



N° 1865

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME XIII

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
TOURISME et MER**

TRANSPORTS AERIENS

PAR Mme ODILE SAUGUES,

Députée.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. A cette date, le 9 octobre, environ **95 %** des réponses étaient parvenues à votre Rapporteuse pour avis qui a donc pu finir de travailler avec l'ensemble des réponses.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— UN BUDGET COMPLEXE	9
A.— UNE REFORME ADMINISTRATIVE SOUS LE SIGNE DE LA LOLF ET DES REGLEMENTS « CIEL UNIQUE ».....	9
1. Les crédits du transport aérien selon la nouvelle présentation budgétaire.....	9
2. Les contraintes des règlements « ciel unique ».....	10
3. La réforme de la DGAC.....	11
B.— L'EVOLUTION DES CREDITS NE PERMET PAS DE SOUTENIR CONVENABLEMENT UN SECTEUR ENCORE FRAGILE	12
1. La suppression du FIATA en tant que compte d'affectation spéciale.....	12
a) <i>Un budget qui soulève trois problèmes</i>	12
b) <i>L'équilibre des dessertes aériennes</i>	16
c) <i>Les projets de réforme du FIATA</i>	19
2. Les autres crédits du budget général	20
3. Le budget annexe de l'aviation civile	21
II.— LE SECTEUR DES TRANSPORTS AÉRIENS POURSUIT UNE RECOMPOSITION FRAGILE	25
A.— DES PREVISIONS ECONOMIQUES INCERTAINES	25
1. L'évolution du trafic.....	25
2. Des compagnies fragilisées par le contexte pétrolier.....	26
B.— UN SECTEUR EN PLEIN BOULEVERSEMENT	26
1. La course aux alliances : l'exemple Air France/KLM	26
2. La concurrence du TGV sur certaines lignes régionales	31
3. Face aux pratiques des low costs, une régulation s'impose	33
a) <i>L'essor des low costs</i>	33
b) <i>Les low costs sont à l'origine d'une concurrence dommageable entre les aéroports, qui tend à déstructurer l'ensemble du secteur</i>	35
c) <i>Le modèle économique des compagnies à bas coûts</i>	39

<i>d) Les menaces de dumping social</i>	41
III.— DE NOUVELLES PERSPECTIVES POUR L'ACTIVITE AEROPORTUAIRE	42
A.— UNE DECENTRALISATION PROGRESSIVE	42
1. Bilan	42
2. Les projets	43
B.— LA PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DES EXIGENCES DE SURETE	44
1. Le risque d'un transfert des missions de sûreté aux gestionnaires d'aéroports	44
2. Une prise en compte insuffisante des conclusions de la mission	44
<i>a) Quelques progrès dans les mesures de sûreté</i>	44
<i>b) Mieux soutenir les enquêtes du BEA</i>	46
C.— LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES AÉOPORTUAIRES	48
EXAMEN EN COMMISSION	51

MESDAMES, MESSIEURS,

Faux espoirs et désillusions ? Telles pourraient être les caractéristiques de l'année qui vient de s'écouler, dans le secteur du transport aérien.

Faux espoirs, puisque après plusieurs années de crise, les compagnies et les industriels du secteur pouvaient espérer des jours meilleurs. Mais après les attentats du 11 septembre 2001, dont les conséquences se font toujours sentir, notamment à travers le coût des mesures de sûreté, après la deuxième guerre du Golfe, l'épidémie de SRAS, et l'atonie de l'économie mondiale, la hausse des cours du pétrole est venue ternir les perspectives de reprise du trafic. Alors que le trafic international a progressé de 14 % sur les trois premiers trimestres de l'année 2004 pour le fret, et de 17,7 % pour les passagers, l'Association internationale du transport aérien (IATA) estime que si le niveau actuel du prix du pétrole persiste, entre 50 et 55 \$ le baril, les pertes des compagnies aériennes pourraient dépasser les trois à quatre milliards de dollars prévus, pour atteindre jusqu'à six milliards de dollars en 2004, annulant ainsi les efforts des compagnies pour réaliser des économies sur leurs coûts opérationnels. Le président d'Air France, également président de l'IATA, M. Jean-Cyril Spinetta, en vient à parler de « l'état de sinistre absolu » du secteur.

Dans ce contexte, le secteur du transport aérien poursuit sa recomposition. Si le rapprochement avec la compagnie néerlandaise KLM semble profitable à Air France, d'autres compagnies n'ont pu affronter les turbulences de la conjoncture : la liquidation judiciaire d'Air Littoral a été prononcée le 17 février 2004, et la compagnie française à bas prix Aéris a perdu sa licence d'exploitation, puis ses créneaux le 15 décembre 2003. Ces difficultés ne sont pas propres aux compagnies françaises. Le sort d'Alitalia dépendra de l'avis de la Commission

européenne sur le plan de restructuration qui lui a été transmis le 15 octobre, et qui suscite les protestations de nombreux transporteurs : huit compagnies aériennes ont ainsi demandé à la commissaire aux transports une enquête approfondie sur ce plan de sauvetage, et sa conformité avec les règles sur les aides d'Etat. Aux Etats-Unis, Delta Airlines, troisième compagnie américaine, tente à tout prix d'échapper au dépôt de bilan, tandis que US Airways et United Airlines restent soumises aux décisions du tribunal des faillites.

Désillusions ensuite : compte tenu de son importance en termes d'emploi et de développement économique pour les différentes régions françaises (l'activité aéroportuaire génère, directement et indirectement, près de trois cent mille emplois en Ile-de-France ; en Auvergne, l'aéronautique représente seize mille emplois), on pouvait s'attendre, dans ce contexte, à un budget de soutien à l'activité du transport aérien.

Il n'en est rien, et les opérateurs, industriels et gestionnaires d'aéroports expriment avec force un sentiment de lassitude et de désillusion. L'Etat est encore propriétaire de près de 45 % du capital d'Air France, et pourrait se montrer plus soucieux de la bonne santé de cette entreprise. N'oublions pas surtout que ces acteurs répercutent leurs coûts, et notamment les taxes et redevances sur le prix du billet ce qui, si la tendance actuelle se poursuivait, pourrait remettre en cause la démocratisation du transport aérien. Ces évolutions se transmettent à l'ensemble du secteur : ainsi la suppression des commissions versées par les compagnies aériennes aux agences de voyage devrait permettre à Air France d'économiser deux cents millions d'euros, mais pèsera sur un secteur déjà fragilisé : le nombre de liquidations judiciaires d'agences de voyages a augmenté de 23 % au premier semestre 2004 par rapport à la même période de 2003.

Compte-tenu de la mise en œuvre progressive de la LOLF, le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), qui constituait le compte d'affectation spéciale n° 902-25 disparaîtra à compter du 31 décembre 2004, et les crédits qui finançaient ses différentes missions sont désormais retracés sur le budget général. Votre rapporteure s'était élevée l'an dernier contre l'imputation sur le FIATA de la dotation de continuité territoriale prévue par l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Cette dotation sera l'an prochain inscrite au budget du ministère de l'outre-mer. Pour autant, le taux de la taxe d'aviation civile reste identique à celui de 2004, alors qu'il avait fortement augmenté l'an dernier pour financer cette dotation. On peut donc considérer, et regretter, que les compagnies aériennes financent pour 30 à 40 millions d'euros le budget général.

Ce poids est d'autant plus regrettable que les compagnies aériennes subissent sur les courts et moyens courriers, la concurrence du rail (essentiellement le TGV), bien plus soutenu par la puissance publique, et que les pratiques des compagnies à bas coûts, outre le peu de cas qu'elles font des acquis sociaux, amènent à une concurrence dommageable entre les gestionnaires d'aéroports et les collectivités locales. Les compagnies aériennes traditionnelles,

plus solides, sont ainsi conduites à abandonner certaines plates-formes régionales, ce qui devrait inquiéter tous ceux parmi vous, et parmi nos concitoyens, qui restent attachés à la politique d'aménagement du territoire. Dumping social, désorganisation du secteur, et menaces pour la sécurité, tel est le triste bilan du développement des low costs tel qu'il apparaît à votre rapporteure, qui s'interroge sur la politique de régulation du secteur par le gouvernement.

Enfin, si des progrès sont à saluer en matière de sûreté et de protection des riverains contre les nuisances aéroportuaires, votre rapporteure regrette que les propositions de la mission parlementaire d'information sur la sécurité du transport aérien de voyageurs, qui a rendu son rapport le 7 juillet 2004, n'aient pas encore reçu l'écho attendu.

Les évolutions importantes du cadre juridique, tant en droit communautaire avec l'entrée en vigueur des règlements sur le « ciel unique », qu'en droit national avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, et le projet de loi relatif aux aéroports déposé au Sénat le 29 septembre 2004 concourent aux bouleversements du secteur, et ne répondent pas à toutes les inquiétudes que votre rapporteure développera.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteure estime que ce budget ne permet pas de soutenir un secteur encore fragile, ni de répondre aux inquiétudes des usagers et de l'ensemble des citoyens, et propose par conséquent de rejeter les crédits du transport aérien pour 2005.

I.— UN BUDGET COMPLEXE

Jusqu'au projet de loi de finances pour 2005, le financement des transports aériens reposait sur trois types de supports : le budget annexe de l'aviation civile (BAAC), un compte d'affectation spéciale : le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) et des crédits inscrits au budget général, sur la section des Transports et de la sécurité routière, pour participer au soutien à la recherche aéronautique.

A.— UNE REFORME ADMINISTRATIVE SOUS LE SIGNE DE LA LOLF ET DES REGLEMENTS « CIEL UNIQUE »

1. Les crédits du transport aérien selon la nouvelle présentation budgétaire

La maquette budgétaire présentée par le gouvernement en juin 2004 regroupe les crédits du transport aérien en trois missions. L'une d'elles correspond au budget annexe, dont le périmètre sera réduit à partir du PLF pour 2006. Deux autres missions englobent les crédits de deux programmes (nous ne retraçons pas ici le programme météorologie, qui relève de la mission transport).

Cette maquette prend en compte l'essentiel des critiques de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)⁽¹⁾. Les quatre programmes de la mission « contrôle et exploitation aériens » comportent maintenant de deux à six actions, ce qui est beaucoup plus satisfaisant, notamment au regard du droit d'amendement des parlementaires. En revanche, on peut s'étonner de l'intégration de la mission du FIATA relative à l'intervention pour l'aménagement du territoire, qui pouvait constituer une action en tant que telle, au sein de l'action « régulation économique » : cette situation est à la fois peu explicite et déséquilibrée, puisque l'autre domaine dans lequel le FIATA intervient constitue une action à part entière, dénommée « sécurité et sûreté aéroportuaires ».

Le contour exact du BAAC, et donc son montant, ne sont pas encore exactement déterminés, puisque l'article 66 de la LOLF ne prévoyait la présentation des crédits selon les nouveaux principes budgétaires que pour le budget général.

(1) M. BOUVARD, D. MIGAUD, Ch. de COURSON et J.-P. BRARD, *Une nouvelle architecture du budget de l'Etat pour une plus grande efficacité de l'action publique. Propositions de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Assemblée nationale, XXII^{ème} législature, n° 1554.

**MAQUETTE DES MISSIONS ET PROGRAMMES : LES CREDITS DES TRANSPORTS
AERIENS SELON LA NOUVELLE PRESENTATION BUDGETAIRE :**

Programmes et responsables	Actions	Crédits de paiement PLF 2005
Mission : Transports		
Transports aériens (directeur général de l'aviation civile)	<ul style="list-style-type: none"> – sécurité et sûreté aéroportuaires – développement, coordination, réglementation – régulation économique – stratégie et développement de l'aviation civile – Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires 	99.09 ME
Mission : recherche et enseignement supérieur		
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement, et de l'habitat (directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques)	<ul style="list-style-type: none"> – <i>recherche et développement dans le domaine du génie civil et de l'aménagement</i> – recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile – <i>recherche et développement dans le domaine des transports</i> – <i>recherche et développement dans le domaine de l'urbanisme et du logement</i> 	396.44 ME dont 272 relatifs à l'aéronautique civile
Mission : contrôle et exploitations aériens		
Soutien aux prestations de l'aviation civile (le directeur général de l'aviation civile)	<ul style="list-style-type: none"> – État-major – ressources humaines et formation – fonction financière – systèmes d'information et réseaux 	380 ME
Navigation aérienne (le directeur général de l'aviation civile)	<ul style="list-style-type: none"> – management et gestion – centre en route – aéroports – exploitation du contrôle aérien outre-mer – ingénierie technique de la navigation aérienne 	1 010 ME
Surveillance et certification (le directeur général de l'aviation civile)	<ul style="list-style-type: none"> – management et gestion – constructeurs – exploitants aériens – personnels aéronautiques – aéroports sûreté – opérateur navigation aérienne 	80 à 90 ME
Formation aéronautique (le directeur général de l'aviation civile)	<ul style="list-style-type: none"> – Ecole nationale de l'aviation civile – Service d'exploitation de la formation aéronautique 	100 à 110 ME

Source : ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et documents budgétaires

2. Les contraintes des règlements « ciel unique »

A l'automne 1999, la Commission européenne a présenté une communication sur « la création du ciel unique européen ». Cette initiative faisait suite à un été marqué par une forte augmentation du trafic et des retards liés notamment au contrôle aérien. Fin 1999, le Conseil des ministres des transports a décidé la création d'un groupe de réflexion à haut niveau, dont le rapport a été publié en novembre 2000. La Commission a ensuite soumis au Conseil et au

Parlement quatre propositions de règlements : un règlement cadre, un règlement sur les prestataires de services de navigation aérienne, un règlement sur l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien et un règlement sur l'interopérabilité des systèmes. Du fait de divergences entre le Parlement et le Conseil, une procédure de conciliation a été nécessaire ; elle a abouti à un texte de compromis en décembre 2003. Ces règlements ont été publiés le 31 mars 2004 et sont entrés en vigueur le 20 avril 2004.

En application de ces règlements, diverses mesures d'exécution déléguées à la Commission font actuellement l'objet de mandats à Eurocontrol pour étude et propositions. Ils portent sur les règles d'interopérabilité, les règles de classification de l'espace aérien, les critères et les principes pour la détermination des routes aériennes et des secteurs de contrôle, les règles de gestion flexible de l'espace aérien et les règles de tarification des services de navigation aérienne.

La Commission européenne a, par ailleurs, fait une première présentation au comité de représentants d'Etats dit « du ciel unique », qui l'assiste pour les mesures déléguées par les règlements, d'un projet de règlement sur les exigences de certification pour les prestataires de services de navigation aérienne, et les premiers de ces règlements devraient être adoptés d'ici fin 2004.

3. La réforme de la DGAC

Ces quatre nouveaux règlements ont un grand impact sur l'organisation de la direction générale de l'aviation civile. Ils contiennent en effet l'obligation d'une séparation, au moins fonctionnelle, entre la prestation de services de navigation aérienne, et les autorités nationales de surveillance chargées de s'assurer du respect de ces règlements européens.

Cette exigence est prise en compte dans le projet de réorganisation de la DGAC, qui répond par ailleurs à une meilleure adéquation aux principes de réforme de la LOLF. Ce projet prévoit une nouvelle structure composée notamment des directions suivantes :

- une direction des services de la navigation aérienne (DSNA), prestataire intégré des services de la navigation aérienne rendus par l'Etat, à l'exception des services du ministère de la Défense, qui demeurent distincts. La DSNA maîtrisera son budget et ses effectifs. Son organisation refondra le SCTA, le STNA, le SIA, ainsi que les départements « opérations » des directions locales, et les fonctions centrales de gestion actuellement détenues par la DNA ;
- une direction des contrôles de sécurité (DCS). Elle sera chargée de surveiller l'application des lois et règlements de sécurité et de sûreté par tous les opérateurs de l'aviation civile : constructeurs, opérateurs aériens, ateliers de maintenance, gestionnaires d'aéroports, opérateurs de fret, sociétés aéroportuaires de sûreté ou d'assistance en escale, et

en particulier prestataires de services de la navigation aérienne. La DCS aura autorité sur les directions locales de l'aviation civile qui exerceront des fonctions de surveillance, mais plus aucune fonction d'opérateur. L'intention est de désigner la DCS comme l'autorité de surveillance de l'aviation civile au titre des règlements « ciel unique européen ».

- une direction des affaires stratégiques et techniques (DAST), chargée de proposer la stratégie de l'aviation civile et d'élaborer la réglementation technique. Elle sera en particulier responsable des affaires de navigation aérienne correspondantes, y compris internationales.

La DGAC comprendra par ailleurs :

- une direction de la régulation économique (DRE), dont le champ d'action sera concentré sur le transport aérien et les aéroports, non sur les services de la navigation aérienne, ceux-ci ne relevant pas pour l'essentiel des règles de concurrence communautaires ;
- un secrétariat général, chargé des affaires financières et des ressources humaines au niveau de la DGAC, sous réserve des prérogatives de la DSNA. En effet, celle-ci gèrera son propre budget et ses personnels techniques, sous l'autorité du directeur général.
- les directions locales de l'aviation civile, déjà citées, concentrées désormais sur les missions de surveillance et de réglementation locale lorsque celle-ci est déléguée. Ces directions garderont, pour des raisons d'efficacité économique, certaines fonctions de support administratif aux organismes locaux de la DSNA.

Ces dispositions devraient permettre de remplir l'exigence de séparation adéquate, au niveau fonctionnel, requise par le règlement 549/2004.

B.— L'EVOLUTION DES CREDITS NE PERMET PAS DE SOUTENIR CONVENABLEMENT UN SECTEUR ENCORE FRAGILE

1. La suppression du FIATA en tant que compte d'affectation spéciale

a) Un budget qui soulève trois problèmes

- la pérennité des crédits affectés à ce fond n'est plus garantie

Dans le cadre de l'introduction progressive des règles et principes issus de la LOLF, qui organise plus rigoureusement l'affectation des recettes, le Premier ministre a décidé la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2005, du compte

d'affectation spéciale géré par la Direction Générale de l'Aviation Civile. L'article 38 du PLF, adopté le 25 octobre, prévoit la clôture de ce compte d'affectation spéciale (n° 902-25) fin décembre 2004. Les actions assurées jusqu'ici par le FIATA seront désormais assurées grâce à des crédits du budget général.

De ce fait, la pérennité des crédits affectés à ce fond n'est plus garantie, ce que votre rapporteure ne peut que déplorer. Il sera dorénavant nécessaire de se contenter des assurances du gouvernement, que nous assurons de notre vigilance. C'est le premier problème.

- la baisse de ces crédits pour 2005

Votre rapporteure tient ensuite à dénoncer la baisse de ces crédits pour 2005. Les crédits de l'ex-FIATA sont destinés à financer des subventions aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire, et 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.

Les moyens budgétaires de ces politiques seront imputés sur le futur programme « Transports aériens » du budget général sur les actions intitulées :

- sécurité et sûreté aéroportuaires,
- développement, coordination et réglementation,
- régulation économique.

Parallèlement, la quote-part de la taxe de l'aviation civile antérieurement affectée au FIATA figurera parmi les recettes du budget général. Le produit de cette taxe sera affecté pour 65,58 % au BAAC et pour 34,42 % au budget général, cette part correspondant à une prévision de 83,78 millions d'euros.

Le tableau suivant présente les éléments de concordance entre la LFI 2004 et le PLF 2005 pour les dépenses du FIATA.

LE DEVENIR DES DEPENSES DU FIATA EN 2005 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

Loi de finances initiale 2004		Projet de loi de finances 2005		Evolution (en %)
Dépenses du FIATA		Dépenses du budget général		
Chapitre 06 : Subventions aux gestionnaires d'aérodromes relatives au SSLIA ⁽²⁾ et au péril aviaire ou en matière de sûreté.	44,90	Art. 10 du chapitre 59-04 de la section « Transport et sécurité routière » : Sécurité et sûreté aéroportuaires	47	4,68
Chapitre 05 : Dépenses directes de l'Etat en matière de sûreté, de SSLIA et du péril aviaire	9,10	Art. 20 du chapitre 59-04 : Développement, coordination et réglementation	15,28	1,19
Chapitre 07 : Dépenses directes d'investissements de l'Etat relatives au SSLIA, au péril aviaire et en matière de sûreté	6			
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	28	Article 30 du chapitre 59-04 : Régulation économique	21,5	- 23,21
Chapitre 08 : Dotations aux collectivités locales au titre de la continuité territoriale	30	Art. 40 du chap. 41-51 de la section « Outre-mer » : Dotation de continuité territoriale	30,99	3,3
Total dépenses traditionnelles du FIATA	88	Total chapitre 59-04	83,78	- 4,79
Total FIATA	118	Total toutes sections	114,77	- 2,74

⁽¹⁾ En crédits de paiement

⁽²⁾ SSLIA : services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs

Source : documents budgétaires

– Les subventions aux entreprises de transport aérien pour les lignes d'aménagement du territoire sont désormais retracées dans l'action « Régulation économique ». Pour 2005, la dotation en moyens de paiement de 21,5 millions d'euros est en baisse d'environ 23,2 % par rapport à celle de 2004 (28 millions d'euros), et cette baisse ne devrait être compensée que par des reports de crédits.

– Les interventions dans le domaine aéroportuaire sont désormais retracées dans deux actions.

Les crédits de l'action « Sécurité et sûreté aéroportuaire » (47 millions d'euros) se rapportent aux subventions aux gestionnaires d'aérodromes (classe 3) en matière de services de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA) et de sûreté, au titre de la péréquation nationale qui complète le financement par la taxe d'aéroport. Ce poste voit ses crédits augmenter, mais cette hausse (+4,7 %) ne résulte que du solde des reports de charges des années antérieures et de l'évolution des coûts.

L'action « Développement, coordination et réglementation » retrace les dépenses directes de l'Etat, en fonctionnement et en équipement, en matière de sûreté, de SSLIA et de péril aviaire.

En fonctionnement, les dépenses sont évaluées à 8,78 millions d'euros contre 9,10 millions d'euros en 2004, soit une évolution à la baisse de -3,5 %. La décomposition des dépenses de fonctionnement pour 2005 est la suivante :

– 0,46 million d'euros pour les dépenses directes de fonctionnement de l'Etat entrant dans le champ de la sécurité incendie et du péril aviaire ;

– 7,62 millions d'euros par an au titre du budget classique des dépenses directes de fonctionnement de l'Etat en matière de sûreté ;

– 0,7 million d'euros pour couvrir les dépenses de fonctionnement de trois nouvelles unités de la GTA.

En équipement, en 2005, le montant des dépenses directes de l'Etat en matière d'investissement s'établit à 6,5 millions d'euros, soit une progression de 8,3 %, répartis comme suit :

– 5,5 millions d'euros au titre de la sûreté,

– 1 million d'euros au titre du SSLIA : il s'agit essentiellement de l'acquisition de véhicules SSLIA par la DGAC pour assurer le niveau de protection requis sur les aérodromes ne percevant pas la taxe d'aéroport ainsi que sur les aérodromes en régie directe de l'Etat.

– *le montant de la taxe d'aviation civile*

Le troisième problème posé par les crédits de l'ex FIATA tient au montant de la taxe d'aviation civile (TAC).

Un nouvel élargissement du périmètre du FIATA est intervenu en 2004, afin de financer la mise en place par l'Etat d'une dotation de continuité territoriale destinée à favoriser les déplacements des résidents des collectivités d'outre-mer entre celles-ci et la métropole (article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM)).

Votre rapporteure s'était élevée l'an dernier contre cette décision, qui avait amené à augmenter de manière significative le taux de la taxe d'aviation civile, ce qui constituait un poids fiscal supplémentaire à un moment particulièrement inopportun pour les compagnies aériennes. A compter du 1^{er} janvier 2005, la politique de continuité territoriale avec l'outre-mer sera inscrite au budget du ministère de l'Outre-mer, mais le taux unitaire de la TAC restera inchangé (4.48 euros par passager sur un vol intra-communautaire, et 7.60 euros par passager sur un vol extra-communautaire). On peut donc considérer que le financement de cette politique de qualité de la desserte aérienne des collectivités d'outre mer, qui relève du budget général et de la solidarité nationale, pèse encore indirectement sur les

compagnies aériennes françaises, ce qui pose plusieurs problèmes. Un problème de lisibilité et de transparence de l'effort budgétaire pour l'aménagement du territoire ; un problème de justice entre les différentes collectivités territoriales ; un problème d'attractivité touristique de notre pays : pourquoi le passager canadien ou japonais devrait-il payer, dans le prix de son billet d'avion, pour la politique de continuité territoriale française ? Votre rapporteure aimerait donc obtenir des assurances du gouvernement sur la modification annoncée de la quotité de répartition du produit de la TAC, afin que sa contribution au budget général ne soit pas excessive.

b) L'équilibre des dessertes aériennes

Le FIATA trouve son origine dans la loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994, portant loi de finances pour 1995 et la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui ont instauré un fonds de péréquation des transports aériens, dans le but de subventionner des entreprises de transport aérien afin d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire, tout en respectant les exigences du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intra-communautaires. La loi de finances pour 1999, notamment son article 75, a transformé le fonds de péréquation des transports aériens en fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), en lui adjoignant une mission supplémentaire relative à certaines dépenses d'investissement sur les aéroports.

Les modalités de fonctionnement du FIATA (section « transports aériens ») sont fixées par le décret n° 95-698 du 9 mai 1995 modifié, qui détermine les limites de son champ d'application et les critères d'éligibilité.

Les critères d'éligibilité applicables à ce jour, sont précisés dans l'article 4 du décret n° 95-698 du 9 mai 1995 modifié par le décret n° 99-830 du 17 septembre 1999. Pour être éligible, une liaison doit remplir simultanément des critères tenant au nombre de passagers, au trafic total des aéroports reliés, à la rareté des autres liaisons, à l'inexistence d'un acheminement alternatif par un aéroport rapidement accessible, et au programme d'exploitation prévu par les obligations de service public (OSP).

Le FIATA peut prendre en charge jusqu'à 80 % de la compensation financière demandée par un transporteur pour l'exploitation d'une liaison aérienne, en fonction, notamment, du fait que les obligations de service public relatives à cette liaison incluent, ou non, des obligations tarifaires. Le complément du financement est obligatoirement pris en charge par les collectivités territoriales et autres personnes publiques intéressées.

Pour recevoir des compensations financières du fonds, les liaisons éligibles, jugées vitales au développement économique d'une région, doivent faire

l'objet d'une procédure prévue dans le règlement communautaire (CEE) n° 2408/92. Celui-ci vise à permettre aux services de la Commission européenne de veiller au respect des textes en vigueur et de l'esprit du Traité, afin qu'il n'y ait pas d'entrave à la libre concurrence. Les offres présentées par les transporteurs aériens sont communiquées à la Commission et, s'il y a lieu, aux autres Etats membres concernés. Une fois sélectionné le transporteur, l'Etat membre peut lui verser une compensation afin qu'il satisfasse aux normes découlant des obligations de service public qui lui sont imposées.

Ainsi, à l'exception des cas où il n'existe pas de moyen de transport adéquat et continu pouvant être substitué à la liaison aérienne concernée, une liaison pour laquelle plus de 30 000 sièges sont offerts par an doit, aux termes du règlement précité, trouver son équilibre dans le cadre du marché et ne relève pas d'une procédure d'appel d'offres : une telle liaison ne peut, dès lors, faire l'objet de compensation financière et ne peut donner lieu à une attribution d'exclusivité d'exploitation.

Depuis 2000, sont ou ont été exploitées avec une participation financière du FIATA vingt liaisons en métropole ; par ailleurs, le fonds intervient pour sept liaisons outre-mer. Au 20 août 2004, six transporteurs (Régional CAE, Hex'Air, Finist'Air, Airlinair, Twin Jet et Air France) exploitaient avec la participation financière du FIATA quatorze liaisons métropolitaines, et deux transporteurs (Air Guyane SP et Air Saint Pierre) exploitaient sept liaisons outre-mer. L'intervention du fonds se montait au 20 août 2004, et en montant cumulé depuis 2000, à 51,7 millions d'euros, et à 92 millions d'euros depuis son instauration, en incluant la période transitoire de 1995 et 1996.

Au titre des conventions en cours, les dépenses prévisionnelles comprennent la totalité des acomptes exigibles en 2005, pour un montant de 9 millions d'euros, ainsi que les soldes pour un montant de 7,6 millions d'euros, soit un total de 16,6 millions d'euros. Ces dépenses seront couvertes par 28 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

Au titre de nouvelles conventions, les dépenses prévisionnelles s'élèvent à 12,7 millions d'euros, pour une utilisation de 45 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

Les dépenses prévisionnelles du FIATA pour 2005 s'établissent ainsi à environ 29,3 millions d'euros, compte tenu des crédits prévus au PLF 2005 et des reports attendus.

**COMPAGNIES AÉRIENNES ET LIAISONS AYANT BÉNÉFICIÉ DES INTERVENTIONS
DU FIATA DEPUIS 2000 :**

Exploitant	Liaisons	Période d'exploitation assurée par le transporteur	Intervention du fonds (depuis 2000)
Flandre Air à/c du 01/04/01 : Régional CAE	Aurillac - Paris (Orly) Epinal - Paris (Orly) Bergerac - Paris (Orly) Agen - Paris (Orly) Roanne - Paris (Orly) Périgueux - Paris (Orly)	du 07.04.1996 au 06.04.2002 du 01.09.1996 au 06.05.2002 du 02.12.1996 au 12.05.2002 du 03.02.1997 au 05.05.2002 du 01.10.1997 au 30.04.2002 du 11.02.1999 au 10.02.2002	8,88 M€
Proteus Airlines à/c du 01/04/01 : Régional CAE	Pau - Nantes Lorient - Lyon Castres - Paris (Orly)	du 01.10.1996 au 12.04.2002 depuis le 12.11.1996 du 06.05.1999 au 10.05.2002	3,20 M€
Air Littoral	Agen - Paris (Orly) Béziers - Paris (Orly)	du 06.05.2002 au 17.02.2004 du 01.10.2002 au 17.02.2004	5,40 M€
Régional CAE	Rennes - Mulhouse	depuis le 26.08.2002	1,5 M€
Air Normandie	Cherbourg - Paris (Orly)	Jusqu'au 06.06.2001	0,24 M€
Air Bretagne	Montluçon - Paris (Orly) Saint-Brieuc - Paris (Orly)	non exploitée depuis 31.12.00 non exploitée depuis 10.08.01	1,06 M€
Hex'Air	Le Puy - Paris (Orly) Castres - Rodez - Lyon	depuis le 02.09.1996 depuis le 01.06.1999	4,42 M€
Finist'Air	Brest - Ouessant	depuis le 02.10.1996	0,61 M€
Twin Jet	Cherbourg - Paris (Orly) Angoulême - Lyon	depuis le 15.03.2002 depuis le 01.06.2004	1,10 M€
Air France	Tarbes – Paris (Orly)	depuis le 01.06.2004	0 €
Air Jet/ Air Atlantique	La Rochelle - Paris (Orly)	du 15.07.2002 au 29.12.2003	0,92 M€
Airlinair	Brive - Paris (Orly) Epinal - Paris (Orly) Périgueux - Paris (Orly) Aurillac - Paris (Orly) Bergerac - Paris (Orly) Castres - Paris (Orly) Tours – Lyon Béziers – Paris (Orly)	depuis le 31.03.2002 du 29.03.2002 au 23.05.03 depuis le 11.02.2002 depuis le 07.04.2002 depuis le 25.04.2002 depuis le 13.05.2002 du 16.09.2002 au 23.07.2004 depuis le 29.04.2004	12,40 M€
Air Guyane	Cayenne - Maripasoula / Saül/ St-Georges	jusqu'au 06.05.2002	2,06 M€
Air Guyane SP	Cayenne - Maripasoula / Saül/ St-Georges	depuis le 01.06.2002	3,18 M€
Air Saint-Pierre	St-Pierre-et-Miquelon - Canada	depuis le 01.01.1998	6,80 M€
TOTAL au 20 Août 2004 (depuis 2000)			51,7 M€

Source : documents budgétaires DGAC

c) Les projets de réforme du FIATA

Une réflexion a été engagée en vue de faire évoluer le dispositif du FIATA—section dessertes aériennes. Un nouveau décret est ainsi en cours d'examen et de contreseing par les ministres concernés.

Ce texte vise d'abord à permettre une meilleure maîtrise budgétaire du dispositif, par une nouvelle répartition des contributions entre le FIATA et les collectivités intéressées, ainsi que par l'établissement d'une distinction plus claire entre l'éligibilité d'une liaison au fonds et la participation financière du fonds à l'exploitation de la liaison – la première résultant du respect de critères établis, la deuxième découlant des disponibilités budgétaires.

Le projet vise ensuite à améliorer la contribution du FIATA à l'aménagement du territoire, en prolongement des recommandations présentées en 2002 par le groupe de travail présidé par le sénateur Le Grand. Il s'agit de moduler le taux de participation du fonds selon l'enclavement du territoire concerné, celui-ci étant évalué au regard des acheminements alternatifs existants ; de majorer le taux de participation applicable lorsqu'une liaison dessert une plate-forme régionale de correspondance, afin de favoriser le développement des plates-formes régionales de correspondance (hubs) qui jouent un rôle structurant pour le transport aérien ; de réduire le taux de participation du fonds pour la deuxième liaison à partir d'un même aéroport afin de concentrer le plus possible les moyens disponibles du fonds sur les liaisons qui contribuent le plus au désenclavement des régions ; et d'assouplir les critères d'éligibilité (notamment de trafic), afin de permettre la prise en charge de certaines liaisons concernant des territoires particulièrement enclavés.

Votre rapporteure approuve l'orientation de cette réforme, qui devrait permettre de répondre aux demandes de financement de nouvelles liaisons exprimées par les acteurs locaux, dans un contexte de plus grande rigueur budgétaire, avec une meilleure prise en compte des enjeux liés à l'aménagement du territoire, mais attend qu'elle soit accompagnée des moyens nécessaires, et que la concentration des objectifs ne signifie pas une réduction des dotations.

2. Les autres crédits du budget général

(en millions d'Euros)

Construction aéronautique civile	LFI 2004		PLF 2005	
	AP	CP	AP	CP
Soutiens à la recherche				
Recherche amont de l'aéronautique civile	59,000	61,700	59,000	51,000
Subventions de l'ONERA, ETW et BNAé	4,000	4,000	4,000	4,000
Total	63,000	65,700	63,000	55,000
Soutiens au développement (avances remboursables)				
Programme A380	157,100	159,800	163,600	166,200
Equipements	32,000	43,500	32,000	34,500
Moteurs	5,502	13,201	0,000	10,000
Programme F7X	10,770	11,100	0,000	5,410
Total	205,372	227,601	195,600	216,110
Etudes, recherche et matériel pour la sécurité des aéronefs	1,200	1,000	1,200	1,000
Total général	269,572	294,301	259,800	272,110

Source : documents budgétaires

Le projet de budget général relatif aux crédits de la construction aéronautique civile pour 2005 se caractérise d'abord par la baisse du montant des autorisations de programme (-3.6 %), et celle des crédits de paiement (-7.5 %). Cette diminution est due essentiellement à la fin de plusieurs programmes de remboursement d'avances remboursables, dans les domaines des moteurs et des avions d'affaires. Dans un contexte marqué par les plaintes à l'Organisation mondiale du commerce des Etats-Unis et de l'Union européenne contre les systèmes respectifs de soutien aux industries aéronautiques, ce projet de budget ne prévoit pas de soutenir d'autres programmes au moyen de nouvelles avances remboursables, alors que le président directeur général d'Airbus, a annoncé mi-octobre qu'il demanderait à bénéficier d'avances remboursables de l'ordre de 0.7 à 1 MdE pour le développement du programme A 350.

Une part importante de cette dotation (163 millions d'euros en AP, 166 millions d'euros en CP) est destinée au soutien du programme Airbus A 380. Elle bénéficiera à Airbus France, mais aussi aux entreprises Latécoère, Socata et Aircelle, qui construisent une partie de l'avion. Des montants de 32 millions d'euros en AP et 34.5 millions d'euros en CP sont également prévus pour soutenir les équipementiers qui participent aux principaux programmes d'avions ou d'hélicoptères en cours.

Le rapporteur spécial de la commission des finances, M. Charles de Courson propose de réformer le système des avances remboursables, afin de rendre possible un remboursement anticipé des aides, en cas de succès du programme, ce qui serait selon lui avantageux pour les compagnies du fait d'une réduction du taux d'intérêt, et pour l'Etat qui y gagnerait des recettes supplémentaires. Celles-ci pourraient être affectées, pour moitié à la réduction des déficits, pour moitié aux subventions à la recherche aéronautique. Votre rapporteure estime que cette proposition de réforme constitue une piste à explorer, et souhaite connaître la réponse du gouvernement à ce sujet. Mais en tout état de cause, cette éventuelle réforme ne saurait suffire à répondre au manque de crédits de la recherche.

Les crédits de soutien à la recherche diminuent en effet dans une proportion importante. Les crédits qui permettent de financer, sous forme de marchés publics d'études, les travaux de recherche du service de la formation aéronautique et du contrôle technique (SFACT) dans les domaines de la sécurité, sont simplement reconduits, pour un million d'euros en crédits de paiement. Mais les crédits consacrés au soutien de projets de recherche menés par les industriels du secteur et l'office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) diminuent fortement en crédits de paiement, alors que ces travaux visent à préparer l'avenir en favorisant les innovations technologiques, pour renforcer la sécurité et la sûreté des aéronefs, réduire l'impact de leur exploitation sur l'environnement, et améliorer leur efficacité économique.

Cette évolution des crédits se trouve en contradiction flagrante avec les préconisations de la mission parlementaire sur la sécurité dans le transport aérien de voyageurs, dont la proposition 29 recommandait d' « augmenter les efforts consacrés à la recherche dans le domaine aéronautique, notamment pour la construction des aéronefs et pour le développement des équipements embarqués et au sol, en coordination avec le programme communautaire cadre de recherche et de développement, afin de soutenir les industriels dans leurs efforts d'amélioration de la sécurité ».

3. Le budget annexe de l'aviation civile

Des modifications importantes affecteront le périmètre du BAAC à partir du 1^{er} janvier 2006 du fait de l'entrée en vigueur à cette date des dispositions de la LOLF concernant les budgets annexes. Il sera réduit, pour être conforme à l'article 18 de la loi organique⁽¹⁾. En recettes, le BAAC ne pourra plus être alimenté par des taxes, mais uniquement par des redevances.

Dès cette année toutefois, son périmètre est affecté en prévision du changement de statut d'Aéroports de Paris. Le changement de statut d'ADP devait

(1) « Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services. »

intervenir à l'origine au 1^{er} janvier 2005, ce qui semble un calendrier difficile à respecter, puisque le projet de loi, déposé au Sénat le 29 septembre 2004 sera examiné en première lecture à partir du 9 novembre, et que la date de sa transmission à l'Assemblée nationale est encore incertaine.

EXPLOITATION							
CHARGES				PRODUITS			
Intitulé	LFI 2004	PLF 2005	Evolution	Intitulé	LFI 2004	PLF 2005	Evolution
Achats et services	127.3	131.6	3.38	redevance de route	932.8	955.7	2.45
Services extérieurs	0.0	0.0		redevances pour services terminaux en métropole	214.9	210.04	-2.26
Impôts et taxes	5.64	5.94	5.36	redevances pour services terminaux en outre-mer	31.2	27.7	-11.22
Charges de personnel	810	848.26	4.73	Taxe de l'aviation civile	207.7	216.82	4.36
Autres charges de gestion courante	234.5	245.25	4.56	Autres produits	13.7	14.5	6.28
Charges financières	23	20	-13.4	Produits financiers	0.5	0.5	-
Charges exceptionnelles	25.9	10.5	-59.84	Reprises sur provisions	16.9	27.56	62.6
Dotations aux amortissements et provisions	191.5	191.4	-0.05				
Total brut (exploitation)	1417.9	1452.9	2.47	Total brut	1717.9	1452.9	2.47
OPERATIONS EN CAPITAL							
Amortissement financier	91	100.2	10.11	autofinancement	176	179.48	2
Investissements	180	182.97	1.67	Produit brut des emprunts	95	103.69	9.16
Total brut (capital)	271	283.17	4.5	Total brut	271	283.17	4.5
A déduire :				A déduire :			
Dotations aux amortissements	-176	-179.48		autofinancement	-176	-179.48	
TOTAL NET DU BAAC	1512.9	1556.58	2.9		1512.9	1556.58	2.9

Source : documents budgétaires

Les recettes du BAAC augmentent en 2005 de 2.5 %, alors que les dépenses s'accroissent de 2.8 %. Cette situation est en contradiction avec l'objectif affiché de parvenir à un désendettement effectif du BAAC.

La hausse des recettes tient à l'augmentation des redevances de navigation aérienne (+1.2 %), à celle du produit de la TAC (+4.4 %), et au progrès de l'autofinancement (+2 %) ; l'autorisation d'emprunt augmente de 1.5 millions d'euros.

L'augmentation globale du produit des redevances de navigation aérienne recouvre des réalités plus contrastées, puisque le produit de la redevance de route devrait augmenter, tandis que celui des redevances pour services terminaux devrait diminuer en 2005.

La redevance de route, 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'Etat 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 pour tout appareil ayant effectué un vol aux instruments ou un vol mixte (aux instruments et à vue). Son montant dépend de la distance parcourue dans l'espace aérien et de la masse maximale de l'appareil considéré.

Les redevances de navigation aérienne rémunèrent pour leur part les services rendus par l'Etat pour la sécurité aérienne et pour la rapidité des mouvements à l'arrivée et au départ des aéroports.

Les valeurs définitives des taux unitaires de ces redevances seront fixées définitivement fin décembre 2004.

65.58 % du produit de la taxe d'aviation civile seront affectés aux recettes du BAAC (contre 63.44 % du produit total de cette taxe en 2004), ce qui devrait représenter, selon les prévisions de la DGAC, un montant de 216.82 millions d'euros, en hausse de 4.4 % par rapport à 2004. Les taux unitaires de la taxe devraient rester inchangés en 2005, fixés à 4.48 euros par passager embarquant sur un vol intra-communautaire, et à 7.60 euros par passager embarquant sur un vol extra-communautaire. Le gouvernement justifie la reconduction de ces taux par des prévisions de trafic extrêmement prudentes, ce qui pose des problèmes que votre rapporteure développera plus loin. En revanche, l'indication selon laquelle un éventuel surplus, si le produit de la TAC dépassait les prévisions, irait au désendettement du BAAC n'est pas une mauvaise nouvelle.

Le taux de progression de 2.8 % des dépenses du BAAC recouvre une augmentation de 2.5 % pour la section exploitation, et une augmentation de 4.5 % pour la section en capital.

La réévaluation des moyens des services, après deux années de stabilité, est due d'abord à la réintégration de la direction des opérations aériennes d'ADP, en prévision du changement de statut d'ADP. La prise en charge directe des investissements de l'activité navigation aérienne d'ADP (pour 25 millions d'euros) a les mêmes conséquences sur le budget d'équipement, conjuguées avec celles du lancement de la deuxième tranche du projet « European Flight Data Processing » de la navigation aérienne, qui est un nouveau système de traitement des plans de vol réalisé en commun avec le service de navigation aérienne italien (pour 45 millions d'euros).

S'agissant enfin des charges de personnel, le flux net des emplois du BAAC présente pour 2005 un solde positif de 215 emplois, correspondant à deux années (2004 et 2005) de créations d'emplois, conformément aux prévisions de recrutement arrêtées au protocole social signé le 17 mars 2004. Cette évolution prend en compte de manière pluriannuelle les prévisions de recrutement, les futurs départs à la retraite, mais aussi les délais de formation des personnels techniques. Les dépenses de personnel s'élèveront en 2005 à 853.5 millions d'euros, en hausse de 4.73 %.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DU BAAC AU BUDGET 2005 :

	PLF 2004	Mesures 2005	PLF 2005	Evolution
Personnel administratif	1 916	+ 25	1 941	1,3 %
Personnel technique	8 967	+ 181	9 148	2 %
Personnel navigant	211	+ 0	211	0,0 %
Personnel ouvrier	965	+9	974	0,9 %
Total	12 059	215	12 274	1,8 %

Source : secrétariat d'Etat aux transports et à la mer

II.— LE SECTEUR DES TRANSPORTS AÉRIENS POURSUIT UNE RECOMPOSITION FRAGILE

A.— DES PREVISIONS ECONOMIQUES INCERTAINES

1. L'évolution du trafic

Les informations disponibles sur l'exécution des lois de finances pour 2003 et 2004 font état des insuffisances des hypothèses sur lesquelles étaient construits ces budgets. Si toute prévision est par définition incertaine, on aurait pu s'attendre, compte tenu du contexte, à un optimisme plus relatif. Le financement des mesures de sûreté et de sécurité en 2003 a été rendu plus difficile, du fait d'un trafic intérieur inférieur aux prévisions et des impayés des compagnies Aéris et Air Littoral. En exécution 2003, les recettes constatées pour la redevance de route comme pour la RSTCA ont été inférieures à celles initialement prévues en LFI. Le niveau prévisionnel du trafic entre aussi dans les calculs du niveau de la taxe d'aéroport, et dans ceux de la TAC.

Si les hypothèses de trafic ont été trop optimistes en 2003 et 2004, votre rapporteure tient à vous alerter à l'inverse sur les dangers que pourraient présenter des perspectives trop pessimistes pour 2005.

La DGAC prévoit pour la France une hausse du trafic de 4.5 à 5 % pour 2004, mais cette prévision se décompose de manière très contrastée. Le trafic intérieur est en recul de 0.2 %, tandis que le trafic international connaît une forte progression de 6.8 %, dont 5.5 % pour le trafic dans l'Union européenne. Pour 2005 la DGAC attend une hausse du trafic de 3.5 % en moyenne, croissance qui serait due encore une fois au trafic international (+5.8 % dont +6.6 % pour l'UE).

Il s'agit donc d'une hypothèse fort prudente au regard de la reprise du trafic en 2004, peut-être excessivement prudente. En retenant des hypothèses basses de trafic, la DGAC, pour maintenir le produit global des taxes et redevances, est amenée à déterminer des taux élevés, ce qui pèse sur les compagnies aériennes, et indirectement, sur le prix du billet. Les anticipations pessimistes risquent ainsi d'entraîner une spirale de déclin... Aussi votre rapporteure vous suggère de faire supporter l'incertitude des prévisions à l'Etat, et non aux transporteurs. Une solution serait donc de retenir des prévisions de trafic plus optimistes, ce qui autoriserait une baisse des taux ; l'ajustement étant toujours possible l'année suivante, mais aux frais de l'Etat et pas des entreprises du secteur.

Il est d'autant plus nécessaire de ne pas accabler les compagnies que celles-ci après des années difficiles depuis 2001 ont souffert en 2004 de l'évolution des cours du pétrole, alors que le carburant représente le cinquième des coûts d'exploitation des transporteurs aériens, et que son prix peut varier du simple au double sur une année.

2. Des compagnies fragilisées par le contexte pétrolier

Le PLF 2005 est construit sur l'hypothèse d'un baril à 36.5 \$; or celui-ci se situe maintenant entre 50 et 55 \$, et le ministre des finances lui-même a exprimé des craintes quant au caractère durable de cette hausse des cours. Il a ainsi jugé la hausse du prix du baril « d'autant plus préoccupante qu'il n'y a aucune chance que ça s'arrange ». Selon les estimations du secrétaire d'Etat au budget, l'hypothèse d'un baril à 50 dollars tout au long de l'année 2005 impliquerait une croissance inférieure d'environ un point aux prévisions initiales (2.5 %). La Commission européenne a, elle aussi, réduit fin octobre sa prévision de croissance dans la zone euro pour 2005, à 2 % contre 2.3 % au printemps, compte tenu de la hausse du prix du pétrole, mais elle a augmenté sa prévision pour 2004 à 2.1 % (+0.4 point par rapport à la prévision de printemps).

Cette situation de moindre croissance économique a des conséquences générales sur le niveau de consommation, et pourrait avoir des conséquences sur l'évolution du trafic. Mais elle pèse surtout sur les marges des compagnies aériennes, même si celles-ci disposent souvent de contrats de couverture.

En juin, le directeur général de l'IATA estimait que la hausse du kérosène (dont le prix augmente plus vite encore que celui du baril) pourrait augmenter les coûts d'un milliard de dollars... alors que le prix du baril n'était qu'à 42 \$. Fin octobre, l'IATA estimait que les pertes affichées par le transport aérien mondial pourraient se monter en 2004 à six milliards de dollars, alors que les prévisions initiales réalisées en début d'année sur la base d'un prix moyen du baril à trente dollars tablaient sur un bénéfice de trois milliards, après une perte cumulée de plus de trente et un milliards depuis 2001. La hausse des cours du brut a annulé les efforts des compagnies aériennes pour réaliser des économies, qui leur avaient permis de diminuer leurs coûts opérationnels de 13.4 milliards de dollars depuis 2001.

Pour une compagnie comme Air France, l'augmentation du prix du pétrole représente en 2004 un surcoût de 760 millions d'euros, dont 550 hors couverture. La situation est encore plus critique pour les low costs, dont les marges sont plus faibles, et qui souvent n'ont pas les mêmes contrats de couverture que les grandes compagnies traditionnelles : ATA, la dixième compagnie américaine a ainsi déposé son bilan le 26 octobre 2004. Comme l'indiquent les difficultés d'Alitalia ou des majors américaines, la recomposition du secteur va se poursuivre, plus ou moins prononcée selon les compagnies et les régions du monde

B.— UN SECTEUR EN PLEIN BOULEVERSEMENT

1. La course aux alliances : l'exemple Air France/KLM

L'année 2004 aura été marquée par la privatisation de fait d'Air France, intervenue le 6 mai 2004 dans le cadre de la prise de contrôle de la compagnie néerlandaise KLM par Air France. L'Etat détient aujourd'hui 44.07 % du capital.

Alors que la compagnie Air France était inscrite sur la liste des sociétés privatisables depuis 1993, les sociétés Air France et KLM ont conclu le 16 octobre 2003 des accords prévoyant leur rapprochement par le biais d'une offre publique d'échange, en vue de créer le premier groupe de transport aérien européen en termes de chiffre d'affaires. Air France est aujourd'hui la première compagnie européenne pour le nombre de passagers transportés. Elle occupe le troisième rang mondial pour le transport international de passagers, et le quatrième pour le fret.

Le 5 avril 2004, après que ces accords furent approuvés par les autorités européenne et américaine de la concurrence, Air France a lancé une offre publique d'échange sur les actions de la société KLM, qui s'est terminée avec succès. Au 21 mai 2004, la société Air France détenait 96,33 % des actions de KLM. L'augmentation de capital réalisée par Air France le 6 mai 2004 pour rémunérer les titres apportés par les actionnaires de KLM a dilué mécaniquement la part détenue par l'Etat dans son capital, qui était auparavant de 54,4 %, ce qui a entraîné la privatisation de la société.

Le capital d'Air France était ainsi détenu en mai 2004 à hauteur de 44,07 % par l'Etat, 10,42 % par ses salariés, les autres actionnaires détenant 45,51 %, dont 18,4 % pour les anciens actionnaires de KLM.

Le gouvernement a exprimé son intention de réduire sa participation au capital de la société et de choisir le moment opportun et les modalités de cette opération en fonction des conditions des marchés financiers, dans le souci des intérêts patrimoniaux de l'Etat. Votre rapporteure ne peut observer cette perspective qu'avec scepticisme, d'autant que selon le rapport relatif à l'Etat actionnaire, transmis dans le cadre du projet de loi de finances, la valeur des participations d'Air France détenues par l'Etat a diminué, de 1.706 milliards d'euros le 9 septembre 2003 à 1.625 milliards d'euros au 21 septembre 2004.

La loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France, modifiée par la loi n° 2004-734 du 26 juillet 2004, afin de prendre en compte les aménagements techniques rendus nécessaires par la création du groupe Air France-KLM, avait préparé cette privatisation. Les principales mesures de ces deux lois prévoyaient l'instauration d'un dispositif de contrôle de la composition de l'actionnariat visant à prémunir toute compagnie aérienne cotée en bourse, ou détenue majoritairement par une société cotée en bourse, contre le risque d'une perte de ses droits de trafic ou de sa licence d'exploitation. Ces dispositions, applicables à la société Air France, n'ont pas encore eu à être mises en œuvre. Elles abrogent des dispositions législatives du code de l'aviation civile qui n'ont plus lieu d'être depuis que la société est privée : existence d'un contrôle général du ministre chargé de l'aviation civile et d'un contrôle économique et financier, limitations de l'objet social de la compagnie... Plusieurs dispositions importantes sont à noter.

Ces lois organisent la transition d'un régime de statut du personnel d'Air France, de nature réglementaire, au régime de droit commun de la négociation

collective. La direction de la compagnie et les organisations syndicales représentatives des salariés ont deux ans, décomptés à partir du 6 mai 2004, pour négocier la convention ou les accords d'entreprise qui se substitueront à l'issue de ce délai au statut du personnel, figé depuis la date de la privatisation. Ces négociations sont en cours, mais une certaine tension se fait sentir. Les syndicats ont dénoncé début octobre le refus de la direction d'ouvrir des négociations sur certains chapitres du statut des salariés, et l'absence de réelle marge de négociation.

Elles consolident certaines dispositions dérogatoires relatives à la participation des salariés aux conseils d'administration d'Air France et d'Air France-KLM, tenant notamment à la possibilité de représenter les salariés par catégorie de personnel (navigants techniques, navigants commerciaux et personnel au sol). Ces dispositions ont été mises en œuvre lors du renouvellement des représentants des salariés aux conseils d'administration de la compagnie Air France (pour les administrateurs élus par les salariés) et de sa société holding Air France-KLM (s'agissant des administrateurs salariés actionnaires).

Elles prévoient la possibilité d'un échange de salaire contre des actions, ouvert à l'ensemble des catégories du personnel d'Air France, au moment d'une future cession d'actions de la société Air France-KLM par l'Etat.

L'alliance d'Air France avec KLM s'avère profitable pour Air France. Le chiffre d'affaires d'Air France s'élève pour l'exercice 2003/2004 à 12.34 milliards d'euros, en baisse de 2.76 % par rapport à l'exercice précédent. Mais au premier trimestre de l'exercice 2004/2005, le chiffre d'affaires consolidé d'Air France/KLM enregistre une progression de 12.3 %, à 4.46 milliards d'euros. Le groupe prévoit de réaliser des bénéfices sur l'exercice en cours. Les priorités stratégiques du groupe concernent la maîtrise de ses coûts, la mise en place de synergies entre les deux réseaux, et le développement de l'alliance Sky Team.

La conclusion d'alliances avec d'autres transporteurs aériens constitue désormais, pour nombre de compagnies, un enjeu majeur qui conditionne, dans le cadre de la globalisation de l'offre de transport aérien à l'échelle mondiale, la pérennité de son développement. Les alliances autorisent en effet des économies d'échelle en ce qui concerne les coûts d'exploitation et permettent d'augmenter les parts de marché. Elles constituent parfois une solution aux besoins de développement d'une compagnie au départ d'un aéroport saturé ou très contraint par l'environnement.

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 simplement des accords d'assistance technique ou commerciale (l'affrètement relève pour sa part plus de la sous-traitance que d'un partenariat).

Air France a multiplié les alliances depuis qu'elle a signé, avec Delta Air Lines, Aeromexico, et Korean Air, le 22 juin 2000, un accord exclusif afin de créer une « alliance globale » baptisée SkyTeam, concurrente des premières alliances qui dataient de la fin des années 1990 : l'alliance à l'époque constituée par KLM, Northwest et Continental, Star Alliance constituée autour de United Airlines et Lufthansa, et OneWorld constituée autour du tandem American Airlines/British Airways.

Par ailleurs, Air France a conclu des accords avec plus de 40 autres compagnies aériennes. Certains de ces accords, répondant aux attentes du marché sur des lignes spécifiques, sont passés avec des transporteurs qui appartiennent à des alliances concurrentes.

SkyTeam s'est élargie pour accueillir deux nouveaux membres, les compagnies tchèque CSA et italienne Alitalia, afin de créer en Europe un concurrent de grande envergure aux alliances Star Alliance et OneWorld.

SkyTeam a obtenu le 18 janvier 2002 du département des transports américain (DOT) l'approbation de sa demande d'immunité antitrust, qui permet aux membres de l'alliance d'approfondir leurs accords de coopération commerciale : l'approbation du DOT permet notamment à ces compagnies de coopérer très étroitement sur leurs réseaux transatlantiques. Du côté européen, l'alliance est également soumise à l'approbation des autorités de la concurrence communautaire mais a pu cependant être mise en œuvre immédiatement, puisque le droit communautaire ne fait pas de la publication des décisions des autorités de la concurrence un préalable à la mise en œuvre des alliances.

Aux Etats-Unis, avec Delta Airlines, les conditions d'exploitation concernant les vols transatlantiques prévoient un échange de blocs de sièges déterminé à l'avance. En revanche, sur les vols intérieurs américains, seuls les sièges vendus par Air France lui sont facturés par la compagnie alliée ; c'est le système dit de « free-flow ». Dans sa configuration actuelle, l'accord couvre 105 villes américaines au départ de Paris-CDG, en plus des 17 villes desservies en propre par Air France.

Au Mexique, le partenariat avec Aeromexico date de 1992. Les deux compagnies exploitent conjointement la ligne CDG-Mexico et commercialisent des sièges sur les vols effectués au-delà de Mexico et de CDG.

En Europe, le partenariat avec CSA, qui date de 1997, est constitué d'une entreprise commune sur CDG-Prague et Lyon-Prague et plus généralement de partages de codes sur les destinations au-delà de Paris, Lyon et Prague pour les deux compagnies. Selon les informations communiquées à votre rapporteure, les pratiques de partage de code ne concernent que des avions de fabrication occidentale, afin de garantir une certification efficace de sécurité.

En Asie, le partenariat avec Korean Airlines, qui date de 1998, permet des partages de codes pour les vols passagers et cargo entre Paris et Séoul.

En Italie, un ensemble d'accords signé en juillet 2001 avec la compagnie Alitalia prévoit une coopération étroite sur plus de 80 vols quotidiens entre la France et l'Italie sur la base d'un partage de code ; depuis le 1^{er} avril 2002, une entreprise commune (*joint venture*) a été mise en place afin de répartir les recettes et les coûts enregistrés par chacun lors de ces vols en partage de code ; des groupes de travail ont été constitués en matière de ventes, de programmes, de *revenue management*, de maintenance, de cargo, d'achats, d'informatique et de formation du personnel navigant. Enfin, une prise de participation croisée à hauteur de 2 % du capital et une participation réciproque des présidents aux conseils d'administration des deux compagnies sont entrées en vigueur en 2002.

Dans le cadre de l'examen de cette coopération par la Commission européenne au regard des règles de concurrence du traité, et afin de répondre aux exigences de libre concurrence réclamées par la Commission, Air France et Alitalia ont accepté de restituer un certain nombre de créneaux de décollage et d'atterrissage. Les créneaux mis à disposition doivent permettre aux concurrents actuels d'augmenter leur offre ou aux éventuels nouveaux entrants sur le marché de commencer un service. La Commission a annoncé en avril 2004 son feu vert à cet ensemble d'accord, donné pour une période de six ans à compter du 12 novembre 2001, date à laquelle Air France et Alitalia avaient officiellement présenté leur alliance à Bruxelles.

Aujourd'hui, la compagnie Alitalia traverse une grave crise financière : elle a perdu 510 millions d'euros en 2003, après 260 millions en 2002. Si, les participations croisées d'Alitalia et d'Air France à leur capital respectif étant limitées à 2 %, les difficultés financières de la première ne rejaillissent que marginalement sur le bilan de la seconde, les difficultés d'Alitalia, comme par ailleurs les menaces de faillite qui pèsent sur Delta Airlines, ne peuvent rester sans effet indirect sur le dynamisme commercial d'une entreprise dans laquelle l'Etat détient une participation importante.

Enfin, le rapprochement d'Air France et de KLM a débouché sur l'entrée officielle dans SkyTeam des compagnies KLM, Northwest et Continental Airlines, dans un protocole signé à New York le 13 septembre 2004. Ainsi renforcée SkyTeam pourrait représenter au niveau mondial une part de marché de 21 %, contre 22 % pour Star Alliance et 17 % pour Oneworld.

L'alliance des six compagnies a transporté 12 % du trafic mondial en 2003 (contre 18 % pour OneWorld et 25 % pour Star Alliance). Elle compte près de 173 000 salariés pour une flotte de 1200 avions. Par ailleurs, Delta, premier transporteur intérieur aux Etats-Unis, exploite le plus important « hub » de ce pays sur l'aéroport d'Atlanta, tandis que le "hub" d'Air France à Paris-Charles-de-Gaulle est reconnu pour l'excellence de son fonctionnement et pour son potentiel de développement. SkyTeam, au travers d'environ 7 000 vols quotidiens dessert actuellement plus de 500 destinations dans plus de 110 pays.

Air France évalue à 80 millions d'euros environ l'apport de SkyTeam à son résultat annuel, et estime que l'alliance lui apportera environ 150 millions d'euros (100 millions d'euros de chiffre d'affaires supplémentaire et 50 millions d'euros de réduction des coûts) à une échéance de deux ou trois ans.

D'autres négociations d'adhésions sont en cours : avec Aeroflot, à laquelle des accords de principe ont déjà été donnés, en juin 2004, pour une intégration dans SkyTeam en 2005, et en septembre 2004 à l'une des trois grandes compagnies chinoises, China Southern, avec laquelle Air France coopère déjà sur la ligne Paris – Canton depuis janvier 2004.

SkyTeam envisage également de fédérer, autour des membres de plein droit, d'autres partenaires ayant rang d'associés. Sont ainsi notamment évoqués : Royal Air Maroc, Tunisair, Middle East Airlines, Air Mauritius, Air Malta ou Cyprus Airways. La compagnie hongroise Malev et la compagnie africaine Kenya Airways seraient également intéressées pour devenir membres associés de l'alliance Skyteam.

2. La concurrence du TGV sur certaines lignes régionales

Le transport aérien souffre, sur les liaisons domestiques, de la concurrence d'autres moyens de transports, en particulier du rail. Le secteur ferroviaire bénéficiera en effet en 2005 de plus de dix milliards d'euros de dotations publiques, ce qui est loin d'être le cas du transport aérien. S'il est bon de rappeler qu'Air France a bénéficié en son temps d'une recapitalisation par l'Etat, votre rapporteure s'interroge sur les conséquences de cette concurrence telle qu'elle se dessine. L'essentiel est qu'il n'y ait pas de zones vides, ce qui n'est pas le cas actuellement. Un maillage complet du territoire doit faire place aux deux modes de transport.

En 2003, le trafic aérien sur les lignes concurrencées par un TGV avec un temps de parcours ferroviaire de moins de 4 heures était de 8,15 millions de passagers, soit 35 % du trafic aérien intérieur de la métropole. Sur les liaisons intra-communautaires, le trafic aérien concurrencé par Eurostar et Thalys était en 2003 de 3,9 millions de passagers, soit 10,4 % du trafic entre la métropole et l'Union européenne à 15.

La ligne aérienne Paris-Bruxelles a été totalement abandonnée à la fin de 2003, la compagnie belge Brussels SN Airlines ayant décidé de recourir aux services de Thalys entre Paris gare du Nord et Bruxelles Zaventem. Depuis plusieurs années, Air France recourt à Thalys entre Bruxelles Midi et l'aéroport Charles de Gaulle.

Le trafic aérien intérieur en métropole était en 2003 en baisse de 15 % par rapport à son niveau de 2000, et inférieur à son niveau de 1996 ; au total, sa croissance annuelle moyenne entre 1993 et 2003 n'a été que de 1 % (contre 4 % pour le trafic aérien global de la France métropolitaine).

La concurrence de plus en plus forte du TGV en raison de l'extension du réseau, mais aussi de l'amélioration des services ferroviaires (cadencement des fréquences, augmentation des capacités, politique tarifaire...) a joué un rôle considérable dans cette évolution, même si elle n'en est évidemment pas le seul facteur.

Compte tenu des projets existants (TGV Est, TGV Aquitaine, TGV Bretagne, TGV Rhin-Rhône, achèvement des lignes vers Londres, Amsterdam et Cologne notamment), et sur la base du trafic constaté en 2003, on estime que près de la moitié du trafic aérien intérieur et 25 % du trafic intra-communautaire international devraient être concurrencés en 2020 par une desserte ferroviaire à grande vitesse en moins de 4 heures.

Le groupe de travail sur la multimodalité avion-TGV, animé par l'Inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie et le Conseil général des Ponts et Chaussées, a évalué des scénarios de report de trafic à l'horizon de 2020, dans l'hypothèse de la réalisation des infrastructures prévues dans le document du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 et selon l'évolution des prix relatifs entre le train et l'avion.

Les lignes aériennes de Paris, tant intérieures qu'européennes, pourraient perdre encore de 6 à 18 millions de passagers selon que les tarifs aériens évoluent comme ceux du mode ferroviaire ou s'en différencient à la baisse ; le TGV Sud Europe Aquitaine aurait le plus fort impact en termes de report modal. Pour les lignes au départ des régions vers les autres régions françaises ou vers l'Europe, le report modal en 2020 est évalué à 3,2 millions de passagers. Enfin, rappelons que le trafic intermodal entre le TGV et l'avion à la gare TGV de l'aéroport Charles-de-Gaulle a été évalué à 1,5 million de passagers en 2002, tandis que 800 000 passagers utilisent les autres gares parisiennes pour rejoindre cet aéroport. D'ici 2020, ce trafic intermodal à Roissy pourrait tripler, si les extensions du réseau sont réalisées et notamment l'amélioration de l'interconnexion avec le réseau TGV Atlantique au sud de Paris.

Les compagnies traditionnelles souffrent surtout de la concurrence déloyale des low costs. Les transporteurs classiques doivent réduire leurs liaisons sur certains aéroports, ce qui est dommageable pour l'économie des régions concernées : à Grenoble ou Chambéry par exemple les low costs amènent peut-être les touristes britanniques jusqu'aux pistes de ski, mais elles ne garantissent pas aux habitants de la région, et notamment aux entrepreneurs une desserte internationale correcte.

D'autre part, les pratiques commerciales des compagnies à bas coûts commencent à inspirer les politiques de prix et de coûts de certains acteurs du secteur ferroviaire comme Eurotunnel. Votre rapporteure est convaincue qu'une étude approfondie de ces méthodes démontrerait qu'à long terme, cette guerre des prix n'est pas nécessairement bénéfique aux voyageurs.

3. Face aux pratiques des low costs, une régulation s'impose

a) L'essor des low costs

Au cours des dernières années, de nombreuses compagnies à bas coûts ont vu le jour en Europe et en France. Certaines ont connu un essor rapide, à l'image d'*EasyJet* et de *Ryanair*, alors que d'autres ont disparu ou ont été rachetées par les plus robustes. Les compagnies à bas coûts, qui jouent un grand rôle dans la recomposition en cours dans le secteur du transport aérien, subissent elles aussi d'importantes restructurations.

Leur développement en France et en Europe se traduit à la fois par une augmentation du nombre de liaisons exploitées et par une augmentation du nombre de passagers transportés. L'évolution depuis quatre ans est sensible. En 2001, sept compagnies à bas coûts exploitaient un total de 29 liaisons vers la France : *Ryanair*, *EasyJet*, *Buzz*, *Go*, *BasiqAir*⁽¹⁾, *Sterling* et *Virgin Express*. En 2002, cinq autres font leur apparition dans le ciel français, portant à 69 le nombre total de liaisons touchant la France : *bmibaby*, *Germanwings*, *evolavia*, *MyTravellite* et *Goodjet*, cette dernière ayant cessé son activité en janvier 2003. En 2003, on a assisté à de multiples mutations : la disparition de *CiaoFly*, *Goodjet*, *Aeris Express*, l'absorption de *Buzz* par *Ryanair* et de *GO* par *EasyJet*, et par ailleurs l'arrivée sur le marché français de *DBA*, *FlyBe*, *Germania Express*, *Hapag Lloyd Express*, *Jet2.com*, *SkyEurope*, *Snalskjutsen*, *Snowflake* et *Volareweb.com*. Au total, à la fin de l'année 2003, on dénombrait 86 liaisons exploitées par 17 compagnies à bas coûts vers la France.

En 2004, d'autres compagnies à bas coûts sont apparues sur le marché français : *Air Polonia*, *flyglobespan*, *helvetic*, *Norwegian*, *Smart Wings*, *Thomsonfly.com*, *V BIRD*, *Vueling* et *Wizz Air*. Au total, 26 compagnies à bas coûts sont présentes en France ; elles devraient exploiter 139 liaisons d'ici à la fin 2004, dont 32 par *EasyJet* et 24 par *Ryanair*.

Le trafic de passagers des compagnies à bas coûts en France a atteint 5,2 millions passagers en 2002 et 7,9 millions en 2003, soit une augmentation de plus de 50 % (après une augmentation de 86 % entre 2001 et 2002). Le trafic des compagnies à bas coûts pour des liaisons intérieures à la métropole, inexistant en 2001, était de l'ordre de 1,1 million de passagers en 2003 pour environ 300 000 en 2002. Sur le faisceau entre la Métropole et l'Europe⁽²⁾, la part globale des compagnies à bas coûts était de 16 % en 2003 contre 12 % en 2002 et 7 % en 2001. La part des compagnies à bas coûts dans le trafic intérieur à la Métropole était de 5 % en 2003 contre 1 % en 2002.

(1) *BasiqAir* est une marque commerciale exploitée depuis 2000 par *Transavia*, cette dernière étant une filiale à 80 % de *KLM*.

(2) Le trafic pris en compte est celui entre la métropole, d'une part, les 24 pays actuels membres de l'Union Européenne hormis la France, ainsi que l'Islande, la Norvège et la Suisse, d'autre part.

Au cours du premier semestre 2004, les compagnies à bas coûts européennes ont transporté, sur des liaisons touchant la France, 4,8 millions de passagers, un trafic en augmentation de 49 % par rapport à celui du premier semestre de l'année précédente. Les deux principaux transporteurs, *EasyJet* et *Ryanair*, ont assuré respectivement 44 % et 28 % de ce trafic. Suivent *Volareweb.com* avec une part de 7 % puis, avec des parts de l'ordre de 2 ou 3 %, les six compagnies suivantes : *bmibaby*, *Virgin Express*, *BasiqAir*, *Germanwings*, *FlyBE* et *Sterling*.

**PRÉSENCE DES COMPAGNIES À BAS COÛTS
SUR LES PLATES-FORMES NATIONALES :**

Aéroport	Nb de passagers bas coûts 2003	Evolution 2003/2002	Part 2003/ trafic aéroport
Nice	2 540 910	+ 33 %	28 %
Paris CDG	1 438 370	+90 %	3 %
Paris Orly	1 413 938	+ 527 %	6 %
Beauvais	916 867	+ 50 %	95 %
Toulouse	366 706	+ 648 %	7 %
Marseille	261 302	+ 65 %	5 %
Carcassonne	250 666	+ 34 %	99 %
Perpignan	209 547	+ 1 %	45 %
Montpellier	188 494	+ 12 %	12 %
Biarritz	132 975	+ 16 %	17 %

Source : DGAC/DTA/SDEEP

L'essor des compagnies à bas coûts a d'abord largement profité aux régions françaises ; leur présence sur les deux grands aéroports parisiens s'est développée plus récemment, en particulier depuis 2003. Au total, en 2003 et 2004, une trentaine d'aéroports sont desservis par des transporteurs à bas coûts, avec Nice à leur tête, qui accueillait à mi-2004 seize compagnies à bas coûts desservant un total de 40 destinations.

De nombreux facteurs restent favorables au développement de l'activité de ces compagnies à bas coûts. La demande potentielle de transport aérien est importante, notamment pour les déplacements personnels, et, dans un contexte assez difficile économiquement, l'activité de tout transporteur qui propose de la satisfaire à un prix compétitif et dans des conditions économiquement viables ne peut que progresser. Pour autant, à moyen terme, le rythme de progression de la part de marché que s'octroient en France ces compagnies pourrait se ralentir.

S'agissant des prix, axe principal de la stratégie de ces compagnies pour s'accaparer des parts de marché, certaines limites pourraient être atteintes. L'augmentation de certains coûts est en effet inéluctable : renouvellement des flottes, coûts en personnel, frais de fonctionnement ; cette évolution conjuguée à celle de l'obligation de dégager des profits pour les actionnaires laisse supposer

que l'efficacité du tarif, utilisé en tant qu'outil de pénétration du marché, tendra à s'éteindre à moyen terme. L'envolée des prix du kérosène, si elle devait se poursuivre, serait de nature à ralentir la progression de ces compagnies.

Il est ainsi possible de retenir une croissance du trafic de l'ordre de 11 % l'an sur la période 2004-2008 pour atteindre 14,5 millions de passagers en 2008. Cette perspective correspond à une augmentation de plus de 50 % de l'activité par rapport à 2004 (9,5 millions de passagers estimés) et à une croissance de quelque 1,3 million de passagers supplémentaires par an, plus faible que celle observée chaque année depuis 2001 (2002/2001 : +2,7 millions, 2003/2002 : +2,1 millions, estimation 2004/2004 : +2,0 millions).

**ÉVOLUTION DU TRAFIC DES COMPAGNIES À BAS-COÛTS :
HISTORIQUE 2001-2004 ET PRÉVISIONS 2004-2008**

Millions de passagers	2001	2002	2003	2004 (est.)	2008
Trafic total métropole	95,6	96,3	95,6	100,3	112
Trafic des compagnies à bas-coûts	2,7	5,4	7,5	9,5	14,5
Part de trafic	2,8 %	5,6 %	7,8 %	9,5 %	13,0 %

Source : DGAC

b) Les low costs sont à l'origine d'une concurrence dommageable entre les aéroports, qui tend à déstructurer l'ensemble du secteur

Il est donc à prévoir qu'une partie des low costs connaisse des difficultés importantes, voire que certaines disparaissent, après avoir contribué à déstabiliser l'ensemble du secteur. Cette situation a des répercussions sur les aéroports et les collectivités locales, à travers les aides que les compagnies réclament avant de retenir tel ou tel aéroport. On peut parler ici de concurrence dommageable.

Dans le cas de l'ouverture de services aériens au départ d'aéroports secondaires, certains des transporteurs à bas coûts présents sur le marché français subordonnent en effet l'ouverture ou le maintien de dessertes aériennes à l'octroi d'avantages accordés par les gestionnaires d'aéroport et les collectivités publiques.

Dans deux cas précis (Pau et Strasbourg), les contrats signés entre les CCI concernées et *Ryanair* ont conduit à des recours contentieux de compagnies concurrentes auprès des juridictions administratives. Le contentieux de Strasbourg initié par la compagnie *Britair*, filiale d'*Air France* s'est traduit par le jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 24 juillet 2003, ainsi que par l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy, en date du 18 décembre 2003, qui ont conduit à l'annulation de la délibération de la Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas Rhin (CCISBR) et à la résiliation des deux conventions passées avec la compagnie *Ryanair*.

En effet, la Cour a estimé en l'espèce que les actions de promotion publicitaire profitaient essentiellement au transporteur sans que celui-ci n'ait à

supporter la moindre conséquence au cas où il n'atteindrait pas son engagement de trafic. En conséquence, les juridictions administratives ont considéré que l'engagement de la CCISBR constituait une aide financière au profit de *Ryanair* et que cette aide financière, dont la majeure partie relevait des collectivités territoriales, était assimilable à une aide d'Etat, au sens de l'article 87 du traité instituant la Communauté européenne. Cette aide aurait dû de ce fait être notifiée préalablement à la Commission européenne, conformément aux dispositions de l'article 88 du traité.

Par ailleurs, le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer a confié le 9 juillet 2003 à l'Inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie (IGACEM) la mission d'apprécier la pratique des compagnies à bas coûts sur les aéroports français et leur compatibilité avec le droit communautaire et de la concurrence. Il ressort notamment de ce rapport les constats suivants sur les pratiques de la compagnie *Ryanair*, seule compagnie à bas coûts concernée à si grande échelle par des aides financières des CCI et collectivités locales.

Les clauses contractuelles ont évolué au cours du temps et seule la dernière génération de contrats signés par *Ryanair* en 2003 prévoit de manière systématique des aides à la promotion et au marketing. Les pratiques constatées sur les aéroports depuis 1996 sont variées, comme en témoigne la diversité des clauses contractuelles concernant les prestations suivantes apportées par les chambres de commerce et d'industrie, gestionnaires des aéroports, ainsi que les aides financières apportées par celles-ci ou les collectivités locales intéressées.

Selon les informations disponibles, la durée des contrats serait en général de cinq ans, susceptible d'être renouvelée deux fois. L'assistance en escale peut, selon les cas, être fournie gratuitement par le personnel de l'aéroport ou plus généralement donner lieu à un plafonnement du montant versé par *Ryanair*, montant inférieur au coût supposé des prestations dont la compagnie a bénéficié. Dans la majorité des cas, et de façon systématique pour les contrats les plus récents, les redevances réglementées sont facturées et payées normalement par *Ryanair*. Toutefois, dans un nombre limité de cas, les redevances réglementées et l'assistance en escale ont fait l'objet d'un forfait inférieur au montant résultant de l'application des tarifs publics et du coût présumé de l'assistance en escale. La terminologie « aide à la promotion », « aide au démarrage des liaisons », « aide au marketing » est utilisée de manière indifférenciée dans les contrats les plus récents. Cette approche diffère de celle constatée dans des contrats antérieurs, dans la mesure où des actions de promotion touristique faisaient l'objet de contrats spécifiques passés entre les collectivités locales concernées et des organismes distincts de la compagnie assurant la liaison (*Buzz*). De plus, les contrats les plus récents ne permettent pas d'identifier clairement si les contreparties financières constituent une aide à la promotion ou au démarrage d'une liaison, ou celle relative à une région (tourisme) ou la rémunération de prestations de services de promotion touristique réalisées par *Ryanair*, ou les trois à la fois.

Dans l'attente des lignes directrices relatives aux modalités d'octroi des aides apportées par les aéroports aux compagnies aériennes, qui devraient être publiées prochainement par la Commission européenne, les pratiques et donc la légalité des contrats conclus sur les aéroports français doivent être appréciées sur la base de la décision de la Commission, du 30 avril 2004, concernant les aides apportées par l'aéroport de Charleroi à la compagnie *Ryanair*.

Selon la Commission, les mesures prises en faveur de *Ryanair* par la région wallonne et Brussels South Charleroi Airport (BSCA), entité gestionnaire de l'aéroport, sont constitutives d'aides d'Etat dans la mesure où le principe de l'investisseur privé en économie de marché n'a pas été respecté. La Commission a en effet conclu qu'aucun opérateur privé, placé dans les mêmes conditions, n'aurait concédé des avantages identiques, compte tenu des perspectives incertaines de rentabilité sur la période de référence de 15 ans. Cependant, en dépit de leur qualification d'aides d'Etat, les avantages consentis par l'aéroport de Charleroi font l'objet d'un traitement différencié qui se traduit soit par la confirmation de leur compatibilité avec le marché commun soit par une invalidation.

Dans le cadre de la politique des transports, une partie des aides est considérée comme compatible avec le marché commun et serait conservée par ce transporteur. Il s'agit notamment de la contribution de BSCA au financement d'une société de promotion et de publicité conjointe avec *Ryanair*. A celle-ci, pourraient s'ajouter des incitations financières ponctuelles considérées comme aides au démarrage de nouvelles liaisons aériennes, sous réserve du respect des conditions suivantes. Elles doivent être incitatives, limitées dans le temps, proportionnées, être assorties d'un mécanisme de sanction (remboursement des aides versées) en cas de non-respect des engagements du transporteur ; elles doivent également avoir une intensité maximale correspondant à 50 % des coûts de démarrage, étant entendu que les coûts opérationnels réguliers (amortissement ou location des avions exploités, salaires des équipages, etc.) ne sont pas éligibles, et être transparentes ce qui présuppose leur notification auprès de la Commission ; à cet effet, la Commission dans sa décision Charleroi rappelle que l'octroi d'aides par un aéroport doit être rendu public. Enfin, elles ne sont pas cumulables avec des compensations de service public.

En raison de leur incompatibilité avec le marché commun, d'autres aides octroyées par BSCA à *Ryanair* sont invalidées et doivent être rétrocédées par *Ryanair*. Le montant de ces aides est évalué à 4 millions d'euros sur un total de 15 millions d'euros perçus par le transporteur. Il s'agit en l'espèce des rabais accordés sur les charges aéroportuaires, ceux-ci n'étant envisageables que dans un cadre non discriminatoire et à condition d'être limités dans le temps ; des rabais sur les redevances d'assistance en escale dont les pertes éventuelles, qui en résulteraient, seraient compensées par des recettes liées aux missions d'autorité aéroportuaire ou de services d'intérêt économique général de l'aéroport, et des incitations ponctuelles versées à l'ouverture de lignes de manière forfaitaire et indépendamment de tout objectif.

En raison de l'importance de cette décision dans laquelle la Commission indique « qu'elle accepte pour la première fois dans le transport aérien, ce principe d'aide au démarrage tout en assurant le respect des règles habituelles des aides d'Etat », les critères précités devront nécessairement être vérifiés dans le cadre des contrats passés entre les gestionnaires d'aéroports et/ou collectivités publiques et les compagnies à bas coûts.

Toutefois la décision de la Commission ne constitue pas les lignes directrices relatives aux possibilités d'aide au lancement de liaisons aériennes. Annoncées initialement pour mai 2004, elles sont maintenant attendues pour la fin de l'année.

Dans l'immédiat, la compagnie Ryanair a annoncé, le 28 octobre 2004, qu'elle rembourserait quatre millions d'euros d'aides publiques, dans l'attente du résultat de la procédure d'appel qu'elle a engagée devant la Cour de justice de la Communauté européenne.

Une autre plainte sera sans doute bientôt déposée contre Ryanair par le transporteur Iberia, qui soupçonne la compagnie irlandaise de recevoir des aides illégales en Espagne. Son directeur général exécutif a déclaré rassembler des informations sur les aides perçues auprès des régions autonomes pour opérer dans leurs aéroports. Il a évoqué « le cas très clair de Santander », où une subvention annuelle de 1,2 million d'euros offerte pendant trois ans par le gouvernement régional, ne serait pas étrangère à l'établissement de Ryanair en septembre dernier.

Votre rapporteure tient à insister sur les effets perturbateurs des compagnies à bas coûts et sur leurs répercussions néfastes pour l'ensemble du secteur ; souvent, ces compagnies bénéficient de subventions publiques, et proposent de ce fait des tarifs particulièrement bas ; les compagnies traditionnelles ne peuvent faire face à cette concurrence, et abandonnent certains aéroports, ou réduisent leurs liaisons ; et quand les low costs quittent sans préavis les aéroports concernés, la desserte devient critique, et des emplois disparaissent. A Strasbourg, la compagnie Ryanair a choisi de suspendre sa liaison Strasbourg-Londres dès l'annonce du jugement du tribunal administratif dénonçant son accord commercial avec l'aéroport. A Clermont-Ferrand, c'est par un simple fax que Ryanair a annoncé la fermeture le 14 janvier 2004, de sa ligne avec Londres inaugurée le 4 mai 2003. Après avoir bénéficié d'une aide de 725 000 euros versée par le conseil régional, la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand, la chambre de commerce et d'industrie, et le conseil général du Puy-de-Dôme –au titre d'une promotion touristique-, la compagnie a évoqué un taux de remplissage insuffisant. A Bergerac, la chambre de commerce et d'industrie a dû lancer une souscription publique, afin de financer les travaux d'agrandissement de l'aéroport, et les « aides marketing » exigées par Ryanair ; l'une des quatre destinations desservies à partir de Bergerac vient d'être supprimée par la compagnie Flybe. A Bordeaux, le directeur du développement de l'aéroport avait estimé que les compagnies à bas coûts exigeaient de 300 000 à un million d'euros par an pour « participation aux dépenses marketing », sans compter les réductions de taxes

aéroportuaires. Si les grands aéroports peuvent résister à de telles exigences, les petits n'en ont pas les moyens.

Les clients des compagnies à bas coûts, satisfaits du faible prix du billet, ne se rendent pas toujours compte que celui-ci est financé pour une bonne part grâce à l'argent de leurs impôts, ni que les exigences toujours plus fortes des low costs risquent à terme, outre d'aboutir à la désorganisation économique de régions entières, d'avoir de dangereuses conséquences sur la sécurité des vols.

c) Le modèle économique des compagnies à bas coûts

Le modèle économique des compagnies à bas coûts repose en effet sur une minimisation des coûts d'exploitation et de gestion, de façon à proposer des tarifs bas, jusqu'à deux ou trois fois plus faibles que ceux des concurrents sur une même liaison ⁽¹⁾. Les stratégies des compagnies à bas coûts européennes s'inspirent de celle de la compagnie américaine *Southwest*, créée aux Etats-Unis en 1971, tant en ce qui concerne leur mode d'exploitation que le service qu'elles proposent aux passagers : homogénéité de la flotte pour réduire les coûts de maintenance et de formation des pilotes et des mécaniciens, et permettre aux équipages d'être « interchangeables », densification des cabines, meilleure rotation des avions, exploitation limitée aux réseaux court et moyen courriers, liaisons point à point uniquement pour ne pas avoir à traiter de passagers en correspondance, ni leurs bagages, utilisation préférentielle d'aéroports secondaires, simplification des procédures d'embarquement, maîtrise des coûts salariaux, service réduit à bord, commercialisation directe, via Internet et des centres d'appel payants, utilisation exclusive ou préférentielle du billet électronique, simplification tarifaire, conditions strictes et pénalisantes pour les modifications et annulations des billets, restrictions relatives à l'emport de bagages, absence d'un programme de fidélisation.

Les compagnies à bas coûts adoptent tout ou partie de ces pratiques mais elles ne suivent pas toutes le même modèle économique. On distingue ainsi deux principaux modèles économiques, développés respectivement par les compagnies *Ryanair* et *EasyJet*. La première, à l'instar de *Southwest* aux Etats-Unis, choisit de ne desservir que des aéroports secondaires afin de diminuer les charges aéroportuaires et de réduire les temps d'escale ; les compagnies qui suivent ce modèle peuvent ainsi proposer des tarifs particulièrement bas. Mais l'utilisation d'aéroports secondaires n'est pas systématique : certaines compagnies à bas coûts, à l'instar d'*EasyJet* en Europe ou de *JetBlue* aux Etats-Unis, utilisent des aéroports principaux, généralement plus proches des centres économiques des villes desservies, tels Paris-CDG, Paris-Orly, Londres-Gatwick, Amsterdam-Schiphol, ou New-York-JFK. Les compagnies adoptant ce deuxième modèle économique

(1) Selon une étude d'Arthur D. Little d'octobre 2002, les tarifs aériens des transporteurs à bas coûts en Europe seraient inférieurs de 20 à 50 % aux tarifs pratiqués par les opérateurs classiques. Aux Etats-Unis, selon des données du DOT, les réductions tarifaires pratiquées atteindraient 50 %.

cherchent à attirer une plus grande partie de passagers voyageant pour affaires ⁽¹⁾ et appliquent des tarifs légèrement supérieurs à ceux des compagnies du premier groupe.

La décision de la Commission européenne sur Charleroi concerne les relations contractuelles entre les compagnies aériennes et les aéroports secondaires : on peut donc penser qu'elle n'a aucune incidence sur la structure de coûts des compagnies qui suivent le modèle développé par *EasyJet*. Elle ne compromet pas non plus le développement des compagnies à bas coûts du premier groupe, puisque celui-ci reposant sur une minimisation de l'ensemble des coûts d'exploitation, et pas uniquement ceux relatifs aux charges aéroportuaires ; même si ces charges ou d'autres sources de coûts augmentent, on peut penser que le niveau des tarifs pratiqués restera largement attractif. De plus, l'existence d'un lien aérien direct régulier entre les régions françaises et certaines des régions européennes à très forte densité de population, comme la région londonienne, constitue en soi un avantage décisif pour le maintien de telles dessertes.

Pour autant, ces compagnies ont leurs points faibles. Elles sont ainsi plus sensibles à l'évolution des coûts de certains facteurs de production. La plupart sont dépourvues de couverture pour leurs achats de carburant et subissent de plein fouet la hausse des prix du pétrole. Déjà, de nombreuses compagnies à bas coûts ont disparu ou ont été rachetées par les plus robustes.

De plus, les compagnies à bas coûts doivent maintenant faire face à une concurrence accrue. L'élargissement de l'Union européenne, le 1^{er} mai 2004, et l'entrée notamment de la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovénie et la Slovaquie facilitent en effet le développement de ce type de compagnies, que ce soit par l'ouverture de nouveaux marchés pour les compagnies existantes, ou par les opportunités de création de nouvelles compagnies qu'offre, dans ces pays, la relative faiblesse des coûts sociaux. On assiste ainsi à l'apparition sur le marché est européen de compagnies à bas coûts des pays de l'ouest, comme *EasyJet* ou *Volareweb.com* ; à l'extension du réseau de la compagnie slovaque *SkyEurope* créée en février 2002, qui concurrence très fortement Air France et Austrian Airlines sur la liaison Paris-Vienne ; et à des créations de compagnies à bas coûts à l'Est comme *Air Polonia* (mi 2003) et *Wizz Air* (mai 2004), basées respectivement en Pologne et en Hongrie.

Enfin, les compagnies aériennes traditionnelles sont capables de réagir rapidement à la venue sur le marché de transporteurs à bas coûts, en pratiquant sur les lignes concurrencées, pour garder leur clientèle, des tarifs très bas dans le cadre de leur politique de gestion des recettes aériennes : les « low fare ».

(1) D'après une enquête réalisée en 2001 auprès d'environ 172 000 passagers au départ du Royaume-Uni, 16 % de la clientèle de Ryanair se déplaçait pour motif professionnel, contre 35 % pour celle d'easyJet.

d) Les menaces de dumping social

Si, d'après une étude de l'European Cockpit Association (ECA)⁽¹⁾, le moindre coût du poste personnel navigant ne représente que trois points des économies qui permettent à ces compagnies d'obtenir un prix de revient par passager inférieur de 57 % à celui des autres transporteurs, le lancement récent d'une offensive syndicale contre la direction de Ryanair attire à nouveau l'attention sur les pratiques sociales des compagnies à bas coût. Début septembre 2004, la Fédération suédoise des employés du secteur privé a appelé les pilotes, stewards et hôtesses de Ryanair à manifester dans quatre aéroports du pays, pour dénoncer leurs conditions de travail, et le refus de la direction de reconnaître des syndicats. D'après cette Fédération, Ryanair contourne la législation suédoise du travail qui oblige la reconnaissance syndicale en employant son personnel suédois à partir de ses bureaux irlandais. La Fédération internationale des ouvriers du transport a lancé le 1^{er} septembre une campagne de protestation sur le site internet <http://www.ryan-be-fair.org>, qui connaît déjà un grand succès, pour donner au personnel de Ryanair un moyen d'expression. Ceux-ci dénoncent des conditions de travail particulièrement anormales : le syndicat affirme que la compagnie fait travailler ses salariés jusqu'à soixante-quatre heures par semaine (le maximum en Suède est normalement de 38.5 heures hebdomadaires), ne leur accorde que 20 jours de congé par an au lieu de 25, pour une rémunération bien inférieure à celle offerte par les compagnies concurrentes. Les employés doivent en outre payer eux-mêmes leurs visites médicales, leur formation, leurs uniformes, et leurs cartes d'identification. Ces actions semblent produire des effets, puisqu'une association (mais pas encore un syndicat) des pilotes de Ryanair a été créée il y a quelques jours, pour réunir des pilotes de plusieurs pays, dont la France. D'autres compagnies européennes à bas coût ont en revanche signé des conventions collectives avec les syndicats. Selon une étude⁽²⁾ de la Fédération internationale du transport (IFT), les traitements des personnels des low costs sont nettement inférieurs à la moyenne des autres transporteurs, et la part variable de leurs salaires y est beaucoup plus importante.

(1) *Low Cost Carriers in the European Aviation Single Market*, ECA Industrial Subgroup, septembre 2002, disponible sur <http://www.eca-cockpit.com>.

(2) *IFT Survey : The industrial Landscape of Low Cost Carriers*, octobre 2002.

III.— DE NOUVELLES PERSPECTIVES POUR L'ACTIVITE AEROPORTUAIRE

A.— UNE DECENTRALISATION PROGRESSIVE

1. Bilan

Le processus de décentralisation dans le secteur aéroportuaire a été engagé par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse qui a prévu, dans son article 15, le transfert des aérodromes d' Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari à la collectivité territoriale de Corse. Celle-ci est désormais compétente pour créer, aménager, entretenir, et gérer ces aérodromes, et pour en étendre le périmètre. Les biens attachés à ces plates-formes lui ont en outre été transférés en pleine propriété.

Ce processus sera poursuivi à compter de 2005 sur l'ensemble du territoire métropolitain, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Conformément aux termes de l'article 28 de cette loi, les aéroports à vocation régionale ou locale qui appartiennent à l'Etat devront être décentralisés sur la base des principes suivants : leur transfert devra être opéré au plus tard le 1^{er} janvier 2007. Les collectivités locales devront déclarer leurs intentions. Dans le cas où, au 1^{er} juillet 2006, un aéroport n'aurait pas trouvé preneur, le préfet devra désigner un bénéficiaire. Des transferts pourront être prononcés avant cette échéance et éventuellement revêtir un caractère expérimental ; les transferts conventionnels d'aérodromes opérés avant la promulgation de la loi par voie de mutations domaniales au profit de collectivités locales ne seront pas remis en cause ; sauf si elles s'y opposent, les collectivités concernées bénéficieront automatiquement d'un transfert définitif des aéroports qu'elles ont d'ores et déjà pris en charge ; sous réserve d'une éventuelle période d'expérimentation, tout transfert de compétence emportera transfert, à titre gratuit et en pleine propriété, des terrains et des biens appartenant à l'Etat nécessaires à l'exploitation de l'aéroport concerné, à l'exception des emprises et des installations réservées aux besoins de la défense nationale, de la sécurité civile, de la sécurité de la circulation aérienne et de la météorologie ; l'Etat continuera à assurer les fournitures des services de navigation aérienne et devra rester le garant de la sécurité ainsi que de la sûreté, et les tâches effectuées dans ces domaines par les exploitants des aéroports devront demeurer sous son autorité et son contrôle.

Cette loi a par ailleurs abrogé l'article 105 de la loi 2002-276 du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité qui ouvrait une expérimentation de transfert des compétences de l'Etat en matière d'aménagement et d'exploitation de plates-formes aéroportuaires au bénéfice de collectivités territoriales volontaires. Six collectivités avaient fait connaître leur intérêt pour une telle démarche, mais fin 2003, aucune expérimentation n'avait en réalité eu lieu.

2. Les projets

Votre rapporteure souhaite faire quelques remarques, dans le cadre de cet avis budgétaire, à propos du projet de loi ADP, outre ses conséquences sur le périmètre du BAAC, déjà mentionnées.

Le projet de loi sur les aéroports a été déposé au Sénat le 29 septembre 2004, et il y sera examiné en première lecture le 9 novembre. Votre rapporteure tient d'ores et déjà à souligner l'imprécision de ce texte qui, en l'état actuel, laisse carte blanche au gouvernement, puisque le statut d'ADP et son cahier des charges doivent être définis par décret en Conseil d'Etat. Le projet comprend trois volets.

Le premier doit permettre la transformation en société anonyme d'Aéroports de Paris, actuellement un établissement public, et prévoit notamment la mise en place d'un régime de domanialité privée, à l'exception des parcelles nécessaires à l'exercice par l'Etat de ses missions de service public. Le gouvernement envisage, une fois le processus de changement de statut achevé, d'ouvrir le capital d'ADP pour permettre à l'entreprise de poursuivre son développement et de financer un important programme d'investissements.

Le deuxième volet concerne les aéroports régionaux majeurs de métropole et d'outre-mer, dont les douze principaux génèrent actuellement un chiffre d'affaires total de plus de 500 millions d'euros, pour un trafic total de 38 millions de passagers en 2003. Ces aéroports sont aujourd'hui exploités par les chambres de commerce et d'industrie territorialement compétentes, dans le cadre de contrats de concessions fondés sur des cahiers des charges types. Le projet de loi prévoit de transférer l'exploitation, en cours de concession, à des sociétés spécialement créées, à capital détenu par l'Etat, la CCI et le cas échéant des collectivités territoriales intéressées.

Le dernier volet réforme le système des redevances aéroportuaires.

Votre rapporteure émet un avis fortement négatif sur ce projet, et tient à exprimer son inquiétude, notamment en ce qui concerne le déclassement du domaine public aéroportuaire. Les garanties mises en avant par le gouvernement quant au maintien à long terme de la participation de l'Etat, au maintien du statut du personnel, et à l'intégrité d'ADP ne lui paraissent pas convaincantes. Elle s'interroge également sur les modalités de recapitalisation d'ADP, dont l'endettement est actuellement élevé : une recapitalisation de 500 millions à un milliard d'euros est souvent évoquée. De plus, la nécessité de financer les investissements et de désendetter ADP entraîne une hausse des redevances, qui pèse sur les transporteurs.

B.— LA PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DES EXIGENCES DE SURETE

1. Le risque d'un transfert des missions de sûreté aux gestionnaires d'aéroports

Votre rapporteure souhaite relayer ici les craintes des gestionnaires d'aéroport qu'elle a entendues lors des auditions préparatoires à l'examen de ce budget, devant des projets d'ordonnances, qui pourraient transférer aux gestionnaires d'aéroport la responsabilité de la mission de sûreté, qu'ils ne font actuellement que mettre en œuvre. L'article 29 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoit en effet que « dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnance, les mesures nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du livre II du code de l'aviation civile pour ce qui concerne la sûreté des vols et la sécurité de l'exploitation des aérodromes. Cette ordonnance devra être prise dans un délai d'un an suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance ».

Ces projets, s'ils se confirmaient, poseraient une question de principe extrêmement grave, celui du caractère régalien de ces missions qu'il revient à l'Etat d'assumer, et constitueraient un problème financier lourd, car ils auraient de graves conséquences en matière d'assurance sûreté pour les gestionnaires d'aéroports.

2. Une prise en compte insuffisante des conclusions de la mission

a) Quelques progrès dans les mesures de sûreté

Si votre rapporteure se réjouit d'un certain nombre d'annonces faites récemment par le gouvernement, qui vont dans le sens d'une amélioration de la sûreté et de la sécurité, elle regrette cependant l'insuffisante prise en compte, pour l'instant, des propositions de la mission parlementaire d'information sur la sécurité du transport aérien de voyageurs, qui a publié son rapport début juillet 2004.

Le comité national pour la sécurité, la qualité et la transparence dans les transports touristiques (CNTT) a été installé par le ministre de l'équipement le 20 octobre 2004. Il devra sélectionner avant la fin de l'année l'entreprise qui « définira un référentiel de certification sur un cahier des charges défini ». Afin de ne pas multiplier les procédures, le volet sécurité du label sera considéré comme acquis pour les Etats de l'Union européenne et les Etats ayant des accords bilatéraux portant sur la sécurité des avions avec la France.

Plusieurs évolutions en matière de sûreté et de sécurité sont à noter dans le cadre communautaire.

La Commission européenne a adopté en juillet 2004, et transmis au Conseil et au Parlement européens, un projet de directive relative aux licences de contrôleur aérien, pour permettre la reconnaissance mutuelle des qualifications entre Etats, encourager la mobilité des personnels, et favoriser des transferts d'activités entre prestataires de services de navigation aérienne, mais surtout harmoniser le niveau de sécurité, en prolongeant les exigences déjà adoptées au sein d'Eurocontrol.

Les quatre règlements (n° 549 à n° 552/2004/CE) concernant le contrôle aérien en Europe ont été publiés le 31 mars dernier et sont entrés en vigueur le 20 avril 2004. La Commission européenne avait soumis fin 2001 au Conseil et au Parlement européens quatre propositions de règlements : un règlement cadre, un règlement sur les prestataires de services de navigation aérienne, un règlement sur l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien et un règlement sur l'interopérabilité des systèmes. Ces projets ont fait l'objet d'un accord politique du Conseil européen au mois de décembre 2002, puis d'une position commune au mois de mars 2003. Après l'adoption en deuxième lecture de diverses propositions d'amendements par Parlement européen, une procédure de conciliation a eu lieu au deuxième semestre 2003.

La situation est moins avancée sur le texte dénommé EU-OPS, (règles opérationnelles des compagnies aériennes) et sur le projet de directive relative aux compétences du personnel de cabine. Malgré une tentative de la présidence italienne de faire avancer le dossier fin 2002, il n'a pas été possible d'obtenir une position commune du Conseil. Début 2004, la Commission a fait une nouvelle proposition fusionnant les deux textes en transférant les dispositions du projet de directive dans le projet de règlement EU-OPS. Ce texte bute toujours sur deux aspects : les modalités de reconnaissance des compétences du personnel de cabine, et les règles relatives au temps de travail des équipages.

En parallèle, l'agence européenne pour la sécurité aérienne (AESA) a inscrit dans son programme réglementaire de 2004, un avis à la Commission relatif aux exigences essentielles en matière de licences et de formation des membres d'équipages par la modification du règlement (CE) n° 1592/2002.

Ce même règlement (CE) 1592/2002, fondateur de l'AESA, imposait le début du transfert des compétences de l'agence au 28 septembre 2003. En conséquence, deux règlements d'application ont été adoptés et publiés rapidement par la Commission européenne : il s'agit du règlement (CE) n° 2042/2003 de la Commission du 20 novembre 2003 relatif au maintien de la navigabilité des aéronefs et des produits, pièces et équipements aéronautiques, et relatif à l'agrément des organismes et des personnels participant à ces tâches (création notamment d'une licence de personnel de certification en maintenance aéronautique) et du règlement (CE) n° 1702/2003 sur les modalités de certification des produits aéronautiques.

Malgré ces progrès, l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays, issus majoritairement de l'Europe de l'est, a pu faire craindre un processus de « dumping », aussi bien dans le domaine social que dans le celui de la sécurité. Des mesures ont donc été prises pour prévenir l'émergence de telles évolutions, mais l'harmonisation des charges sociales en Europe est encore peu avancée. Concernant les conditions de travail des personnels navigants, l'Union européenne a déjà pris des dispositions en adoptant la directive n° 2000/79 du 27 novembre 2000 sur la mise en œuvre de l'accord européen relatif à l'aménagement du temps de travail du personnel mobile dans l'aviation civile, conclu par l'ensemble des associations patronales des compagnies européennes et les syndicats de personnels navigants. Cette directive fixe pour l'ensemble de l'Europe communautaire une limitation du temps de travail à 2 000 heures par an et limite le temps de vol à 900 heures annuelles. Elle fait partie de l'acquis social communautaire et vient d'être transposée en droit français.

Enfin, dans le cadre de l'harmonisation européenne des règles techniques applicables aux transporteurs aériens, une proposition de règlement relatif aux temps de vol, de service et de repos du personnel navigant, est en discussion ; ce règlement viendra s'ajouter aux dispositions de la directive n° 2000/79. Ce texte ne va pas sans soulever de difficultés – ce projet, soumis au dernier Conseil des ministres des transports du 10 juin, a été renvoyé pour examen complémentaire –, mais l'AESA devra consolider les travaux déjà engagés, si aucun accord ne peut être rapidement trouvé.

La Commission a également adopté le 28 janvier 2004 une directive portant sur le partage des informations de sécurité et de contrôles techniques des avions des pays tiers, dont le gouvernement français a annoncé qu'il anticiperait l'entrée en vigueur, et qui renforce la démarche du programme SAFA.

Au niveau mondial enfin, l'OACI a décidé, lors de sa 35^{ème} session, de mettre à disposition des Etats les résultats complets et détaillés de ses audits de sécurité, alors que seuls des rapports sommaires étaient jusque-là disponibles. De plus, si un Etat présentait une lacune grave sans avoir mis en place de procédure appropriée pour y remédier, le Conseil de l'OACI pourra le notifier à la communauté internationale.

Mais votre rapporteure estime que cela reste insuffisant au regard des préconisations de la mission parlementaire, et notamment de ses 40 propositions. Elle ne peut que soutenir la mise en place d'une procédure de suivi de l'adoption des mesures recommandées par cette mission, annoncée par le gouvernement.

b) Mieux soutenir les enquêtes du BEA

Parmi les quarante propositions évoquées, votre rapporteure souhaite insister particulièrement sur celles qui concernent le rôle et les moyens du BEA. Le bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile est l'organisme officiel chargé des enquêtes techniques sur les accidents d'aviation

civile survenus sur le territoire français. En vertu de la loi n° 99-243 du 29 mars 1999, les enquêtes techniques du BEA ont pour seul objet de prévenir de futurs accidents en en déterminant les causes, et en publiant éventuellement des recommandations de sécurité. Depuis 2000, le BEA a mené entre 274 et 333 enquêtes-accidents par an en France, et participé entre 12 et 21 enquêtes-accidents à l'étranger, lorsque l'accident impliquait un aéronef de conception française ou une compagnie immatriculée en France. Le BEA peut aussi participer, comme c'est le cas dans le cadre de l'enquête menée sur l'accident de Charm el-Cheikh, à une enquête-accident menée à l'étranger, en qualité d'observateur, lorsque cet accident implique des victimes françaises.

Bien que placé sous l'autorité du chef de l'inspection générale de l'aviation civile, le BEA jouit d'une indépendance fonctionnelle, introduite en droit interne à l'article L.711-2 du code de l'aviation civile par la loi n° 99-243 qui transpose la directive 94/56. Cette appartenance à une administration le mettrait même, selon son directeur, à l'abri de pressions médiatiques parfois néfastes.

Si l'action du BEA est freinée, c'est donc avant tout en raison de contraintes matérielles. Les délais requis pour publier les résultats techniques des enquêtes sont excessifs : sur les accidents les plus graves, il est en moyenne de deux ans et demi, et il est rare que l'enquête dure moins d'un an. Ces délais restent incompréhensibles pour les victimes, qui ont l'impression que leurs souffrances et leur volonté d'obtenir des éclaircissements sont ignorées. Ils retardent par ailleurs la publication d'informations susceptibles de prévenir de nouveaux accidents.

Afin d'accélérer les travaux du BEA, particulièrement techniques, la mission d'information sur la sécurité du transport aérien de voyageurs, que votre rapporteure avait eu l'honneur de présider, proposait, en juillet 2004, d'augmenter les effectifs du BEA de manière significative. Le directeur du BEA a indiqué qu'il saurait facilement employer 130 à 150 personnes. La mission a estimé qu'une hausse de 20 % des effectifs était nécessaire, afin de revenir à des délais d'un an en moyenne.

Le BEA dispose aujourd'hui de 106 personnes dont trente enquêteurs, et douze assistants d'enquête. Le BEA bénéficiera en 2005 de cinq emplois supplémentaires. Il s'agira de contractuels de catégorie A, aux compétences très spécifiques, et en prise directe avec l'enquête. Cette mesure est à saluer, mais elle ne permet pas une augmentation du nombre de fonctionnaires du BEA en proportion suffisante. Quant à la reconduction du budget de fonctionnement hors rémunération du personnel de l'ordre de 2,23 millions d'euros (pour un budget d'investissement de 1.2 millions d'), elle ne permet pas de financer de manière satisfaisante les frais de déplacements des agents du BEA en France et à l'étranger, qui représentent actuellement huit cent mille euros par an, mais sont amenés à croître à mesure de l'augmentation des effectifs du bureau !

Votre rapporteure insiste donc à nouveau sur la nécessité urgente de mettre en œuvre cette proposition, et de l'inscrire progressivement dans les perspectives budgétaires.

D'autre part, les propositions de la mission parlementaire qui tendaient à renforcer l'autonomie du BEA n'ont pas donné lieu pour l'instant à des réflexions conclusives... Si le BEA, qui est un service à compétence nationale, mais pas une autorité indépendante, jouit effectivement d'une autonomie fonctionnelle au sein de la DGAC, et d'une autonomie de gestion renforcée par le décret 2001-1043 paru en novembre 2001, cette situation est peu lisible par nos partenaires anglo-saxons, qui peinent à comprendre le mode de fonctionnement du BEA, et notamment les contraintes qui pèsent sur le financement des déplacements des enquêteurs. Rappelons que le National Transportation Safety Board (NTSB) aux Etats-Unis, est une agence fédérale indépendante.

Enfin, il n'est toujours pas prévu, comme la mission le recommandait dans sa proposition n° 38, de formalisation du suivi, par le BEA, de l'exécution de ses recommandations par la DGAC. Ce suivi est, certes, retracé dans un document du service technique de l'aviation civile (STAC), mais ce rapport est à usage purement interne.

A moyen terme, des propositions progressives de la Commission européenne assistée de l'AESA pour étendre le champ d'application du règlement CE n° 1592-2002 du 7 septembre 2002 à tout domaine intéressant la sécurité de l'aviation civile, au-delà de la certification pourraient conduire à une plus grande indépendance du BEA. Il serait dommage que nous attendions ces pressions communautaires pour donner au BEA les moyens de tenir sa place dans un environnement international concurrentiel.

La poursuite de la réflexion sur l'approfondissement de la multimodalité, dans la perspective d'une hypothétique fusion des bureaux d'enquêtes et d'analyses des transports maritimes, terrestres et aériens, pourrait elle aussi conduire à une autonomisation du BEA vis-à-vis de la DGAC.

C.— LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES AÉOPORTUAIRES

La lutte contre les nuisances engendrées par le transport aérien pose des problèmes de plus en plus aigus. Deux textes législatifs ont renforcé en 2003 les mesures destinées à améliorer la qualité de la vie des riverains des aéroports.

La loi de finances rectificative pour 2003 a modifié substantiellement les modalités de financement et de gestion du dispositif d'aide à l'insonorisation des logements des riverains des aérodromes majeurs. En effet, elle a supprimé le volet « transport aérien » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) codifié dans le code des douanes pour y substituer, dans le code général des impôts, une nouvelle taxe, dénommée « taxe sur les nuisances sonores aériennes », dont le produit sera intégralement affecté au financement des aides précitées. Elle a, par

ailleurs, confié la gestion de ces aides aux exploitants des plates-formes aéroportuaires concernées en lieu et place de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). L'entrée en vigueur de la nouvelle taxe est fixée au 1^{er} janvier 2005. Ces dispositions, alliées à une revalorisation des taux de la taxe précitée pour en multiplier le produit par cinq, permettront d'accélérer les programmes d'insonorisation des logements situés dans les zones exposées au bruit du transport aérien au voisinage des plates-formes traitant plus de 20 000 mouvements de plus de 20 tonnes.

La loi n° 2004-172 du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires a, quant à elle, mis en place un cadre juridique nouveau pour tenter d'améliorer les retombées économiques de l'activité des grands aéroports au bénéfice de leur population riveraine. Ce texte vise à associer, au sein d'un établissement public à caractère administratif, les collectivités territoriales, qui défendent les droits des riverains, et les acteurs économiques, qui bénéficieront de l'activité aéroportuaire, au soutien d'actions territoriales et de projets destinés à favoriser la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement et à la qualité de vie urbaine et rurale. Il permet aussi l'accès des riverains aux emplois et aux équipements collectifs et une meilleure diffusion de l'information relative aux impacts de l'aéroport sur son territoire et aux actions menées pour en corriger les effets. La communauté aéroportuaire est créée par le représentant de l'Etat dans la région, et sur proposition du conseil régional. Ses différentes ressources sont énumérées par la loi. Votre rapporteure avait regretté que les moyens prévus ne soient pas à la hauteur des ambitions du rapport de M. Le Grand, et déploré la précipitation dans laquelle a été discutée cette loi, qui n'a pas permis de clarifier les responsabilités des différents partenaires.

Votre rapporteure salue des mesures positives comme l'élargissement des plans d'exposition au bruit (PEB) avant le 31 décembre 2005, l'augmentation du nombre d'ayant droit aux plans de gêne sonore (PGS), l'accélération de l'instruction des dossiers et la pérennisation des ressources nécessaires, la limitation des créneaux de nuit, et les discussions en cours avec les opérateurs pour rééquilibrer une partie du fret vers la province.

Mais là encore, il faut poursuivre les efforts, travailler notamment sur la trajectoire des avions, qui descendent trop tôt à l'approche des pistes, et réfléchir non seulement en termes de niveau de bruit de chaque appareil, mais aussi de fréquence des vols.

Enfin, il reste aussi à améliorer la composition des commissions consultatives de l'environnement pour permettre une représentation de tous les riverains concernés, alors que les périmètres actuels sont trop restreints.

*

* *

En conclusion de ces analyses, votre rapporteure émet plusieurs réserves concernant la construction du projet de budget des transports aériens pour 2005.

La première concerne le taux de la taxe d'aviation civile, qui reste aussi élevé que l'an passé, et impose par conséquent aux compagnies aériennes une contribution au budget général qui excède le financement des missions d'aménagement du territoire de l'ancien FIATA.

La seconde concerne plusieurs des orientations politiques du gouvernement, qui amènent votre rapporteure à penser que ces crédits ne pourront qu'imparfaitement garantir la sûreté et la sécurité des voyageurs, et ne permettront pas un véritable soutien à un secteur économique encore fragile.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 2 novembre 2004 ⁽¹⁾, la Commission a entendu M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et M. François Goulard, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, sur les crédits de leur département pour 2005.

Le ministre a insisté sur un autre thème central en matière de transports, la sécurité, priorité permanente, qu'il s'agisse de la lutte contre l'insécurité routière, de la sécurité des transports ferroviaires, de la sécurité de la navigation maritime ou encore de la sécurité aérienne, attentes des Français au quotidien mais également des étrangers visitant la France. Estimant que la sécurité était une affaire de moyens, mais aussi de législation adaptée, et de coopération, il a évoqué la création d'un label pour les compagnies aériennes, exemple d'action pour laquelle la coopération avec les principaux partenaires est déterminante.

M. François Goulard, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, a insisté sur l'importance de l'aide publique au système ferroviaire qui s'élève à près de dix milliards d'euros, comme l'a souligné en juillet 2004 le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances. Soulignant que les moyens consacrés à l'exploitation et à l'entretien du réseau ferré augmenteraient de près de 7 %, il a ajouté que les 2,144 milliards d'euros de crédits qui y seront consacrés en 2005 permettent de relativiser certains propos selon lesquels des trains subissent des ralentissements en raison du mauvais entretien des lignes.

Il a également évoqué la réforme de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) réorganisée autour de trois pôles en 2005, l'un consacré à la navigation aérienne, l'autre aux activités de contrôle aérien, et le troisième à l'exercice des activités régaliennes. Il a indiqué que les crédits précédemment mobilisés dans le cadre du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), seraient intégrés au budget général de l'Etat, les crédits finançant la dotation de continuité territoriale étant transférés en 2005 au budget du ministère de l'Outre-mer. Il a enfin précisé que la taxe d'aviation civile serait stabilisée au niveau de 2004.

Avant de donner la parole aux rapporteurs, le président Patrick Ollier a regretté que l'examen du projet de loi relatif aux aéroports par l'Assemblée nationale ne soit pas encore programmé ; indiquant que M. François-Michel Gonnot en serait très probablement le rapporteur, il a demandé s'il n'était pas possible d'avancer l'examen de ce texte.

Il a enfin souhaité savoir si le Parlement serait tenu informé des décrets sur le statut d'ADP et sur son cahier des charges.

(1) Ce compte-rendu constitue un extrait de l'audition ayant eu lieu le 2 novembre 2004, composé uniquement des interventions relatives au secteur des transports aériens.

Mme Odile Saugues, rapporteure pour avis sur le budget des transports aériens, a estimé que le projet de budget présentait, cette année, une modification importante qui avait soulevé l'inquiétude des différents intervenants du transport aérien auditionnés dans le cadre de l'examen de ce budget : la budgétisation des crédits de l'ancien fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), du fait de l'entrée en vigueur progressive de la LOLF.

Elle a rappelé qu'elle s'était élevée l'an passé contre l'imputation sur les crédits du FIATA de la dotation de continuité territoriale au profit des collectivités d'outre-mer, puisque cette charge incombe naturellement à l'Etat. Cette imputation avait généré une augmentation significative du taux de la taxe d'aviation civile. Or, la rapporteure a constaté que cette année le taux unitaire de cette taxe restait inchangé, malgré l'inscription de la dotation de continuité territoriale au budget du ministère de l'outre-mer. Elle a donc considéré que le financement de cette politique de qualité de la desserte aérienne de l'outre-mer pesait encore sur les compagnies aériennes françaises, ce qu'elle a fortement déploré, compte tenu des circonstances économiques actuelles.

Par ailleurs, la rapporteure a observé, concernant l'action de « régulation économique », que le soutien, au titre de l'aménagement du territoire, aux lignes déficitaires, dont le FIATA était l'outil majeur, disposait de crédits de paiement en baisse de 23,2 % par rapport au PLF 2004, ce qui l'a amenée à demander aux ministres des précisions sur leur politique en matière d'aménagement du territoire, tout particulièrement dans le domaine du transport aérien.

Elle a aussi fait part aux ministres de son inquiétude quant au manque de lisibilité et de transparence de ce budget. Déplorant la dilution des crédits du FIATA dans le budget général, Mme Odile Saugues a exprimé ses doutes quant à l'affectation du produit de la taxe d'aviation civile et de la taxe d'aéroport aux missions de sûreté, de contrôle environnementaux, de lutte contre les incendies d'aéronefs ou encore de lutte contre le péril aviaire, auxquelles il était destiné, se faisant ici l'écho des inquiétudes qui avaient été exprimées pendant les auditions préparatoires à l'examen de ce budget.

D'autre part, la rapporteure a observé que ce budget voyait la réintégration de la direction des opérations aériennes d'Aéroports de Paris dans le budget annexe de l'aviation civile (BAAC), maintenant ainsi un taux élevé de la taxe d'aviation civile, afin de financer le changement de statut d'ADP, sur lequel elle a rappelé qu'elle émettait un avis très négatif.

Constatant par ailleurs la baisse substantielle des crédits consacrés à la recherche, elle a souhaité interroger les ministres sur l'absence de financement des mesures recommandées par la Mission d'information parlementaire sur la sécurité du transport aérien de voyageurs, dont les conclusions ont été rendues en juillet dernier. Elle a insisté tout particulièrement sur les moyens impartis au bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA). Sachant que les délais de réponse du BEA sont de deux ans à deux ans et demi, la mission avait

estimé qu'une hausse de 20% des effectifs était nécessaire afin de répondre d'une part aux attentes des familles des victimes et d'autre part, de ne pas retarder la publication des conclusions qui pourraient éviter d'autres accidents.

La rapporteure a en conséquence déclaré que ce projet de budget n'était pas le budget de soutien à l'activité de transport aérien, dont on sait l'importance en termes d'emplois et d'aménagement du territoire, que l'on était en droit d'attendre.

Elle a observé que les hypothèses basses de trafic aérien, retenues dans ce budget, se traduisaient par des taux de taxes élevés accablant les compagnies aériennes, dans une période difficile, ce qui se répercutait sur le prix du billet et nuisait à la démocratisation du transport aérien.

Elle a ensuite souhaité connaître l'avis des ministres sur les récentes déclarations relatives aux distorsions de concurrence dont serait victime le transport aérien par rapport aux autres moyens de transport (rail et route), formulées à plusieurs reprises par le PDG d'Air France, dont l'Etat détient encore 44,07 % du capital.

Elle a enfin déploré la concurrence et les pratiques contestables des compagnies « low-cost » qui provoquent l'abandon de certaines plateformes régionales par des compagnies traditionnelles, et rappelé les inquiétudes nées du transfert des aéroports aux collectivités territoriales, soulignant que ces évolutions augmentaient la fragilité de ce secteur, qui n'était pas conforté par ce projet de budget.

M. Daniel Fidelin, s'exprimant au nom du groupe UMP, a d'abord considéré que le ministère chargé de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer disposerait, avec un budget de 16,7 milliards d'euros pour 2005, de moyens considérables pour développer des infrastructures d'équipement et de transport nécessaires à la prospérité économique des territoires.

Il a remarqué que le projet de budget pour 2005 témoignait du caractère prioritaire de l'objectif général d'amélioration de la sécurité dans les divers modes de transport.

Il a ensuite jugé nécessaire, dans une perspective d'aménagement du territoire, de rétablir l'équilibre financier du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) - désormais intégré au budget général - et de le pérenniser.

Il a enfin appelé à mettre en œuvre une politique des transports globale et intermodale, en rééquilibrant l'importance relative des différents modes de transport (90 % des voyageurs et 80 % des marchandises étant actuellement transportés par voie routière). Il a ainsi suggéré de mieux prendre en compte le transport combiné, doté de seulement 9,5 millions d'euros, et de ne pas relâcher les efforts effectués en faveur du transport fluvial, ce dernier constituant une

véritable alternative au transport routier, en termes économiques et environnementaux. Il a estimé que, s'il n'avait pas vocation à remplacer véritablement le transport routier, le transport fluvial devait progressivement sortir de sa marginalité, conformément à l'évolution constatée dans d'autres pays européens. Il a également invité le ministère à mener une réflexion sur le développement du cabotage.

Il a conclu en indiquant que les députés du groupe UMP apporteraient leur soutien à ce projet de budget.

M. Maxime Bono, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a d'abord considéré que la création de l'AFITF constituait la principale innovation du budget des transports pour 2005 et a estimé que ce changement soulevait de nombreuses interrogations. Estimant que le projet de budget des transports pour 2005 n'était pas à la hauteur des ambitions affichées en matière de développement durable, il a indiqué qu'il ne recevrait donc pas le soutien des députés du groupe socialiste.

M. Jean Dionis du Séjour, s'exprimant au nom du groupe UDF, a estimé que le projet de budget des transports pour 2005 était innovant, la mise en place de l'AFITF permettant notamment de mieux identifier les crédits correspondants, qui s'élèvent à plus de 600 millions d'euros, et de disposer de ressources dynamiques et affectées. Il a considéré que cette logique de financement constituait une avancée importante, s'ajoutant à l'ébauche de partenariats public-privé en matière de transport.

Il a ensuite remarqué que ce budget contribuait, comme l'avait annoncé avec courage le ministre, à la réduction de la dépense publique, grâce à la suppression de 1 400 postes.

Il a annoncé que le groupe UDF soutiendrait avec ardeur ce budget, le jugeant à la fois courageux et innovant.

En réponse aux différents intervenants, M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, a apporté les précisions suivantes :

– le projet de loi relatif aux aéroports, qui a fait l'objet d'une longue concertation notamment avec les personnels concernés, propose d'ouvrir le capital d'Aéroports de Paris (ADP) mais non de privatiser cet établissement public puisqu'il prévoit explicitement que l'Etat détiendra la majorité du capital de la nouvelle société. Il préserve, en outre, l'intégrité d'ADP ainsi que le statut de ses personnels. Des décrets préciseront notamment le cahier des charges que l'Etat imposera à ADP ainsi que les modalités de calcul des redevances demandées aux compagnies aériennes. Le projet de loi modernisera, en outre, le statut des grands aéroports régionaux. Son examen est prévu au Sénat le 9 novembre prochain et il est souhaitable que le calendrier des travaux de l'Assemblée nationale permette son examen au premier trimestre 2005. Les agents d'ADP doivent être rassurés

quant au maintien de leur statut. L'Etat restera, par ailleurs, très présent dans la gestion d'ADP à la fois comme actionnaire majoritaire et comme régulateur ;

– la mission d'information sur la sécurité du transport aérien de voyageurs a réalisé un excellent travail et l'essentiel de ses propositions sera retenu par le Gouvernement qui est notamment très favorable au renforcement du suivi par le Parlement des questions touchant à la sécurité aérienne dans le cadre d'un rendez-vous annuel. Dans ce domaine prioritaire, le Gouvernement a agi notamment pour promouvoir le projet français de labellisation des compagnies auprès de l'organisation internationale de l'aviation civile et dans le cadre communautaire. Un comité français pour le label a été mis en place le mois dernier afin que les premières entreprises concernées soient labellisées dès 2005 ;

– les moyens du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) ont été supérieurs aux besoins en 2004 et seront suffisants en 2005. Le transfert sur le budget de l'outre-mer de la subvention finançant la continuité territoriale avec l'outre-mer figurant jusqu'alors au budget des transports aériens explique la baisse apparente des moyens alloués cette année ;

– à propos des déclarations de M. Jean-Cyril Spinetta, président directeur général d'Air France, sur les conditions de concurrence entre les différents modes de transport, il convient de rappeler qu'il n'y a pas de distorsion de concurrence en faveur de la route dont les usagers paient les coûts qu'ils engendrent, notamment par les péages. Il est, en revanche, vrai que l'Etat subventionne le transport ferroviaire dans le cadre d'une politique volontariste de soutien aux modes de transport les moins polluants. Cette subvention est d'ailleurs surtout nécessaire pour le financement des grandes lignes sur lesquelles des trains Corail sont exploités, les lignes TGV pouvant, elles, atteindre un équilibre financier incluant même, à long terme, l'amortissement des investissements nécessaires. Or, le transport aérien est peu en concurrence avec les lignes Corail et bénéficie souvent des subventions du FIATA lorsqu'il dessert les mêmes destinations. Enfin, il convient de rappeler que la survie d'Air France n'a été possible que grâce à une aide de l'Etat qui a atteint 20 milliards de francs ;

M. François Goulard, Secrétaire d'État aux transports et à la mer, *a ensuite apporté les précisions suivantes :*

– il n'y a pas de baisse de crédits du FIATA. Ses crédits s'établissaient à 66 millions d'euros en 2003, 106 millions d'euros en 2004 et s'élèveront pour 2005 à 113 millions. Ces chiffres témoignent du volontarisme de la politique du Gouvernement en la matière. En outre, les crédits ont été recentrés sur les lignes d'aménagement du territoire. Cette politique ne fait pourtant pas obstacle à ce que le Gouvernement privilégie, dans la mesure du possible, le transport ferroviaire ;

M. François Brottes est ensuite revenu sur cinq aspects de la politique des transports.



Puis, la Commission a examiné les crédits des transports aériens pour 2005.

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 2005.*

N° 1865 – 13 : Rapport sur le projet de loi de finances pour 2005 : transports aériens (Odile Saugues)