euros)	118	63.528.002	377.403	– 1	0	8	75	17

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

Il convient de rappeler que, pour l'année 2002, des dotations exceptionnelles ont été versées aux exploitants des aérodromes de classes 1 et 2, ainsi que des subventions exceptionnelles du FIATA aux aéroports de classe 3, afin de financer certaines dépenses exceptionnelles de sûreté, qu'ils ont dû engager suite aux attentats du 11 septembre 2001.

Aussi, **parce que l'augmentation sans fin des dépenses n'est pas la bonne stratégie face à la spécificité des menaces pesant sur le transport aérien et parce que la pression fiscale est déjà très pénalisante pour un secteur fortement exposé à la concurrence internationale, il faut que cesse cette volonté systématique de neutraliser par la taxe le surcoût de la sûreté et qu'une réflexion de fond s'engage sur la logique et le sens du durcissement croissant des contraintes de sûreté à la charge des exploitants d'aéroports.**

*
* *

Votre Rapporteur spécial a estimé qu'il n'est pas raisonnable d'augmenter autant le poids de la fiscalité aéroportuaire dans un contexte de crise du transport aérien. Il ne paraît pas non plus indispensable d'anticiper sur les normes de sécurité, là où nos principaux concurrents (à l'exception de la Grande-Bretagne) adoptent des systèmes moins contraignants. Il convient du reste de s'interroger sur l'efficacité de l'ensemble des mesures de sûreté qui ont jusqu'ici été introduites. Il serait peut-être plus efficace de consacrer certaines sommes dépensées en cette matière au renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme.

Votre Rapporteur spécial a ensuite présenté un amendement tendant à réduire les taux plafonds pour les aéroports de classes 1 et 2 respectivement à 8 et 7,5 euros, et afin d'inciter le Gouvernement à réfléchir sur les niveaux respectifs des normes françaises et internationales de sécurité et sur l'alourdissement croissant de la fiscalité. Au demeurant, l'article 71 ouvre une large possibilité de modulation, l'amendement proposé vise à un encadrement plus strict des tarifs, qui paraît mieux adapté au contexte actuel.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que cet amendement s'inscrit parfaitement dans la logique que poursuit la Commission, des redéploiements de crédits, voire des économies, étant toujours possibles.

La Commission a *adopté* l'amendement, puis cet article, ainsi modifié.