

N° 1112

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

TOME XII

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT
TOURISME et MER**

TRANSPORTS AERIENS

PAR Mme ODILE SAUGUES,

Députée.

Voir le numéro : **1110** (annexe 24)

Transports.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— UN PROJET DE BUDGET DESEQUILIBRE DESTINE A FINANCER UN SECTEUR ECONOMIQUE CONVALESCENT	7
A.— LA MODIFICATION DU PERIMETRE DU FIATA PESE SUR L'EQUILIBRE DES DIFFERENTS POSTES BUDGETAIRES FINANÇANT LE SECTEUR DES TRANSPORTS AÉRIENS	7
1. La modification du périmètre du FIATA explique la progression importante de ses crédits.....	7
<i>a) L'augmentation massive des moyens du FIATA doit permettre de financer la politique de continuité territoriale</i>	7
<i>b) Vers une clarification du fonctionnement du FIATA</i>	10
2. Le budget annexe de l'aviation civile voit ses sources de financement affectées par la modification du périmètre du FIATA	11
<i>a) Les recettes du budget annexe de l'aviation civile sont globalement stables, mais ses sources de financement enregistrent un transfert important</i>	12
<i>b) Évolution des dépenses</i>	13
3. Un soutien limité du budget général à la construction aéronautique civile	14
B.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2004 REFLETE LA SITUATION ECONOMIQUE D'UN SECTEUR CONVALESCENT	15
1. La reprise du trafic aérien semble encore timide	15
<i>a) Le trafic aérien mondial et européen depuis 2002 : la croissance se fait encore attendre</i>	15
<i>b) En France, la conjoncture du secteur des transports aériens s'est dégradée en 2003</i>	16
2. Le projet de budget repose par conséquent sur des évaluations fragiles	17
<i>a) Si les prévisions de croissance du trafic aérien mondial sont homogènes à long terme, elles sont plus incertaines à court terme pour la France..</i>	17
<i>b) Quel impact sur l'équilibre budgétaire ?</i>	18
II.— LES MUTATIONS STRUCTURELLES DU SECTEUR APPELLENT UNE REACTION POLITIQUE ADAPTEE	19
A.— DES EVOLUTIONS JURIDIQUES IMPORTANTES ENTRE DESENGAGEMENT DES ÉTATS ET PERMANENCE DES MISSIONS REGALIENNES	19
<i>a) Un environnement communautaire en cours de redéfinition</i>	19
<i>b) Les conséquences sur le cadre juridique français</i>	22

B.— UNE RECOMPOSITION ECONOMIQUE RAPIDE	22
1. La concurrence oblige les compagnies majeures à se lancer dans une stratégie d'alliances	22
a) <i>Un phénomène mondial</i>	22
b) <i>L'alliance entre Air France et KLM</i>	24
2. L'avenir des petites entreprises de transport aérien ne semble sourire qu'aux compagnies « low costs ».....	26
III.— UNE STRATEGIE A CLARIFIER SUR CERTAINS POINTS FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS AERIENS	29
A.— QUEL SOUTIEN AUX COMPAGNIES AERIENNES ?.....	29
1. Il est nécessaire de mieux réguler les pratiques commerciales de compagnies low costs	29
2. L'État français peut-il laisser disparaître les compagnies aériennes secondaires françaises ?	31
B.— QUELLE POLITIQUE AEROPORTUAIRE ?	33
1. La position ambiguë du Gouvernement sur la question du troisième aéroport	33
2. Les aéroports régionaux dans l'incertitude.....	34
C.— QUELLE POLITIQUE DE MAITRISE DES NUISANCES AERIENNES ?	37
1. Améliorer la politique de lutte contre les nuisances aériennes	37
2. Relancer la politique en faveur de l'intermodalité.....	40
EXAMEN EN COMMISSION	43

MESDAMES, MESSIEURS,

Le transport aérien reste profondément marqué par les conséquences des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Alors qu'elles étaient encore convalescentes, les compagnies aériennes ont dû faire face cette année aux effets du conflit en Irak et de l'épidémie du syndrome respiratoire aigu sévère en Asie, auxquels il convient d'ajouter ceux du prix élevé du kérosène, du coût des nouvelles mesures de sécurité et du ralentissement de l'économie mondiale.

En France, cette année restera marquée par la disparition de la compagnie Air Lib et les incertitudes concernant Air Littoral et Aëris. Toutefois, le rapprochement entre la compagnie néerlandaise KLM et Air France, scellé par la signature de l'accord du 16 octobre 2003, souligne les atouts de ce secteur en offrant de nouvelles perspectives de croissance.

Dans ce contexte fortement perturbé, le présent projet de budget devrait être un élément de lisibilité pour les compagnies aériennes. Or, il n'en est rien, puisque sa construction souffre de certaines mesures perturbant l'équilibre financier des différents postes budgétaires qui le composent.

Ainsi, le Gouvernement a décidé d'imputer sur le fonds d'intervention, pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) la dotation de continuité territoriale prévue par l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Afin de financer cette dépense nouvelle, le Gouvernement a été contraint d'augmenter de manière significative le taux de la taxe d'aviation civile, dont le produit ne financera que marginalement de nouvelles liaisons réalisées à des fins d'aménagement du territoire, mais représentera un poids fiscal supplémentaire pour les compagnies aériennes à un moment particulièrement inopportun. Cette décision paraît d'autant plus critiquable que la qualité de la desserte aérienne des collectivités ultramarines relève évidemment du budget général, et ne saurait être supportée exclusivement par les compagnies privées.

En outre, la prise en charge de cette dépense par le FIATA a contraint le Gouvernement à modifier la répartition du produit de la taxe d'aviation civile entre

le FIATA et le budget annexe de l'aviation civile, perturbant ainsi l'équilibre financier de ce dernier.

Au-delà des aspects strictement budgétaires, votre rapporteur voudrait en outre dénoncer certaines options politiques afférentes à ce projet de budget pour 2004.

Peut-on accepter qu'un retrait quasiment total de l'État du capital d'Air France ait été annoncé, dans une conjoncture boursière particulièrement défavorable, sous couvert d'une alliance capitaliste entre l'entreprise publique et KLM ? N'y a-t-il pas là l'expression d'une posture purement idéologique ?

Est-il enfin concevable d'annoncer l'abandon du projet de troisième aéroport international dans le grand bassin parisien, en affirmant que la proximité de l'aéroport d'Amsterdam suffira à répondre aux besoins en infrastructures des compagnies aériennes et à la contestation formulée par les riverains à l'encontre des nuisances aériennes liées aux plates-formes existantes ?

A toutes ces questions, votre rapporteure répond par la négative, dénonçant ainsi à la fois une construction budgétaire hasardeuse et des options politiques incohérentes, proposant par conséquent le rejet des crédits du transport aérien pour 2004.

I.— UN PROJET DE BUDGET DESEQUILIBRE DESTINE A FINANCER UN SECTEUR ECONOMIQUE CONVALESCENT

A.— LA MODIFICATION DU PERIMETRE DU FIATA PESE SUR L'EQUILIBRE DES DIFFERENTS POSTES BUDGETAIRES FINANÇANT LE SECTEUR DES TRANSPORTS AÉRIENS

Votre rapporteure tient à souligner, à titre préliminaire, la complexité des supports budgétaires retraçant l'action de l'État dans le domaine du transport aérien. Ces crédits sont en effet répartis entre :

– **le budget annexe de l'aviation civile (BAAC)**, alimenté, en recettes, pour partie par les redevances de route et redevance pour services terminaux de la circulation aérienne, et pour partie par une part de la taxe d'aviation civile.

– **le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)** est un compte d'affectation spéciale alimenté par une fraction de la taxe d'aviation civile et assurant d'une part une compensation financière à des compagnies aériennes exploitant des dessertes déficitaires, et finançant d'autre part les dépenses relatives aux services de sécurité, d'incendie, et de sauvetage assurées par l'État. Il existe donc un lien financier entre le FIATA et le BAAC, puisque les recettes de ces deux postes budgétaires proviennent – en grande partie pour le BAAC et exclusivement pour le FIATA – de la taxe d'aviation civile.

– **le budget général** comporte 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 de la section III « Transports et sécurité routière ».

Si ce dernier support budgétaire est uniquement financé par l'impôt, et relève par conséquent d'une pure décision politique du Gouvernement, votre rapporteure tient à souligner le fait que le BAAC et le FIATA, qui sont pour partie financés par des redevances et des taxes, dépendent en grande partie du dynamisme de l'activité du secteur des transports aériens sur lequel le Gouvernement n'a qu'un pouvoir d'influence limité. A ce titre, la conjoncture économique du secteur aéronautique doit être présentée comme un élément déterminant le niveau des crédits qui seront disponibles en 2004 au profit de la politique des transports aériens.

1. La modification du périmètre du FIATA explique la progression importante de ses crédits

a) L'augmentation massive des moyens du FIATA doit permettre de financer la politique de continuité territoriale

Depuis la loi de finances pour 1999, le fonds de péréquation du transport aérien a été remplacé par le fonds d'intervention pour les aéroports et de transport aérien (FIATA). Comme le fonds précédent, le FIATA a pour objet de concourir à

l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire. Il a en outre vocation à participer au financement de certaines dépenses concernant les services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), la sûreté, la lutte contre le péril aviaire et les mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. A compter du 1^{er} janvier 2000, le FIATA a pris en charge les dépenses directes de l'État (fonctionnement et équipement) en matière de sûreté, dépenses précédemment inscrites sur le BAAC).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FIATA ENTRE 2003 ET 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004
DÉPENSES		
Section des opérations d'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	16,00	28,00
Chapitre 05 : Dépenses directes de l'État en matière de sûreté, de SSLIA et du péril aviaire	8,08	9,1
Chapitre 06 : Subventions aux gestionnaires d'aérodromes relatives au SSLIA et au péril aviaire ou en matière de sûreté	33,50	44,9
Chapitre 08 : Dotations aux collectivités locales au titre de la continuité territoriale (nouveau)	-	30,0
Total de la section des opérations d'exploitation	57,58	112
Section des opérations en capital		
Chapitre 07 (art. 10 et 20) : Dépenses directes de l'État relatives au SSLIA et au péril aviaire	7,00	5,00
Chapitre 07 (art. 30) : Dépenses directes de l'État en matière de sûreté	6,00	1,00
Total de la section des opérations en capital	13,00	6,00
Total des dépenses	70,58	118,00
RECETTES		
Ligne 01 : Taxe de péréquation des transports aériens restant à encaisser	-	-
Ligne 02 : Part de la taxe d'aviation civile affectée au FIATA	70,58	118,00
Ligne 03 : Recettes diverses ou accidentelles	-	-
Total des recettes	70,58	118

Source : Ministère de l'Équipement

Le budget du FIATA enregistre une augmentation de près de 67 % entièrement financée par la taxe d'aviation civile, dont le produit est désormais

affecté pour près de 37 % au FIATA contre près de 24 % en 2003. A cet effet, le taux de la taxe d'aviation civile doit augmenter de 13,07 % entre 2003 et 2004.

Ces moyens nouveaux permettront une augmentation des crédits inscrits à l'ensemble des chapitres de la section des opérations d'exploitation, ce dont votre rapporteure se félicite. Ainsi, les subventions aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans un but d'aménagement du territoire (chapitre 01) enregistrent une augmentation de 75 %, qui permettront d'améliorer le soutien aux compagnies assurant des liaisons d'aménagement du territoire. Les conventions déjà signées au profit de 19 liaisons nationales (métropole et Outre-mer) devraient mobiliser 18,5 millions d'euros en 2004. Le présent projet de budget devrait en outre permettre de financer onze liaisons nouvelles, pour un montant de 9,2 millions d'euros, ce dont votre rapporteure se félicite⁽¹⁾. Elle regrette toutefois que près de la moitié de ces subventions concernent des liaisons entre Paris et la province, s'inscrivant toujours dans une logique centralisée de l'aménagement du territoire.

En outre, les moyens de fonctionnement destinés à la sûreté des aéroports (chapitres 05 et 06) devraient augmenter de près de 30 %. Les crédits du chapitre 05 devraient permettre de mieux assumer les missions de contrôle de performance de systèmes de sûreté par les personnels du service technique des bases aériennes, la formation à la maintenance des agents des exploitants, et les dépenses courantes liées au fonctionnement de la gendarmerie du transport aérien et à la formation à la sûreté dispensée par l'École nationale de l'aviation civile (ENAC). Il faut néanmoins préciser que près de 1 million d'euros sera destiné à couvrir les dépenses qui n'ont pu être exécutées en 2003. L'augmentation des crédits du chapitre 06 permettra également d'améliorer la sûreté des aérodromes en matière de services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA).

Enfin, il est proposé d'inscrire au FIATA la dotation de continuité territoriale prévue par l'article 60 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer. Aux termes de cet article, « *l'État verse aux régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, à la collectivité départementale de Mayotte, à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna une dotation de continuité territoriale dont le montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement. Cette dotation est destinée à faciliter les déplacements des résidents de ces collectivités entre celles-ci et le territoire métropolitain. Elle contribue à financer une aide au passage aérien des résidents dans des conditions déterminées par la collectivité* ». Lors des débats à l'Assemblée nationale, il a été souligné que cette dotation s'inspirerait du dispositif mis en place depuis 1991 pour faciliter les déplacements des résidents corses se rendant en France continentale, mais dont le financement est assuré par le budget général du ministère de l'Intérieur (chapitre 41-57). Votre rapporteure s'interroge sur l'opportunité de faire peser, via le FIATA, sur les seules compagnies aériennes cette dotation nouvelle qui exprime à l'évidence un objectif d'aménagement du territoire dont le financement devrait être

(1) Ces nouvelles liaisons qui feront l'objet d'un financement par le biais du FIATA sont les suivantes : Rennes-Mulhouse, Nîmes-Paris, Dijon-Clermont-Ferrand, Avignon-Clermont-Ferrand, Brive-Paris, Epinal-Paris, Roanne-Paris, Bourges-Paris, Carcassonne-Paris, Toulon-Lyon, Angoulême-Paris.

assuré par l'impôt, et dont l'imputation sur le budget général de ministère de l'Intérieur ou de l'Aménagement du territoire paraîtrait plus régulière. En inscrivant cette dépense nouvelle au FIATA, le Gouvernement choisit de faire peser sur des entreprises de transport aérien convalescentes et soumises à une concurrence forte une charge qui relève plus de la solidarité nationale, ce dont votre rapporteure ne peut que s'alarmer. Le FIATA est en effet destiné à financer une compensation financière aux entreprises de transport aérien qui assurent des liaisons non rentables mais nécessaires dans un objectif d'aménagement du territoire, y compris d'ailleurs celles vers les départements ultramarins, et non pas une dotation aux régions et collectivités ultramarines.

Enfin, votre rapporteure s'alarme de voir les crédits de la section des opérations en capital diminuer fortement. En particulier, le chapitre 07, relatif aux dépenses directes de l'État en matière de sûreté, passe de 6 millions d'euros à 1 million d'euros, alors que le financement de la sûreté aéroportuaire est, à ses yeux, un objectif prioritaire après les attentats terroristes de 11 septembre 2001.

b) Vers une clarification du fonctionnement du FIATA

Pour être éligible au FIATA, une liaison doit remplir simultanément les critères suivants (sont mentionnées en italique les modifications introduites par le décret n° 99-830) :

- Existence d'un trafic compris entre 10 000 et 150 000 passagers lors de l'année précédant l'intervention du fonds ou prévision d'un trafic supérieur à 10 000 passagers par an dans le cas où la liaison n'était pas exploitée lors de l'année précédant l'intervention du fonds. *Ce seuil peut être abaissé, sans pouvoir être inférieur à 5 000 passagers par an, lorsqu'elle présente un caractère vital pour le désenclavement des régions qu'elle relie, en tenant compte des possibilités alternatives d'acheminement offertes par voie de surface, et des perspectives de développement suffisantes pour atteindre un trafic de 10 000 passagers à l'issue de trois ans d'exploitation. Le seuil minimal de 10 000 passagers par an n'est pas exigé pour les liaisons qui étaient exploitées au 1er janvier 1995.*
- La liaison doit relier deux aéroports dont l'un au moins n'a pas dépassé un trafic total de 1,5 million de passagers lors de l'année précédente.
- Absence de liaisons *routière, entre centres villes correspondants*, ou ferroviaire, entre gares correspondantes, ou maritime, entre ports correspondants, de durée de trajet de moins de deux heures trente minutes, le service ferroviaire ou maritime offrant soit un programme d'un aller et retour en début de journée et un aller et retour en fin de journée, *au moins 220 jours par an*, hors les samedis, les dimanches et les jours fériés.

Toutefois, peuvent être déclarées inéligibles les liaisons nouvelles dont le trafic prévisionnel est compris entre 5 000 et 10 000 passagers annuels et pour lesquelles la durée mentionnée à l'alinéa précédent est supérieure à deux heures trente minutes, lorsque l'existence d'un acheminement alternatif par un autre mode de transport répond aux besoins essentiels de transport sur la relation considérée.

- Inexistence d'un acheminement alternatif par un aéroport accessible en moins de trente minutes de plus que le temps requis pour accéder à l'aéroport local considéré. L'aéroport alternatif doit offrir soit un programme d'au moins un aller et retour en début de journée et un aller et retour en fin de journée *au moins 220 jours par an*, hors les samedis, les dimanches et les jours fériés, soit l'équivalent du programme réduit lorsqu'un tel programme est retenu pour la liaison aérienne.

Toutefois, peuvent être déclarées inéligibles les liaisons nouvelles dont le trafic prévisionnel est compris entre 5 000 et 10 000 passagers annuels et pour lesquelles la durée mentionnée à l'alinéa précédent est supérieure à trente minutes, lorsque l'existence d'un acheminement via un aéroport alternatif répond aux besoins essentiels de transport sur la relation considérée.

A cet égard, votre rapporteure se félicite qu'une réflexion ait été engagée par le Gouvernement en vue de faire évoluer les règles de fonctionnement du FIATA. Selon les informations recueillies par votre rapporteure, un nouveau décret est en cours d'élaboration, visant à une meilleure maîtrise budgétaire du fonds, par une nouvelle répartition des contributions entre le FIATA et les collectivités intéressées, ainsi que par une distinction plus claire entre l'éligibilité d'une liaison au fonds et la participation financière du fonds. Le projet de décret vise en second lieu à améliorer la contribution du FIATA à l'aménagement du territoire, en adaptant la participation financière du fonds au niveau d'enclavement du territoire concerné, en créant la possibilité de majorer le soutien à une liaison desservant une plate-forme régionale de correspondance, en proposant de réduire la participation du fonds pour la deuxième liaison à partir d'un même aéroport afin de concentrer le plus possible les moyens du fonds sur les liaisons qui contribuent le plus au désenclavement des régions, et en assouplissant les critères d'éligibilité (notamment de trafic), afin de prendre en charge certaines liaisons à présent exclues.

Ce projet de réforme devrait ainsi permettre de répondre aux demandes de financement de nouvelles liaisons exprimées par les acteurs locaux et les compagnies aériennes. Il constituerait une opportunité réelle de développement pour des hubs régionaux, dont celui de Clermont-Ferrand, qui ont enregistré ces dernières années des suppressions brutales de liaisons jugées non rentables.

2. Le budget annexe de l'aviation civile voit ses sources de financement affectées par la modification du périmètre du FIATA

Le projet de budget du BAAC en 2004 reflète un léger accroissement des crédits disponibles, grâce à une légère reprise de l'activité des transports aériens. Le tableau ci-dessous présente les crédits du budget annexe pour 2004 et leur évolution par rapport à 2003 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BAAC ENTRE 2003 ET 2004

(en millions d'euros)

SECTION DES OPÉRATIONS D'EXPLOITATION							
Dépenses				Recettes			
	Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Évolution 2004/2003 (en %)		Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Évolution 2004/2003 (en %)
Achats et services	112,3	127,3	13,3	Redevance de route	911,5	932,8	2,3
Services extérieurs	14,8	—	-100	Redevances pour services terminaux en métropole	198,2	214,9	8,4
Impôts et taxes	5,5	5,6	1,8	Redevances pour services terminaux en outre-mer	19,2	34,2	78,1
Charges de personnel	792,3	810,0	2,3	Taxe de l'aviation civile	224	204,8	-8,5

SECTION DES OPÉRATIONS D'EXPLOITATION							
Dépenses				Recettes			
	Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Évolution 2004/2003 (en %)		Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Évolution 2004/2003 (en %)
Autres charges de gestion courante	210,6	234,0	11,4	Autres produits divers	15,6	13,7	-12,2
Charges financières	23,0	23,0	-	Produits financiers	1,1	0,5	-54,5
Charges exceptionnelles	40,8	25,9	-36,5	Reprises sur provisions	6,7	16,9	152,2
Dotations aux amortissements et aux provisions	176,8	191,5	8,3				
Total des dépenses de fonctionnement	1 376,3	1 417,9	3,0	Total des recettes de fonctionnement	1 376,3	1 417,9	3,0
SECTIONS DES OPERATIONS EN CAPITAL							
Amortissement financier	91,0	91,0	-	Autofinancement	159,8	176,0	10,1
Investissement	195,0	180,0	-7,7	Produit brut des emprunts	126,2	95,0	-24,7
Total des dépenses brutes en capital	286,0	271,0	-5,2	Total des recettes brutes en capital	286,0	271,0	-5,2
A déduire : dotations aux amortissements	-159,8	-176,0		A déduire : autofinancement	-159,8	-176,0	
Total des dépenses nettes	1 502,5	1 512,9	0,7	Total des recettes nettes	1 502,5	1 512,9	0,7

Source : *Projet de loi de finances pour 2004.*

a) Les recettes du budget annexe de l'aviation civile sont globalement stables, mais ses sources de financement enregistrent un transfert important

Comme le montre le tableau ci-dessus, les recettes du BAAC sont quasiment stables entre la loi de finances initiale pour 2004 et le présent projet de loi. Cette stabilité dissimule cependant des évolutions contrastées.

La part de la taxe d'aviation civile (TAC) versée au BAAC enregistre une baisse marquée de 8,5 %, après avoir baissé de 3,8 % entre 2002 et 2003. Rappelons que la TAC, applicable depuis le 1^{er} janvier 1999, doit être versée par toutes les entreprises de transport aérien pour partie au BAAC et pour partie au FIATA. La TAC est assise sur le nombre de passagers embarqués au départ de la France métropolitaine et des DOM, mais aussi sur le tonnage de fret et de courrier embarqué par l'entreprise de transport aérien. Compte tenu des besoins de financement du FIATA en 2004, le Gouvernement envisage, à compter du 1^{er} janvier 2004, de modifier la répartition de l'affectation de la TAC entre le FIATA et le BAAC : elle sera respectivement de 36,56 % et de 63,44 %, contre environ 24 % et 76 % en 2003.

En contrepartie, le financement du BAAC sera assuré par une augmentation du produit des différentes redevances versées par les compagnies aériennes. Seule la redevance de route enregistre une augmentation modeste de 2,3 %. Cette redevance, instituée par le décret n° 72-325 du 28 avril 1972, constitue une rémunération de l'usage des installations et services mis en œuvre par l'État au-dessus du territoire métropolitain et dans son voisinage, pour la sécurité et la rapidité de la circulation aérienne, y compris les services de radio-communication et de météorologie. La redevance est due par tout appareil ayant effectué un vol aux instruments ou un vol mixte (aux instruments et à vue). Le montant de la redevance dépend de la distance parcourue dans l'espace aérien et de la masse maximale de l'appareil considéré. L'augmentation du produit de la redevance de route résulte pour partie de l'augmentation limitée du trafic aérien en 2003 et de l'augmentation du taux unitaire de la taxe, qui est passé de 59,91 euros en 2002 à 62,19 euros en 2003. Ce taux sera par ailleurs porté à 62,51 euros en 2004.

S'agissant des redevances pour services terminaux, qui rémunèrent les services rendus par l'État pour la sécurité aérienne et pour la rapidité de ses mouvements à l'arrivée et au départ des aérodromes, votre rapporteure constate une augmentation assez importante de leur produit, ce qui permettra de mobiliser des crédits en faveur de la navigation aérienne. Si la progression est de 8,5 % pour la métropole, on peut cependant s'interroger sur l'augmentation de 78 % du produit de la redevance pour services terminaux en outre-mer. Rappelons en effet que cette redevance est assise sur chaque décollage, ce qui risque de peser sur le développement des liaisons vers l'outre-mer. Cette augmentation semble donc aller à l'encontre de l'objectif d'aménagement du territoire soutenu par le Gouvernement par le biais de la dotation de continuité territoriale mise à la charge du FIATA. On peut même estimer que l'État reprend par le biais de la redevance ce qui sera affecté aux compagnies par le biais de la dotation de continuité, ce qui traduit un certain manque de cohérence.

Votre rapporteure note donc que les recettes du BAAC prévues pour 2004 reposent sur un transfert de ressources entre la taxe d'aviation civile, dont le produit est en recul assez net, et les redevances dont le produit augmente. Votre rapporteure s'interroge sur les implications économiques d'un tel transfert, et sur l'opportunité de gérer le financement du BAAC avec des à-coups aussi brutaux.

b) Évolution des dépenses

Les dépenses de fonctionnement du BAAC augmentent de 3 %, tandis que les dépenses en capital baissent de 5,2 %, ce qui représente une évolution globale des dépenses de +0,7 %.

Les moyens destinés au fonctionnement des services enregistrent une augmentation assez importante. Cette augmentation résulte d'une progression de près de 7 % de la contribution de la France aux organismes extérieurs, et principalement de la participation de la France à Eurocontrol qui augmente de 17,5 millions d'euros, et de l'augmentation des coûts des services rendus par Aéroports de Paris, de l'ordre de 2,8 millions d'euros.

Le budget d'investissement enregistre en revanche une baisse de près de 8 % du fait du recul des investissements destinés à la navigation aérienne. Après avoir enregistré une forte augmentation entre 1990 et 2000, ce poste budgétaire a ensuite connu une baisse régulière de ses crédits en autorisations de programme, les crédits de paiement restant stables du fait des crédits programmés durant les années antérieures.

S'agissant enfin des charges de personnel, votre rapporteure s'étonne de constater que les crédits inscrits au projet de budget progressent de 2,8 % alors que le budget annexe de l'aviation civile devrait être réduit de 8 postes budgétaires en 2004. Selon les informations fournies à votre rapporteure, cette augmentation résulte principalement des mesures d'ajustement de la DGAC prenant en compte l'évolution des qualifications et les effets du glissement-vieillesse-technicité (GVT). En outre, cette augmentation résulte également de l'application des mesures interministérielles applicables à l'ensemble des agents de l'État, comme la participation aux charges de retraite et l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des traitements de la fonction publique.

3. Un soutien limité du budget général à la construction aéronautique civile

Le projet de budget pour 2004 reflète certaines évolutions hétérogènes du soutien de l'État à la construction aéronautique. Les autorisations de programme sont en effet en augmentation légère, tandis que les crédits de paiement sont en repli, principalement du fait de la fin des avances remboursables mobilisées au profit de programme de l'Airbus A340-500/600.

Comme en 2003, plus des trois quarts des dotations prévues seront utilisées pour financer les avances remboursables destinées aux programmes suivants :

- l'Airbus A380 à hauteur de 157,1 millions d'euros en autorisations de programme et 159,8 millions d'euros en crédits de paiements, soit une augmentation assez importante ;

- le programme de développement des moteurs GE 90-115 et GP 7200 par la SNECMA bénéficiera en revanche en 2004 de crédits plus limités, puisque les autorisations de programme sont en repli de 25 millions d'euros en 2003 à 5,5 millions d'euros en 2004, tandis que les crédits de paiement passent de près de 20,6 millions d'euros en 2003 à plus de 13 millions d'euros en 2004 ;

- de même, les crédits destinés à soutenir le programme Falcon F7X sont en léger repli, en autorisations de programme comme en crédits de paiement ;

- enfin, le soutien au développement de nouveaux équipements de bord enregistre également une légère baisse en autorisations de programme.

**ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DESTINÉS À LA CONSTRUCTION
AÉRONAUTIQUE CIVILE**

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	LFI 2003	PLF 2004	LFI 2003	PLF 2004
Construction aéronautique				
1. Soutien à la recherche	58,4	58,0	59,0	60,7
2. Avances remboursables				
– Airbus A340-500/600	-	-	5,9	-
– Airbus A380	113,6	157,1	152,4	159,8
– Moteurs GE 90-115 et GP 7200	25,0	5,5	20,6	13,2
– Falcon F7X	12,2	10,8	14,0	11,1
– Équipements de bord	47,7	32,0	42,4	43,5
3. Divers				
– Aviation légère	1,0	1,0	1,3	1,0
– Subventions d'investissement	4,0	4,0	4,0	4,0
Total construction aéronautique	261,9	268,4	299,5	293,3
Études de sécurité	1,7	1,2	1,2	1,0
TOTAL GENERAL	263,7	269,6	300,7	294,3

Source : Ministère de l'Équipement, 2004.

**B.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2004 REFLETE LA SITUATION
ÉCONOMIQUE D'UN SECTEUR CONVALESCENT**

1. La reprise du trafic aérien semble encore timide

L'année 2002 a été marquée par une reprise sensible du trafic mondial, après une année 2001 marquée par une chute du trafic et la dégradation des résultats financiers des transporteurs aériens sous l'effet conjugué du ralentissement économique aux États-Unis et des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Toutefois, les compagnies affichent encore pour l'exercice 2002 un résultat d'exploitation global négatif.

a) Le trafic aérien mondial et européen depuis 2002 : la croissance se fait encore attendre

– Pour les services réguliers assurés par l'ensemble des compagnies mondiales, l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) a enregistré

pour l'année 2002 près de 1,6 milliard de passagers réguliers et quelque 30 millions de tonnes de fret transportées ⁽¹⁾.

Ces chiffres représentent une augmentation par rapport à 2001 d'environ 2 % du trafic total exprimé en tonnes kilomètres transportées ⁽²⁾. Les trafics totaux de passagers et de fret, exprimés en passagers kilomètres transportés (PKT) et tonnes kilomètres transportés (TKT), sont respectivement en augmentation d'environ 0,4 % et 4%.

Le trafic de 2002 de passagers demeure cependant inférieur de près de 2 à 3 points à son niveau de 2000, alors que la croissance moyenne annuelle de la décennie 1990 exprimée en PKT avait été de 4,7%.

– Pour l'Europe, les compagnies membres de l'Association of European Airlines (AEA) ont enregistré en 2002 une chute de leur trafic de passagers total régulier de 4,8 % par rapport à 2001. Le nombre de passagers transportés, de l'ordre de 293,9 millions de passagers en 2002, est pour sa part en baisse de 4,5 % par rapport à 2001, mais dans l'ensemble les compagnies ont amélioré leur coefficient de remplissage moyen de 3 points (à 73,6%).

Le trafic de fret de l'AEA, après avoir enregistré un recul significatif de 7,0 % entre 2001 et 2000, se stabilise en 2002 avec près de 30,5 milliards de TKT ; toutefois, le trafic régulier vers l'Asie et la zone Pacifique ne baisse que de 3,7%.

– En outre, les premiers résultats de l'année 2003 ne font pas état d'une reprise dans le transport aérien, quelle que soit l'échelle géographique examinée, notamment en raison du conflit en Irak et de l'épidémie de pneumopathie intervenus au cours de ce premier semestre 2003.

Durant le premier semestre de cette année, les compagnies membres de l'AEA enregistrent ⁽³⁾, pour l'ensemble de leurs vols réguliers, une baisse de 1,2 % du trafic de passagers (exprimé en PKT) et une augmentation de 1,3 % du trafic de fret (en TKT) ; en outre, le coefficient de remplissage baisse de 1,5 point à 70,8 % sur ce semestre.

Les compagnies américaines membres de l'Air Transport Association (ATA), quant à elles, enregistrent pour leur part, durant la même période, une baisse du trafic de passagers de 2,9 % (en PKT). En outre, le coefficient de remplissage pour l'ensemble du réseau a augmenté de 1,6 point, atteignant 72,7 %.

b) En France, la conjoncture du secteur des transports aériens s'est dégradée en 2003

S'agissant de la France, l'année 2002 s'annonçait comme une année de transition : après avoir enregistré un recul de 1,7 % entre 2000 et 2001, le trafic total

(1) Source : Communiqués OACI du 20 décembre 2002 et 11 août 2003.

(2) La tonne kilomètre transportée totale est une mesure combinée du trafic de passagers, de fret et de poste, qui tient compte de la distance parcourue.

(3) Source : communiqué AEA, 6 août 2003.

de passagers a en effet augmenté de 0,5 % en 2002, s'établissant à près de 100 millions de passagers. Cependant, le nombre de mouvements commerciaux, a reculé de 3,7 % en 2002, après une chute importante de 6,8 % en 2001.

Alors que la reprise s'amorçait durant les premiers mois de l'année 2003 – le nombre de passagers transportés a en effet augmenté de 8,8% en janvier et de 2,3% en février – celle-ci semble avoir été momentanément freinée par le conflit de l'Irak puis par le syndrome respiratoire aigu sévère, puisque le nombre de passagers transportés sur le territoire a chuté de 4,1 % en mars, de 7,5 % en avril et de 7,7 % en mai.

Durant le premier semestre de l'année 2003, le trafic en nombre de passagers transportés recule donc de 2,2%, chiffre qui se décompose en une baisse de 0,7% sur les liaisons vers l'international et une baisse de 5, 8% sur les liaisons intérieures.

S'agissant du fret, le trafic des aéroports français a été quasiment stable au premier semestre, mais les aéroports de province ont mieux résisté à la dégradation de la conjoncture, puisque ceux-ci ont enregistré une hausse du trafic de 3 % exprimée en TKT, alors que les aéroports parisiens ont durant la même période enregistré un léger recul de 0,8 %. Les aéroports parisiens ont en effet subi la baisse de trafic vers le Moyen-Orient et l'Asie. Comme près de la moitié du fret général est transporté dans les soutes de vols réguliers de passagers, l'annulation de nombreux vols vers le Moyen-Orient en mars, avril et mai et vers l'Asie en mai et juin 2003 a pénalisé l'offre de fret aérien.

2. Le projet de budget repose par conséquent sur des évaluations fragiles

a) Si les prévisions de croissance du trafic aérien mondial sont homogènes à long terme, elles sont plus incertaines à court terme pour la France

Votre rapporteure constate que les organismes publics ou les entreprises reconnus pour la qualité de leurs prévisions du trafic aérien – entre autres l'OACI, l'International Air Transport Association, Eurocontrol, Airbus ou Boeing – ont eu une certaine difficulté à prévoir de manière fiable les évolutions de trafic de ces trois dernières années.

Les acteurs majeurs du secteur s'entendent pourtant sur les prévisions à l'horizon de 2020, estimant probable une croissance de 4 à 5 % pour le trafic de passagers mesuré en PKT, et entre 5 et 6 % pour le trafic de fret mesuré en TKT, ce qui représente une croissance très importante en nombre de vols.

Pour la France et à court terme, les prévisions doivent cependant être accueillies avec une grande prudence. La Direction générale de l'aviation civile avait en effet retenu une baisse du trafic de passagers pour l'année 2003 de l'ordre de 0,1 à 1,3 %. Or, selon les informations recueillies par votre rapporteure, le trafic de passagers pour les six premiers mois de cette année enregistrerait une baisse de

l'ordre de 2,2 %. Pour l'année 2004, les prévisions de trafic de la DGAC s'établissent entre 3,2 % et 4,1 %, ce qui traduit une certaine confiance dans l'avenir compte tenu des évolutions enregistrées durant les deux années passées.

b) Quel impact sur l'équilibre budgétaire ?

Comme votre rapporteure l'a déjà souligné, les crédits disponibles au titre de la politique des transports aériens sont fortement dépendants de la conjoncture économique, compte tenu du fait que l'essentiel des ressources provient de la taxe d'aviation civile et des différentes redevances acquittées par les compagnies aériennes. A titre d'exemple, les événements du 11 septembre 2001 ont entraîné une forte baisse du produit de la TAC pour 2002, dans la mesure où les prévisions de recettes ont été arrêtées en loi de finances initiale avant la survenance de ces événements et de leurs conséquences sur le trafic aérien mondial. On estime aujourd'hui que la baisse du trafic a entraîné une baisse de près de 15 % des moyens disponibles au titre du BAAC et du FIATA, malgré l'augmentation des tarifs décidée pour faire face au financement des mesures de sûreté.

Le même phénomène risque par ailleurs de se reproduire au titre de l'année 2003 : alors que les unités de services payants, qui servent de base au calcul des différentes redevances, ont été augmentées cette année de 4,1 % pour la redevance de route et de 4,8 % pour la redevance de services terminaux, les événements du Moyen-Orient et d'Asie ont cependant contraint le Gouvernement à geler une partie des crédits de paiement du programme d'investissement à hauteur de 55 millions. En outre, selon les dernières estimations, cette mauvaise conjoncture entraînerait une baisse imprévue de 1,9 % du produit de la redevance de route, ainsi qu'une baisse de 4,4 % de la redevance pour services terminaux.

Ces éléments risquent de peser sur la réalisation du budget 2004, d'autant plus que le report des sous-recouvrements déjà enregistrés au titre de l'année 2001, d'un montant de 11,8 millions d'euros, a été différé à l'année 2004, alors qu'il était prévu de les faire peser sur l'exercice 2003. Dans ces conditions, votre rapporteure recommande au Gouvernement une très grande prudence vis-à-vis des hypothèses de croissance qui ont servi à établir le projet de budget pour 2004, afin que le déficit de recettes de la taxe d'aviation civile et des différentes redevances ne soit pas systématiquement reporté ou compensé par une augmentation des taux qui pénalisent les entreprises d'un secteur encore convalescent.

II.— LES MUTATIONS STRUCTURELLES DU SECTEUR APPELLENT UNE REACTION POLITIQUE ADAPTEE

A.— DES EVOLUTIONS JURIDIQUES IMPORTANTES ENTRE DESENGAGEMENT DES ÉTATS ET PERMANENCE DES MISSIONS REGALIENNES

a) Un environnement communautaire en cours de redéfinition

— *Un environnement réglementaire stabilisé depuis près d'une dizaine d'années*

Si le cadre international du transport aérien est de longue date largement libéralisé, votre rapporteure voudrait se faire l'écho de plusieurs évolutions récentes concernant les normes applicables au niveau européen, et donc les conséquences sur le transport aérien français seront à l'évidence très importantes.

La libéralisation du ciel européen provient du texte même du traité instituant la Communauté européenne, puisqu'aux termes de son article 14, « *le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent Traité* ». Sur le fondement de cet article, quatre règlements sont venus préciser les obligations des États membres :

— le règlement CEE n°24007/92 du 23 juillet 1992 sur les licences des transporteurs aériens dispose que des licences communautaires sont délivrées par les États membres mais dans le cadre de critères communautaires, de sorte que la notion de transporteur aérien communautaire s'est progressivement substituée à la notion de transporteur national.

— le règlement CEE n° 2409/92 du 23 juillet 1992 limitant l'intervention des États membres à la mise en œuvre de clauses relatives aux obligations de service public et aux impératifs d'aménagement du territoire. Dans ce cadre, certaines liaisons vitales pour le désenclavement de régions ou nécessaires à l'aménagement du territoire font l'objet d'une obligation de service public et peuvent, le cas échéant, recevoir une subvention.

— le règlement CEE n° 95/93 du 18 janvier 1993 fixant des règles communes pour l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté. Lorsqu'un aéroport est saturé, et qu'il n'a pas d'autres solutions que d'attribuer aux compagnies aériennes des plages de décollage et d'atterrissage de façon à ce qu'elles puissent mettre en place leurs programmes, il est nécessaire de faire intervenir un régulateur.

— le règlement CEE n°2408/92 du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires permet depuis le 1^{er} avril 1997 le libre accès aux liaisons domestiques de chaque État membre. Cette libéralisation a eu des conséquences sur les politiques des États

membres, notamment s'agissant de leur compagnie nationale qui était publique dans la majorité des cas. Elle a également conduit les grandes compagnies européennes à établir des partenariats avec d'autres grandes compagnies, et à se réorganiser sur le modèle des « hubs » américain. Enfin, ce règlement a conduit à la multiplication des compagnies aériennes dans l'espace communautaire, qui étaient au nombre de 139 en 2000 contre seulement 77 en 1992.

En 2003, la Commission a entrepris un processus de révision de ces quatre règlements, et mène actuellement une large consultation sur le sujet. Elle permettra de réaliser un bilan de leur application afin, notamment, d'éliminer certaines dispositions devenues obsolètes et de préciser celles qui posent des problèmes d'application.

– L'offensive jurisprudentielle récente de la Cour de justice des Communautés européennes pousse les États membres à poursuivre leur processus de libéralisation

Deux séries d'arrêts récents de la Cour de justice des Communauté européennes ont largement modifié le cadre communautaire du transport aérien, fragilisant certaines dispositions applicables dans le droit interne des États membres, et singulièrement de la France.

Les arrêts du 4 juin 2002 sont déclarés incompatibles avec les dispositions du traité les « actions spécifiques » en vigueur dans plusieurs États membres.

Ce dispositif d'action spécifique a été créé en droit français par l'article 10 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986, aux termes duquel « un décret détermine », pour chacune des entreprises privatisées par la loi n° 93-923 du 19 juillet 1993, « si la protection des intérêts nationaux exige qu'une action ordinaire de l'État soit transformée en une action spécifique ». La transformation d'une action ordinaire en action spécifique ouvre le droit, au profit de l'État, de s'opposer aux décisions de cessions d'actifs qui sont « de nature à porter atteinte aux intérêts nationaux ». Si l'État n'a jamais fait valoir ce droit s'agissant de la société Air France – l'arrêt ayant été rendu à propos de la société Elf Aquitaine –, cet arrêt a créé un vide juridique dangereux pour Air France compte tenu du régime des droits de trafic applicable en droit international. Dans le cadre de la convention de Chicago du 7 décembre 1944, les liaisons aériennes internationales sont en effet établies, en principe, sur la base d'accords bilatéraux de services aériens. Par conséquent, l'accès des transporteurs aériens aux liaisons entre la France et les pays tiers ne peut être garantie qu'aux compagnies possédées majoritairement et effectivement contrôlées par des intérêts français. Avec cet arrêt de la CJCE, la France, ne disposant plus d'outil de contrôle du capital d'Air France, encourrait le risque de voir ses accords bilatéraux dénoncés, en cas de perte de la détention majoritairement française du capital d'Air France. A titre d'exemple, les autorités tunisiennes s'étaient ainsi opposées à tout développement de l'activité d'Air Lib dans leur pays lorsque celle-ci est devenue majoritairement détenue par British Airways.

La CJCE a en outre rendu une série d'arrêts **le 5 novembre 2002** tendant à reconnaître la compétence de l'Union européenne dans le domaine des relations

aériennes avec les pays tiers, déclarant contraire au principe de liberté d'établissement inscrit dans le traité instituant la communauté européenne la clause de nationalité type des accords de ciel ouvert conclus entre les États-Unis et huit États membres (le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et l'Allemagne). Depuis le début des années 1990, la Commission européenne avait en effet demandé au Conseil de la mandater pour négocier un accord avec les États-Unis en matière de transport aérien, en vue de remplacer les accords bilatéraux précédemment conclus avec quelques États européens, sans succès.

La portée de cet arrêt pour la France est encore difficile à évaluer. Notre pays pourrait être amené à renégocier l'ensemble de ses accords aériens afin que la clause de nationalité soit désormais communautaire et non plus nationale. Cette renégociation pourrait prendre des années, ce qui impose pendant ce temps de protéger la détention du capital d'Air France par l'État ou des entreprises français.

– *La perspective du ciel unique européen*

A l'automne 1999, la Commission européenne avait par ailleurs produit une communication intitulée « La création du ciel unique européen », faisant suite à l'augmentation du trafic, mais aussi des retards constatés durant l'été 1999. Le document attribuait ces difficultés aux conséquences sur le transport aérien du fractionnement des systèmes de contrôle aérien, de l'existence de réseaux de routes inefficients, ainsi qu'aux pouvoirs trop faibles d'Eurocontrol. Il envisageait par ailleurs un certain nombre d'évolutions : une autorité européenne et non plus nationale, une réorganisation des routes et de l'espace aérien, une séparation institutionnelle entre autorités réglementaires et opérateurs de service de navigation aérienne, ainsi qu'une mise en concurrence des opérateurs pour la fourniture des services selon un système de concession.

Cette communication a été présentée en conseil des ministres des transports les 9 et 10 décembre 1999, créant par ailleurs un groupe de réflexion qui a rendu ses conclusions en mai 2000.

La Commission a soumis fin 2001 au Parlement européen et au Conseil quatre propositions de règlements : un règlement cadre, un règlement sur les prestataires de services de navigation aérienne, l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien, et l'interopérabilité des systèmes. Ces projets ont été adoptés par le Parlement en septembre 2002, avec des amendements mineurs. Le Conseil européen a par ailleurs adopté les quatre règlements le 18 mars 2003. Ils sont à l'heure actuelle en deuxième lecture au Parlement.

Votre rapporteure tient à souligner toute sa circonspection quant à l'utilité même de privatiser la navigation aérienne, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit. Le système français de navigation aérienne est en effet reconnu pour sa qualité et surtout pour sa sécurité, en dépit des retards que peuvent enregistrer les vols principalement à l'approche des plates-formes parisiennes.

b) Les conséquences sur le cadre juridique français

La loi n°2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France est en quelque sorte la traduction dans le droit français des évolutions jurisprudentielles décidées par le juge communautaire.

Cette loi prévoit en effet deux séries de mesures :

– une première série de mesures concerne l’ensemble des compagnies aériennes françaises. L’article premier, notamment, instaure un mécanisme de suivi, de contrôle et de régulation de la détention des titres de compagnies titulaires d’une licence d’exploitation délivrée par les autorités françaises, afin d’éviter le risque, exposé précédemment, de perte de la licence en cas de prise de contrôle majoritaire de la compagnie par des intérêts étrangers.

– une deuxième série de mesures concerne plus particulièrement la société Air France, qui devra abandonner certaines caractéristiques singulières liées au statut de ses personnels. Si les modalités actuelles de représentation des salariés au conseil d’administration de la société Air France seront maintenues par une dérogation spécifique au code de commerce, avec un dispositif spécifique s’agissant de la représentation des salariés actionnaires au Conseil d’administration, le statut du personnel administratif de la compagnie devra être abandonné, conformément à l’article 3 de la loi. En outre, l’article 5 introduit des dispositions relatives à l’actionnariat salarié de la compagnie, avec la mise en place d’un échange « salaire contre actions » contre lequel votre rapporteure s’élève, compte tenu notamment des évolutions erratiques du cours de bourse de l’action Air France, ce qui n’offre pas aux salariés de la compagnie de garantie quant au niveau de leur rémunération.

B.— UNE RECOMPOSITION ECONOMIQUE RAPIDE

1. La concurrence oblige les compagnies majeures à se lancer dans une stratégie d’alliances

a) Un phénomène mondial

Les compagnies majeures ont été assez durement touchées par les crises de 2001, suite aux attentats survenus sur le sol américain, et de 2003 occasionnée par la guerre en Irak et le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS).

Ainsi, les dix premières compagnies aériennes aux États-Unis ont cumulé une perte nette de 3,8 milliards de dollars au premier semestre 2003, et les trois plus grandes compagnies ont cumulé des pertes supérieures à 1,8 milliard de dollars. Malgré cela, US Airways, qui s’était placée sous la protection du « chapitre 11 » de la loi américaine sur les faillites en août 2002, en est sortie fin mars, sachant par ailleurs que United Airlines pourrait faire de même en 2004, alors qu’elles ont réalisé une réduction de leurs coûts très importante. La compagnie American Airlines a, pour sa part, échappé à la faillite grâce à l’intervention financière de

l'État fédéral à hauteur de 15 milliards de dollars en 2001 et de 3 milliards supplémentaires en avril 2003. En Europe, la situation n'est pas aussi difficile pour les compagnies majeures, mais les compagnies secondaires ont payé un lourd tribut au ralentissement du trafic mondial. Votre rapporteure ne peut que rappeler les dépôts de bilan brutaux de Sabena, de Swiss Air et plus récemment d'Air Lib.

Ces difficultés ont eu pour effet de pousser les compagnies aériennes à s'allier pour tenter de pérenniser leur activité et de la consolider. Dans un premier temps, le mode de coopération le plus utilisé est celui de l'accord de partage de code, mais les compagnies peuvent avoir recours à d'autres formes de coopération comme la franchise ou des accords d'assistance technique ou commerciale. Le partage de code consiste à commercialiser sous son propre code des sièges sur des vols assurés par un autre transporteur. Ainsi, les compagnies augmentent leur offre respective sans mettre en œuvre des moyens supplémentaires, ni avoir à négocier des créneaux horaires dans le cas d'un aéroport saturé.

Ces accords comportent souvent également des programmes communs de fidélisation de la clientèle et un aménagement des horaires des vols de façon à faciliter les correspondances entre liaisons des compagnies alliées. Ainsi, Air France et Delta ont signé un accord de partenariat en juin 1999, base de l'alliance globale SkyTeam, qui est née le 22 juin 2000 regroupant à l'époque les compagnies Aeromexico, Air France, Delta Air Lines et Korean Air. Par ailleurs, la compagnie tchèque CSA et Alitalia ont rejoint SkyTeam en 2001.

Dans un deuxième temps, le développement de ces alliances s'est concrétisé par l'obtention d'immunités antitrust permettant d'aller au-delà de simples accords commerciaux et rendant possible le partage de tout ou partie des recettes perçues par les compagnies alliées. C'est ainsi que, dans le cadre de l'immunité antitrust accordée par les autorités américaines le 18 janvier 2002, Air France, Alitalia, Delta et CSA pourront, dans le courant de l'année 2003, partager, dans une mesure d'ailleurs limitée, leurs recettes sur les routes de l'Atlantique nord. La Commission européenne, dans une communication du 30 juillet 2002 concernant les alliances Star et KLM/Northwest, a indiqué qu'elle entendait également adopter une position favorable à l'égard de ces partenariats et des alliances en général.

En 2001, les quatre grandes alliances ont réalisé 60 % du trafic mondial :

POIDS DES ALLIANCES STRATEGIQUES EN 2001

	Trafic total (millions de passagers - kilomètres transportés)	Part du trafic mondial en 2001
Star alliance		
Air Canada, Air New Zealand, All Nippon Airways, Austrian Airlines Groupe, British Midlands, Lufthansa, Mexicana Airlines, SAS, Singapore Airlines, Thai Airways, United Airlines, Varig	612	23 %
Oneworld		
Aer Lingus, American Airlines, British Airways, Cathay Pacific, Finnair, Iberia, LAN-Chile, Qantas	456	17 %
Skyteam		
Aeromexico, Air France, Alitalia, Delta Airlines, Korean, CSA Czech Airlines	344	13 %
Wings		
KLM, Northwest	175	7 %
TOTAL	1587	60 %

Source : Direction générale de l'aviation civile - septembre 2002.

Selon la Direction générale de l'aviation civile, l'ensemble des accords et partenariats d'Air France avec d'autres compagnies a permis à la société d'augmenter son résultat de 117 milliards d'euros sur l'exercice 2001/2002. Le partenariat avec Delta a rapporté plus de la moitié de ce montant. A l'horizon 2005, les accords avec Alitalia devraient représenter un gain annuel de l'ordre de 180 milliards d'euros au total pour les deux compagnies. Cette alliance représente un formidable potentiel de 1 200 avions, et regroupe 173 000 salariés. L'alliance, par le biais d'environ 7 000 vols quotidiens, dessert actuellement 512 destinations dans plus de 110 pays.

b) L'alliance entre Air France et KLM

La presse s'est largement fait l'écho de cette alliance formalisée en plusieurs étapes au cours du mois de septembre 2003. Le projet de rapprochement entre Air France et KLM était pourtant connu depuis le mois de juin 2003, sans pourtant que le public ne dispose d'informations sur ses termes techniques.

Selon les informations actuellement disponibles, le rapprochement passerait par une prise de contrôle à 100 % de KLM par Air France qui rétrocéderait à son partenaire 15 % de son capital. La fusion des deux entreprises se ferait non pas au niveau des entreprises elles-mêmes, mais à celui d'une société holding présidée par le président d'Air France qui aurait voix prépondérante en cas de désaccord entre les deux alliés. Concrètement, le rapprochement devrait prendre la forme d'une opération en titres – l'offre publique d'échange n'existe pas en tant que telle aux Pays-Bas – pour laquelle Air France émettrait des actions réservées aux actionnaires de KLM. Ces derniers pourraient ainsi récupérer près de 20 % du capital d'Air France. Cette formule, qui diluerait mécaniquement à 45 % environ la participation de 54,4 % de l'État, conduirait à une privatisation de fait d'Air France. La décision du Gouvernement de céder à ses salariés et au public une partie de sa participation (son intention serait toujours de descendre sous la barre des 20 %) devrait intervenir ces prochaines semaines. Votre rapporteure estime cependant que la dilution mécanique de la participation de l'État du fait de l'opération en titres ne doit pas servir de prétexte idéologique à une privatisation hasardeuse, au moment où le secteur du transport aérien reste très perturbé.

A l'occasion de la privatisation d'Air France, la direction de la compagnie a en outre annoncé que les salariés devraient bénéficier d'une offre en actions permettant de porter leur part dans l'actionnariat de l'entreprise de 13 % aujourd'hui à environ 25 %. En cas d'alliance avec KLM, elle serait cependant ramenée à 20 %, du fait de l'augmentation du nombre de titres d'Air France. Concrètement, les salariés se verraient proposer deux options, soit une offre réservée aux salariés (ORS) classique, qui leur permettrait d'acquérir avec un rabais conséquent des titres Air France avec un abondement à hauteur de 50 % et des facilités de paiement. Cette ORS porterait sur environ 6 % du capital. La seconde proposition porterait sur un échange salaire contre actions (ESA) étendu à l'ensemble des catégories de personnel et non plus aux seuls pilotes comme en 1999. Il s'agit dans ce cas pour les salariés d'accepter de réduire leur traitement dans la limite de 25 % du salaire brut sur une durée déterminée en contrepartie d'un portefeuille d'actions. Cette formule est fiscalement avantageuse mais comporte un problème de taille, puisqu'elle implique une baisse conséquente des cotisations à la caisse de retraite des personnels navigants, dont l'équilibre financier a déjà été mis à mal après l'échange salaire contre actions de 1999. Selon les informations recueillies par votre rapporteure, une solution aurait été trouvée sur ce point, puisqu'un accord stipulerait que l'entreprise et les salariés ayant retenu cette option paieront des cotisations sociales de retraite sur la portion de salaire transformée en actions.

La question de la place d'Alitalia dans ce rapprochement doit encore être clarifiée : Air France et Alitalia détiennent déjà une participation croisée de 2 % dans le cadre de l'alliance Skyteam. Alors que la compagnie italienne a terminé son premier semestre 2003 avec un chiffre d'affaires en chute de 7,8 % sur un an, la crainte du Trésor italien, actionnaire de la compagnie à hauteur de 62,4 %, est de voir Alitalia marginalisée en Europe. La plate-forme aéroportuaire de Malpensa, au nord de Milan, déjà secondaire par rapport à l'aéroport Charles-de-Gaulle, aurait à souffrir d'un retour en force de l'aéroport d'Amsterdam. Le président de la compagnie italienne a donc évoqué récemment la possibilité d'une alliance à trois. Dans cette perspective, M. Silvio Berlusconi a annoncé une accélération du

processus de privatisation d'Alitalia. Selon les informations disponibles dans la presse, le président d'Air France aurait cependant jugé prématurée l'ouverture de discussions avec Alitalia.

2. L'avenir des petites entreprises de transport aérien ne semble sourire qu'aux compagnies « low costs »

Toutes les compagnies aériennes ne cherchent pas à se placer dans le cadre de grandes alliances : des compagnies de taille plus modeste développent au contraire une stratégie dite de « niche », en choisissant un segment particulier du marché peu ou mal exploité. Il peut s'agir de marchés régionaux (avec des avions de taille plus réduite), ou de vols à bas coûts (ou low costs). Ce marché « low costs » vise les voyageurs « loisirs », peu disposés à payer un prix élevé pour voyager en Europe, qui désirent faire des séjours courts vers des destinations principalement urbaines. Au cours des dernières années, les compagnies low costs se sont largement développées en Europe, et sont à l'origine d'une partie importante de la croissance du trafic.

La stratégie des compagnies à bas coûts s'appuie sur celle créée par la compagnie américaine Southwest, première compagnie à avoir développé ce type de vols aux États-unis dans les années 70. Cette compagnie texane, créée en 1971, effectue à l'origine des vols sur des distances moyennes d'environ 860 kilomètres, entre San Antonio, Dallas et Houston. Elle devient une compagnie « majeure » dès 1990, avec un chiffre d'affaires supérieur à 1 milliard de dollars (5,6 milliards de dollars en 2001) et est, en 2002, la 4^{ème} compagnie américaine en termes de passagers domestiques (64 millions de passagers en 2001).

C'est parce qu'elle a développé une politique commerciale et de gestion innovante qu'elle peut aujourd'hui égaler les plus grandes compagnies « classiques » américaines. Cette « méthode Southwest » a servi de base à la création, plus tardive, de ses consœurs européennes. L'objectif des compagnies à bas coûts est de réduire au maximum les coûts d'exploitation et de gestion, de façon à proposer des tarifs jusqu'à deux ou trois fois inférieurs à ceux des concurrents sur une même ligne.

La réalisation de cet objectif passe par une stratégie commerciale presque identique pour toutes ces compagnies :

– Elles travaillent sur le segment très précis des liaisons « point à point », afin de ne pas avoir à traiter de passagers en correspondance en effectuant des vols de moins de trois heures, uniquement au sein de l'espace national ou européen.

– Elles utilisent en général des avions d'un seul modèle, le plus souvent Boeing 737-200 ou 300, éventuellement achetés d'occasion. Ces avions présentent en effet le plus faible coût à l'achat ou à la location, ainsi qu'un faible coût d'exploitation par siège.

– Elles ne disposent que d'une seule classe, ce qui réduit grandement les coûts d'exploitation.

– Elles atterrissent en général sur des aéroports secondaires, pour accélérer le temps moyen de rotation en évitant les encombrements, et pour payer des redevances aéroportuaires réduites.

– Elles simplifient au maximum les procédures d'embarquement et de débarquement (places non attribuées), également pour accélérer les rotations et réduire les besoins en personnel. Dans cette optique, elles commercialisent également les billets directement par téléphone, fax mais surtout Internet, et non par les systèmes informatisés de réservations (SIR) et les agences de voyage, plus coûteux. Les billets étant payés avant le voyage et non remboursables, les recettes sont certaines et rapides (pas de décalage entre recettes et dépenses).

– Afin d'obtenir une diminution de la masse salariale, elles emploient des personnels polyvalents, versent des salaires minimaux, mais introduisent une prime de productivité et un intéressement au capital de la société.

– Elles proposent un service très réduit à bord et des prestations payantes.

Grâce aux tarifs pratiqués, les compagnies à bas coûts attirent non seulement une partie de la demande existante mais elles créent une demande supplémentaire. Ainsi, la Direction générale de l'aviation civile estime que, sur Paris-Dublin, même en se posant à Beauvais, la compagnie Ryanair a contribué à augmenter de 30 % le trafic de la ligne. Par ailleurs, si le lancement d'une liaison se fait essentiellement grâce à une clientèle ayant des capacités contributives faibles, capable de déterminer ses déplacements assez longtemps à l'avance, à partir d'un seuil de 2 à 3 fréquences par jour, la compagnie à bas coûts « récupère » une clientèle d'affaires, surtout si elle est implantée près des grands centres économiques, comme c'est le cas d'Easyjet à Orly et Roissy Charles-de-Gaulle.

En Europe, en juin 2002, les compagnies à bas coûts représentaient 8,65 % du trafic sur le marché intra-européen, soit 3 points de plus qu'en 2000. A titre de comparaison, les compagnies à bas coûts américaines représentent plus du quart du marché domestique américain en nombre de passagers transportés. En France, le développement de ces compagnies est récent mais a été très rapide. Début mars 1996, Virgin Express ouvre une liaison sur Nice-Bruxelles. Depuis, d'autres compagnies sont venues la rejoindre, qui représentaient 5 millions de passagers en 2002 (12 % du trafic intra-communautaire français, 5 % du trafic français total) contre seulement 2,6 millions de passagers en 2001 (7 % du trafic intra-communautaire français, 2,7 % du trafic français total).

Cette part atteint 23,2 % en province contre 5,7 % pour les aéroports parisiens. Par contre, comme le rappelle une étude de la Direction des Transports Aériens du Ministère de l'Équipement présentant le bilan chiffré sur les quatre dernières années de leur présence en France, *« elle n'est encore que de 3 % pour Orly et de Roissy Charles-de-Gaulle confondus car les compagnies s'y sont implantées plus récemment et de manière limitée »*.

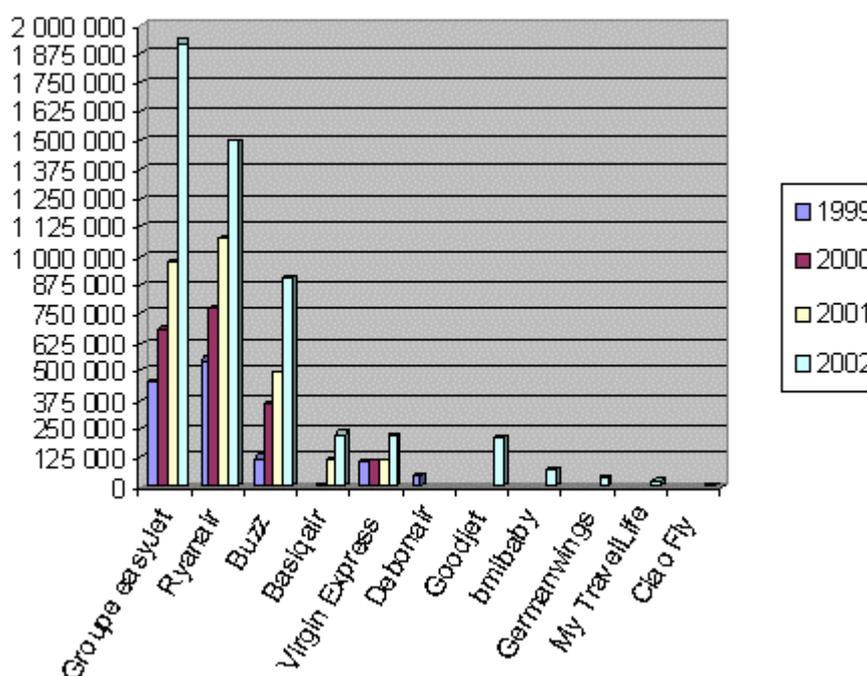
Par ailleurs, comme le souligne l'étude, *« bien qu'assez récemment implantées en France, les compagnies étrangères à bas-coûts sont présentes sur 28 aéroports français »*, notamment de petits aéroports de province, comme

Bergerac, Caen, Dijon, Rouen ou Tours, que ces compagnies contribuent souvent à revitaliser. Il s'agit d'une stratégie délibérée de la part des compagnies à bas coûts, notamment de Ryanair, du fait de la rareté des créneaux disponibles à Paris et du coût d'exploitation de liaisons au départ de ces aéroports.

Les compagnies établies en France sont aujourd'hui au nombre de 10 : Goodjet, Germanwings, Bmibaby, My TravelLite et Ciao Fly, établies en 2002 et EasyJet, Ryanair, Buzz, Basiqair et Virgin Express, déjà établies en 2001.

Le marché est malgré tout très concentré, puisque les trois principaux acteurs que sont EasyJet, Ryanair et Buzz détiennent 85 % du marché.

Répartition et évolution du trafic par compagnie



Source : Direction générale de l'aviation civile/SDEEP.

Cette étude confirme leur progression sur le marché français : « *Alors que le trafic réalisé par ces compagnies avait déjà augmenté de 51 % en 2000 et de 44 % en 2001, il progresse de 85 % en 2002 par rapport à 2001* ».

Elle a noté qu'« *une telle progression ne peut s'expliquer en économie de marché que par la rencontre d'une large demande potentielle et d'une forte augmentation de l'offre, avec naturellement à l'origine un produit attractif* ».

En 2002, l'offre des compagnies à bas coûts s'est largement améliorée par le biais d'une augmentation du nombre de liaisons exploitées qui sont passées de 52 à 87 en 2002 (+ 67 %) et d'une augmentation du nombre de mouvements qui sont passés de 27 405 à 50 205 en 2002 (+ 83 %). En trois ans la progression est conséquente puisque le trafic a quadruplé (+ 299 %) depuis 1999.

III.— UNE STRATEGIE A CLARIFIER SUR CERTAINS POINTS FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS AERIENS

A.— QUEL SOUTIEN AUX COMPAGNIES AERIENNES ?

1. Il est nécessaire de mieux réguler les pratiques commerciales de compagnies low costs

L'annulation, prononcée par le tribunal administratif de Strasbourg le 24 juillet 2003, de la délibération de la Chambre de commerce et d'industrie du Bas-Rhin accordant une subvention à la compagnie irlandaise à bas coût Ryanair pour l'ouverture d'une liaison aérienne entre Londres et Strasbourg, attire une nouvelle fois l'attention sur les pratiques commerciales critiquables de ces compagnies sur le territoire national.

Selon l'accord conclu entre Ryanair et la CCI de Strasbourg en juin 2002, la compagnie low cost devait en effet recevoir environ 1,4 million d'euros par an pour ses deux liaisons quotidiennes entre Strasbourg et Londres, dont 560 000 euros versés par la CCI, le solde étant à la charge de la Communauté urbaine de Strasbourg, du Conseil général du Bas-Rhin et de la région Alsace. Ces fonds étaient censés constituer une participation aux dépenses de promotion de la ville et de la région effectuées par la compagnie dans ses propres publicités et sur son site Internet. En contrepartie, Ryanair s'engageait à transporter 375 000 passagers par an sur la ligne Londres-Strasbourg ouverte en octobre 2002.

Le fait que le tribunal n'ait pas suivi les conclusions du commissaire du gouvernement montre que le problème est loin d'être simple : estimant qu'il ne s'agissait pas d'une aide litigieuse mais d'un accord commercial entre deux partenaires, celui-ci avait en effet demandé le rejet de la requête déposée par la compagnie aérienne Brit Air, filiale du groupe Air France. Le tribunal administratif a cependant adopté une vision différente, jugeant que la contrepartie de la contribution en cause consiste en un « *plan marketing qui fait très accessoirement la promotion de la région Alsace et de Strasbourg et souligne essentiellement les mérites de la compagnie aérienne reliant Strasbourg à Londres, que cette promotion publicitaire profite donc essentiellement à la compagnie Ryanair* » et donc que « *la délibération attaquée doit être interprétée comme instituant une aide financière de la CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin au profit de la société Ryanair* ».

Ayant jugé que la contribution constitue une aide d'État, le tribunal montre ensuite que cette aide est illégale au regard des dispositions communautaires, non seulement parce que cette aide est susceptible d'affecter les échanges entre les États membres, mais parce que « *l'aide qui est ainsi versée par un établissement public de l'État qui gère des deniers publics prélevés et redistribués au moyen d'actes de puissance publique, et qui, versant les financements contestés, n'a pas agi comme un investisseur privé en économie de marché* » constitue une aide illégale au sens du droit communautaire.

Au-delà des seules considérations juridiques, votre rapporteure s'est montrée désireuse de comprendre les intérêts des parties en présence, en auditionnant M. Philippe Grillault Laroche, directeur général de la CCI de Strasbourg, ainsi que M. Alain Russel, directeur de l'aéroport de Strasbourg le jeudi 2 octobre 2003. Au cours de l'entretien, ces derniers ont expliqué que le contexte économique de Strasbourg et de sa région était en partie à l'origine de leur volonté d'attirer sur l'aéroport une compagnie low costs. Ils ont en particulier fait valoir que le prolongement du TGV jusqu'à Strasbourg, probablement à l'horizon de 2006 ou 2007, occasionnerait une perte de près de 600 000 passagers annuels pour la plateforme de Strasbourg. En outre, ils ont estimé que la présence du Parlement européen à Strasbourg nécessitait une bonne desserte aérienne, notamment pour éviter que les critiques concernant l'opportunité de cette localisation ne s'amplifient. Ils ont enfin déploré que la compagnie Air France n'ait pas de stratégie visant à développer les liaisons entre les plates-formes régionales et les capitales européennes, autrement que par son hub de Charles-de-Gaulle, alors qu'il existe manifestement un marché pour les liaisons point à point. Enfin, ils ont fait valoir les retombées économiques de cette liaison ; selon Alain Russel, *« du 31 octobre 2002, date à laquelle elle a commencé à exploiter la ligne, au 31 juillet 2003, Ryanair a transporté 125 000 passagers. En transportant 200 000 passagers par an, c'est 14 millions d'euros pour l'Alsace »*.

La compagnie Ryanair estime pour sa part que ses liaisons entre Londres et Strasbourg ne constituent pas une concurrence déloyale envers Brit Air ou Air France, dans la mesure où ces deux compagnies ne sont plus présentes sur cette liaison depuis mai 2002, faisant valoir que depuis 1995 *« Air France a fermé ses dix liaisons européennes au départ de Strasbourg »* dont *« sept autres liaisons régulières au départ de Strasbourg, sur lesquelles ils n'étaient pas en concurrence avec Ryanair »*. La compagnie a par ailleurs suspendu sa liaison entre les deux villes, estimant que *« si cette décision doit faire jurisprudence et menacer d'autres subventions accordées par d'autres collectivités locales françaises à Ryanair, il y a 40 autres aéroports européens qui veulent qu'on assure leur desserte »*.

S'agissant de ce cas précis, votre rapporteure estime que cette menace est en partie injustifiée, puisque le marché existe entre Londres et Strasbourg, et non à destination de villes plus petites. En outre, on peut s'interroger sur le caractère véritablement contraignant du contrat qui lie la compagnie aérienne aux pouvoirs publics de la région de Strasbourg ; votre rapporteure estime que la compagnie Ryanair quittera l'aéroport dès que les conditions économiques ne lui seront pas favorables, sans que le contrat ne représente une quelconque contrainte. Enfin, votre rapporteure s'interroge sur le point de savoir si la subvention de la CCI est véritablement déterminante pour la rentabilité de la ligne, compte tenu de l'augmentation du trafic constatée depuis son ouverture.

Plus généralement, votre rapporteure s'interroge sur certaines pratiques développées par cette compagnie, qui ont été dénoncées à plusieurs reprises en France. Ainsi, Air Méditerranée a également porté plainte contre Ryanair, afin de dénoncer la subvention de 400 000 euros par an qui lui est versée par la CCI de Pau pour l'ouverture d'une ligne Pau-Londres contre l'engagement de réaliser un trafic de 50 000 passagers.

Votre rapporteure s'interroge, en outre, sur les risques de concurrence acharnée liés à l'apparition de ces compagnies sur le territoire français. Cette concurrence peut notamment contribuer à déstabiliser certains aéroports de province, dès lors que ces compagnies les désertent brutalement au profit de nouvelles plateformes plus « accueillantes ». En outre, on peut craindre le fait que les conditions de travail des personnels des compagnies low costs, soumis le plus souvent au droit anglais, ne poussent les compagnies françaises à réaliser des entorses au droit du travail français pour maintenir leur compétitivité face à ces nouveaux entrants. Votre rapporteure appelle donc le Gouvernement à la plus grande vigilance, afin qu'il puisse réguler, le cas échéant, les pratiques commerciales agressives de ces compagnies et contrôler les aides publiques, directes ou indirectes, qui leur sont distribuées. Elle souhaite enfin que l'enquête demandée par le gouvernement à l'Inspection générale de l'aviation civile soit communiquée au Parlement.

2. L'État français peut-il laisser disparaître les compagnies aériennes secondaires françaises ?

L'année 2003 peut d'ores et déjà être considérée comme une année noire pour les compagnies secondaires françaises, dont deux ont dû déposer le bilan.

Ainsi, la compagnie Air Littoral, employant près d'un millier de salariés, a déposé son bilan le 21 août au tribunal de Montpellier, qui a décidé une procédure de redressement judiciaire avec une période d'observation de 45 jours.

Cette compagnie avait été acquise par Swissair en 1998, enregistrant des résultats satisfaisant jusqu'à l'année 2000. Par la suite, la logique de fusion entre Air Lib, AOM et Air Littoral voulue par Swissair au sein de l'AMCF a porté atteinte à la stabilité des trois entreprises, dans la mesure où celles-ci étaient actives sur des segments du transport aérien très différents. De ce fait, la compagnie a dû être cédée le 29 juin 2001 à Marc Dufour, dont l'objectif était de recapitaliser l'entreprise et de financer un plan de restructuration important. Ce plan consistait à remettre en place une direction commerciale, à abandonner 40 % du réseau et monter un plan social concernant 300 personnes, et à développer les liaisons de la compagnie vers le Maghreb – notamment par une liaison vers Alger. A cet effet, Air littoral a effectué un partage de code avec Air Algérie, mais cette alliance a été scellée au moment où Air France a restauré ses liaisons avec l'Algérie, portant ainsi un rude coup aux perspectives de développement de la compagnie. La compagnie a alors commencé à accumuler les dettes, sur lesquelles un moratoire a été décrété jusqu'en janvier 2003, date à laquelle celle-ci a dû rembourser ses dettes privées, absorbant toutes les recettes de l'entreprise. Quant aux dettes publiques de la compagnie, l'État a repoussé leur paiement au moins d'août 2003.

Durant cette période, la direction de la compagnie a étudié les possibilités d'une cession à diverses entreprises, ce qui supposait que l'État français accepte d'effacer au moins une partie de sa dette. Néanmoins, par un courrier du 14 août 2003, le ministère des Transports a exigé le paiement des dettes publiques de la compagnie avant le 31 août 2003, précipitant le dépôt de bilan d'Air littoral qui est intervenu le 18 août 2003. A cette date, de nombreux spécialistes estimaient que la situation économique de la compagnie était assez encourageante, malgré le dépôt

de bilan, évoquant même l'idée d'un dépôt de bilan technique en vue d'un nouveau départ.

A l'annonce du dépôt de bilan, le fonds d'investissement américain Wexford Capital s'est immédiatement manifesté pour reprendre l'entreprise, en la conservant dans son périmètre actuel mais sans reprendre les deux filiales du groupe que sont Air littoral industrie, et l'institut de formation Esma. Deux autres projets, celui de la société Danavia et celui d'un consortium cannois créé par la société de gestion de patrimoines NGFI et Sud accueil, portent sur la totalité de la compagnie.

Dans les négociations avec Wexford, les dettes publiques sont vites apparues comme un élément déterminant le choix du repreneur. La compagnie Air littoral conserve en effet 67 millions d'euros de créances publiques qui n'intègrent pas les sommes dues aux aéroports de Nice et Montpellier. Après arbitrage de Matignon, l'État a finalement considéré qu'il pourrait espérer recouvrer une partie de ses créances une fois le bilan déposé et l'entreprise assainie.

De ce fait, Wexford n'avait toujours pas déposé d'offre de reprise à l'issue de la période des 45 jours décidée par le tribunal de commerce de Montpellier, qui a décidé de repousser, le 22 septembre 2003, au lundi 6 octobre la date limite de remise des offres de reprise d'Air littoral et de ses deux filiales. Parallèlement, la justice consulaire a décidé de prolonger jusqu'au 31 octobre la période d'observation de la compagnie aérienne régionale en redressement judiciaire.

Votre rapporteure s'interroge sur la politique du Gouvernement à l'égard de la compagnie, compte tenu du fait qu'elle semble économiquement viable si toutefois la reprise de la compagnie était opérée de manière convenable. En refusant d'effacer les dettes publiques de la compagnie, le Gouvernement a non seulement précipité le dépôt de bilan, mais aussi fait échouer la reprise d'Air Littoral par Wexford. Faut-il rappeler que l'État américain a mobilisé plus de 15 milliards de dollars d'aides suite aux attentats du 11 septembre et vient encore de mobiliser 3 milliards de dollars supplémentaires en avril 2003 pour soutenir les compagnies aériennes américaines. L'ampleur de ces sommes laisse penser que l'effacement, fût-il partiel, des 67 millions d'euros de créances publiques d'Air littoral était financièrement réalisable.

La définition d'une stratégie de soutien aux compagnies aériennes secondaires françaises devient d'autant plus urgente que la compagnie toulousaine Aëris a également déposé son bilan le 23 septembre 2003, faut d'avoir réussi à réaliser une recapitalisation de 10 millions d'euros exigée par le Conseil supérieur de l'aviation marchande (CSAM) pour le maintien de sa licence. Par conséquent, la compagnie toulousaine a été placée en redressement judiciaire avec une période d'observation de 30 jours.

B.— QUELLE POLITIQUE AEROPORTUAIRE ?

1. La position ambiguë du Gouvernement sur la question du troisième aéroport

La question de l'opportunité d'un troisième aéroport à vocation internationale a été l'objet d'une réflexion politique intense sous la précédente législature :

– Les schémas de services collectifs de transports, adoptés en octobre 2000, et approuvés par décret en Conseil d'État le 18 avril 2002, estimaient que l'offre aéroportuaire du bassin parisien serait insuffisante en 2022, rendant nécessaire la construction d'une nouvelle plate-forme à vocation internationale, dont la localisation définitive serait « arrêtée à l'issue d'un débat public organisé sous l'égide de la Commission nationale du débat public ».

– La démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire (DUCSAI) menée entre le 5 avril 2001 et le 19 octobre 2001 sous la direction de M. Pierre Zémor, conseiller d'État, président de la Commission nationale du débat public, a soumis au débat les candidatures de huit sites (quatre en région Picardie, trois en région Champagne-Ardenne, et un site en région Centre), entérinant le 15 novembre 2001 le choix du site de Chaulnes près d'Amiens dans la Somme, soit à 125 kilomètres de Paris.

En dépit de ces décisions, qui avaient pourtant fait l'objet de larges consultations publiques, M. Gilles de Robien, actuel ministre de l'Équipement, a décidé de remettre à plat le dossier en suspendant le choix du site de Chaulnes, en chargeant une mission d'information parlementaire de la question de l'opportunité d'une nouvelle plate-forme aéroportuaire. Le rapport de cette mission, aux travaux de laquelle votre rapporteure a activement participé, a été publié en juillet 2003, formulant un certain nombre de propositions auxquelles votre rapporteure ne souscrit pas entièrement.

Si la nécessité de réaliser un vrai contrat entre les pouvoirs publics et les franciliens, visant à leur offrir des garanties quant à la stabilisation des nuisances liées au transport aérien, semble aller de soi, votre rapporteure s'interroge sur les moyens qui ont été retenus par le rapporteur de la mission pour assurer le respect de ce contrat : l'amélioration des dispositifs d'aide à l'insonorisation, le contrôle des procédures à l'approche des pistes, ou l'instauration de procédures de moindre bruit innovantes devraient, en effet, permettre de stabiliser les nuisances liées à la croissance du trafic aérien pendant quelques années, sans que ces mesures ne permettent de faire face à la croissance de long terme du trafic aérien. Le rapport se fonde en effet sur la perspective d'un doublement du trafic en 20 ans, et il apparaît que l'augmentation des nuisances qui y sera liée ne pourra être contenue par une multiplication de mesures de régulation.

Si ces dispositions peuvent être une contribution intéressante à l'émergence d'un développement durable du transport aérien, elles ne constituent pas pour autant

une alternative suffisante et crédible, et ne clôturent pas l'hypothèse de la réalisation d'une troisième plate-forme aéroportuaire internationale en France d'ici 2020.

A ce sujet, votre rapporteure s'étonne d'entendre M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État aux transports et à la mer, annoncer que l'aéroport d'Amsterdam sera « le troisième aéroport parisien » dans la perspective de l'alliance Air France-KLM, alors que le rapport de la mission d'information se limitait à encourager le développement concerté des deux hubs, soulignant par ailleurs qu'un nouvel aéroport distant de plus de 50 kilomètres de sa zone de chalandise avait peu de chances d'attirer les compagnies aériennes. Votre rapporteure note par ailleurs que les réserves de capacité de Schiphol exposées dans le rapport d'information ont été récemment remises en cause, puisqu'un rapport du ministère néerlandais des Transports rendu public à la fin du mois d'août 2003 a relevé une erreur de calcul du niveau des nuisances sonores de la nouvelle piste mise en service en février 2003. De ce fait, le ministère va obliger l'aéroport à diminuer d'un tiers le trafic jusqu'en avril 2004, afin que soient menées de nouvelles études, entraînant le report sine die de près d'un quart des investissements prévus par le groupe Schiphol en 2003.

2. Les aéroports régionaux dans l'incertitude

Les aéroports régionaux connaissent deux tendances contradictoires en 2002 et 2003.

Les chiffres du trafic aérien des principaux aéroports de la métropole font ressortir un fort déséquilibre au détriment des aéroports de province. Les liaisons radiales de Paris vers la province représentent en effet 77 % du trafic domestique métropolitain, pour plus des trois quarts depuis l'aéroport d'Orly. Néanmoins, la part des aéroports de province dans le trafic aérien métropolitain tend à augmenter, grâce à l'essor des lignes transversales et des liaisons entre la province et l'international. Ainsi, entre 1995 et 2000, le trafic des lignes transversales s'est accru de 50 % contre 17 % pour les lignes radiales et le trafic entre la province et l'international a augmenté de 67 % contre 43 % pour le trafic entre les aéroports parisiens et l'international. Ces évolutions vont par conséquent dans le sens d'un soulagement de la desserte parisienne.

LES FLUX DE TRAFIC AÉRIEN EN FRANCE EN 2002

(en milliers)

	Passagers			Mouvements commerciaux		
	2002	2002/2001	2002/2000	2002	2002/2001	2002/2000
Métropole - International	68 692,4	+ 2,3 %	+ 2,6 %	875,7	- 2,9 %	- 3,3 %
Métropole - Union européenne	36 417,8	+3,1 %	+ 2,9 %	585,1	- 2,4 %	- 2,5 %
Paris - International	49 685,1	+ 2,6 %	+ 1,8 %	485,9	- 0,9 %	- 1,2 %
Province - International	19 007,3	+ 1,5 %	+ 4,7 %	389,8	- 5,3 %	- 5,7 %

Métropole - Métropole	24 250,8	- 2,9 %	- 10,2 %	413,7	- 4,9 %	- 10,2 %
Paris - Province	18 429,8	- 3,9 %	- 12,9 %	214,3	- 7,5 %	- 12,9 %
Province - Province	5 821,1	+ 0,3 %	- 0,1 %	199,3	- 2,0 %	- 7,0 %
Total hors Outre-Mer	92 943,3	+ 0,9 %	- 1,1 %	1 289,3	- 3,6 %	- 5,6 %
Métropole - Outre-Mer	3 363,6	- 2,9 %	- 10,4 %	9,2	- 1,1 %	- 11,9 %
Outre-Mer - Domestique	1 908,1	- 4,6 %	- 7,5 %	82,9	- 9,3 %	- 19,8 %
Outre-Mer - International	1 744,4	- 4,1 %	- 8,8 %	57,0	+ 0,7 %	- 11,2 %
Total Outre-Mer	7 016,2	- 3,7 %	- 9,2 %	149,1	- 5,2 %	- 16,2 %
TOTAL FRANCE	99 959,4	+ 0,5 %	- 1,7 %	1 438,5	- 3,7 %	- 6,8 %
* Dans le calcul des flux, le trafic de l'aéroport franco-suisse Bâle-Mulhouse est considéré comme entièrement français						

Source : Direction générale de l'aviation civile, 2003.

En dépit de cette évolution positive, il faut néanmoins noter que la situation économique des aéroports de province est relativement mauvaise suite à la crise qui a affecté le secteur en 2001, sans que les chiffres disponibles à ce jour permettent d'appréhender leur situation après le nouveau repli enregistré par le secteur en 2003.

TRAFIC DES 15 PREMIERS AÉROPORTS DE LA MÉTROPOLE EN 2002

(trafic en milliers)

	Passagers locaux			Mouvements commerciaux		
	2002	2002/2001	2002/2000	2002	2002/2001	2002/2000
Paris	71 401,6	+ 0,6 %	- 2,9 %	709,1	- 2,9 %	- 5,1 %
Paris-CDG	48 258,0	+ 0,7 %	+ 0,2 %	501,5	- 2,6 %	- 1,4 %
Paris-Orly	23 143,6	+ 0,6 %	- 8,8 %	207,6	- 3,7 %	- 13,1 %
Nice-Côte-d'Azur	9 183,2	+ 2,3 %	- 1,9 %	176,2	- 8,8 %	- 14,3 %
Lyon-Saint-Exupéry	5 724,6	- 5,5 %	- 3,5 %	114,7	- 9,5 %	- 7,7 %
Marseille-Provence	5 360,5	- 8,2 %	- 15,5 %	86,7	- 6,7 %	- 13,4 %
Toulouse-Blagnac	5 288,5	+ 2,0 %	+ 0,8 %	82,3	- 4,5 %	- 6,0 %
Bâle-Mulhouse	2 985,0	- 14,8 %	- 19,4 %	85,6	- 11,9 %	- 16,2 %
Bordeaux-Mérignac	2 904,7	- 4,4 %	- 3,4 %	50,5	- 4,9 %	+ 1,1 %
Strasbourg***	1 993,8	- 4,6 %	- 0,9 %	38,9	- 7,5 %	+ 2,2 %
Nantes-Atlantique	1 804,2	- 6,0 %	- 4,0 %	36,7	- 8,4 %	- 15,4 %
Montpellier-Méditerranée	1 560,0	+ 1,1 %	- 10,0 %	23,9	- 0,3 %	- 9,6 %
Ajaccio-Campo Dell'oro	1 062,9	- 3,3 %	- 0,4 %	14,6	- 0,0 %	+ 0,4 %
Clermont-Ferrand Auvergne	1 068,8	+ 27,9 %	+ 17,6 %	46,1	+ 27,5 %	+ 19,4 %
Lille-Lesquin	917,9	- 5,2 %	- 7,3 %	22,9	- 5,5 %	- 7,1 %
Bastia-Poretta	823,7	- 5,1 %	- 1,1 %	14,3	+ 2,8 %	+ 4,3 %
Biarritz-Bayonne-Anglet	778,0	- 1,5 %	- 0,0 %	10,0	- 3,2 %	+ 0,3 %
Total des 15 premiers aéroports français	112 849,5	- 0,7 %	- 3,8 %	1 512,5	- 4,6 %	- 7,0 %
Total des aéroports français	120 579,5	- 0,0 %	- 3,3 %	1 718,2	- 3,8 %	- 6,7 %

Source : Direction des transports aériens, 2003.

Face à cette situation économique difficile, les aéroports régionaux ont à faire face à de nombreux éléments d'incertitude économique et juridique, auxquels le Gouvernement ne semble pas vouloir donner de réponse claire. En premier lieu, les aéroports régionaux sont dans l'incertitude s'agissant de la pérennité des liaisons intérieures opérées par Air France à partir de leur plate-forme. Votre rapporteure s'étonne que la compagnie nationale ne soit soumise à aucun engagement vis-à-vis de plates-formes locales qui assurent souvent la survie d'une région entière.

Un exemple d'incertitude : le cas de l'aéroport de Clermont-Ferrand

Clermont-Ferrand est le « hub » de Régional Compagnie Aérienne Européenne (CAE), devenue filiale à 100 % d'Air France, qui exploite 28 liaisons au départ de Clermont-Ferrand, dont six vers l'Europe et deux saisonnières à destination de la Corse. La plate-forme a vu son trafic augmenter de 26 % en nombre de passagers en 2002, mais sa situation financière est très dépendante de la compagnie Régional CAE, confrontée à d'importantes pertes d'exploitation.

Dans ce contexte, le groupe Air France a engagé en 2002 une concertation avec les collectivités locales clermontoises sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer la rentabilité économique de ce réseau. Dans un premier temps, la compagnie a décidé d'arrêter, en novembre 2002, la desserte des liaisons les plus déficitaires, Avignon, Brest et Pau, et de réduire la fréquence des liaisons vers Montpellier, Toulouse et Rennes.

L'ensemble de ces modifications ne permettant pas, selon la compagnie, de réduire de manière suffisante les pertes d'exploitation, elle poursuit actuellement les discussions entamées avec les collectivités locales, afin d'étudier une éventuelle répartition du déficit de certaines lignes entre la compagnie, les collectivités et le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), solution techniquement validée par la Direction générale de l'aviation civile dans le cadre de la mise en œuvre d'obligations de service public (OSP). De plus, le nouveau décret réformant les règles de fonctionnement du FIATA devrait être de nature à conforter ce hub.

Votre rapporteure engage le Gouvernement à maintenir ce hub domestique à Clermont-Ferrand, dans la mesure où il joue un rôle moteur en termes d'aménagement du territoire. L'aéroport gère en effet 21 liaisons quotidiennes avec les principaux aéroports de province, et plusieurs liaisons quotidiennes vers Marseille, Bordeaux, Nantes ou Toulouse. Ces liaisons permettent de joindre deux villes de province sans passer par les aéroports parisiens, ce qui représente à la fois un gain de temps et une diminution du trafic de correspondance sur les plates-formes.

Aux incertitudes économiques s'ajoutent les incertitudes juridiques quant au statut des aéroports de province au-delà de 2005. Le régime juridique des concessions aéroportuaires date en effet d'un décret de 1955, pris en application d'une loi votée en 1933. Le concédant est dans la grande majorité des cas l'État, propriétaire de la plupart des terrains qu'il ne gère pas lui-même, mais qui lui permettent de disposer d'un pouvoir de contrôle important sur la gestion de ces aéroports. En outre, les concessionnaires sont depuis plus de 70 ans les Chambres de commerce et d'industrie qui assument à ce titre le rôle d'opérateur. La plupart des concessions reposant sur le cahier des charges de 1955 vont arriver à leur terme. Pour d'autres, signées sur la base du décret de 1997, un renouvellement sur la base d'une courte durée a été décidé suite à une décision du Gouvernement en 1997. Avec des durées comprises aujourd'hui entre 3 et 10 ans, les concessionnaires des aéroports régionaux français ont à faire face à un contexte unique au monde

C.— QUELLE POLITIQUE DE MAITRISE DES NUISANCES AERIENNES ?

1. Améliorer la politique de lutte contre les nuisances aériennes

Le rapport de la mission d'information relative à l'avenir du transport aérien français intitulé « *Quelle politique aéroportuaire à l'horizon 2020 ? 21 propositions pour un nouvel envol* » a dressé un état des lieux très complet des problèmes de plus en plus aigus posés par la gestion des nuisances liées au transport aérien.

Si le rapport démontre que la réduction du bruit dite « à la source », c'est-à-dire par les améliorations techniques des avions, est désormais limitée, compte tenu des progrès déjà réalisés en ce domaine, il montre par ailleurs que la gestion de l'urbanisation aux environs des plates-formes aéroportuaires peut faire l'objet de mesures politiques adaptées.

En France, la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes a instauré des plans d'exposition au bruit (PEB) dont l'objet est de permettre un développement maîtrisé de l'urbanisation des communes situées à proximité des aéroports, sans exposer de nouvelles populations aux nuisances sonores aéroportuaires. Ce plan est établi en fonction du trafic de l'aérodrome et de ses hypothèses de développement à long terme (10-15 ans). Il est approuvé par le préfet, après enquête publique. Plus de 250 aérodromes français sont concernés par cette réglementation.

La loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 a par ailleurs renforcé ces dispositions en adjoignant aux PEB une nouvelle zone à l'intérieur de laquelle toute nouvelle construction à usage d'habitation doit faire l'objet d'une isolation acoustique. Cependant, étant donné qu'aucune norme d'isolement acoustique n'a été définie pour cette zone, c'est le règlement national de construction qui s'applique. La détermination de cette zone est obligatoire pour les dix aéroports français les plus importants et facultative pour les autres plates-formes.

Le décret n° 2002-626 du 26 avril 2002 a par ailleurs profondément refondu les modalités d'établissement des plans d'exposition au bruit. Désormais, ces documents devront évaluer le bruit susceptible d'être engendré à partir de l'indice Lden conformément aux recommandations de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA). Les PEB devront être révisés avant le 31 décembre 2005 pour se conformer aux nouvelles dispositions.

En dépit de cette réglementation, l'urbanisation autour des aéroports est en augmentation constante depuis les années 80, créant une situation socialement explosive à laquelle les élus locaux doivent faire face régulièrement. De fait, l'acceptation des nuisances aériennes par les riverains est de plus en plus limitée, notamment depuis que certains instituts comme l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) ont démontré les effets néfastes du trafic aérien sur la santé des riverains. Bien souvent, l'on assiste à l'émergence d'associations de défense des riverains excédées par les prévisions de croissance du trafic, adoptant des positions radicales à l'origine d'un blocage du dialogue au sein des Commissions consultatives de l'environnement.

Pour faire face à cette situation, plusieurs mesures techniquement complexes mais politiquement simples peuvent être prises :

– Améliorer le dispositif d'aide à l'insonorisation, à l'occasion de la révision des plans de gêne sonore (PGS) et des plans d'exposition au bruit (PEB). L'ACNUSA, qui a largement analysé la question dans son rapport annuel 2002, estime en effet que ce dispositif est facilement perfectible, notamment en

assouplissant le périmètre d'intervention, en élargissant la liste des locaux exigibles, et en augmentant le plafond de l'aide financière destinée à l'insonorisation.

– Améliorer les procédures de navigation des avions à l'approche des pistes. Les progrès techniques des avions devraient en effet permettre à ceux-ci de se poser et de décoller avec une pente plus importante. Actuellement, la pente de descente est de l'ordre de 3 °, alors que les moyens techniques existent pour porter cette pente de descente à 4 ou 5°. S'agissant de la pente de décollage, les textes réglementaires internationaux et français imposent une pente minimale de 3,3 %, mais cette obligation est portée à 5,5 % dans la région parisienne, voire à 6,5 % pour les trajectoires les plus nuisibles. Il paraît donc envisageable de contraindre l'ensemble des vols à adopter une pente au décollage de 6 %.

A cet égard, votre rapporteure se félicite des mesures annoncées par la ministre de l'Écologie Mme Roselyne Bachelot-Narquin le lundi 6 octobre 2003 dans le cadre de son « Plan national d'action contre le bruit ». Ce plan propose quelques pistes de réforme utiles, dont une concernant l'isolation phonique des logements riverains de 10 principaux aéroports du territoire.

Le dispositif actuel d'aide à l'isolation phonique des logements riverains de 10 principaux aéroports, géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), consiste à prendre en charge entre 80 et 100 % du coût des travaux des logements éligibles situés en plan de gêne sonore. Les crédits affectés à cette opération par l'ADEME sont indépendants du montant de la taxe payée par les compagnies aériennes et proviennent du produit de la taxe générale sur les activités polluantes.

Selon la ministre, ce dispositif montre actuellement ses limites face à l'extension des plans de gêne sonore (PGS), qui couvraient 140 000 logements en 2003 contre 68 000 logements en 2001. En outre, le financement centralisé de l'isolation des logements riverains des aéroports ne laisse pas de place à la concertation locale et à la prise en compte des situations particulières de chaque plate-forme.

Pour pallier ces problèmes, le ministère de l'Écologie et le ministère de l'Équipement proposent donc de faire bénéficier les gestionnaires d'aéroports du produit de la taxe prélevée sur les compagnies aériennes, afin que le produit de cette taxe soit affecté à la réparation des nuisances qui en constituent le fait générateur. Le Gouvernement prévoit en outre d'augmenter le produit de cette taxe de 17 millions d'euros en 2003 à 55 millions d'euros en 2004, par le biais d'une modulation du taux de la taxe en fonction du type d'avion et de l'heure de décollage. Cette augmentation significative des crédits, répondant à l'élargissement prévu des PGS, permettra d'accélérer le rythme des travaux, à raison de 5 800 logements supplémentaires par an pour arriver à un total de 8 800 logements par an.

Votre rapporteure se félicite de l'annonce de ces mesures par la ministre, mais regrette néanmoins qu'elles n'aient pas été couplées à des mesures de moindre bruit complémentaires, telles que celles relatives aux manœuvres des avions à l'approche des aéroports évoquées précédemment.

2. Relancer la politique en faveur de l'intermodalité

Une enquête réalisée par la Direction générale de l'aviation civile en 2003 a montré qu'il existe un recours potentiel à l'intermodalité inexploité en France. Selon cette étude, les passagers intermodaux interrogés en 2002 à l'aéroport Charles-de-Gaulle se rendaient à près de 17 % à Bruxelles, à 15,2 % à Lyon, et à près de 15 % à Lille. On peut noter que près de 90 % des passagers intermodaux se sont déclarés satisfaits par cette expérience, même s'ils ont relevé certaines difficultés dans leurs correspondances et dans la signalétique.

Votre rapporteure est d'avis que la part des voyageurs pouvant avoir recours à l'intermodalité pourrait être beaucoup plus importante, ce qui permettrait d'éviter les liaisons intérieures inutiles pouvant être réalisées par des liaisons TGV moins polluantes.

A cet égard, l'exemple allemand comme les accords passés par différentes compagnies avec Thalys ou la SNCF sont intéressants. Ainsi, la Lufthansa a conclu un accord avec la Deutsche Bahn afin d'offrir des voyages qui combinent un trajet ferroviaire entre Stuttgart et Francfort ou Francfort et Cologne, en connexion avec des vols au départ ou à l'arrivée de l'aéroport de cette ville et à destination du reste du monde. Les voyageurs ont la possibilité de réserver un billet unique rail-air en une seule transaction. Ils peuvent enregistrer leurs bagages en arrivant à la gare et bénéficient des mêmes droits que les voyageurs aériens ordinaires en cas de problème, quelle que soit l'entreprise responsable (Lufthansa ou Deutsche Bahn). Si le programme est concluant pour les deux parties, Lufthansa a indiqué à la mission qu'elle comptait développer d'autres accords sur les trajets inférieurs à 2 heures. La compagnie estime pouvoir transférer à terme plus de 10 % de ces vols domestiques vers le rail.

De même, Air France et Thalys ont conclu un accord prévoyant que l'ensemble des clients d'Air France au départ de Bruxelles devant prendre un avion moyen ou long courrier à Paris soit acheminé par train. Pour cela, Air France affrète directement des voitures dans les cinq trains Thalys qui desservent quotidiennement l'aéroport Charles-de-Gaulle et met en place un guichet et du personnel d'accompagnement à la gare de Bruxelles Midi. Le trajet Thalys est assimilé à un vol Air France dans les systèmes de réservation et les clients ne doivent effectuer aucune réservation supplémentaire. Ils voyagent avec leur seul billet d'avion comme auparavant. Un pré-enregistrement des passagers et des bagages est prévu à la gare de Bruxelles Midi, mais les passagers doivent quand même ensuite se présenter au guichet d'Air France à l'aéroport avec leurs bagages.

Il existe par ailleurs des accords entre la SNCF et certaines compagnies aériennes, sous la marque « *TGV'Air* », visant à développer et faciliter les acheminements intermodaux air/fer. La SNCF et certaines compagnies aériennes ont négocié ces accords commerciaux qui fixent les conditions de transport (responsabilité des transporteurs vis-à-vis des passagers, quota de places, etc.) et les conditions de commercialisation (tarifs, émission et remboursement des billets, programme de fidélisation, etc.) particulières à ce type de service. Ces accords permettent la commercialisation d'un billet unique pour la réalisation d'un trajet

intermodal via la gare de Roissy Charles-de-Gaulle, mais les bagages ne sont, là encore, pas pris en charge.

En dépit de ces différents dispositifs, votre rapporteure estime que certaines mesures complémentaires permettraient de développer l'intermodalité entre le transport aérien et ferroviaire. Ainsi, l'étude de la DGAC précitée met en lumière le fait que les voyages intermodaux souffrent d'une mauvaise prise en compte par les systèmes informatiques de réservations. Selon l'exemple fourni par cette étude, un trajet entre Lyon et Rio de Janeiro empruntant la liaison en TGV entre Lyon et Paris apparaît en sixième page de l'écran du système de réservation. Une mesure permettant d'améliorer la présentation de ce type de trajets, particulièrement apprécié par les voyageurs étrangers et singulièrement américains, permettrait de développer significativement le nombre de voyages intermodaux.

En outre, la possibilité, déjà offerte en Allemagne, d'enregistrer un bagage dans une gare afin que son transfert vers l'avion choisi soit opéré automatiquement à l'aéroport, ou encore la possibilité d'acheter en gare un billet combiné rail-air permettrait d'augmenter grandement l'attrait du transport intermodal auprès de la population exigeante des clients voyageant dans le cadre de leur travail.

*
* *

En conclusion de ces analyses, votre rapporteure émet plusieurs réserves concernant la construction du projet de budget des transports aériens pour 2004.

La première concerne le financement même du budget, qui fait ressortir un certain déséquilibre du fait de l'imputation, sur le FIATA, de la nouvelle dotation de continuité territoriale destinée à favoriser les liaisons aériennes entre la métropole et les collectivités d'outre-mer.

La seconde concerne certaines orientations politiques du Gouvernement, qui amènent votre rapporteure à penser que les crédits ne seront qu'imparfaitement destinés à consolider un secteur économique convalescent.

Par conséquent, votre rapporteure appelle la commission à rendre un avis défavorable sur le projet de budget pour 2004 relatif aux transports aériens.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de son audition du 14 octobre 2003 ⁽¹⁾, la Commission a entendu M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, sur les crédits de son département pour 2004.

Le président Patrick Ollier a tout d'abord rappelé qu'avec 5 milliards d'investissements, le budget de l'Equipement était essentiel sur le plan économique. Il a salué la performance que constituait l'augmentation de près de 10 % de l'investissement par rapport à 2003.

Il a interrogé le ministre sur les suites qui seront données au rapport du Conseil général des ponts et chaussées et de la DATAR sur les infrastructures de transport, après le débat fructueux intervenu au printemps dernier, moment fort de démocratie parlementaire. Il a demandé des précisions au ministre concernant l'avancement des réflexions sur un éventuel établissement public chargé de « catalyser » le financement de ces infrastructures.

Il s'est interrogé sur la manière dont les exigences d'aménagement du territoire sont intégrées dans ces décisions d'investissements.

Enfin, en matière de transport collectif, il s'est fait l'écho des inquiétudes du groupe UMP en regrettant la suppression des subventions aux transports en site propre, alors que la charte de l'environnement est un grand chantier du Gouvernement.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, a indiqué que l'enveloppe globale des crédits du secrétariat d'Etat aux transports et à la mer dépassait 10 milliards d'euros, dont près de la moitié étaient directement consacrés aux transports terrestres et maritimes. Il a précisé qu'un regroupement des crédits avait été opéré concernant l'intermodalité conformément à la présentation budgétaire exigée par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le regroupement correspondant à un programme.

S'agissant de la réforme du système ferroviaire, il a rappelé que l'établissement public Réseau ferré de France (RFF) rémunère la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) comme gestionnaire délégué à hauteur de 2,6 milliards d'euros, tandis que la SNCF doit supporter le coût des péages qu'elle verse à RFF afin d'utiliser ses infrastructures. Il a précisé que ces péages connaîtraient une augmentation annuelle de 60 millions d'euros sur les cinq prochaines années, de façon à assurer à RFF un financement pérenne et stable mettant fin aux à-coups qui ont prévalu jusque là. Il a ajouté que RFF bénéficierait en 2004 du transfert de 800 millions d'euros en crédits de paiement pour alléger sa

(1) Ce compte-rendu constitue un extrait de l'audition ayant eu lieu le 14 octobre 2003, composé uniquement des interventions relatives au secteur des transports aériens.

dette historique et lui permettre d'assurer son futur développement dans une totale transparence.

S'agissant ensuite de la réforme du financement des transports collectifs régionaux, il a souligné l'impossibilité pour l'Etat de faire face à une très forte augmentation des demandes émanant des collectivités territoriales, dont le montant est passé en quelques années de 100 à 900 millions d'euros en raison des nombreux projets de transports collectifs élaborés au niveau local. Il a rappelé que cette évolution avait conduit à une réduction progressive du taux de subvention réel, qui n'atteignait plus que 8 % des dépenses en 2003, contre 15 à 20 % dix ans plus tôt. Il a indiqué que le Gouvernement avait choisi de mettre en place un régime transitoire, tout en confiant une mission de réflexion au vice-président du Groupement des autorités responsables de transport (GART), M. Christian Philip, afin d'imaginer un système de financement clair et pérenne, qui ne dépende pas des variations conjoncturelles propres aux lois de finances.

Il a par ailleurs précisé que le projet de loi de finances pour 2004 autorisait les collectivités territoriales à relever jusqu'à 2 % les taux du versement « transport » sans autorisation ministérielle préalable et prévoyait la mise en place de prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au taux de 4 % pour une durée maximale de 30 ans. Il a en outre annoncé l'octroi, dans la loi de finances rectificative pour 2003, d'une dotation exceptionnelle de 65 millions d'euros destinée à financer les projets en cours de réalisation ou de démarrage.

Il a ensuite estimé que les investissements ferroviaires demeuraient prioritaires. Il a ainsi remarqué que le calendrier très volontariste du TGV Est-européen, qui prévoit la mise en service de la nouvelle ligne dès 2007, serait respecté grâce à une dotation maintenue à 165 millions d'euros. Il a également précisé que l'extension du réseau TGV ferait l'objet d'une réunion du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) en fin d'année. Il a ajouté qu'aucun retard ne serait constaté pour les opérations en cours ou figurant dans les contrats de plan Etat-régions (CPER), l'ensemble des projets disposant des crédits d'étude ou d'APS nécessaires. Il a enfin annoncé que le même effort serait effectué pour poursuivre les travaux concernant le réseau des voies navigables.

S'agissant de l'intermodalité, il a annoncé la reconduction de l'aide de 32 millions d'euros en faveur du transport combiné rail-route, dont 8 millions d'euros permettraient d'expérimenter l'autoroute ferroviaire alpine entre Lyon et Turin. Il a ajouté que la mise en œuvre de ce projet commencerait le 4 novembre prochain, les réticences de la Commission européenne, dues à l'intervention de l'Italie, ayant été à l'origine d'un retard.

S'agissant ensuite de la sécurité maritime, il a observé que, suite à la catastrophe provoquée par le naufrage du *Prestige*, le taux de contrôle des navires était passé de 9,7 % en mai 2002 à plus de 29 % aujourd'hui, ce chiffre permettant de respecter largement l'objectif communautaire de 25 % et de contrôler tous les navires dangereux. Il a estimé que ce résultat était dû au travail réalisé par les inspecteurs maritimes ainsi qu'à la politique de recrutement de vacataires, qui sera

poursuivie à l'avenir. Il a enfin souligné que comme le souhaitait M. Jean-Yves Besselat, rapporteur pour avis des crédits de la mer, des dotations étaient prévues pour poursuivre le projet Radarsat, réaliser le second patrouilleur, moderniser les centres opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et renforcer les lycées maritimes.

S'agissant de la modernisation de la flotte française, il a signalé le maintien de l'allègement des charges sociales patronales, le doublement des aides au cabotage maritime afin de mettre en place les « autoroutes de la mer » qui seront évoquées lors du prochain comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT), ainsi que le maintien de la formule du groupement d'intérêt économique (GIE) fiscal, essentielle pour moderniser la flotte française. Il a ajouté que, conformément aux souhaits du rapporteur pour avis, les circulaires nécessaires à l'application du régime de la taxe au tonnage seraient prochainement publiées. En outre, a-t-il indiqué, un projet de loi relatif à la création, au sein du pavillon français, d'un registre international français (RIF) sera présenté au Parlement avant la fin de l'année 2003, ce nouveau registre devant être opérationnel le 1^{er} janvier 2004.

S'agissant enfin des transports aériens, il a rappelé que les ressources propres finançant le budget annexe de l'aviation civile progressaient, cet effort étant indispensable dans la perspective de la prochaine décentralisation de la gestion des aéroports. Il a en outre précisé que l'effort budgétaire de l'Etat en faveur du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), qui finance les dessertes aériennes nécessaires à l'aménagement du territoire, serait accru de 75 % en 2004, tandis que la politique de continuité territoriale entre la métropole et l'outre-mer bénéficierait de 30 millions d'euros de crédits supplémentaires.

Convenant du fait que ce projet de budget s'inscrivait dans une conjoncture dégradée par les conséquences de la guerre en Irak et du syndrome respiratoire aigu sévère, entraînant un recul de 5,8 % du trafic de passagers aériens sur les lignes intérieures, Mme Odiles Saugues, rapporteure pour avis des crédits du transport aérien, a néanmoins estimé qu'il était porteur de certains déséquilibres.

Elle s'est d'abord félicitée du fait que l'augmentation importante des crédits inscrits au fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) permettrait de soutenir 11 liaisons aériennes nouvelles maintenues dans un but d'aménagement du territoire, mais aussi d'assurer la sécurité sur les plates-formes aéroportuaires.

Notant cependant que l'essentiel de l'augmentation des crédits du FIATA était due à l'inscription sur ce compte d'affectation spéciale de la dotation de continuité territoriale destinée à améliorer les liaisons aériennes avec les collectivités d'outre-mer, Mme Odile Saugues s'est interrogée sur l'opportunité de faire peser sur les seules compagnies aériennes le financement de cette dotation, dont elle approuve par ailleurs entièrement le principe. Elle a expliqué que cette mesure rendait nécessaire une augmentation de la taxe d'aviation civile de près de 13 %, mais entraînait également un déséquilibre du financement du budget annexe de l'aviation civile (BAAC), également partiellement financé par le produit de cette taxe.

Elle s'est par ailleurs inquiétée de certaines options politiques adoptées par le Gouvernement dans le domaine des transports aériens. Elle s'est ainsi alarmée des récentes déclarations du ministre, selon lesquelles le troisième aéroport parisien pourrait être l'aéroport d'Amsterdam, compte tenu des enjeux en termes d'emploi, induis par l'activité des transports aériens en France.

Elle a en outre tenu à interroger le ministre sur la politique suivie par le Gouvernement à l'égard des compagnies aériennes françaises régionales, suite aux dépôts de bilan des compagnies Air littoral et Aeris en 2003, intervenant après la déconfiture de la compagnie Air Lib en 2001 et 2002. Elle a regretté que le Gouvernement n'ait pas désiré soutenir le projet de reprise d'Air littoral par le fonds d'investissement Wexford en effaçant, au moins partiellement, les dettes publiques de la compagnie d'un montant de 67 millions d'euros.

Enfin, elle a demandé au ministre quelle serait sa politique à l'égard des compagnies à bas coûts, suite à l'annulation de la subvention de la Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg à la compagnie Ryanair, destinée à financer la promotion de la ville auprès de la clientèle londonienne. Elle a estimé que cette annulation risquait d'inciter les compagnies à bas coût à faire de la surenchère à l'égard des collectivités territoriales. Elle a conclu en demandant l'avis du ministre sur les propos du président de Ryanair déclarant récemment son intention de déstructurer le ciel français.

S'exprimant au nom du groupe UMP, M. Martial Saddier a estimé que le présent projet de loi était constructif dans la mesure où les moyens de paiement progressaient de 2,9 % et les moyens d'engagement de 4,1 %.

Par ailleurs, il a exprimé son soutien au Gouvernement dans sa politique de développement des dessertes aériennes réalisées dans un but d'aménagement du territoire, financée par une augmentation des crédits inscrits au FIATA et une modification de la part de la taxe d'aviation civile qui lui est versée.

En réponse aux intervenants, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, a apporté les précisions suivantes :

– le financement par le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) de la dotation de continuité territoriale versée aux collectivités d'outre-mer suscite des interrogations. Il a pourtant le mérite de montrer à nos concitoyens d'outre-mer la préoccupation du Gouvernement de les faire bénéficier d'une aide spécifique, fondée sur un objectif d'aménagement du territoire. Un amendement a été adopté par la Commission des finances, à l'initiative de M. Charles de Courson, rapporteur spécial des crédits des transports aériens, visant à retirer cette dotation des dépenses imputées au FIATA. S'il venait à être adopté, une autre modalité de financement de la dotation de continuité territoriale devrait être définie ;

– le rapport de M. Yannick Favennec en conclusion des travaux de la mission d'information sur l'avenir du transport aérien français et la politique aéroportuaire présidée par M. François-Michel Gonnot offre des pistes de réflexion très intéressantes sur la question du troisième aéroport du Bassin Parisien. L'objectif

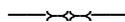
du Gouvernement est de réduire les nuisances sonores au voisinage des aéroports et des mesures sévères ont été prises en ce qui concerne les vols de nuit, le respect de la réglementation et l'utilisation des appareils les plus bruyants. Le Gouvernement a également pour objectif d'organiser au mieux le trafic aérien selon trois orientations. En premier lieu, une progression intelligente du trafic à Roissy dans un plus grand respect des riverains, notamment grâce à des mesures nouvelles de protection et d'insonorisation. En second lieu, il faut veiller à une bonne utilisation de l'aéroport d'Orly, aujourd'hui sous-utilisé, et des aéroports régionaux tels Clermont-Ferrand et Lyon. En ce qui concerne l'aéroport de Schiphol, il est clair que les accords entre Air France et KLM permettront de mieux coordonner leur trafic sur leurs principaux aéroports sans qu'il soit question pour autant d'organiser un transfert de passagers vers Schiphol ;

– en ce qui concerne les compagnies régionales, l'Etat est intervenu pour sauver Air Littoral en laissant la compagnie accumuler 67 millions d'euros de dettes publiques. Il n'est ensuite plus apparu opportun de continuer à soutenir cette compagnie sans risquer de répéter le scénario de la compagnie Air Lib, même si le Gouvernement faisait d'avantage confiance aux dirigeants d'Air Littoral. La décision du tribunal de commerce doit intervenir le 27 octobre prochain, sachant que la reprise de l'ensemble du groupe, y compris d'Air Littoral industrie et de l'institut de formation créé par l'entreprise, est encore possible ; – en ce qui concerne les pratiques commerciales des compagnies à bas prix, l'enquête de l'inspection générale de l'aviation civile débutée le 9 juillet est encore en cours ; une autre enquête est conduite parallèlement par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. En outre, le contrôle de la légalité des subventions publiques versées à la compagnie Ryanair a fait l'objet de deux procédures judiciaires, la première ayant conduit à une annulation de la subvention par le tribunal administratif de Strasbourg actuellement en appel devant la cour administrative d'appel de Nancy et la seconde, intentée par la compagnie Air Méditerranée contre une subvention versées à Ryanair pour la liaison entre Pau et Londres, étant encore en cours d'instruction. En outre, la Commission européenne étudie actuellement la conformité au droit communautaire des aides versées à Ryanair par l'aéroport de Charleroi. Sous réserve du respect des règles de la concurrence, le Gouvernement reste néanmoins favorable au développement des compagnies à bas coût qui permettent le développement des petits aéroports régionaux et répondent à une demande.



Puis, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné les crédits des transports aériens pour 2004.

Contrairement aux conclusions de Mme Odile Saugues, rapporteure pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits des transports aériens pour 2004.*



N° 1112 tome XII : Avis de Mme Odiles Saugues sur le projet de loi de finances pour 2004 – Transports aériens