



N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 37

**TRANSPORTS :
TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

Rapporteur spécial : M. CHARLES DE COURSON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.- LE PREMIER BUDGET PRESENTE EN MODE "LOLF"	9
A.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004 ET 2005	9
1.- L'exécution sans histoire des crédits « transports aériens » du budget général	9
2.- L'exécution difficile des crédits du budget annexe de l'aviation civile	11
3.- L'exécution des crédits de Météo France	14
B.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	16
1.- Une architecture budgétaire encore critiquable	16
2.- La réorganisation de la DGAC, en cohérence avec l'architecture budgétaire.....	18
3.- Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions de la mesure de la performance	20
C.- LA CONSTRUCTION DU PROJET DE BUDGET POUR 2006.....	21
1.- Malgré la réduction de son périmètre, les crédits du budget annexe sont en augmentation.....	21
2.- Le programme « Transports aériens » de la mission « Transports » finance les activités régaliennes de la DGAC.....	33
3.- La maîtrise des dotations à Météo France	36
II.- LES COMPAGNIES AÉRIENNES EN PLEINE ÉVOLUTION	39
A.- BIEN QUE LA REPRISE DU TRAFIC SOIT CONFIRMÉE, LA SITUATION DES COMPAGNIES EST ENCORE TRÈS FRAGILE	39
1.- La reprise de la croissance du trafic en 2004, confirmée en 2005.....	39
2.- Des perspectives de croissance soutenue du trafic pour les années à venir.....	40
3.- La situation fragile des compagnies.....	42
B.- LE GROUPE AIR FRANCE-KLM PROFITE DES SYNERGIES DE LA FUSION, AINSI QUE DE L'AUGMENTATION DU TRAFIC	43
1.- La formation du groupe Air France-KLM.....	43
2.- Pour sa première année d'existence, le groupe enregistre de bons résultats.....	44
3.- La question de l'âge de cessation d'activité des personnels navigants.....	47
C.- LA FRANCE VA-T-ELLE CONTINUER A PASSER A COTE DU DEVELOPPEMENT DES COMPAGNIES « LOW COST » ?	50
1.- Les difficultés rencontrées par l'ensemble des transporteurs régionaux français.....	50
2.- L'irrésistible développement des compagnies low cost	52

III.- LES REFORMES DU SECTEUR AEROPORTUAIRE	59
A.- ADP : UNE SITUATION CORRECTE AU LENDEMAIN DE LA REFORME STATUTAIRE	59
1.- Une reprise de l'activité en 2004, après une année 2003 atone	59
2.- Les redevances perçues par ADP	61
3.- L'effondrement d'une partie du terminal 2E	65
4.- Le changement de statut d'ADP, en vue de l'ouverture du capital	67
B.- LES AEROPORTS REGIONAUX EN VOIE DE DECENTRALISATION	67
1.- Les liaisons aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire continuent à être subventionnées après la disparition du FIATA	67
2.- La situation toujours difficile des aéroports de province	69
3.- Vers une large décentralisation en matière aéroportuaire	71
C.- LA SITUATION DES AEROPORTS D'OUTRE-MER	75
1.- Malgré la reprise confirmée du trafic, la situation financière des aéroports d'outre- mer ne s'améliore pas	76
2.- La mise en place d'une taxe d'aéroport en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie	77
D.- DES MODALITES DE FINANCEMENT RENOVEES	78
1.- La taxe sur les nuisances sonores aériennes	78
2.- L'assouplissement des règles applicables aux redevances aéroportuaires	84
IV.- LE TRANSPORT AERIEN SUBIT UNE PRESSION FISCALE TOUJOURS CROISSANTE	89
A.- LA DERIVE DES DEPENSES DE SURETE	89
1.- Un énorme gaspillage financier	89
2.- Un mode de financement à réformer	93
B.- LE PROJET DE TAXE DE SOLIDARITE : PEUT-ON ENCORE ALOURDIR LA FISCALITE DU TRANSPORT AERIEN ?	96
1.- Un impôt contraire aux intérêts de la France et de l'aménagement du territoire	96
2.- Cet impôt détruirait des milliers d'emplois	97
3.- Cet impôt aurait un rendement très faible	97
C.- TROUVER UNE ALTERNATIVE A LA TAXATION DU KEROSENE	98
1.- Il ne semble pas opportun de taxer le kérosène utilisé par les avions	98
2.- Encourager le développement des biocarburants pour les avions	99
EXAMEN EN COMMISSION	101
<i>Article 90 : Aménagement du régime de la taxe d'aéroport</i>	<i>105</i>
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	111

Outre le budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* », les programmes de la mission « *Transports* » examinés dans ce rapport spécial sont les suivants :

« **Transports aériens** »

« **Météorologie** »

Les autres programmes de la mission « *Transports* » font l'objet du rapport spécial de M. Hervé Mariton (Transports terrestres, fluviaux et maritimes, Doc. AN n° 2568, annexe n° 38).

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre.

À cette date, environ 85 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial qui a pu, *in fine*, travailler avec l'ensemble des réponses.

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2006 est le premier qui soit présenté selon la nouvelle architecture budgétaire et les dispositions prévues par la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOFL). Celle-ci a une incidence particulière sur les crédits des transports aériens, dans la mesure où elle redéfinit le périmètre des budgets annexes, qui doivent désormais retracer les seules opérations donnant au lieu au paiement de redevances. D'importants transferts de crédits ont donc eu lieu entre le budget annexe de l'aviation civile – désormais intitulé mission « *Contrôle et exploitation aériens* » – et le budget général, qui comprend un programme « *Transports aériens* » dans la mission « *Transports* ».

L'année 2005 a confirmé la reprise de l'activité dans le secteur, amorcée en 2004. Le trafic passagers de 2004 a dépassé d'environ 13 % le niveau atteint en l'an 2000, dernière année de croissance du trafic avant la crise que le transport aérien a traversée à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Les perspectives d'évolution du trafic pour les années à venir sont bonnes, mais restent fortement dépendantes de facteurs extérieurs comme le cours du baril de brut, ou une éventuelle crise sanitaire.

Toutefois, les difficultés persistent pour un grand nombre de compagnies aériennes. Ainsi, plusieurs compagnies américaines se sont placées sous la protection de la loi sur les faillites (chapitre 11). Les compagnies européennes ont mieux résisté que leurs homologues américaines, et le groupe Air France-KLM, un an après sa constitution, se porte bien.

Le secteur est encore marqué par des mouvements importants, notamment le développement des compagnies « *low cost* », ainsi que la réforme de la gestion des aéroports en France.

La reprise du trafic ne doit pas faire oublier que les compagnies doivent toujours faire face à l'accroissement des coûts de sûreté et des coûts salariaux, à la hausse du prix du carburant, et à une concurrence tarifaire toujours accrue due au développement des ventes directes sur internet et des compagnies *low cost*. La pression fiscale qui s'exerce sur le transport aérien est particulièrement élevée, et a connu une croissance très rapide ces dernières années.

Afin de préparer ce rapport, votre Rapporteur spécial a rencontré, notamment, les dirigeants d'Air France, des représentants des autres compagnies aériennes françaises, ainsi que de la compagnie easyJet, les dirigeants d'Aéroports de Paris et de grands aéroports régionaux, de Météo France, et des grands groupes aéronautiques français (EADS, Safran, Dassault), ainsi que les responsables de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il tient à remercier chacun d'eux pour les informations qu'ils lui ont données et le temps qu'ils lui ont consacré.

I.- LE PREMIER BUDGET PRESENTE EN MODE « LOLF »

A.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004 ET 2005

1.- L'exécution sans histoire des crédits « transports aériens » du budget général

a) Un exercice 2004 marqué par les reports

Les dotations du budget général votées pour 2004 se sont élevées à 269,57 millions d'euros en autorisations de programme et 294,3 millions d'euros en crédits de paiement, répartis entre deux chapitres :

CRÉDITS DE PAIEMENTS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2004

(en millions d'euros)

Chapitre 53-22	Programmes aéronautiques civils – Études, essais et développement	290,30
Chapitre 63-20	Subventions d'investissement aux programmes aéronautiques civils	4,00

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La totalité des autorisations de programme gelées au premier semestre 2004, soit 17,5 millions d'euros sur le chapitre 53-22 et 0,8 million d'euros sur le chapitre 63-20, ont été annulées par la loi de finances rectificative n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

Un transfert de 316.496 euros correspondant au dernier paiement des redevances d'études au titre du fonds de concours « Concorde » a été enregistré sur le chapitre 53-22, article 13 (recherche amont de l'aéronautique civile).

Les 61,76 millions d'euros reportés sur l'exercice 2004 proviennent, pour 29,26 millions d'euros, de crédits reportés de 2002 sur 2003, restés gelés pendant tout l'exercice 2003. Ils comprennent également le solde de la réserve de précaution (13,04 millions d'euros) et le virement de crédits de 19 millions d'euros du chapitre 53-46 géré par la direction des routes vers le chapitre 53-22, article 13 (recherche).

EXECUTION DE L'EXERCICE 2004 (PROGRAMME AERONAUTIQUES CIVILS)

(Crédits de paiement en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale	Annulations de crédits	Transferts et virements	Reports 2002/2003	Loi de finances rectificative	Total dotations	Paielements	Taux de consommation (en %)
53-22	290,30	–	0,32	61,76	7,11	359,49	317,15	88,22
63-20	4,00	-0,92	–	0,12	-	3,20	3,20	100,00
Total	294,30	-0,92	0,32	61,88	7,11	362,69	320,35	88,33

Source : rapport annuel de gestion du contrôle financier central.

Le taux de consommation des crédits progresse par rapport à 2003, où il n'a été que de 81,46 %. 10,5 millions d'euros sur l'article 13 du chapitre 53-22 (recherche) n'ont pas été consommés.

b) L'exécution du budget en cours

S'agissant du budget en cours, les dotations votées se sont élevées à 259,8 millions d'euros en autorisations de programme et à 272,1 millions d'euros en crédits de paiements. Un gel de 62,2 millions d'euros d'autorisations de programme et de 20 millions d'euros de crédits de paiement a réduit, à la fin du premier semestre, la dotation utilisable.

Les reports en autorisations de programme sont de 29,7 millions d'euros, provenant en majeure partie des reprises en administration centrale faites en 2004 ; ils sont gelés en totalité en 2005. Les reports en crédits de paiement sont de 42,3 millions d'euros, provenant du gel 2004 (30,4 millions d'euros) et de reports d'exécution (11,9 millions d'euros) ; ils sont gelés partiellement en 2005.

Les autorisations de programme affectées au 1^{er} août 2005 s'élèvent à 194,1 millions d'euros soit 75 % de la dotation votée en LFI. La poursuite de la clôture des opérations dans la perspective du passage aux nouveaux outils de gestion induits par la LOLF ainsi que la suite des retraits d'autorisations de programme devenues excédentaires du fait de l'abandon en 2003 de la TVA sur les soutiens à la recherche vont générer en 2005 un important volume de reprise d'autorisations de programme en administration centrale (environ 35 millions d'euros) ; la totalité de ces reprises fera l'objet d'une annulation.

Au 1^{er} août 2005, 202,4 millions d'euros ont été dépensés en crédits de paiement ; ils représentent près de 70 % de la dotation restée disponible après les mesures de régulation soit 294,4 millions d'euros.

EXECUTION DE L'EXERCICE 2005 (PROGRAMME AERONAUTIQUES CIVILS)

(Crédits de paiement en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale	Reports 2002/2003	Total dotations	Gels	Paiements au 31 août 2005	Taux de consommation (en %)
53-22	268,11	42,33	310,44	-18,80	202,43	69,41
63-20	4,00	-	4,00	-1,20	-	0
Total	272,11	42,33	314,44	-20,00	202,43	68,75

Source : rapport annuel de gestion du contrôle financier central.

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

a) Les recettes du BAAC : des écarts importants entre prévisions et exécution

Le produit des recettes du BAAC a atteint 1.628,8 millions d'euros en 2004, soit 3,78 % de moins que prévu en loi de finances initiale.

SITUATION DEFINITIVE DES RECETTES DE 2004 COMPAREE A LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros)

	Exécution	Loi de finances initiale	Écart (en %)
Section d'exploitation			
Redevance route	906,69	932,85	-2,80
Redevance services terminaux	186,56	234,10	-20,31
Autres prestations de service	8,00	5,42	47,60
Ventes	1,22	1,25	-2,40
Autres recettes d'exploitation	4,20	7,06	-40,51
Taxe de l'aviation civile	230,47	219,77	4,87
Subvention d'exploitation	0,14	0,14	-
Produits financiers	0,34	0,50	-32,00
Produits exceptionnels	7,21	0,23	3034,78
Reprises sur provisions	10,03	16,95	-40,83
Total des recettes d'exploitation	1.354,86	1.418,27	-4,47
Section des opérations en capital			
Autofinancement	176,00	176,00	-
Recettes sur cessions	7,91	3,54	136,83
Produit brut des emprunts	90,00	95,00	-5,26
Total des recettes d'investissement	273,93	274,55	-0,22
Total des recettes	1.628,80	1.692,82	-3,78

Source : rapport de gestion du contrôle financier central.

Le montant des recettes de la section exploitation du budget annexe inscrit en loi de finances initiale pour 2004 s'élève à 1.417,9 millions d'euros. En exécution, le montant des recettes constatées en 2004 est de 1.353,8 millions d'euros, soit 4,5 % de moins que prévu.

Les recettes de redevances constatées en 2004 sont inférieures à celles prévues en loi de finances à hauteur de 73,7 millions d'euros (contre - 28,9 millions d'euros en 2003). Cet écart est principalement du à un changement de procédure, à compter de 2004, dans la comptabilisation des mécanismes correcteurs et qui se traduit désormais par une réduction de titres de recettes sur les lignes Route et RSTCA lors de la constatation d'un sous-recouvrement. Ainsi,

la régularisation des mécanismes correcteurs⁽¹⁾ de Route et de RSTCA des années 2001 et 2002 pour un montant global de - 49,3 millions d'euros (montant qui aurait dû faire l'objet d'une ordonnance de paiement sur le chapitre 67-00 « Charges exceptionnelles » mais qui, avec la nouvelle procédure, a donné lieu à émission d'un titre de réduction) a minoré le montant brut du produit des redevances. Par ailleurs, le mécanisme correcteur Route de 2004 à hauteur de - 19,3 millions d'euros a également fait l'objet d'une réduction de titre de recette qui sera compensée, dans deux ans, par l'émission d'un titre de recette en « Produits exceptionnels ».

Malgré cette constatation, les évolutions tarifaires intervenues en 2004 ont globalement permis d'atteindre le niveau du produit attendu pour la redevance de Route dans la mesure où les hypothèses d'évolution du trafic retenues lors de la préparation budgétaire 2004 ont été plus que réalisées pour la redevance de route (unités de service en progression de 4,6 % au lieu de 4 % prévu). En revanche, le produit attendu pour la RSTCA n'a pas été réalisé en raison d'une progression des unités de service (3,4 %) en deçà de la prévision faite en préparation budgétaire 2004 (4 %).

S'agissant de la taxe d'aviation civile, l'écart du montant des recettes de la TAC de +10,7 millions d'euros (+4,8%), par rapport à la loi de finances rectificative, résulte d'une évolution du nombre de passagers en 2004 plus favorable que celle qui avait été envisagée lors de la confection du budget.

Selon les informations obtenues par votre Rapporteur spécial sur les prévisions d'exécution en 2005, extrapolées à partir de l'exécution au 1^{er} septembre, le produit des redevances dépasserait de 5 millions d'euros les prévisions initiales, et celui de la taxe d'aviation civile leur serait supérieur de 15,7 millions d'euros.

Dans un contexte de reprise globale du trafic aérien, si l'on prévoit une sur-exécution de 19 millions d'euros en redevance de route due à la hausse des survols et des vols internationaux au départ et à l'arrivée de la France, on devrait constater une sous exécution de - 12 millions d'euros en RSTCA métropole due notamment à une croissance faible des vols domestiques en 2005, et de - 2,2 millions d'euros en RSTCA outre-mer.

Le chiffre prévisionnel de la taxe de l'aviation civile est en nette augmentation en raison de la réactualisation à la hausse des taux d'évolution des trafics (hors métropole) et des données déclaratives.

(1) Le mécanisme correcteur consiste à mesurer l'écart, pour une année *n*, entre les recettes collectées et les coûts réels de l'assiette des recettes, et à reporter cet écart en *n+2*.

PREVISIONS DES RECETTES EN 2005
(extrapolation à partir de l'exécution au 1^{er} septembre)

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Prévisions d'exécution
Redevances	1.193,4	1.198,3
Taxe d'aviation civile	216,8	232,5
Autres recettes	42,66	22,0
Subvention d'exploitation	0	0
Total des recettes d'exploitation	1.452,9	1.452,8
Autofinancement	179,5	179,5
Recettes diverses	-	
Produit brut des emprunts	103,7	103,7
Total des recettes d'investissement	283,2	314,2
Total brut des recettes	1736,1	1.767,0
Total net des recettes	1.556,6	1.587,5

Source : direction générale de l'aviation civile.

b) Des reports toujours très importants

L'exécution brute des dépenses du BAAC en 2004 est retracée dans les tableaux suivants :

LES DEPENSES DU BAAC EN 2004

(en millions d'euros)

Chapitres	Loi de finances initiale	Total dotations (1)	Total paiements	Paiements/ dotations (en %)
60-00 – Achats et services	127,28	148,28	124,52	83,97
60-03 – Variation des stocks	0	0	0	-
63-00 – Impôts et taxes	5,61	6,69	5,64	84,30
65-01 – Prestations des organismes extérieurs	215,45	227,65	211,38	92,85
65-03 – Subventions diverses	2,13	2,19	2,04	93,15
65-04 – Autres charges de gestion	16,95	16,95	13,70	80,82
66-00 – Charges financières	23	38,61	17,38	45,01
66-01 – Pertes de change	0	0	0,01	-
67-00 – Charges exceptionnelles	22,9	22,9	0	0
68-01 – Dotations aux amortissements	176,00	176,00	176,00	100
68-02 – Dotations aux provisions	15,50	15,50	4,99	32,19
69-00 – Virement à la 2 ^e section	0	0	0	-
Total des dépenses de fonctionnement	604,83	654,78	555,66	84,86
64-03 – Rémunérations des personnels	335,55	338,55	334,15	98,70
64-04 – Rémunérations des personnels ouvriers	33,63	33,63	31,85	94,71
64-05 – Vacataires	2,44	2,44	2,44	100
64-06 – Primes et indemnités	284,52	281,52	262,50	93,24
64-07 – Cotisations sociales	45,56	45,56	47,36	103,95
64-08 – Prestations sociales et familiales	8,11	8,11	6,64	81,87
64-09 – Prestations au titre des œuvres sociales	6,69	6,69	6,37	95,21
64-10 – Revalorisation des rémunérations publiques	0,00	0,00	0,00	-
64-11 – Fonds spécial des ouvriers de l'État	8,71	8,71	8,71	100
64-12 – Charges de pensions	84,80	84,80	84,80	100
67-01 – Frais judiciaires	3,05	3,05	1,88	61,64
Total des dépenses de personnel	813,06	813,06	786,70	96,76

Chapitres	Loi de finances initiale	Total dotations (1)	Total paiements	Paiements/dotations (en %)
81-00 – Amortissement	91,00	136,77	91,00	66,53
82-01 – Équipement	179,50	298,83	217,02	72,62
82-02 – Subventions d'investissement	0,50	4,78	0,16	3,34
Total des dépenses d'investissement	271	440,38	308,18	69,98
Total des dépenses	1.688,89	1.908,22	1.650,54	86,50

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

(2) non significatif, les crédits étant évaluatifs.

Sources : rapport annuel de gestion du contrôle financier central

Le montant des dotations ouvertes en loi de finances initiale pour 2004 pour la section d'exploitation, soit 1.417,9 millions d'euros, a été complété en cours de gestion par des reports de crédits à hauteur de 49,6 millions d'euros. Le montant des dépenses d'exploitation exécutées en 2004 s'est élevé à 1.345,4 millions d'euros.

En 2005, le montant des dotations ouvertes sur la section d'exploitation, soit 1.452,9 millions d'euros, a été complété en cours de gestion par des reports de crédits à hauteur de 61,3 millions d'euros : fin 2004, le montant des dépenses nettes prévisibles devrait atteindre 1.400 millions d'euros. Quant aux dépenses de la section « capital », elles devraient avoisiner 330 millions d'euros en fin de gestion 2004, soit 100 millions d'euros de remboursements du capital des emprunts et 230 millions d'euros au titre des investissements.

PREVISIONS DES DEPENSES EN 2005
(extrapolation à partir de l'exécution au 1^{er} septembre)

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Prévisions d'exécution
Exploitation (hors écriture d'ordre)	1.452,8	1471,1
Capital	283,2	349,2
Total brut des dépenses	1.736,0	1.820,3
Total net des dépenses	1.556,5	1.640,8

Source : direction générale de l'aviation civile.

3.- L'exécution des crédits de Météo France

a) Une bonne exécution des crédits en 2004 et 2005

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

L'article 111 de la loi de finances pour 1994 ⁽¹⁾ prévoit que, « à compter du 1^{er} janvier 1994, l'établissement public Météo France est subrogé dans les droits et obligations détenus par l'État au titre de la météorologie nationale ». Cette subrogation, ainsi que le transfert des biens de l'État à Météo France ⁽²⁾, ne donnent lieu à « aucune indemnité ou perception d'impôts, droits ou taxes, ni à aucun versement au profit des agents de l'État d'honoraires ou des salaires prévus à l'article 879 du code général des impôts ». La quasi-totalité des opérations budgétaires intéressant la météorologie s'exerce donc désormais dans ce cadre.

Toutefois, Météo France reçoit une subvention du budget général, qui, jusqu'en 2005, avant la mise en œuvre de la LOLF, figure dans la section des services communs du ministère chargé des transports sur deux chapitres, le chapitre 36-20 – Subvention à Météo France et le chapitre 63-21 – Subvention d'investissement à Météo France. Ces subventions sont la traduction des engagements pris dans le cadre des contrats d'objectifs (2001-2004, puis 2005-2008).

Les crédits du budget général inscrits aux chapitres 36-20-10 (subvention d'exploitation à Météo France - hors recherche, 133 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement), 36-20-70 (subvention d'exploitation à Météo France – recherche, 14,8 millions d'euros) et 63-21-60 (contribution de la France à l'organisation EUMETSAT, 36,6 millions d'euros), ont été exécutés à 100%.

Les crédits du BCRD inscrits au chapitre 63-21-70 (subvention d'investissement à Météo France - recherche) s'élevaient initialement à 2,7 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement. En application du décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004 portant annulation de crédits, ils ont été réduits à 1,44 million d'euros soit une réduction de 47,4 %.

Au total, les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2004, qui s'élevaient à 187,6 millions d'euros, ont été consommés à plus de 99 %.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005 au titre des diverses subventions à Météo France s'élèvent à 190 millions d'euros. Ils étaient exécutés à fin août 2005 à hauteur de 80%.

b) Le suivi des recommandations de la Cour des Comptes

Dans son rapport sur la gestion de Météo France entre 1998 et 2002, la Cour a émis des observations assez critiques sur celle-ci, et formulé neuf recommandations dont l'établissement public a mis en place un suivi scrupuleux.

Parmi ces recommandations, figure celle d'améliorer ses comptes, afin qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière de l'établissement, dans

(1) Loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993.

(2) Ce transfert est prévu par l'article 20 du décret n° 93-861 du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo-France.

la perspective d'une future certification. Météo France a déployé de nouveaux outils de gestion et procédures visant à améliorer la gestion comptable. L'établissement a également mis en œuvre une comptabilité analytique portant sur l'ensemble des activités de l'établissement ; elle est déjà disponible pour l'exercice 2004.

Votre Rapporteur spécial salue le travail effectué par Météo France depuis le début de l'année 2005 pour répondre aux recommandations qui lui ont été adressées.

B.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

1.- Une architecture budgétaire encore critiquable

La création de la nouvelle architecture budgétaire en missions, programmes et actions a été conduite parallèlement au chantier de la réorganisation de la DGAC. La nouvelle organisation par métiers est en phase avec la nouvelle organisation budgétaire.

Les crédits du transport aérien et de la météorologie sont désormais répartis en trois missions :

- les crédits de soutien à la recherche dans l'aéronautique civile figurent dans la mission « *Recherche* » ;
- le budget annexe devient la mission « *Contrôle et exploitation aériens* » ;
- dans la mission « *Transports* », figurent un programme « *Transports aériens* », qui comprend les crédits correspondant aux activités régaliennes de la DGAC, et un programme « *Météorologie* », qui retrace la subvention de l'État à Météo France.

Depuis la présentation de la nouvelle architecture budgétaire en Conseil des ministres le 16 juin 2004, la maquette du programme « *Transports aériens* » a été totalement repensée, à l'exception de l'action 5 concernant l'ACNUSA, pour mieux refléter la nouvelle organisation de la direction générale de l'aviation civile mise en place au cours du 1^{er} semestre 2005 ainsi que le transfert des activités régaliennes du budget annexe de l'aviation civile sur ce programme du budget général.

Le nouveau découpage par actions du programme « *Transports aériens* » est le suivant :

- L'action « *Affaires techniques, prospective et soutien au programme* » retrace principalement les missions dévolues à la Direction des affaires stratégiques et techniques (DAST) : réglementation technique applicable en France dans le domaine de l'aviation civile, élaboration des orientations

stratégiques du secteur et sûreté-défense. Cette action comporte également une composante générale relative aux moyens de soutien de la DGAC non rattachables au budget annexe de l'aviation civile : quote-part des frais généraux de la DGAC et des personnels de soutien, personnels et moyens de la direction des programmes aéronautiques et de la coopération, personnels et moyens de l'inspection générale de l'aviation civile. Votre Rapporteur s'interroge sur la possibilité d'un rattachement des dépenses de personnel de la gendarmerie du transport aérien (GTA) à la mission « *Transports* ». Actuellement, ces crédits sont compris dans ceux de la gendarmerie dans la mission « *Sécurité civile* », et ne font l'objet d'aucun remboursement du ministère des Transport au ministère de la Défense. En revanche, les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la GTA figurent dans l'action « *Affaires techniques, prospective et soutien* » du programme « *Transports aériens* ». La commission des Finances vous proposera un amendement visant à demander une clarification de cette situation.

- L'action « *Régulation du transport aérien* » est animée par la Direction de la régulation économique (DRE) qui a en charge les questions économiques, juridiques et sociales relatives aux acteurs du transport aérien. Cette action comprend les emplois, les crédits de fonctionnement et d'investissement (études, statistiques, informatique) correspondant à sa mission de régulateur des entreprises de transport aérien (auparavant dévolue au budget annexe). Elle comprend également les crédits de péréquation des lignes d'aménagement du territoire de l'ex-FIATA. Votre Rapporteur spécial estime que ces crédits n'ont pas leur place dans ce programme. Conformément au principe de la LOLF d'organisation des crédits par objectifs, ils devraient plutôt figurer dans le programme « *Aménagement du territoire* » de la mission « *Politique des territoires* ». La commission des Finances a adopté un amendement de votre Rapporteur spécial visant à retirer ces crédits du programme « *Transports aériens* », en vue de les placer dans le programme « *Aménagement du territoire* ».

- L'action « *Régulation des aéroports* » est également animée par la DRE qui a en charge la politique aéroportuaire. L'action regroupe les crédits de subventions de sécurité – sûreté aéroportuaires de l'ex-FIATA ainsi que les emplois et crédits aéroportuaires inscrits jusqu'en 2005 sur le budget annexe de l'aviation civile (investissements essentiellement).

- L'action « *Enquêtes de sécurité aérienne* » correspond au bureau d'enquêtes et d'analyse pour la sécurité de l'aviation civile (BEA). Les moyens du BEA (effectifs et crédits) étaient, jusqu'à présent, inscrits sur le budget annexe. Cette mission régaliennne est désormais retracée sur le programme « *Transports aériens* ».

- La dernière action, sans changement, retrace les crédits de l'ACNUSA.

Le tableau suivant présente la répartition des crédits compris dans le champ de ce rapport spécial :

**LES CRÉDITS DES TRANSPORTS AÉRIENS ET DE LA MÉTÉOROLOGIE
SELON LA NOUVELLE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE**

(en millions d'euros)

Missions	Programmes et responsables	Actions	Crédits de paiement⁽¹⁾
Transports	Transports aériens (le directeur général de l'aviation civile)	<ul style="list-style-type: none"> – Affaires techniques, prospective et soutien – Régulation des transports aériens – Régulation des aéroports – Enquêtes de sécurité aérienne – Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) 	165,75 (810 emplois)
	Météorologie (le président-directeur général de Météo France)	<ul style="list-style-type: none"> – Observation et prévision météorologiques – Recherche dans le domaine météorologie 	155,38
Contrôle et exploitation aériens	Soutien aux prestations de l'aviation civile (le directeur général de l'aviation civile)	<ul style="list-style-type: none"> – Ressources humaines et management – Affaires financières et logistique 	352,09 (1.354 emplois)
	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 - Formation 	987,16 (8.504 emplois)
	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 	72,99 (821 emplois)
	Formation aéronautique (le directeur général de l'aviation civile)	<ul style="list-style-type: none"> – Formation aux métiers de l'aviation civile – Formation pratique au pilotage 	59,48 (650 emplois)

(1) Dans le projet de loi de finances pour 2006.

Source : projet de loi de finances pour 2006.

2.- La réorganisation de la DGAC, en cohérence avec l'architecture budgétaire

Le chantier de réorganisation de la DGAC traduit, d'une part, la mise en œuvre des quatre règlements européens « Ciel unique » du 10 mars 2004 qui encadrent désormais les conditions de gestion de l'espace aérien et de fourniture des prestations de services en matière de navigation aérienne et, d'autre part, la création en 2002, par un autre règlement européen, de l'agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). Les règlements européens redessinent les missions des autorités nationales autour de trois fonctions bien distinctes : l'élaboration des

règles, la certification et la surveillance des opérateurs et des systèmes et la prestation de service de navigation aérienne.

La réorganisation de la DGAC est effective depuis le 3 mars 2005, date de publication au journal officiel de cinq décrets ⁽¹⁾ en Conseil d'État. Ces textes réglementaires ont formalisé en particulier la création d'un régulateur, d'une autorité de surveillance et d'une direction des services de navigation aérienne. Afin de la distinguer cette dernière a été érigée en service à compétence nationale et non plus en direction d'administration centrale.

Avant cette réforme, l'administration centrale était organisée suivant une logique sectorielle verticale, avec cinq directions ou services à caractère technique (direction de la navigation aérienne, direction des transports aériens, direction des programmes aéronautiques civils, service des bases aériennes, service de la formation aéronautique et du contrôle technique), et deux services de soutien horizontaux (service des ressources humaines et service des affaires financières).

La réorganisation conduit à l'émergence de trois pôles : un pôle régalien, un pôle surveillance et certification, et un pôle « prestataires ».

Le pôle régalien comprend la définition de la stratégie à mener (dans le cadre français et également dans celui de l'Union européenne ou des grandes organisations et instances internationales) et l'élaboration de la réglementation liée à la sécurité et à la sûreté, la régulation économique du secteur. Ses activités s'exercent essentiellement dans trois des cinq directions d'administration centrale de la DGAC :

- la direction des affaires stratégiques et techniques (DAST), en charge de l'élaboration d'une stratégie pour l'aviation civile, de la réglementation et de la politique internationale de la DGAC, notamment dans le cadre des organismes multilatéraux ;

- la direction de la régulation économique (DRE), en charge de l'activité de surveillance et de régulation du marché du transport aérien ;

- la direction des programmes aéronautiques et de la coopération (DPAC), en charge notamment du soutien aux programmes de recherche, aux programmes de construction, et de l'aide au développement extérieur du savoir-faire français en matière d'aéronautique civile.

Le pôle de contrôle de la mise en œuvre de la réglementation comporte une double dimension de certification et de surveillance des différents opérateurs, qu'ils s'agisse de constructeurs, de compagnies aériennes, d'aéroports, d'écoles de formation, de sociétés de prestations aéroportuaires, d'ateliers d'entretien, ou de l'opérateur public de la navigation aérienne. Il est largement financé par des redevances et travaille en étroite complémentarité avec les instances et organismes

(1) Décrets n° 2005-199, 2005-200, 2005-201, 2005-202 et 2005-203 du 28 février 2005

européens et internationaux du secteur, dont l'AESA et Eurocontrol. Il correspond au programme « *Surveillance et certification* ». Ses activités sont réparties entre une structure de pilotage en administration centrale (la direction du contrôle de la sécurité), assistée d'un service à compétence nationale (service technique de l'aviation civile), et les services déconcentrés.

Le pôle « prestataires » est un pôle d'opérateurs publics intégrés à la DGAC qui regroupe le prestataire français des services de la navigation aérienne, et un prestataire en matière de formation aéronautique. Son organisation répond à l'obligation européenne de séparer l'autorité nationale de surveillance (pôle de contrôle) et le prestataire de services. Il correspond aux deux programmes « *Navigation aérienne* » et « *Formation aéronautique* » et regroupe deux services à compétence nationale (la DSNA, direction des services de la navigation aérienne, et le service d'exploitation de la formation aéronautique), ainsi que l'établissement public administratif d'enseignement supérieur qu'est l'école nationale de l'aviation civile (ENAC).

3.- Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions de la mesure de la performance

Il est encore tôt pour mesurer la performance, concernant des indicateurs nouveaux, il n'y a pas encore suffisamment d'années renseignées pour pouvoir analyser une évolution.

- *Programme « Transports aériens »*

Quatre objectifs sont assignés au programme (limiter les impacts environnementaux du transport aérien, améliorer le désenclavement des territoires par une desserte aérienne adaptée, faciliter l'insertion du secteur aérien dans un cadre plus concurrentiel, contribuer à la sécurité de l'activité aérienne par l'amélioration de l'efficacité dans la conduite des enquêtes techniques sur les accidents et incidents de l'aviation civile). Le troisième objectif ne figurait pas dans l'avant-projet présenté l'an dernier. Il est mesuré par trois indicateurs, dont un n'est pas encore renseigné (il le sera à partir de la fin de l'année 2005). Le premier indicateur permet d'évaluer l'efficacité du dispositif de sanction visant au respect de la réglementation sur le transport aérien. Le deuxième mesure le délai de traitement des réclamations des clients. Il était de 30 jours en 2004. L'objectif est de le ramener à 25 en 2009. Le troisième a pour objet de mesurer la rapidité de l'administration dans le traitement des réclamations des clients du transport aérien et le troisième indicateur traduit le rythme de modernisation des accords aériens bilatéraux.

- *Programme « Météorologie »*

En ce qui concerne le programme « *Météorologie* », quatre objectifs sont fixés : disposer du meilleur système de prévision météorologique à courte échéance sur l'Europe, améliorer la prévention des risques d'origine

météorologique, développer les utilisations de la météorologie et maintenir au niveau mondial, dans le domaine de la modélisation opérationnelle du temps et du changement climatique, le Centre national de recherche météorologique.

Météo France a indiqué à votre Rapporteur qu'il allait mettre en place un indicateur de la productivité de l'établissement, qui permettrait de rapporter la pertinence technique des prestations fournies à leur coût, et de comparer ce ratio à celui des services météorologiques étrangers. La comptabilité analytique va fournir des bases pour l'élaboration de cet indicateur. Des travaux sont engagés pour progresser dans les comparaisons internationales.

- *Mission « Contrôle et exploitation aériens »*

En ce qui concerne le budget annexe, la plupart des indicateurs sont prêts, et les cibles à atteindre sont déjà fixées. En revanche, les réalisations sont disponibles que pour deux années, 2003 et 2004, il est donc un peu tôt pour tirer des conclusions. Concernant la maîtrise de l'endettement par rapport à la capacité d'autofinancement du budget annexe, on observe une amélioration entre 2003 et 2004, le ratio passant de 4,8 à 4,3. Mais on peut s'interroger sur la cible, fixée à 4, alors qu'en général, en ce qui concerne les entreprises, la norme maximale pour ce ratio est de 3.

On observe également une amélioration du taux de recouvrement des redevances pour services terminaux de navigation aérienne (97,97 % en 2004 ; objectif de 99 % en 2010).

Un indicateur intéressant mesure le pourcentage de vols retardés pour une cause imputable au système de navigation aérienne français. De 13,6 % en 2003, il passe à 12,5 % en 2004. L'objectif est de le ramener en dessous de 12 en 2006.

C.— LA CONSTRUCTION DU PROJET DE BUDGET POUR 2006

1.— Malgré la réduction de son périmètre, les crédits du budget annexe sont en augmentation

Le budget annexe de l'aviation civile correspond à une mission dans la nouvelle architecture budgétaire. Il est renommé mission « *Contrôle et exploitation aériens* ».

L'article 18 de la LOLF a redéfini le périmètre des budgets annexes en le limitant aux seules opérations des services de l'État résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances. En conséquence, la LOLF a conduit à transférer les activités « régaliennes » de la mission « *Contrôle et exploitation aériens* » vers le programme « *Transports aériens* » de la mission « *Transports* ». La masse salariale et les emplois correspondants sont transférés de la mission « *Contrôle et exploitation aériens* » vers le programme « *Transports Aériens* ». Les activités transférées concernent :

- la fonction support des actions de politique du programme qui reprend des dépenses de fonctionnement et d'investissement en proportion des personnels transférés ainsi que celles de la Direction des programmes aéronautiques et de la coopération (DPAC) ;

- le domaine « études » de la Direction des affaires stratégiques et techniques (DAST) et de la Direction de la régulation économique (DRE) ;

- le domaine « infrastructure » (fonctionnement, investissement) qui comprend le remboursement des avances garanties par l'État dans le cadre des concessions aéroportuaires, et des aménagements sur les aérodromes en régie et sur les aérodromes concédés (réfection de pistes, acquisitions foncières) :

- les subventions à l'aviation légère ;

- les aides à l'emploi des personnels navigants ;

- l'ensemble des activités de l'Inspection générale de l'aviation civile (IGAC) ;

- l'ensemble des activités du Bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA).

Désormais, toutes les dépenses inscrites sur le budget annexe concernent des opérations de prestations :

- les opérations de navigation aérienne qui font principalement l'objet de la redevance de route et de la RSTCA ;

- les opérations de surveillance et de certification ;

- les opérations de formations aéronautiques.

La mission « *Contrôle et exploitation aériens* » est divisée en quatre programmes, dont trois correspondent aux activités – navigation aérienne, surveillance et certification, formation aéronautique – et un à la fonction support de la mission.

Le tableau ci-après présente les crédits du budget annexe pour 2006 et leur évolution par rapport à la loi de finances initiale pour 2005 :

BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE POUR 2006

(en millions d'euros)

EXPLOITATION							
CHARGES				PRODUITS			
Intitulé	Crédits ouverts en 2005	Projet de loi de finances pour 2006	Évolution 2006/2005 (en %)	Intitulé	Crédits ouverts en 2005	Projet de loi de finances pour 2006	Évolution 2006/2005 (en %)
Achats et services	119,3	127,4	6,8	Vente produits fabriqués, prestation de services, marchandises	0	1,3	-
				Redevance de route	955,7	1.008,4	5,5
Impôts et taxes	5,6	6,1	8,9	Redevances pour services terminaux en métropole	210,0	209,1	-0,4
Charges de personnel	816,4	881,3	7,9	Redevances pour services terminaux en outre-mer	27,7	31,9	15,2
Autres charges de gestion courante	240,6	226,4	-5,9	Redevances de surveillance et de certification	0	30,0	-
				Redevances de route. Autorité de surveillance	0	4,1	-
Charges financières	20,0	26,1	30,5	Redevances par services terminaux. Autorité de surveillance	0	0,9	-
Charges exceptionnelles	9,1	2,2	-75,8	Taxe de l'aviation civile	166,4	143,5	-13,8
				Autres produits	14,6	10,9	-25,3
				Produits financiers	0,5	0,5	-
Dotations aux amortissements et aux provisions	191,4	201,5	5,3	Reprises sur amortissements et provisions	27,6	11,9	-56,9
Total brut (exploitation)	1.402,5	1.471,7	4,9	Total brut	1.402,5	1.471,7	4,9
OPÉRATIONS EN CAPITAL							
Amortissement financier	100,2	114,4	14,2	Amortissements	179,5	191,5	6,7
Investissements	183,0	333,3	82,1	Emprunts	103,7	256,1	147,0
Total brut (capital)	283,2	447,7	58,1	Total brut (capital)	283,2	447,6	58,1
À déduire :				À déduire :			
Dotations aux amortissements	- 179,5	- 191,5	6,7	Autofinancement	- 179,5	- 191,5	6,7
TOTAL NET DU BAAC	1.506,2	1.727,9	14,7	TOTAL NET DU BAAC	1.506,2	1.727,9	14,7

Source : documents budgétaires.

La construction de tout budget annexe repose sur des hypothèses de recettes comme de dépenses. Le projet de budget pour l'année « n » étant élaboré au début de l'année « n-1 », les hypothèses retenues apparaissent souvent caduques avant même d'avoir été votées.

a) L'augmentation de la part du financement par redevances

- Conformément à la LOLF, le financement du budget annexe par redevances augmente.

Le produit attendu de l'ensemble des redevances (de navigation aérienne et de surveillance et certification) au titre du projet de budget 2006 s'établit à 1.284,44 millions d'euros, en hausse de 7,5 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2005. Cette augmentation s'explique par la création de nouvelles redevances en 2006.

Les redevances de route augmentent de 5,5 % et s'élèvent en 2006 à 1 milliard d'euros. Les redevances pour services terminaux augmentent de 1,7 % et s'élèvent à 241 millions d'euros, après avoir diminué en 2005. Leur produit a été estimé sur la base d'une prévision d'unités de service (UDS) en progression de 4 % (contre 3,5 % en 2005) pour la redevance de route et de 3,5 % pour la RSTCA (4 % en 2005).

En cas de sur-recouvrement, dans des situations de croissance du trafic supérieure aux prévisions, une dette de l'État vis à vis des usagers était enregistrée en charge dans le compte financier du budget annexe, procédure modifiée depuis 2004 et qui se traduit dorénavant par une réduction de titres sur la ligne de recette route ou RSTCA puis qui se régularisera par l'émission d'un titre de recette deux ans plus tard sur la ligne 77-00. C'est ainsi qu'en 2006, une recette de 19,28 millions d'euros inscrite en loi de finances sur le chapitre 77-00 est destinée à régulariser le mécanisme correcteur dû au sur-recouvrement de la redevance de route pour 2004.

L'article 120 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2004 a institué des redevances pour les prestations de contrôles techniques assurées par la direction générale de l'aviation civile. Cette opération répond à trois objectifs :

- Assurer la conformité du budget annexe aux dispositions de la LOLF

Avant 2006, la DGAC disposait d'un budget annexe regroupant l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses⁽¹⁾. Or, l'article 18 de la LOLF restreint le champ des budgets annexes aux seules opérations correspondant à des redevances, alors que la loi précédente exigeait seulement que ces opérations représentent une part « essentielle » du budget.

(1) A l'exception des crédits de soutien à l'industrie aéronautique qui figurent au budget général et de ceux destinés à l'aménagement du territoire (contribution au financement des lignes aériennes et aux dépenses du gestionnaire d'aéroport en matière de sûreté et de lutte contre l'incendie), qui figuraient auparavant dans un compte d'affectation spéciale, le « fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA) jusqu'à fin 2004 et sur un chapitre expérimental 59-04 du budget général au titre de 2005.

- Accompagner la réorganisation de la direction générale de l'aviation civile

Cette refonte de l'organisation va de pair avec celle du financement car il est souhaitable, dans la mesure du possible, que les directions et les services qui composent la DGAC aient leurs crédits soit au budget annexe, soit au budget général, évitant ainsi pour la même entité une duplication des budgets. Par ailleurs, les personnels de l'aviation civile dont une partie des emplois et des crédits figureront au budget général sont particulièrement attachés à ce que le champ du budget annexe ne soit pas limité aux seules prestations de la navigation aérienne.

- Mieux assurer les conditions de concurrence au sein du marché européen

Les missions autres que la navigation aérienne sont financées essentiellement par le produit d'une taxe, la taxe de l'aviation civile, assise sur le passager ou la tonne embarquée, qui est acquittée par les entreprises de transport public. Cette pratique aboutit à faire financer par les entreprises de transport public des prestations qui ne sont pas directement assurées à leur profit (formation aéronautique, contrôle des gestionnaires d'aéroports). Elle est en opposition avec la politique suivie par la plupart des pays européens et l'Union européenne. Par exemple, le Royaume-Uni et l'Allemagne exigent à l'occasion de chaque prestation aussi élémentaire que la délivrance d'une licence de pilote, une redevance en contrepartie du service rendu. L'Union européenne, qui a créé un organisme technique spécialisé afin notamment d'assurer la certification des aéronefs, a prévu que ces opérations seraient financées par les industriels par la voie de redevances. La France doit adopter la même politique, sauf à ne pas assurer pleinement l'égalité des conditions de concurrence.

Les nouvelles redevances correspondent aux activités suivantes :

- contrôle de la conception des aéronefs, et délivrance de documents de navigabilité ; une large part de cette activité est toutefois aujourd'hui déléguée à l'agence européenne pour la sécurité aérienne (EASA). Celle-ci percevra les redevances correspondantes, mais dans la mesure où, pour un temps du moins, elle continuera à s'appuyer sur des expertises de la DGAC qui lui facturera ses prestations ;

- surveillance des compagnies aériennes (domaines autres que l'entretien) ;
- contrôle de la formation des personnels navigants : agrément des écoles et des moyens de simulation, organisation des examens, délivrance des titres, pour les navigants privés et professionnels ;
- autorisation de manifestation aérienne ;
- certification des aéroports ;
- approbation des programmes et matériels de sûreté ;
- certification des prestataires de navigation aérienne.

Le coût des prestations soumises à redevances à compter de 2006 s'élève à 69,1 millions d'euros. Toutefois, il est prévu de ne percevoir des usagers que 35 millions d'euros à ce titre en 2006.

Il n'est pas envisagé en 2006 de recouvrer la totalité des coûts des activités qui peuvent être soumises à redevances, s'agissant d'une perception nouvelle ; une montée en charge progressive est prévue. Il apparaît de plus que le coût intégral des redevances serait très difficile à supporter pour certains acteurs, notamment pour les plus petites structures et pour les pratiquants de l'aviation légère. Des taux de recouvrement bas ont donc été fixés en 2006 pour un certain nombre de prestations (la montée en charge n'est en effet pas uniforme selon les redevances). Les discussions se poursuivent avec les usagers pour étudier les évolutions à prévoir pour les années suivantes.

Le tableau suivant retrace la répartition des coûts, et les prévisions de recouvrement des redevances pour 2006.

COUT DES PRESTATIONS SOUMISES A REDEVANCES ET RECETTES ATTENDUES EN 2006

(en millions d'euros)

Activité	Effectifs	Coût	Recettes
Conception et construction	93	10,6	5,5
Certificats de transporteurs	133	15,2	10,0
Manifestations aériennes	21	2,4	0
Formations agréées pour les navigants	17	1,9	0,2
Examens et licences de navigants	99	11,3	4,4
Simulateurs	5	0,6	0,4
Sécurité et certification des aéroports	128	14,6	5,5
Matériels aéroportuaires			0,6
Sûreté aéroports			1,5
Sûreté compagnies			1,1
Matériels sûreté	65	7,4	0,7
Opérateur de navigation aérienne	45	5,1	5,1
Total nouvelles redevances	606	69,1	35

* Agence européenne pour la sécurité aérienne

Source : DGAC

On distingue deux grandes catégories :

- les prestations continues, définies par la délivrance d'une autorisation et d'une surveillance sinon permanente, du moins périodique, en faveur d'entreprises ; Pour une activité donnée, le montant de la redevance imputable à chaque entreprise sera donc calculé à partir d'une formule mathématique liant le volume des contrôles à réaliser aux paramètres de l'activité, et d'un coefficient, à fixer par arrêté, qui représente le coût unitaire de la surveillance ;

- les prestations ponctuelles, c'est-à-dire les autorisations attestant la compétence d'une personne ou la conformité d'un matériel ; elles font l'objet d'une redevance pour chacune des autorisations considérées ; celle-ci est fixée par un tarif publié, le coût unitaire de chaque acte administratif ayant été calculé à partir du coût complet de l'ensemble des actes identiques ; les tarifs publiés sont au plus égaux aux coûts calculés, le cas échéant inférieurs, pour tenir compte des difficultés évoquées par certaines catégories d'usagers.

- La baisse de la part de la taxe d'aviation civile affectée au budget annexe.

Le coût des missions qui donneront lieu à perception d'une redevance était précédemment supporté par la taxe de l'aviation civile. Il était prévu que corrélativement à la mise en place de cette réforme, le Gouvernement proposerait la réduction à due concurrence du montant de la taxe de l'aviation civile. Une recette de 35 millions d'euros au titre de ces nouvelles redevances est prévue dans le projet de loi de finances pour 2006. En conséquence, il est proposé une baisse équivalente du produit global de la taxe de l'aviation civile, correspondant à une baisse uniforme de 56 centimes d'euros par passager (article 46 du projet de loi de finances pour 2006).

En revanche une partie de la taxe devra rester affectée au budget annexe, afin de couvrir notamment les coûts de contrôle technique qui ne seront pas recouverts en totalité dans la phase de mise en œuvre du nouveau dispositif.

Le produit attendu de la TAC affectée au budget annexe s'élève à 143,5 millions d'euros, en baisse de 34 % par rapport au montant inscrit en 2005 (216,8 millions d'euros). Le budget annexe recevra en 2006, conformément à l'article 46 du projet de loi de finances, 43,73 % du produit de la taxe d'aviation civile, au lieu de 65,58 % en 2005. Cette baisse de 74 millions d'euros du produit de la TAC affecté au budget annexe est due d'une part au transfert des missions régaliennes sur le budget général (- 57 millions d'euros) et d'autre part à la diminution du montant global de la TAC en compensation de la création de nouvelles redevances (- 35 millions d'euros au total pour la TAC, le budget annexe supportant la moitié de cette baisse).

Le produit total de la taxe d'aviation civile en 2006 est de 328 millions d'euros en 2006 contre 330 millions en 2005. Votre Rapporteur spécial craint que finalement, l'évolution du trafic constatée étant supérieure aux prévisions, la TAC n'augmente en 2006.

- Le remboursement à ADP des investissements de navigation aérienne nécessite un emprunt exceptionnel

En loi de finances initiale, l'autofinancement, retracé en recettes de la section des opérations en capital doit couvrir essentiellement les remboursements d'emprunts et la partie des investissements non couverte par emprunt. Depuis plusieurs années, la politique suivie par la DGAC est de chercher à réunir les conditions d'une maîtrise de son endettement qui passe notamment par une phase de stabilisation de la dette.

Depuis 2000, le taux d'autofinancement du BAAC se situe dans une fourchette de 60 à 70 % des dépenses en capital. En 2005, il représente 63,3 % des dépenses en capital. En 2006, il est porté à 64,9 % (soit 191,5 millions d'euros), hors remboursement à ADP des investissements de navigation aérienne qu'il a préfinancés et qui ne sont pas amortis au 31 décembre 2005 (152 millions d'euros), ce remboursement étant financé par un emprunt spécifique.

Ce remboursement est lié au changement de statut d'ADP, à qui est transférée la propriété du domaine aéroportuaire. L'article 2 de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports prévoit le déclassement des biens du domaine public « à l'exception de ceux qui sont nécessaires à l'exercice par l'État ou ses établissements publics de leurs missions de service public concourant à l'activité aéroportuaire ». Il s'agit des biens nécessaires à la navigation aérienne essentiellement. L'article 2 prévoit qu'une « convention passée avec l'État détermine les sommes restant dues à ADP en conséquences des investissements engagés par l'établissement public sur les biens repris par l'État et fixe les modalités de leur remboursement ».

D'après les informations de votre Rapporteur spécial, le montant devrait être arrêté à 152 millions d'euros. La convention passée entre l'État et ADP, après expertise contradictoire, prévoirait que l'État rembourse en une seule fois en 2006 le montant total des investissements. Il sera financé par un emprunt distinct de la base des emprunts, sur l'assiette de navigation aérienne.

Il était prévu pour 2005 une autorisation maximum d'emprunt de 103,7 millions d'euros et un remboursement d'emprunts antérieurs de 100,2 millions. L'emprunt n'a pas été souscrit à ce jour. Il le sera en fin d'année, probablement d'un montant ne dépassant pas celui du remboursement de la dette. En 2006, il est prévu une autorisation d'emprunt du même montant que celui autorisé en 2005 à laquelle s'ajoute l'autorisation d'emprunt spécifique ADP d'un montant de 152 millions d'euros, soit au total 256 millions d'euros.

b) Les dépenses sont en augmentation du fait de mesures de périmètre et du remboursement à ADP des investissements de navigation aérienne

RECAPITULATION DES CREDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			
	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Évolution 2006/2005 (en %)	Fonds de concours attendus en 2006
613 - Soutien aux prestations de l'aviation civile							
Section des opérations courantes	328.490.000	360.648.989	—	328.490.000	352.088.989	7,2	—
Section des opérations en capital	13.880.000	129.820.000	—	112.670.000	128.110.000	13,7	-
612 - Navigation aérienne							
Section des opérations courantes	944.000.000	1.002.164.268	8.600.000	944.000.000	987.164.268	4,5	8.600.000
Section des opérations en capital	227.080.000	327.451.000	—	145.460.000	308.451.000	112,0	—
614 - Surveillance et certification							
Section des opérations courantes	58.030.000	72.992.747	6.000.000	58.030.000	72.992.747	25,8	6.000.000
Section des opérations en capital	4.110.000	4.340.000	—	2.930.000	3.550.000	21,2	—
611 - Formation aéronautique							
Section des opérations courantes	58.672.000	60.181.754	—	58.672.000	59.481.754	1,4	—
Section des opérations en capital	5.340.000	7.870.000	-	6.490.000	7.570.000	15,6	-
Totaux pour la section des opérations courantes, hors résultat d'exploitation	1.402.510.000	1.495.987.758	14.600.000	1.389.192.000	1.471.727.758	5,9	14.600.000
Totaux pour la section des opérations en capital, hors variation du fonds de roulement	250.410.000	469.481.000	—	267.550.000	447.681.000	67,3	—

Source : projet annuel de performance

Le total brut des dépenses du projet de budget pour 2006 progresse de 15,9 % à 1.919,4 millions d'euros, soit 1.471,7 millions d'euros pour la section exploitation (+ 5,9%) et 447,7 millions d'euros pour la section en capital

(+ 67,3%). Cette forte augmentation du budget des opérations en capital est due au remboursement à ADP des investissements qu'il a effectués pour le compte de l'État en matière de navigation aérienne.

Les charges de personnel augmentent globalement de 8 % pour trois raisons :

- l'application du protocole triennal de mars 2004, qui prévoit la création nette de 280 emplois entre 2004 et 2006 pour l'ensemble des programmes de la DGAC, sur un effectif total d'environ 12.000 personnes (soit + 2,3 %) ;

- la mise en place du compte d'affectation spéciale Pensions : le taux normé multiplie par deux la charge pour la DGAC par rapport au système antérieur, car elle a une population jeune ;

- la mise aux normes des prestations familiales, qui augmente les charges du budget annexe.

- Programme « soutien aux prestations de l'aviation civile »

A périmètre constant, les crédits de paiement demandés augmentent de 7 % pour les dépenses de fonctionnement, et de 13,6 % pour les dépenses d'investissement.

Ce programme comprend 1.354 ETP (équivalents temps plein travaillé), soit 7 emplois de moins qu'en 2005 pour ce programme à structure constante, résultant du remplacement seulement partiel des 33 départs prévus en 2006. Les crédits correspondants croissent de 3,7 % passant de 82 millions d'euros en 2005 à 85 millions d'euros en 2006. Cette progression prend notamment en compte le relèvement des pensions civiles lié à la création du compte d'affectation spéciale Pensions créé à compter de 2006 et du nouveau mode de gestion des prestations familiales (+ 5,3 millions d'euros).

Les charges financières (26 millions d'euros) augmentent de 30,5 % par rapport à 2005 (20 millions d'euros), le recours à la procédure des reports des années antérieures qui permettait de contenir la progression des crédits de l'espèce en loi de finances initiale n'étant plus opérant avec l'application de la LOLF.

La dotation aux amortissements (191,5 millions d'euros), correspondant à l'autofinancement de l'ensemble du budget annexe, est en hausse de +6,7%.

Les crédits d'investissement (126 millions d'euros en crédits de paiement) concernent principalement l'administration centrale (123,5 millions d'euros).

- Programme « navigation aérienne »

A périmètre constant, les crédits de paiement demandés augmentent de 4,5 % pour les dépenses de fonctionnement, et de 212 % pour les dépenses d'investissement.

Ce programme comprend 8.504 ETP, soit une augmentation de 25 ETP par rapport à 2005. 205 départs et 253 entrées sont prévus en 2006, dont 210 recrutements externes prévus par le protocole social du 17 mars 2004 (348 recrutements en 2006 sur l'ensemble des 5 programmes relevant de la DGAC).

Les crédits correspondants progressent de +10 % passant de 626 millions d'euros en 2005 à 689 millions d'euros en 2006. Cette progression prend notamment en compte le relèvement des pensions civiles lié à la création du CAS pensions à compter de 2006 et du nouveau mode de gestion des prestations familiales (+ 32,3 millions d'euros).

Les contributions au bénéfice des « organismes extérieurs » diminuent de 4,7 % malgré l'augmentation de la participation de la France à Eurocontrol. Cette baisse résulte principalement de la diminution de la dotation aux amortissements incluse dans l'assiette des coûts des services rendus par Aéroports de Paris, du fait du remboursement en 2006 à ADP par le budget annexe de ses investissements de navigation aérienne non encore amortis.

Les investissements prévus pour la navigation aérienne s'élèvent à 327 millions d'euros en 2006, contre 264 millions en 2005 et 167 millions en 2004 en autorisations d'engagement. En crédits de paiement, le montant prévu pour 2006 est de 308 millions d'euros. Le fort accroissement intervenu en 2005 résulte de deux événements majeurs : d'une part, la réintégration de l'activité navigation aérienne d'ADP au sein des services de la navigation aérienne, dans le cadre de la réorganisation de la DGAC et, d'autre part, le lancement de la deuxième phase du nouveau système de traitement des plans de vol, mené en coopération avec d'autres pays européens, l'Italie notamment. Le programme prévisionnel 2006 des investissements inclut les crédits consacrés au transfert d'immobilisations d'ADP à l'État, suite au changement de statut de l'établissement. Sans cette opération, les crédits de paiement pour les dépenses en capital s'élèvent à 156 millions d'euros.

- Programme « Surveillance et certification »

A périmètre constant, les crédits de paiement demandés augmentent de 26 % pour les dépenses de fonctionnement, et de 21 % pour les dépenses d'investissement.

Ce programme comprend 821 ETP, soit une augmentation de 10 emplois par rapport à 2005 à structure constante. Les crédits correspondants croissent de 22,8 % passant de 51 millions d'euros en 2005 à 63 millions d'euros en 2006. Cette progression prend notamment en compte le relèvement des pensions civiles lié à la création du CAS pensions à compter de 2006 et du nouveau mode de gestion des prestations familiales (+ 3,4 millions d'euros).

Pour 2006, les investissements du programme « *Surveillance et certification* » s'élèvent à 4,34 millions d'euros en autorisations d'engagement et

3,55 millions en crédits de paiement. Ils sont répartis sur les 6 actions du programme : management et gestion, constructeurs, exploitants aériens, personnels navigants, aéroports et sûreté et opérateurs de navigation aérienne. La majeure partie de ces investissements porte sur des outils informatiques.

- *Programme « Formation aéronautique »*

A périmètre constant, les crédits de paiement demandés augmentent de 1,4 % pour les dépenses de fonctionnement, de 16 % pour les dépenses d'investissement.

Le programme « *Formation aéronautique de l'aviation civile* » regroupe les missions de formation initiale et continue assurées par l'ENAC (École Nationale d'Aviation Civile) d'une part et le SEFA (Service d'exploitation de la formation aéronautique) d'autre part, ces deux organismes représentant les actions du programme. Toutefois, compte tenu de son financement issu en grande partie des redevances de navigation aérienne, il a été convenu de répartir les élèves et les permanents de l'ENAC entre les différents programmes du budget annexe, suivant des clés de répartition prenant en compte la part relative des différents corps dans chaque programme. Pour cette raison l'action « *formation aux métiers de l'aviation civile* » ne comprend que 104 ETPT. Le programme comprend donc seulement 650 EPTP, soit un de moins qu'en 2005, pro forma. Les crédits correspondants augmentent de 2,5 %, passant de 43,5 millions d'euros en 2005 ⁽¹⁾ à 45 millions d'euros en 2006. Cette progression prend notamment en compte le relèvement des pensions civiles lié à la création du CAS pensions à compter de 2006 et du nouveau mode de gestion des prestations familiales (+ 1,7 million d'euros).

Pour les investissements, 7,87 millions d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement pour ce programme, et 7,57 millions en crédits de paiement. Le programme d'investissement de l'ENAC est défini dans un document contractuel, le plan pluriannuel. Les opérations se regroupent en 3 grandes rubriques : les investissements pédagogiques, les investissements liés à la rénovation et à la mise en sécurité du campus de Toulouse et les investissements relatifs aux résidences des élèves et au centre social.

L'action formation pratique au pilotage nécessite des investissements réguliers dans trois domaines principaux : la flotte d'avions, les gros outillages de maintenance aéronautiques et les infrastructures immobilières.

(1) Une erreur s'est glissée dans le projet annuel de performance : les charges de personnel se sont élevées à 43,54 millions d'euros concernant ce programme en 2005, et non pas à 56,86 millions d'euros, si l'on tient compte de la répartition des personnels de l'ENAC entre tous les programmes.

BUDGET ANNEXE 2006 : PRESENTATION EN TERMES DE CHARGES ET PRODUITS

(en millions d'euros)

CHARGES		PRODUITS	
Prestations de navigation aérienne			
Métropole	1.277,6		
– Charges de personnel	667,5	– Redevance de route	1.008,4
– Moyens des services	88,1	– RSTCA métropole	209,1
– Organismes extérieurs	230,8	– RSTCA outre-mer	31,9
– Charges financières	26,1	– Autres produits : recettes annexes d'exploitation	12,1
– Dotation aux provisions	5,0	– Fonds de concours de navigation aérienne	8,6
– Dotation aux amortissements	198,4	– Fonds de concours surveillance et certification	6,0
– Autres charges de gestion courante	5,0	– Reprise sur provisions	11,9
– Charges supplétives d'intérêt	26,6	– Produits à recevoir : mécanisme correcteur	19,3
– Charges supplétives d'organismes extérieurs	30,1	– Redevance certification hors navigation aérienne	30,0
		– Redevance certification navigation aérienne	5,0
Métropole exonérations/exemptions	55,0	– Rémunération des capitaux propres	26,6
– Charges de personnel	38,9	– Participation implicite du budget général	31,6
– Moyens des services	16,1	– Produits financiers	0,5
Outre-mer	108,5	Apport recettes fiscales	143,5
– Charges de personnel	80,7	Produit à recevoir	33,1
– Moyens des services	6,4		
– Amortissements	19,5		
– Organismes extérieurs	1,9		
Prestations de surveillance et certification	85,0		
– Charges de personnel	70,2		
– Moyens des services	11,3		
– Dotation aux amortissements	2,0		
– Charges supplétives	1,5		
Prestations de formation	39,1		
– Charges de personnel	29,6		
– Moyens des services	9,5		
Programme soutien	12,5		
– Dotation aux provisions (TAC)	5,6		
– Charge de gestion courante (TAC)	6,9		
TOTAL	1.577,6	TOTAL	1.577,6

Source : Rapport au Parlement en application de l'article 99 de la loi de finances pour 1996

2.– Le programme « Transports aériens » de la mission « Transports » finance les activités régaliennes de la DGAC

Le transfert au budget général des missions « régaliennes » du budget annexe, conformément à la LOLF, s'accompagne de transferts de crédits très importants. Ainsi, 83 millions d'euros de crédits de paiement correspondent en 2006 dans le programme « *Transports aériens* » à des missions transférées du

budget annexe, sur un total de 166 millions d'euros de crédits de paiement pour ce programme.

L'impact financier, par action du programme « *Transports aériens* », est le suivant :

COÛT DES MISSIONS TRANSFÉRÉES AU PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS » EN 2006

(en millions d'euros)

	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Intervention	TOTAL
Action « Affaires techniques, prospective et soutien au programme »					
AE	24,40	9,20	1,84	1,64	37,08
CP	24,40	9,20	2,74	1,64	37,98
	334 ETPT				
Action « Régulation du transport aérien »					
AE	5,08	1,88	0,52	0,01	7,49
CP	5,08	1,88	1,17	0,01	8,14
	70 ETPT				
Action « Régulation des aéroports »					
AE	5,57	5,97	13,44	0	24,98
CP	5,57	5,87	13,18	0	24,62
	78 ETPT				
Action « Enquêtes de sécurité aérienne »					
AE	8,38	3,64	1,20	0	13,22
CP	8,38	2,60	1,20	0	12,18
	115 ETPT				
TOTAL					
AE	43,43	20,69	17	1,65	82,77
CP	43,43	19,55	18,29	1,65	82,92
	597 ETPT				

Source : Direction générale de l'aviation civile

Le plafond d'emplois de ce programme, en 2006, est de 810 ETPT, dont 597 ont été transférés du budget annexe. Sa masse salariale est de 54,4 millions d'euros, dont 43,4 millions d'euros provenant du budget annexe. La répartition par destination des 597 emplois qui viennent du budget annexe est la suivante : 334 sont rattachés à l'action n° 1, Affaires techniques, prospective et soutien au programme, 70 à l'action n°2, Régulation du transport aérien 78 à l'action n°3, régulation des aéroports, et 115 à l'action n°4, enquêtes de sécurité aérienne.

- Action « Affaires techniques, prospective et soutien au programme »

Les crédits de fonctionnement comprennent les dépenses transversales de soutien des actions 2 et 3 de régulation du transport aérien et des aéroports. Les crédits de fonctionnement « sûreté » (8,5 millions d'euros) sont essentiellement consacrés à la gendarmerie du transport aérien (GTA) et à l'exploitation du

système SGITA, système national de gestion des titres de circulation sur les aéroдрomes.

Les dépenses d'investissement liées à la sécurité et à la sûreté (6,5 millions d'euros) sont essentiellement consacrées aux casernements de la GTA, aux évolutions du système SGITA précité et à la veille technologique.

- Action « Régulation du transport aérien »

Les crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement proviennent en totalité du budget annexe, au titre de ses anciennes fonctions régaliennes.

Les 19,6 millions d'euros de crédit de paiement en dépenses d'intervention (et aucune autorisation de programme) correspondent aux crédits des lignes d'aménagement du territoire.

- Action « Régulation des aéroports »

Les crédits de fonctionnement et d'investissement proviennent en totalité du budget annexe. Les 36,95 millions d'euros de crédits de paiement inscrits en dépenses d'intervention sont les subventions aux gestionnaires d'aéroports, versées pour le financement de leurs missions de sécurité et de sûreté. Elles viennent en complément du produit de la taxe d'aéroport, et ont pour objet d'assurer la mise en œuvre des missions de sécurité et de sûreté mises à la charge du gestionnaire d'aéroport par les textes législatifs et réglementaires, sous le contrôle de l'État. Deux modifications législatives sont envisagées à compter du 1er janvier 2006, qui auront pour effet de réduire le besoin de financement à la charge du budget général. Il s'agit d'une part, du relèvement du taux plafond de la taxe d'aéroport applicable aux aéroports de la classe 3 et d'autre part, de l'extension progressive de la taxe d'aéroport aux aéroports d'État de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française.

- Action « Enquêtes de sécurité aérienne »

Le bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA) dépendait auparavant du budget annexe. Il doit renouveler en permanence ses équipements spécifiques pour faire face à l'évolution scientifique et technologique constante des aéronefs et de leurs équipements (2,6 millions d'euros en crédits de paiement demandés en dépenses de fonctionnement).

- Action « ACNUSA »

Les crédits demandés pour l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aériennes en 2006 s'élèvent à 1,05 million d'euros, contre 1,02 million en 2004 et 1,03 million en 2005 (dont 100.000 euros actuellement gelés).

Plus de 68 % de cette somme devraient être consacrés aux dépenses de personnel (16 ETP). Les 30 % restants seront affectés aux activités de l'autorité : fonctionnement courant (environ 120.000 euros), suivi du contentieux

(30.000 euros), documentation et communication (100.000 euros) et études (80.000 euros).

3.– La maîtrise des dotations à Météo France

Le programme 170 « *Météorologie* » correspond à la subvention pour charges de service public de l'établissement public Météo-France qui en est l'unique opérateur.

Le contenu du programme « *Météorologie* » a évolué entre le projet de maquette présenté en 2004 et les documents du présent projet de loi puisque la subvention au titre de l'organisation internationale des satellites de météorologie EUMETSAT (37 millions d'euros), bien que transitant par l'établissement, est désormais rattachée au programme « *Recherche spatiale* » de la mission interministérielle « *Recherche* ».

Le programme est décomposé en deux actions :

- l'observation et la prévision météorologiques, qui constituent le cœur de l'activité opérationnelle de Météo-France ;

- la recherche, qui est essentielle pour améliorer la qualité des prévisions et pour mieux appréhender le changement climatique et ses conséquences.

Le projet de budget 2006 de Météo France s'inscrit dans le cadre du contrat d'objectifs 2005-2008 signé entre l'État et l'établissement. L'évolution des crédits poursuit celle des budgets précédents. Les évolutions retenues pour le précédent contrat (2001-2004) sont poursuivies, avec une évolution de 0,3 % par an en deçà de l'inflation ⁽¹⁾. La subvention versée par l'État s'élève donc à 155,4 millions d'euros, soit une progression de 1,2 % par rapport à 2005 (153,5 millions d'euros).

Le projet de budget de l'établissement pour 2006, en baisse de 6,8 %, prévoit 297,2 millions d'euros pour la section du fonctionnement et 20,3 millions d'euros pour l'investissement. L'augmentation des dépenses de personnel sera limitée par le non remplacement d'environ un tiers des départs (18 postes sont supprimés). Le contrat d'objectifs prévoit en effet la suppression de 78 emplois entre 2005 et 2008.

L'établissement s'efforce d'accroître ses recettes propres, composées pour l'essentiel de recettes de nature commerciale ⁽²⁾ : elles devraient atteindre 44,8 millions d'euros en 2006 (+ 2,3 %). Elles représentent ainsi environ 15 % de son budget. Cette proportion est de l'ordre de 38 % si on y ajoute les autres produits d'exploitation, dont les redevances aéronautiques. La part revenant à Météo France des redevances de navigation aérienne reversées par la DGAC

(1) Évolution des prix hors tabac retenue dans la loi de finances initiale.

(2) Les recettes prises en compte ici sont celles des serveurs kiosques de l'établissement, des produits disponibles sur le serveur Internet et le minitel et celles relatives aux prestations réalisées au profit des professionnels, selon la définition retenue par l'avant-projet annuel de performance.

augmente de 1 % en plus de l'inflation, conformément au contrat d'objectifs, pour atteindre 77 millions d'euros en 2006 correspondant à environ 25% des ressources de l'établissement.

II.– LES COMPAGNIES AÉRIENNES EN PLEINE ÉVOLUTION

A.– BIEN QUE LA REPRISE DU TRAFIC SOIT CONFIRMÉE, LA SITUATION DES COMPAGNIES EST ENCORE TRÈS FRAGILE

L'année 2004 a constitué une année de reprise pour l'activité du transport aérien mondial après trois années de stagnation, alors que l'année 2003 avait été perturbée par les événements d'Irak et la survenue du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS). En 2005, la reprise du trafic se confirme.

1.– La reprise de la croissance du trafic en 2004, confirmée en 2005

Pour les services réguliers assurés par l'ensemble des compagnies mondiales, l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) enregistre pour l'année 2004 un peu plus de 1,9 milliard de passagers réguliers et quelque 38 millions de tonnes de fret transportées ⁽¹⁾.

Ces chiffres représentent une augmentation par rapport à 2003 d'environ 13 % du trafic total régulier. Le trafic total de passagers et de fret, exprimé en PKT et TKT (note : PKT : passagers kilomètres transportés – TKT : tonnes kilomètres transportées. Ces mesures tiennent compte de la distance parcourue), a enregistré respectivement une augmentation d'environ 14 % et 11 %. Le trafic international régulier des compagnies aériennes mondiales, présente une évolution supérieure d'environ 2 % aux chiffres précédents.

On constate que le trafic passagers de 2004, exprimé en passagers-kilomètres transportés, a dépassé d'environ 13 % le niveau atteint en l'an 2000, dernière année de croissance du trafic aérien.

Après la reprise très marquée du trafic mondial en 2004, les premiers résultats de l'année 2005 témoignent d'une nouvelle progression du trafic au premier semestre, à un rythme cependant moins soutenu (+8,8 %). Les résultats apparaissent contrastés selon les régions d'origine des compagnies. Celles du Moyen-Orient et d'Amérique latine affichent une progression de l'ordre de 15 % tandis que les compagnies européennes et asiatiques annoncent une augmentation de leur activité de transport de passagers respectivement de 6,3 % et 8,1 %. S'agissant de l'activité fret, la progression modeste du trafic des compagnies membres de l'IATA (+2,9 %) semblent refléter le ralentissement de l'économie mondiale.

Les compagnies européennes membres de l'AEA enregistrent, quant à elles, pour l'ensemble de leurs vols réguliers, une hausse de 5,9 % pour le trafic de passagers sur le premier semestre de l'année 2005. Le coefficient de remplissage s'établit à 74,4 % sur ce semestre, en hausse d'un point par rapport à l'année

(1) Source : Communiqué OACI du 18 Juillet 2005.

précédente. Pour ce qui concerne le fret aérien, les compagnies européennes ont enregistré au premier semestre 2005 une augmentation du trafic de 2,5 % par rapport au premier semestre de l'année précédente.

Les compagnies américaines membres de l'*Air Transport Association* (ATA) enregistrent sur les six premiers mois de l'année 2005 une augmentation du trafic de passagers de 6,1 % sur l'ensemble de leur trafic. Le coefficient de remplissage pour l'ensemble du réseau a augmenté de 2,5 points, atteignant 77,7 % sur la période.

En ce qui concerne la France, le trafic aérien a connu en 2004 une croissance de 6,3 % par rapport au niveau atteint en 2003. Au total, le nombre de passagers transportés est passé de 99,6 à 105,9 millions. La crise amorcée en 2001 aura duré 3 ans ; en effet, le niveau atteint en 2000 (101,8 millions de passagers) n'aura été dépassé qu'en 2004. La reprise s'explique par la tonicité du trafic international : à cet égard, on note que l'activité des compagnies *low cost* étrangères a contribué fortement au redressement du trafic, puisque celles-ci ont transporté 11 millions de passagers en 2004, affichant une augmentation de l'ordre de 40 % de leur trafic par rapport à celui de 2003.

En revanche, le trafic du réseau intérieur métropolitain a continué de diminuer (-2,3 %) ; sur ce réseau, la concurrence du TGV et la disparition au début de 2004 du transporteur Air Littoral, après celle des transporteurs Air Lib et Aeris les années précédentes, expliquent la poursuite de ce mouvement de repli. Le trafic métropole-outré-mer (+4,7 %) est, quant à lui, reparti à la hausse même s'il reste globalement inférieur à ce qu'il était en 2000.

Début 2005, la reprise se poursuit ; au total, le trafic des six premiers mois dépasse de près de 5,8 % le niveau de 2004 alors que le premier semestre 2004 avait lui-même connu une bonne progression (+8 %). L'évolution est cependant très contrastée : le trafic international affiche une hausse de près de 7,8 % qui profite majoritairement au pavillon français. Le trafic du pavillon français progresse en effet de 9,6 % alors que celui du pavillon étranger progresse de 6,7 %. Le trafic intérieur ne progresse que de 0,4 % en moyenne ; les liaisons régions-régions, qui avaient perdu près de 9 % au cours du premier semestre 2004, enregistrent une reprise modeste (+2,5 %) tandis que les liaisons radiales stagnent.

2.- Des perspectives de croissance soutenue du trafic pour les années à venir

L'ensemble des experts confirme ainsi pour les moyen et long termes des évolutions favorables, considérant la croissance attendue des facteurs fondamentaux du développement du transport aérien (croissance économique, échanges internationaux, besoin de mobilité, etc..), sans occulter pour autant le rôle que peuvent avoir des événements particuliers tels que les conflits, les conditions sanitaires ou les variations du prix du pétrole, sur des périodes plus ou moins courtes.

L'IATA a prévu en octobre 2004 une croissance du trafic régulier de passagers entre 2004 et 2008 de +5 % par an, dont +6 % par an pour le trafic international et seulement +4,5 % l'an pour le trafic intérieur. Pour les années 2005 et 2006, les perspectives sont respectivement au niveau mondial de +5,7 % et +4,4 %. La prévision de l'IATA pour la France est de +4,5 % sur la période 2004-2008.

L'industrie aéronautique participe à la croissance du secteur, comme le montre l'encadré suivant qui retrace la situation du groupe EADS.

La situation économique et financière d'EADS et Airbus

Le chiffre d'affaires d'EADS a atteint 31,8 milliards d'euros en 2004, en hausse par rapport à 2003 (30,1 milliards d'euros). En 2004, le résultat opérationnel d'EADS a progressé de près de 60 % par rapport à 2003, à 2,4 milliards d'euros, principalement sous l'effet de la reprise du cycle aéronautique civil et du redressement des résultats de l'activité Espace.

Pour l'année 2005, EADS prévoit une poursuite de sa croissance. Le chiffre d'affaires devrait atteindre 33 milliards d'euros et le résultat opérationnel devrait dépasser 2,6 milliards d'euros. Grâce à la croissance des activités, notamment celles d'Airbus, les effectifs du groupe ont progressé de 104.000 à 111.000 personnes entre fin 2002 et juin 2005.

EADS poursuit trois axes stratégiques principaux :

- la confirmation sur le long terme d'une parité favorable (en part de marché) avec Boeing dans l'aviation commerciale ;
- la croissance des activités de défense ; cet objectif vise deux résultats : tirer le meilleur parti des technologies duales et développer une activité moins cyclique que celle des avions commerciaux ;
- le maintien d'un rôle industriel pivot dans la filière spatiale européenne.

Les activités militaires d'EADS, en constante progression, représentaient près de 8 milliards d'euros en 2004, soit un quart du chiffre d'affaires total d'EADS. Au total, EADS a remporté ces derniers mois des commandes militaires pour 11 milliards d'euros en 2004 et pour 5 milliards sur le premier semestre 2005.

La situation économique et financière d'Airbus confirme sa place de leader sur le marché des avions commerciaux. En 2004, Airbus a livré 320 appareils, 15 de plus qu'en 2003. Le résultat opérationnel d'Airbus a atteint 1,9 milliard d'euros en 2004, soit une marge opérationnelle de 9,4 %. Sur les 9 premiers mois de l'année 2005, Airbus a déjà livré 271 appareils et obtenu 417 commandes. Le carnet de commandes de 1.636 avions commerciaux couvre plus de quatre années de production.

Airbus opère sur un marché très cyclique. Celui-ci bénéficie actuellement de la très forte croissance du trafic aérien, notamment en Asie/Pacifique. Le coût actuellement très élevé du pétrole ne semble pas devoir compromettre, au moins à court terme, ces perspectives. Au contraire, la cherté des produits pétroliers précipite, dans une certaine mesure, le besoin de remplacement des avions obsolètes par des avions modernes moins consommateurs de carburant. Toutefois, si cette situation devait s'aggraver ou perdurer, elle pourrait peut-être à long terme peser sur la croissance du trafic aérien.

Les perspectives d'Airbus restent aussi sujettes aux variations de la parité euro-dollar. En effet, toutes les recettes d'Airbus sont facturées en dollar, tandis que la majorité des coûts sont libellés en euro ou en livre sterling. EADS bénéficie aujourd'hui d'un portefeuille de couvertures de changes de plus de 40 milliards de dollars, qui permet de garantir un cours moyen d'environ un dollar pour 1,1 euro pour l'essentiel des contrats déjà signés. Cependant, l'évolution de la parité euro-dollar est un risque permanent qui peut peser à long terme sur la compétitivité d'Airbus face à Boeing. Afin de préserver sa solidité, Airbus a lancé en 2003 un plan d'économies, baptisé Route06, qui devrait permettre d'économiser 1,5 milliard d'euros par an à partir de 2006.

Le démarrage industriel du programme A350 a été formellement décidé le 6 octobre par EADS. Ce programme, dont le coût en recherche et développement est estimé à 4,35 milliards d'euros, vise à construire un avion qui concurrencera le futur 787 de Boeing. L'entrée en service est prévue en 2010. Déjà 143 intentions de commandes ont été manifestées par 10 compagnies. Pour la troisième année consécutive, Airbus livrera en 2005 plus d'appareils que Boeing : 370 contre environ 310. Avec plus de 50% en part de marché en terme de livraisons ou de carnet, Airbus devient le leader mondial et menace la suprématie américaine dans le domaine de l'aéronautique commerciale.

Face à cette situation, la stratégie de Boeing est de reconquérir la place de leader, notamment en préservant à tout prix son monopole sur les dérivés militaires d'avions commerciaux pour financer ses nouveaux programmes.

C'est dans ce contexte de concurrence exacerbée que la polémique autour des « subventions » et « aides au lancement » joue un rôle essentiel et souligne pour chacune des parties l'importance des coûts de recherche et des risques associés dans le développement des technologies et des nouveaux programmes. Ces coûts restent extrêmement élevés, et Boeing a tout intérêt à tenter de priver Airbus de ses soutiens tout en continuant à bénéficier de ceux du gouvernement américain.

3.– La situation fragile des compagnies

Les douze compagnies « majors » américaines (transportant principalement des passagers) au titre desquelles on trouve les trois plus grandes compagnies *low cost* (Southwest Airlines, America West et American Trans Air - ATA) ont enregistré sur l'année 2004 un résultat d'exploitation global négatif de – 3,75 milliards de dollars, mais moins mauvais que celui de l'année 2003 (-4,77 milliards de dollars) et représentant un peu plus de 4 % de leurs recettes d'exploitation (92,7 milliards de dollars). Les plus grandes d'entre elles sont dans une situation délicate : c'est Delta Airlines qui connaît la situation la plus difficile avec un résultat négatif atteignant –1,6 milliard de dollars. Cette compagnie s'est placée, le 14 septembre 2005, sous la protection de la loi américaine sur les faillites (Chapitre 11), ainsi que Northwest Airlines. La dégradation moins prononcée des résultats en 2004 ne doit pas faire oublier que si le trafic des compagnies s'est amélioré, celles-ci doivent toujours faire face à l'accroissement des coûts de sûreté et des coûts salariaux, à une nouvelle poussée à la hausse du prix du carburant, et à une concurrence tarifaire toujours accrue due au développement des ventes directes via Internet et à celui des compagnies *low cost*.

Les compagnies aériennes européennes ont mieux résisté aux trois années de crise que leurs homologues américaines. Pour 2004, les compagnies membres de l'AEA affichent dans leur ensemble un résultat net positif de 0,4 milliard de dollars auquel ont contribué positivement Air France-KLM, Iberia, British Airways et Swiss alors qu'Alitalia et SAS affichent des résultats négatifs. Air France-KLM s'adjuge désormais la première place pour le trafic de passagers. Deux compagnies *low cost* ont rejoint le groupe des dix premières compagnies européennes en raison d'une vive croissance de leur activité : la compagnie Ryanair dont le trafic de passagers a crû de 34,7 % et easyJet dont le trafic a progressé de 24,8 %.

Le rebond inattendu du trafic passager en 2004 pour les compagnies asiatiques s'est traduit par des recettes plus élevées et une meilleure rentabilité, malgré des coûts pétroliers en hausse. Les compagnies dont le trafic s'est le plus développé, en termes de PKT, sont Viet Nam Airlines (44,0 %), Cathay Pacific (33,9 %) et China Airlines (25,1 %). La montée continue des prix du carburant et une intense concurrence constitueront des facteurs qui auront une incidence sur la rentabilité des compagnies en 2005. Les transporteurs internationaux devraient accroître leur présence sur les routes internationales tandis que de nouveaux entrants devraient durcir la concurrence sur un grand nombre de routes régionales.

B.- LE GROUPE AIR FRANCE-KLM PROFITE DES SYNERGIES DE LA FUSION, AINSI QUE DE L'AUGMENTATION DU TRAFIC

La fusion d'Air France et KLM a donné naissance au premier groupe mondial de transport aérien en terme de chiffre d'affaires, et au troisième dans le transport de passagers.

1.- La formation du groupe Air France-KLM

La privatisation d'Air France est intervenue le 6 mai 2004 dans le cadre de la prise de contrôle de la compagnie néerlandaise KLM par Air France. Le capital d'Air France était détenu, à la date du 24 mai 2004, à hauteur de 44,07 % par l'État, 10,42 % par ses salariés, les autres actionnaires détenant 45,51 %, dont 18,4 % pour les anciens actionnaires de KLM.

Par la suite, le gouvernement a réduit sa participation au capital de la société ; il détenait, au 30 juin 2005, 18,6 % du capital du groupe.

La spécificité du transport aérien et de la compagnie imposait que des dispositions législatives fussent prises avant de la privatiser ; tel était l'objet de la loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France. La privatisation d'Air France a, entre autres, eu pour conséquence juridique l'entrée en vigueur de certaines des dispositions de cette loi, qui a été 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.

Les dispositions d'application réglementaires de la loi du 9 avril 2003 ont fait l'objet du décret n°2003-571 du 27 juin 2003 relatif aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France et modifiant le code de l'aviation civile. La loi du 26 juillet 2004 nécessitait pour sa part un décret fixant l'âge de cessation d'activité des personnels de cabine ; celui-ci a été pris le 23 décembre 2004. Votre Rapporteur spécial, qui a été le rapporteur des deux projets de loi, reviendra sur ce sujet.

2.- Pour sa première année d'existence, le groupe enregistre de bons résultats

L'exercice 2004/2005, qui s'est achevé le 31 mars 2005, constitue la première année du rapprochement entre les deux compagnies Air France et KLM. Au cours de cet exercice, le groupe s'est engagé dans une stratégie de croissance rentable, fondée sur la recherche de synergies à partir de la coordination des actions des deux compagnies.

Le chiffre d'affaires consolidé de la période s'élève à 19 078 millions d'euros (12 337 millions d'euros en mars 2004 pour le groupe Air France), en augmentation de 7,3 % par rapport à l'exercice précédent *pro forma*. Les secteurs d'activité passagers et fret enregistrent respectivement des progressions de 6,8 % et 9,4 %.

Le résultat d'exploitation du groupe Air France-KLM pour l'exercice 2004/05 s'établit à 497 millions d'euros, en hausse de 20 % par rapport à l'exercice précédent *pro forma* (139 millions d'euros pour le groupe Air France au cours de l'exercice 2003/2004). Ce résultat représente 2,6 % du chiffre d'affaires de 2004/05 (1,1 % du chiffre d'affaires pour le groupe Air France en 2003/04).

COMPTE D'EXPLOITATION D'AIR FRANCE

(en millions d'euros)

	Air France /KLM 2004/05	Pro forma 2003/04	Variation (en %)	Air France publié 2003/2004
Chiffre d'affaires	19.078	17.782	7,3	12.337
Charges externes	(10.687)	(9.779)	9,3	(6.754)
Frais de personnel	(5.922)	(5.685)	4,2	(4.079)
Impôts et taxes	(226)	(210)	7,6	(186)
Amortissements et provisions d'exploitation	(1.720)	(1.675)	2,7	(1.230)
Cessions de matériel aéronautique	8	9	- 11,1	7
Autres produits et charges	(34)	(28)	21,4	44
RESULTAT D'EXPLOITATION	497	414	20	139

Source : DGAC

Les charges d'exploitation (charges externes, frais de personnel, impôts et taxes et dotations aux amortissements et provisions) atteignent 18.555 millions d'euros. Elles ont augmenté de 6,9 % par rapport à l'exercice précédent *pro forma*

et ont enregistré une augmentation légèrement inférieure à celle du chiffre d'affaires total (+7,3 %).

L'évolution des frais de personnel (+ 4,2 %) résulte notamment de la réduction des allègements des charges sociales qui avaient été octroyées en France en application de la réduction du temps de travail à 35 heures et d'une charge de 16 millions d'euros correspondant à l'abondement fait dans le cadre de l'offre réservée aux salariés par l'État à la suite de la cession d'une partie de sa participation.

Les charges externes, en évolution pro forma, s'inscrivent en hausse de 908 millions d'euros (+9,3 %). Les principaux postes expliquant cette hausse sont les suivants :

- le poste carburant, qui représente les trois quarts de la hausse, est en augmentation de 33,3 % à 2,65 milliards d'euros. Cette augmentation résulte de la hausse de la consommation (+5,2 %) et de la progression des prix du pétrole (+44,6 %). Toutefois, pour le groupe, ces augmentations ont été limitées par un effet de change favorable de 6,5 % et des gains de couverture de 12,4 %. Ainsi, les options et les couvertures ont représenté un gain de 379 millions d'euros ;

- les coûts d'affrètements ont augmenté de 11,2 % à 558 millions d'euros du fait de l'intensification du recours aux partages de code ainsi que la mise en place du produit « *Dedicate* » nécessitant l'affrètement d'appareils de type A321 spécialement aménagés ;

- les redevances aéronautiques ont progressé de 6,3 % pour atteindre 1 460 millions d'euros, variation consécutive à l'augmentation du trafic, des redevances de route de la zone Afrique et des redevances d'atterrissage des zones Afrique et France ;

- les frais de commissariat ont augmenté de 6,9 % à 402 millions d'euros sous l'effet de l'évolution du nombre de passagers transportés ;

- les loyers opérationnels ont atteint 630 millions d'euros soit une progression de 3,6 %.

Les frais non ventilés des charges externes correspondent essentiellement aux charges d'assurance et de locations. Ils se sont élevés à 1 897 millions d'euros au cours de l'exercice 2004-2005. Ce poste de dépense a connu une hausse de 5,6 %, en évolution pro forma, par rapport à l'exercice précédent.

Le résultat d'exploitation s'élève à 497 millions d'euros. Le résultat net de l'exercice 2004-2005 pour le groupe s'élève à 351 millions d'euros, soit une augmentation de 20 % par rapport au résultat pro forma de l'exercice précédent.

Les capitaux propres consolidés du groupe Air France-KLM s'élevaient, au 31 mars 2005, à 5 226 millions d'euros (contre 4 085 millions d'euros un an auparavant pour Air France seule), la part du groupe atteignant 5 161 millions d'euros. Comme toutes les compagnies aériennes, le groupe Air France-KLM est très mal valorisé : sa valeur boursière est inférieure à celle des fonds propres, en raison de la forte prime de risque appliquée par les marchés financiers au secteur.

En février 2005, les salariés ont pu acquérir des actions d'Air France-KLM par l'intermédiaire de deux offres : l'offre réservée aux salariés (ORS) et l'échange salaire-actions (ESA). Les salariés ont massivement souscrit à ces offres, 95 % des 21,6 millions d'actions proposées ayant trouvé preneur.

L'analyse du capital montre que le groupe est détenu entre 70 et 75 % par des actionnaires français.

Au 30 juin 2005, la répartition du capital du groupe entre ses actionnaires était la suivante :

REPARTITION DU CAPITAL DU GROUPE AIR FRANCE-KLM AU 30 JUIN 2005

	Nombre de titres	% du capital
État	50.015.397	18,6%
Salariés	43.454.198	16,1%
Actionnaires individuels	29.109.753	10,8%
Institutionnels français	60.800.614	22,6%
Non-résidents	67.280.721	25,0%
Autocontrôle	6.781.718	2,5%
Non identifiés	11.941.117	4,4%
Total	269.383.518	100%

Source : groupe Air France-KLM

Au 31 mars 2005, l'endettement total du groupe était de 16,3 milliards d'euros contre 8,9 milliards d'euros un an auparavant pour Air France seule. Les dettes financières atteignaient 8,3 milliards d'euros, dont 4,5 milliards au titre de crédits-bails. Les provisions pour risques et charges s'élevaient à 2 265 millions d'euros et les dettes fournisseurs à 1 905 millions d'euros. A cette même date, le ratio endettement net sur fonds propres est de 1,06 contre 0,62 pour Air France seule un an auparavant. Mais ce ratio s'est déjà amélioré depuis la fusion (en effet, KLM était beaucoup plus endettée qu'Air France, proportionnellement à ses fonds propres). L'objectif est de le porter à 0,7 hors crédit-bail.

Pour l'exercice 2005-2006, chacune des compagnies du groupe entend poursuivre la maîtrise de ses coûts, en particulier par la mise en œuvre de démarches communes. Le groupe va poursuivre une stratégie de croissance agressive, en augmentant son offre de plus de 6,5 % en moyenne. En Amérique du Sud, Air France compte augmenter son offre de 25 %.

En ce qui concerne le premier trimestre de l'exercice 2005-2006, le résultat d'exploitation est positif de 223 millions d'euros et le résultat net du groupe s'élève à 112 millions d'euros (110 millions d'euros hors reprise de l'écart d'acquisition de KLM).

Pour Air France, l'objectif est d'atteindre 590 millions d'euros d'économies sur cet exercice. Ces économies proviendront principalement de la poursuite de la refonte du produit moyen-courrier et de la réorganisation du réseau moyen-courrier ainsi que du passage à la commission zéro vis-à-vis des agences de voyages. Des mesures seront également prises en matière de productivité (développement de l'enregistrement automatique, optimisation du ratio nombre de sièges par personnel navigant commercial). Par ailleurs, Air France a annoncé en septembre 2005 une hausse de sa « surcharge pétrolière » afin de compenser l'augmentation du prix du pétrole. Cette augmentation, perçue sur les billets émis en France, est de 6 euros pour les vols longs courriers, de 2 euros pour les moyens courriers et de 1 euro pour les vols intérieurs. Cette surcharge devrait être supprimée si le cours du baril repasse au-dessous de 55 dollars pendant 30 jours consécutifs. Il s'agit de la cinquième augmentation de cette surcharge par la compagnie depuis son instauration en mai 2004.

Pour sa part, KLM a poursuivi son plan de restructuration commencé en 2003/2004 dont l'objectif est de réaliser 650 millions d'euros d'économies sur trois ans. Les principales actions consistent en la suppression de 4.500 emplois, l'amélioration de la productivité, l'optimisation des achats ainsi que la mise en place du non commissionnement des agences de voyages.

3.— La question de l'âge de cessation d'activité des personnels navigants

a) Les spécificités françaises dans ce domaine

Sur proposition de votre Rapporteur spécial, la loi n° 2004-734 du 26 juillet 2004 modifiant la loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France comporte un article 4 qui porte sur l'âge de cessation d'activité du personnel navigant commercial.

En effet, alors que l'article L. 421-9 du code de l'aviation civile interdit l'activité de pilote ou de copilote dans le transport aérien public au-delà de l'âge de 60 ans, c'est une disposition du statut du personnel d'Air France qui fixe à 55 ans l'âge limite pour exercer les fonctions de personnel de cabine. Dans la mesure où l'article 3 de la loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France prévoit que les dispositions de ce statut cesseront de s'appliquer au plus tard deux ans après le transfert au secteur privé de la majorité du capital d'Air France, le personnel navigant commercial aurait été soumis aux règles de droit commun selon lesquelles l'employeur ne peut prendre l'initiative d'une mise à la retraite avant l'âge de 65 ans, ou après 60 ans et 160 trimestres de cotisation.

C'est pour permettre le maintien d'un âge limite d'activité pour ces personnels que votre Rapporteur spécial a proposé une disposition législative. Cette dernière prévoit la fixation de cet âge par décret. Le décret n° 2004-734 du 23 décembre 2004 fixe l'âge de cessation d'activité des personnels de cabine à 55 ans, comme le prévoit le statut actuellement. Il entre en vigueur à partir du 1^{er} mai 2006. Les organisations syndicales ont été consultées et se sont déclarées en faveur de ce choix, tout en souhaitant que des dispositions transitoires soient mises en place pour les personnels qui, quoique ayant dépassé 55 ans, ont obtenu de la compagnie la possibilité de poursuivre leur activité en cabine, ce qui ne sera plus possible dans le nouveau cadre législatif.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner le fait que cet âge limite n'est pas synonyme d'âge de mise à la retraite. La compagnie est théoriquement soumise à une obligation de reclassement. Faute de reclassement dans un poste au sol, la personne concernée est licenciée et touche donc, en plus d'une confortable indemnité de départ, dont l'article 4 précité précise les modalités de calcul, une allocation de chômage jusqu'à ce qu'elle ait atteint l'âge légal de la retraite. Force est de constater que l'ensemble des salariés français finance ainsi indirectement les retraites anticipées des personnels navigants. En outre, cette allocation de chômage est cumulée avec une pension versée par la caisse de retraite complémentaire d'Air France.

Si votre Rapporteur spécial estime nécessaire qu'un âge limite existe pour les activités de pilote comme de personnel de cabine, la question de son niveau ne lui semble pas définitivement réglée. Des questions de sécurité sont avancées pour justifier le départ à 55 ans des personnels navigants commerciaux. Les conditions financières, très favorables, de ce départ expliquent aussi qu'il soit volontiers accepté par l'immense majorité des personnels concernés. En outre, les compagnies peuvent rajeunir leurs effectifs plus rapidement, et réduire ainsi leur masse salariale. Toutes ces justifications ne sont pas dépourvues de fondements, mais il faut reconnaître que, si les pilotes peuvent rester en activité sans danger jusqu'à 60 ans⁽¹⁾, les personnels navigants commerciaux doivent certainement pouvoir faire de même. Les syndicats de pilotes sont d'ailleurs partagés sur la pertinence d'un éventuel report de la limite d'âge de 60 à 65 ans. Dans le cas où cette mesure serait adoptée⁽²⁾, le maintien de l'âge de 55 ans pour les personnels commerciaux ne serait guère, à terme, envisageable.

Votre Rapporteur spécial rappelle que la France, l'Italie et le Portugal font figure d'exception en Europe dans ce domaine. Il y a de nombreuses entreprises de transport aérien où l'âge de départ à la retraite est de 60 ans et non de 55 ans. À British Airways et à Lufthansa, l'âge de cessation d'activité du personnel navigant

(1) Tout comme, d'ailleurs, les officiers mécaniciens navigants, pour lesquels il n'existe pas d'âge de cessation d'activité.

(2) La direction d'Air France est très sceptique sur la possibilité de mettre en œuvre cette idée, notamment à cause du problème - parfois rencontré - du survol par des pilotes de plus de 60 ans de pays n'autorisant les personnels navigants techniques à exercer leur activité que jusqu'à l'âge de 60 ans. Des discussions sont en cours sur cette question au sein de l'OACI.

commercial est de 55 ans alors que l'âge légal de la retraite est de 63 ans en Grande-Bretagne et de 60 ans en Allemagne. Chez KLM, le personnel navigant commercial cesse son activité à 56 ans, l'âge légal de départ à la retraite étant de 65 ans. En outre, la directive communautaire 2000/78/EC du 27 novembre 2000 interdit toute discrimination fondée sur un critère d'âge, dans le but de préserver la liberté de déplacement des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

b) Les conséquences dommageables du fonctionnement actuel du système

En plus de son impact sur l'assurance chômage, il faut aussi avoir conscience de l'impact que ces limites d'âge ont sur le système de retraite, et en particulier sur le régime de retraite complémentaire des personnels navigants. Le départ à la retraite précoce des personnels navigants fait qu'ils ont rarement cotisé pendant l'ensemble des trimestres nécessaires à l'obtention d'une retraite à taux plein, ce qui se traduit, surtout depuis la réforme des retraites de l'été 2003, par une baisse plus que proportionnelle du montant des pensions versées. L'allongement de leur carrière leur permettrait de cotiser assez longtemps pour bénéficier d'une retraite à taux plein, qui serait d'autant plus élevée que les dernières années d'une carrière sont celles où les navigants touchent les salaires les plus hauts. Enfin, il aurait des conséquences positives sur l'équilibre de la caisse complémentaire de retraite des personnels navigants, évitant des augmentations de charge qui pèsent sur les salariés et sur la compagnie.

Les partisans du report de l'âge de cessation d'activité des personnels navigants, qui sont nombreux parmi les pilotes, mais rares parmi les personnels navigants commerciaux, estiment qu'il serait favorable aux personnels, dont les pensions seraient augmentées, et aux compagnies, dont les charges sociales seraient moins lourdes, alors même qu'elles sont déjà plus fortes en France que dans la plupart des autres pays européens.

Pour votre Rapporteur spécial, deux options sont possibles :

– soit les âges de cessation d'activité des personnels navigants sont, à terme, repoussés, ce qui n'est possible que si cela ne porte aucune atteinte à la sécurité et si les personnels ne s'y opposent pas fermement ;

– soit ces âges sont maintenus, mais l'obligation de reclassement au sol de l'ensemble des personnels est appliquée effectivement, grâce à une organisation repensée des carrières, afin d'assurer à tous une carrière pleine ou un départ à la retraite à l'âge légal.

Il conviendrait que le Gouvernement prenne position sur cette question.

Le régime de retraite du personnel navigant de l'aéronautique civile

Le personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile, y compris celui de la société Air France, est affilié au régime général de la sécurité sociale pour son régime de base. Il est affilié obligatoirement en matière de retraite complémentaire à un régime par répartition relevant de l'article L.921-2 du code de la sécurité sociale. Ce régime, créé le 27 avril 1951, est régi par les articles L.426-1 et suivants du code de l'aviation civile et organisé par un décret en Conseil d'État codifié aux articles R.426-1 et suivants du même code. Il reçoit des cotisations de près de 600 entreprises autres qu'Air France.

Une profonde réforme des règles de gestion du régime a déjà été opérée par le décret n° 95-825 du 30 juin 1995, sur laquelle la Cour des comptes a porté une appréciation positive, notamment en matière de résultats ; en effet, au 31 décembre 2004, les réserves du régime s'élevaient à 3,269 milliards d'euros (en valeur de marché) et leur résultat net à 190,9 millions d'euros, portant la valeur du fonds de retraite à 3,460 milliards d'euros, représentant 7,25 années de prestations. En référence aux normes IFRS/IAS, il a été confirmé par les commissaires aux comptes que ce régime ne nécessite aucune provision de la part d'Air France.

Malgré cela les administrateurs, conscients des difficultés que traverse à l'heure actuelle le transport aérien français, engagent une réflexion approfondie, sous l'égide des pouvoirs publics, sur de nouvelles modalités de réforme du régime, portant notamment sur les âges de départ du personnel navigant ainsi que sur les durées de cotisation.

C.- LA FRANCE VA-T-ELLE CONTINUER A PASSER A COTE DU DEVELOPPEMENT DES COMPAGNIES « LOW COST » ?

1.- Les difficultés rencontrées par l'ensemble des transporteurs régionaux français

Le transport régional français représente environ 15 % du trafic aérien touchant la France. En termes de parts de marché, le transport aérien régional est très concentré. Cette tendance s'est renforcée en 2000 avec le rachat par le groupe Air France des compagnies Brit Air, Proteus, Flandre Air puis Regional Airlines, puis en 2003 et 2004 avec la disparition successive des compagnies Air Lib, Air Littoral, Air Jet ou encore Air Atlantique. Air France, à travers sa filiale Brit Air, a également acquis récemment une participation de 19 % dans la compagnie régionale Airlinair. Pour leur part, les transporteurs français sans lien capitalistique avec Air France développent principalement leur activité sur des marchés étroits exploités avec de petits modules et, pour certains, dans le cadre de lignes subventionnées par l'État et les collectivités locales (Twinjet, Hexair, Finist'Air).

Depuis plusieurs années, le transport aérien français connaît des difficultés, le pavillon français perdant des parts de marché notamment sur le transport intra-européen.

Toutefois, sur le marché du transport aérien intérieur français, la concurrence aérienne est aujourd'hui moins forte qu'elle ne le fut en 2000, période de croissance du trafic, en raison de la disparition d'un certain nombre d'acteurs français. En revanche, la concurrence du train à grande vitesse est devenue très forte.

On assiste toutefois à un renforcement de la concurrence aérienne avec l'arrivée de compagnies communautaires *low cost* ; celles-ci se positionnent, pour les liaisons intérieures, de préférence sur les liaisons radiales, en concurrence avec un autre transporteur mais, si possible, à l'abri de la concurrence intermodale (Toulouse et Nice).

Le réseau régional d'Air France est organisé autour de deux compagnies : Brit Air et Régional Compagnie Aérienne Européenne. Les autres compagnies aériennes françaises de transport régional sont, depuis la disparition d'Air Littoral, d'Air Atlantique et d'Air Jet, la Compagnie Corse Méditerranée (CCM), Airlinair et Twinjet. Ces compagnies ont transporté plus de 6 millions de passagers en 2004, en progression de 12 % par rapport à 2003.

Les transporteurs régionaux, tout comme l'ensemble des transporteurs fréquentant les aéroports français, ont subi ces dernières années une hausse importante de leurs charges aéronautiques, sans pouvoir répercuter ces hausses sur leurs tarifs, sous peine de trop réduire la demande. Aux charges aéronautiques s'ajoutent un coût du travail et une fiscalité (taxe professionnelle) qui grèvent la compétitivité des compagnies françaises par rapport à leurs homologues européennes.

La taxe professionnelle dans le transport aérien

Le transport aérien répond à certaines caractéristiques économiques et fiscales spécifiques : il constitue une activité mondiale non filialisée, il fait l'objet d'une consolidation fiscale du résultat (en application du principe de l'article 8 de la convention modèle OCDE), il nécessite un fort investissement en actifs aéronautiques et les actifs mobiles sont imposés selon une présomption de rattachement de la flotte et des actifs aéronautiques en France.

Les compagnies étrangères échappent largement à la taxation de leurs actifs à la taxe professionnelle en raison de l'inexistence d'un impôt similaire dans leur pays, d'exonérations supranationales incluses dans certaines conventions internationales (comme la convention franco-américaine), et d'une faible affectation naturelle des actifs en escale (« bout de lignes »).

La plupart des compagnies françaises sont soumises au plafonnement de la taxe en fonction de la valeur ajoutée. Le montant de la taxe professionnelle du secteur est estimé à environ 150 millions d'euros avant plafonnement, et 110 millions nets (dont 75 millions pour Air France). Le plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée, prévu dans le projet de loi de finances pour 2006, pourrait rapporter entre 6 et 10 millions d'euros aux compagnies.

Le transport aérien est davantage pénalisé par la taxe professionnelle que les autres modes de transport. Ainsi, le transport maritime bénéficie d'un dégrèvement égal à la cotisation de TP multipliée par le rapport de la valeur locative des navires sur l'ensemble des bases fiscales (le rapport serait de l'ordre de 90 % pour l'armement français). Le transport international routier bénéficie d'un dégrèvement par véhicule de 366 euros par camion.

La taxe professionnelle constitue une forte incitation à la délocalisation des activités de maintenance des avions. Aujourd'hui, la totalité des 361 avions d'Air France sont localisés en France (un seul dans les DOM). Certaines compagnies françaises ont déjà délocalisé leur maintenance, ce qui leur offre une immatriculation étrangère qui leur permet d'échapper à la taxe professionnelle.

Votre Rapporteur s'inquiète de la situation du pavillon français. Il ne faudrait pas la laisser se dégrader au point qu'il n'y ait plus de compagnies à part Air France sous notre pavillon. Ne répétons pas les erreurs commises en ce qui concerne le transport maritime, pour lequel on a attendu qu'il n'y ait presque plus de navires immatriculés sous pavillon français pour agir, la seule solution étant alors de créer le RIF ⁽¹⁾.

Malgré ces difficultés structurelles importantes, les transporteurs régionaux toujours en activité profitent de la reprise du trafic aérien sensible depuis 2004, et enregistrent pour la plupart un résultat net positif en 2004-2005.

2.- L'irrésistible développement des compagnies low cost

Alors que les petites compagnies classiques rencontrent des difficultés, les compagnies *low cost* se développent, en France comme dans le reste du monde.

Le trafic de passagers des compagnies *low cost* en France a atteint environ 5,2 millions passagers en 2002, 7,9 millions en 2003 et 11 millions en 2004, soit une augmentation de 40 % environ entre 2003 et 2004 (après une augmentation de 86 % entre 2001 et 2002 et de plus de 50 % en 2003). Ces compagnies représentent aujourd'hui 10,8 % du trafic total en France.

a) Des compagnies plus nombreuses, multipliant les liaisons aériennes

Au cours des dernières années, de nombreuses compagnies *low cost* 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.

Le développement initial des compagnies *low cost* en Europe qui s'était réalisé surtout à partir des îles britanniques, profitant ainsi à la fois d'un marché potentiel très important et de conditions sociales et fiscales particulièrement avantageuses, s'est modifié. Les compagnies *low cost* les plus importantes,

(1) Registre international français.

Ryanair et easyJet, se sont tournées vers le continent européen pour développer de nouvelles bases d'exploitation.

Ces deux compagnies ont dominé très rapidement le marché français par rapport aux autres transporteurs. En 2002, Ryanair représentait 46 % du trafic des compagnies *low cost*, suivi par easyJet avec 37 %. De ce fait, ces deux compagnies à elles seules contrôlaient 83 % du trafic des compagnies *low cost*. En 2003 easyJet devient la compagnie la plus importante sur le marché français avec 41 % de part de marché, Ryanair ne détenant plus que 33 % de ce marché.

Le renforcement de la compagnie easyJet en France s'explique par une forte progression des ouvertures de lignes en général et particulièrement par la mise en place progressive de dessertes domestiques sur des lignes à très fort potentiel. A partir de 2003, les nouvelles lignes inaugurées par easyJet dépassent en nombre celles lancées par son concurrent Ryanair. La domination d'easyJet se confirme en 2004 puisque celle-ci détient 44 % du marché français et Ryanair voit sa part réduite à 28 %.

Toutefois, il faut noter que la part cumulée d'easyJet et de Ryanair par rapport à l'activité totale des transporteurs *low cost* sur le marché français s'est légèrement réduite entre 2002 et 2004, passant de 83 % à 72 %. Cette évolution montre que de nouveaux transporteurs à bas coût se développent sur le marché français.

Cette très forte progression du trafic s'accompagne d'une position concurrentielle de plus en plus forte, surtout sur le faisceau entre la métropole et l'Europe ⁽¹⁾, où la part globale des compagnies *low cost* est d'environ 22 % en 2004 contre 16 % en 2003 (12 % en 2002 et 7 % en 2001) ; en revanche, dans le trafic intérieur à la métropole, la part des compagnies *low cost* connaît une croissance beaucoup plus lente, passant à 5,5 % en 2004 contre 5 % en 2003 (1 % en 2002). Il faut noter que seule easyJet participe en 2004 au trafic intérieur à la métropole. Sur ce marché, la croissance est plus limitée qu'à l'international. Les compagnies évitent en effet l'affrontement avec le TGV, en témoigne l'abandon de la desserte de Marseille par easyJet fin mars 2005.

Au cours du premier semestre 2005, les compagnies *low cost* européennes ont transporté, sur des liaisons touchant la France, 5,5 millions de passagers, soit un trafic en augmentation de 15 % (au lieu de 49 % l'année précédente) par rapport à celui du premier semestre de l'année précédente. Les deux principaux transporteurs *low cost* en France sont toujours easyJet et Ryanair qui ont assuré respectivement 46 % et 29 % de ce trafic. Suivent FlyBE avec une part de 3,3 %, SkyEurope avec une part de 2,7 % puis, avec des parts de l'ordre de 1,5 % et 2,2 %, les huit compagnies suivantes (par ordre croissant) : Jet2.com, Atlas Blue, bmibaby, BasiqAir-Transavia, Germanwings, Virgin Express, Sterling et Vueling.

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

b) Un essor qui profite aux régions françaises

L'essor des compagnies *low cost* a d'abord largement concerné les régions françaises ; leur activité sur les deux grands aéroports parisiens s'est développée plus récemment, en particulier depuis 2003. Au total, en 2004, plus de trente aéroports étaient desservis par des transporteurs *low cost*, avec Nice à leur tête, qui accueille à mi-2005 quatorze compagnies *low cost* desservant un total de 42 destinations. Les données pour les dix aéroports enregistrant le plus grand nombre de passagers voyageant à bas coût figurent dans le tableau ci-dessous. On notera l'importance que cette activité représente pour trois d'entre eux.

POIDS DES COMPAGNIES LOW COST DANS LE TRAFIC

Aéroport	Nombre de passagers <i>low cost</i> en 2004	Évolution du trafic 2004/2003 (en %)	Trafic <i>low cost</i> / trafic total aéroport en 2004 (en %)
Nice	3.055.214	+20	33
Paris-Orly	2.488.689	+76	10
Paris-CDG	1.824.315	+27	4
Beauvais	1.337.263	+46	94
Toulouse	674.850	+84	12
Marseille	437.121	+67	8
Carcassonne	272.378	+9	100
Montpellier	199.588	+6	15
Bergerac	189.908	+ 87	93
Perpignan	161.942	-23	36

Source : DGAC/DRE/DOE

En 2009, la DGAC estime que le trafic des compagnies *low cost* devrait avoisiner les 17 millions de passagers, sur un trafic total en métropole de 120 millions de passagers, soit 14,3 % du trafic. Dans cette hypothèse, le trafic de ces compagnies représenterait 5,5 % du trafic intérieur, et 29 % du trafic avec les pays de l'Union européenne et de l'espace économique européen.

En gagnant environ 6 millions de passagers, ces compagnies pourraient assurer le tiers de la croissance du trafic aérien touchant la métropole. Ces prévisions pourraient être corrigées à la baisse en fonction des modifications de stratégies des transporteurs compte tenu des lignes directrices publiées par la Commission européenne le 6 septembre 2005 sur les aides publiques aux aéroports et aux transporteurs. Ces aides constituent en effet l'un des points clés du modèle économique de plusieurs compagnies *low cost*, telles que Ryanair.

On notera qu'il n'y a plus, depuis la disparition d'Aéris Express, de compagnie *low cost* française.

Votre Rapporteur spécial juge cette absence très regrettable pour l'économie française, qui passe à côté d'un secteur qui connaît une croissance extrêmement dynamique. Cette absence est en partie due à la stratégie d'Air France, qui absorbe les petites compagnies, sans créer de modèle *low cost*. Elle est

également due aux coûts d'exploitation – et notamment salariaux, trop élevés en France pour que le modèle économique des *low cost* puisse s'y développer.

c) L'encadrement des aides aux compagnies

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

Une mission a été confiée en juillet 2003 à l'Inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie (IGACEM) afin d'apprécier la pratique des compagnies à bas coût sur les aéroports français et leur compatibilité avec le droit communautaire et de la concurrence. Il ressort notamment du rapport de cette mission que Ryanair est la seule compagnie *low cost* concernée à une large échelle par l'octroi d'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 à compter de 2003 prévoit de manière systématique des aides à la promotion et au marketing. Les pratiques constatées sur les aéroports français depuis 1996 sont variées, comme le fait apparaître la diversité des clauses contractuelles relatives aux prestations apportées par les chambres de commerce et d'industrie, gestionnaire des aéroports et aux aides financières apportées par celles-ci ou les collectivités locales intéressées. La durée des contrats est le plus souvent 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. Dans la majorité des cas, 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 par touchée inférieur au montant résultant de l'application des tarifs publics et du coût présumé de l'assistance en escale. Enfin, en ce qui concerne le versement d'aide au démarrage de liaisons et d'aide au marketing et à la promotion, la rédaction de ces derniers ne permet pas d'identifier clairement si les contreparties financières constituent une aide à la promotion ou au démarrage d'une liaison, une aide à la promotion touristique d'une région ou les deux à la fois.

Dans deux cas précis (Pau et Strasbourg), les contrats signés entre les chambres de commerce et d'industrie 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 et à la résiliation des deux conventions passées avec la compagnie Ryanair.

En effet, il a notamment été estimé en l'espèce que les actions de promotion publicitaire profitaient essentiellement à ce 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 chambre de commerce et d'industrie constituait une aide financière au profit de Ryanair et que celle-ci, dont la majeure partie relevait des collectivités territoriales, était assimilable à une aide d'État, 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.

Pour ce même motif, le tribunal administratif de Pau, par un jugement du 3 mai 2005 prononcé à la suite d'un recours déposé par la compagnie Air Méditerranée, a annulé la décision autorisant le président de la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn à conclure une convention avec la société Ryanair pour l'attribution d'une aide financière relative au démarrage de la ligne aérienne reliant Londres à Pau.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que ces pratiques critiquables en matière d'aide des collectivités territoriales ou des gestionnaires d'aéroport n'ont pas fait l'objet d'une vigilance suffisante de la part des services de l'État, même si le nombre de contentieux est relativement limité. Il estime que des instructions auraient dû être données aux préfets pour qu'ils soient particulièrement vigilants sur ce sujet dans le cadre du contrôle de légalité des décisions des collectivités territoriales et du contrôle des actes des chambres de commerce.

Le 30 avril 2004, la Commission européenne a rendu une décision 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'État 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 quinze ans. Cependant, en dépit de leur qualification d'aides d'État, 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. Cette décision est importante car 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'État* ».

C'est pourquoi la Commission a lancé une consultation auprès des États membres autour d'un projet de lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux. Ce document a été publié le 6 septembre 2005.

Les aides accordées et qui présentent le caractère d'aides d'État doivent être notifiées à la Commission. Désormais, la compatibilité des aides individuelles accordées aux compagnies⁽¹⁾ pour l'ouverture de lignes nouvelles devra s'apprécier au regard des principes et critères suivants :

- *Aéroports régionaux* : les aides peuvent être versées pour des routes reliant un aéroport régional (volume annuel inférieur à 5 millions de passagers) à un autre aéroport de l'Union européenne.
- *Nouvelles routes* : les aides ne s'appliquent qu'à l'ouverture de nouvelles routes ou de nouvelles fréquences, provoquant un accroissement du volume net de passagers. Ainsi, les aides ne doivent pas encourager un simple détournement de trafic d'une ligne ou d'une compagnie vers une autre. De même, une nouvelle route aérienne ne peut pas non plus bénéficier d'aide au démarrage s'il existe sur cette route un acheminement alternatif par TGV.
- *Viabilité et dégressivité dans le temps* : la ligne aidée doit s'avérer viable à terme, c'est-à-dire couvrir au moins ses coûts, sans financement public. C'est pourquoi les aides au démarrage doivent être dégressives et limitées dans le temps.
- *Compensation des coûts additionnels de démarrage* : le montant de l'aide doit être strictement lié aux coûts additionnels de démarrage qui sont liés au lancement de la nouvelle route ou fréquence et que l'opérateur aérien n'aurait pas à supporter en rythme de croisière. Ces coûts comprennent notamment les dépenses de marketing et de publicité à engager au départ pour faire connaître la nouvelle liaison. Ils peuvent également comprendre les frais d'installation supportés par la compagnie aérienne sur l'aéroport régional concerné pour lancer la ligne, s'il s'agit bien d'un aéroport régional et si ces coûts ne font pas déjà l'objet d'une aide. A l'inverse, l'aide ne peut concerner des coûts opérationnels réguliers tels que la location ou l'amortissement des avions, le carburant, le salaire des équipages, les charges aéroportuaires y compris les frais d'escale et les coûts de commissariat.
- *Intensité et durée* : l'aide dégressive peut-être accordée pour une durée maximale de trois ans (cinq ans pour les régions défavorisées et ultrapériphériques). De plus, le montant de l'aide ne peut dépasser, chaque année, 50 % du montant des coûts éligibles de cette année et, sur la durée de l'aide, une moyenne de 30 % des coûts éligibles. La durée pendant laquelle l'aide au démarrage est accordée à la compagnie devra rester inférieure de manière substantielle à la durée pendant laquelle celle-ci s'engage à exercer ses activités au départ de

(1) *Quelles qu'elles soient.*

l'aéroport considéré. Enfin, l'aide devra être arrêtée dès que les objectifs en termes de passagers seront atteints ou que la rentabilité de la ligne sera avérée.

- *Lien avec le développement de la ligne* : le versement de l'aide doit être lié au développement effectif du nombre de passagers transportés. Ainsi, afin de préserver à l'aide son caractère incitatif, la Commission établit une relation entre la dégressivité de son montant unitaire par passager et l'augmentation effective du trafic.
- *Attribution non discriminatoire* : toute entité publique envisageant d'octroyer à une compagnie une aide au démarrage d'une nouvelle route doit rendre son projet public dans un délai suffisant et avec une publicité suffisante pour permettre à toutes les compagnies aériennes intéressées de proposer leurs services.
- *Impact sur les autres routes et plan d'affaires* : toute compagnie aérienne proposant un service à une entité publique souhaitant accorder une aide au démarrage doit remettre lors de l'expression de sa candidature un plan d'affaires démontrant la viabilité, pendant une période substantielle, de la ligne après l'extinction de l'aide. Une analyse d'impact de la nouvelle route sur les lignes concurrentes devra être réalisée par l'entité publique avant l'octroi de l'aide au démarrage.
- *Sanctions* : les aides doivent prévoir des mécanismes de sanction dans la mesure où un transporteur ne respecterait pas les engagements qu'il a pris : système de récupération de l'aide ou de saisie d'une garantie préalablement déposée.
- *Non cumul* : les aides au démarrage ne pourront pas être cumulées avec d'autres types d'aide octroyés pour l'exploitation d'une ligne, comme les aides à caractère social accordées à certains types de passagers ou les compensations de service public.

La Commission invite les États membres à amender les éventuels régimes relatifs aux aides d'État couverts dans ces lignes directrices afin d'être en conformité avec celles-ci le 1^{er} juin 2007 au plus tard.

III.- LES REFORMES DU SECTEUR AEROPORTUAIRE

A.- ADP : UNE SITUATION CORRECTE AU LENDEMAIN DE LA REFORME STATUTAIRE

L'atonie de l'activité d'Aéroports de Paris (ADP) en 2003 est la conséquence de l'onde de choc mondiale provoquée par les attentats du 11 septembre 2001, conjuguée à une faible croissance économique, à la concurrence du TGV, aux faillites des compagnies Air Lib, Aéris et Air Littoral, au conflit en Irak et à l'épidémie de pneumopathie en Irak. Heureusement, le trafic renoue avec la croissance depuis le début de l'année 2004, essentiellement au profit de l'aéroport de Paris Charles-de-Gaulle.

1.- Une reprise de l'activité en 2004, après une année 2003 atone

Avec 75,3 millions de passagers accueillis en 2004, les aéroports parisiens ont connu une hausse de leur activité de 6,6 % par rapport à 2003. Ce niveau dépasse le trafic le plus fort des plates-formes qui avait été atteint en 2000 (73,6 millions de passagers).

ÉVOLUTION DU TRAFIC SUR AÉROPORTS DE PARIS EN 2003 ET 2004

	Résultats 2004	Variation 2004/2003 (en %)	Variation 1 ^{er} semestre 2005 / 1 ^{er} semestre 2004 (en %)
Mouvements commerciaux (en milliers)	735	+3,8%	+0,5%
Intérieur	192	-1%	+0,3%
Union européenne	335	+3,6%	+0,6%
International (hors Union européenne)	208	+8,8%	
Tonnage atterri commercial (en milliers de tonnes)	34.212	+5,2%	+1,6%
Passagers commerciaux (en milliers)	75.313	+6,6%	+4,2%
Intérieur	17.447	0%	-0,4%
Union européenne	25.539	+5,7%	+3,1%
International (hors Union européenne)	32.027	+11,2%	+7,6%
Transit direct	300	+51,2%	+10,4%
Fret commercial et poste (en milliers de tonnes)	1.993	+8,9%	+5%
Intérieur	233	+1,6%	nd
International	1.760	+10%	nd

Source : Aéroports de Paris

La croissance du trafic international est forte, le trafic du faisceau Union européenne progressant de +5,9 % grâce à l'intégration des 10 pays de l'Europe de l'Est au 1^{er} mai 2004 et celui du faisceau « autre international » de 10,7 %, après plusieurs années marquées par les événements géopolitiques majeurs ou les situations de crises sanitaires.

Le trafic national, affecté par la restructuration de l'offre suite à la faillite de la compagnie Air Lib et par la concurrence du TGV, stagne.

L'ensemble du trafic fret et poste traité sur les plates-formes s'est élevé à 1,74 million de tonnes, soit une hausse de 8,7 % par rapport à l'année 2003 ; 94 % de cette activité se déroule à Paris-Charles-de-Gaulle.

Sur le premier semestre 2005, le trafic de passagers Aéroports de Paris a crû de 4,2 % au total par rapport à la même période de 2004, dont 4,4 % sur CDG et 3,8 % sur Orly.

Le chiffre d'affaires réalisé en 2004 est en hausse de 6,4 % par rapport à celui de l'exercice précédent. Il se décompose ainsi :

COMPOSITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES D'ADP

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2004/2003 (en %)
Redevances aériennes	473,3	489,8	556,3	13,6
Immobilier et domanial	158,7	151,9	162,6	7
Parkings et autres équipements	173,2	190,8	197,4	3,5
Prestations industrielles et autres produits	185,5	183,9	191,5	4,1
Assistance aéroportuaire	145,3	153,2	143,7	-6,2
Taxe d'aéroport	127,4	283,9	298,2	5,1
Produits commerciaux	224,0	258,3	271,0	4,9
Chiffre d'affaires	1.487,4	1.711,8	1.820,9	6,4

Source : APD

La forte augmentation du produit des redevances aéronautiques s'explique par une hausse des tarifs des redevances de 5,5 % en moyenne au 1^{er} avril 2004 et par l'augmentation du trafic. Le taux de la taxe d'aéroport est passé de 8,05 euros en 2003 à 8,20 euros en 2004 (7,95 euros en 2005).

L'excédent brut d'exploitation s'établit à 602,4 millions d'euros contre 574,6 millions d'euros en 2003, en progression de + 4,8 %.

Le résultat d'exploitation s'élève à 307,2 millions d'euros contre 330 millions d'euros en 2003, soit une baisse de 6,9 % due pour l'essentiel à l'accroissement des amortissements de la maison mère et au coût de l'effondrement du terminal 2E.

Le résultat financier s'élève à - 94 millions d'euros contre - 87,5 millions d'euros en 2003.

Le résultat exceptionnel s'établit à - 25,9 millions d'euros contre - 29,3 millions d'euros en 2003. Il intègre, suite à l'accident du terminal 2E, une provision de 75,5 millions d'euros pour dépréciation accélérée de la voûte de la jetée du terminal et un amortissement exceptionnel de 14,6 millions d'euros correspondant à la valeur nette comptable de la partie effondrée, qui a ensuite fait

l'objet d'une sortie. Est inscrit un produit à recevoir de 80 millions d'euros au titre des assurances.

Le résultat net part du groupe est de 125,9 millions d'euros, soit en baisse de 2,3 % par rapport à 2003. Si l'on ne tient pas compte des effets financiers de l'effondrement du terminal 2E, la hausse du résultat net est de 7,4 %.

Les investissements (556,4 millions d'euros) sont en retrait de 14 millions d'euros par rapport à 2003. Les opérations de capacité d'un montant de 221,3 millions d'euros ont principalement concerné, sur CDG, le lancement de l'aérogare satellite S3 et l'accueil des A380, ainsi que la poursuite du tri bagages est (TBE) et du Système Automatique de Transport (SAT) desservant les diverses zones d'activité de la plate-forme et leur relation avec les gares SNCF.

ADP est assez lourdement endetté. Les ratios de structure financière sont médiocres. À la fin 2004, l'endettement à long et moyen terme s'élevait à 2.303 millions d'euros (2.252 millions d'euros en 2003), le ratio endettement net sur capitaux propres à 1,6 (1,59 en 2003) et le ratio endettement sur capacité d'autofinancement à 6,5 (5,4 en 2003).

Le budget pour 2005 repose sur une croissance prévisionnelle du trafic de 3,3 % amenant à un niveau de trafic de 77,5 millions de passagers.

Le niveau d'investissements est estimé à 655 millions d'euros, contre 706 millions d'euros prévus au budget primitif établi en décembre 2004, compte tenu notamment du glissement des travaux de CDG Val (ex SAT) (- 14,6 millions d'euros), du satellite S3 (- 30,9 millions d'euros) et de l'extension du TBE (- 25 millions d'euros); en revanche, 6 millions d'euros d'investissements supplémentaires sont liés à l'opération « destination clients » et 5 millions d'euros sont prévus pour le début de reconstruction du 2E.

Les prévisions 2006 d'Aéroports de Paris seront liées au futur contrat pluriannuel à conclure entre l'État et la société, en application de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports. Il est envisagé que la conclusion de ce contrat intervienne vers la fin de l'année 2005.

2.- Les redevances perçues par ADP

En vertu des pouvoirs de contrôle qui lui sont conférés par l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, votre Rapporteur spécial a souhaité effectuer un contrôle sur pièces et sur place au siège d'ADP, dans le but de contrôler le respect du principe d'égalité dans la fixation et la perception des redevances aéroportuaires.

Le montant des redevances perçues par ADP en 2004 s'élève à 556,3 millions d'euros. Les quatre principales redevances facturées directement aux compagnies aériennes sont la redevance par passager, la redevance d'atterrissage, la redevance de stationnement et la redevance de balisage. Il est à

noter que d'autres redevances pour services rendus sont comptabilisées par ADP dans la catégorie des produits extra-aéronautiques.

MONTANT DES REDEVANCES PERÇUES PAR ADP EN 2004

(en millions d'euros)

	Montant	Part des redevances	Part du CA	Évolution par rapport à 2003
Redevance passagers	284,6	51,2%	15,6%	+16,1%
Redevance d'atterrissage	193,1	34,7%	10,6%	+10,6%
Redevance de stationnement	70,0	12,6%	3,8%	+14,0%
Redevance de balisage	8,6	1,5%	0,5%	-0,7%

Source : DGAC

En 2004, le produit des redevances considérées représente 30,6 % du chiffre d'affaires. Ce produit est en augmentation de 13,6 % par rapport à 2003, du fait de la hausse du trafic (+ 6,6 % pour le trafic total passagers) et de l'augmentation des tarifs au 1^{er} avril 2004.

- La redevance passagers

Cette redevance est due par les compagnies aériennes pour tout passager embarquant. Elle rémunère les services rendus par l'exploitant d'aéroport pour l'usage des aérogares passagers. Les compagnies aériennes distinguent généralement, sur chacun de leurs billets, le montant de cette redevance.

Les taux diffèrent selon la destination du vol (trafic intérieur, trafic communautaire, autres destinations). Cela se justifie par le fait qu'un passager à l'international coûte théoriquement plus cher à l'aéroport qu'un passager domestique, car il est sensé utiliser davantage les services offerts. Il existe pour la même raison un abattement pour les passagers en correspondance, à hauteur de 25 % actuellement.

Le produit de cette redevance s'élève à 284,6 millions d'euros en 2004, soit 15,6 % du chiffre d'affaires.

EVOLUTION DES TAUX DE LA REDEVANCE PAR PASSAGER ENTRE 1999 ET 2005

(en euro par passager embarqué)

	1/7/99	1/8/00	1/4/01	1/3/02	1/4/03		1/4/04		1/2/05	
						corresp.		corresp.		corresp.
National	2,59	2,90	3,05	3,24	3,54	3,19	3,98	3,50	4,19	3,64
UE Schengen	4,73	4,57	4,73	4,97	5,31	4,78	5,97	4,78	6,29	4,72
UE hors Schengen et DOM-TOM	6,40	5,79	6,86	7,51	7,90	7,12	8,63	6,90	9,09	6,82
International	8,54	8,69	8,99	9,93	10,68	9,62	11,48	9,18	12,10	9,08

Source : DGAC

- La redevance d'atterrissage

Elle est facturée pour chaque atterrissage aux compagnies aériennes et aux usagers non commerciaux. Elle rémunère les services rendus par l'exploitant de l'aéroport à l'occasion de l'atterrissage et du décollage des avions (mise à disposition et entretien des pistes et des voies de circulation et, le cas échéant, services annexes). Elle prend en compte la masse maximale au décollage (MMD) qui est liée à la capacité de l'avion. La MMD de chaque appareil est calculée par le constructeur de l'aéronef. Les transporteurs peuvent modifier la configuration de leurs avions, en les exploitant à des masses inférieures aux masses maximales prévues. Cela réduit leur MMD. Ces données doivent être déclarées à la DGAC. La DGAC ne pratique pas de contrôle systématique sur la véracité de ces informations, tant que les aéroports ne la mettent pas en garde contre d'éventuels détournement du système. Toutefois, il est aisé pour elle de recouper les informations contenues dans les manuels d'exploitation déposés et les instructions aux pilotes. Par ailleurs, la DGAC a affirmé à votre Rapporteur spécial que les sommes en cause étaient marginales, car les modulations possibles étaient assez limitées par rapport à la masse totale des appareils.

Les taux de cette redevance augmentent proportionnellement plus vite que la MMD, avec un taux fixe pour les avions de moins de 6 tonnes. La courbe est donc favorable aux petits et moyens avions. Votre Rapporteur spécial juge ce système, imposé par la DGAC, très critiquable au regard de la gestion des flux de l'aéroport. Dans un souci de protection des riverains et de l'environnement, il serait plus cohérent de favoriser les gros avions.

Une modulation est pratiquée sur les principaux aéroports en fonction de la qualité acoustique de l'avion. Le coefficient de modulation varie de 1,45 à 0,85 le jour, et de 2,9 à 0,9 la nuit, et s'effectue à recettes constantes pour l'aéroport.

Les vols tout cargo bénéficient d'un abattement, mis en place par ADP dans les années 90 à hauteur de 50 % sur les tarifs de base de la redevance d'atterrissage. ADP s'est engagé à supprimer cet abattement. Il a été ramené à 30 % en 2003, 25 % en 2004 et est actuellement encore de 20 %. Votre Rapporteur spécial regrette que cet abattement ne soit toujours pas totalement supprimé, et qu'aucune date n'ait été donnée quant à sa disparition.

ADP a encaissé 193,1 millions d'euros en 2004 au titre de cette redevance qui représente 40,6 % de son chiffre d'affaires.

EVOLUTION DES TAUX DE LA REDEVANCE D'ATTERRISSAGE ADP ENTRE 1999 ET 2005

(en euro pour un avion de masse maximale au décollage m, en tonnes)

Date d'application Masse (m)	01/07/1999	01/08/2000	01/04/2001	01/03/2002	01/04/2003	01/04/2004	01/02/2005
de 6 à 26 t	107,28	112,64	118,84	124,78	137,27	150,31	156,32
de 26 à 51 t	109,32+ 2,04 x (m-26)	114,79+ 2,15 x (m-26)	121,08+ 2,24 x (m-26)	127,02+ 2,24 x (m-26)	139,67+ 2,4 x (m-26)	152,93+ 2,62 x (m-26)	159,04+ 2,72 x (m-26)
au-delà de 51 t	167,08+ 8,7 x (m-51)	174,52+ 8,2 x (m-51)	182,94+ 8,08 x (m-51)	189,02+ 8,24 x (m-51)	205,57+ 8,3 x (m-51)	224,13+ 8,32 x (m-51)	233,03+ 8,59 x (m-51)
Abattement vols cargo	50 %				30 %	25 %	20 %

Source : ADP

En vertu de l'article 10 du décret du 22 juillet 1959, sont exonérés de redevances les aéronefs d'État spécialement affectés aux déplacements de personnalités exerçant des fonctions dont la liste est fixée par le ministre chargé de l'aviation civile. Il existe, d'autre part, des conventions signées avec différents ministères. Le montant des redevances exonérées pour ces vols représente en 2004 environ 95.000 euros. En outre, votre Rapporteur a pu constater que le ministère des Affaires étrangères ne rembourse pas tous les frais engagés par ADP pour recevoir des personnalités officielles étrangères. Cette activité occupe environ 55 emplois chez ADP.

- La redevance de stationnement

Elle est due par les compagnies aériennes et autres usagers pour l'usage des aires de stationnement des avions. Elle est proportionnelle à la masse maximale au décollage et à la durée de stationnement, avec en général une période de franchise. Des tarifs différenciés sont en outre pratiqués à ADP pour les aires de stationnement au contact des aérogares. Le produit de cette redevance, de 70 millions d'euros en 2004, représente 3,8 % du chiffre d'affaires d'ADP.

TARIFS EN VIGUEUR DEPUIS LE 1^{ER} FEVRIER 2005

(en euro par tonne de MMD)

	Aire de trafic		Aire de garage
	contact	large	éloigné
Part fixe	2,25		
Part variable	0,03/10mn	0,18/heure (*)	0,12/heure

(*) Au-delà d'un délai de franchise d'une heure.

- La redevance de balisage

La redevance est due pour tout aéronef qui effectue un décollage ou un atterrissage quand le balisage a été allumé, de nuit ou par mauvaise visibilité. Le produit de la redevance de balisage s'est élevé à 8,6 millions d'euros en 2004.

EVOLUTION DES TARIFS DE LA REDEVANCE DE BALISAGE

(en euros par mouvement)

2001	2002	2003	2004	2005
31,65	32,45	34,23	36,11	37,55

Source : DGAC

- Le recouvrement des redevances

En ce qui concerne le recouvrement, les moyens d'ADP sont limités. À l'exception des compagnies étrangères à haut risque soumises, si possible, au paiement d'avances, les factures d'ADP sont payables à 30 jours à compter de leur date d'émission. On ne peut pas interdire à un avion d'atterrir. En revanche, l'article 12 de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports vise à sécuriser les ressources des exploitants d'aérodrome en ouvrant la possibilité à ces derniers de requérir de la justice la saisie conservatoire d'un aéronef en cas de non-paiement ou de paiement insuffisant de redevances aéroportuaires.

3.- L'effondrement d'une partie du terminal 2E

Le 23 mai 2004, l'effondrement d'un pan du toit du terminal E2 de l'aéroport Charles-de-Gaulle, à Roissy, a tué quatre personnes et en a blessé trois autres.

La procédure civile pour déterminer les causes du sinistre, la responsabilité des intervenants et les mesures de sauvegarde de l'ouvrage et évaluer le préjudice subi est en cours. Le montant du préjudice sera réparti selon la part de responsabilité des intervenants, par décision de justice, sauf accord des parties pour transiger.

La procédure pénale pour déterminer les personnes responsables est également en cours. Les experts doivent rendre leur rapport avant la fin de l'année 2005, mais ceux-ci peuvent solliciter un délai supplémentaire du juge d'instruction.

Les victimes de l'accident étaient, au regard de leur titre de transport, sous la responsabilité de la compagnie aérienne chargée de les transporter, en l'occurrence Air France. Les textes internationaux et communautaires (Convention de Varsovie et Règlement Européen n° 2027/97) applicables en l'espèce instituent une responsabilité de plein droit du transporteur à concurrence de 100.000 DTS (droits de tirage spéciaux) à l'égard des passagers dont il a la charge et l'obligation pour ce dernier de verser, en cas de décès, une avance dans un délai de 15 jours. Compte tenu des régimes différents encadrant la responsabilité d'Aéroports de Paris (dommages de travaux publics) et d'Air France, Aéroports de Paris, en accord avec la compagnie aérienne, a pris en charge la négociation à mener avec

les victimes et ayants droit. A ce jour, une famille a été indemnisée et les négociations continuent avec les autres familles ou victimes.

Le terminal 2E devant traiter 20.000 passagers par jour, ce trafic a dû être réparti immédiatement sur l'ensemble des autres terminaux de Paris Charles-de-Gaulle, les compagnies ayant toutes refusé que leurs vols soient transférés vers Orly. Des modifications structurelles ont dû être engagées pour assurer le trafic intense de la période estivale. Les vols long-courriers du terminal 2E ont été déplacés vers les terminaux 1, 2A, 2C et 2F2 et les vols moyen-courriers ont été transférés vers les terminaux 2B et 2D. Par ailleurs, le nombre de postes d'inspection-filtrage a été accru de 30 % pour assurer une gestion plus fluide des files d'attente allongées par les passagers venus du terminal 2E ; le terminal 2B ne traite plus que des vols moyen-courriers à destination de pays extérieurs à l'espace Schengen et les capacités du terminal 2D ont été augmentées.

Enfin, la mise en œuvre de nouvelles salles d'embarquement provisoires en décembre 2004 et en juin 2005 ont permis d'abroger le gel de l'attribution des créneaux horaires et de retrouver la capacité d'accueil antérieure à l'accident.

Finalement, aucun vol n'a du être annulé, ADP n'a donc pas enregistré de perte de recettes importante – sauf commerciales. L'impact sur le résultat net 2004 d'Aéroports de Paris s'élève à - 18,7 millions d'euros. ADP a perdu 2,6 millions d'euros de perte sur le chiffre d'affaires (loyers), a supporté 0,8 millions d'euros de charges d'exploitation supplémentaires (honoraires d'avocats, communication, autres), 95,8 millions d'euros de charges exceptionnelles : valeur nette comptable de la zone effondrée (14,6 millions d'euros), dotation pour dépréciation de l'aérogare 2 E (75,5 millions d'euros) et autres charges (5,7 millions d'euros). ADP doit recevoir en compensation 80,5 millions d'euros d'indemnités d'assurances (dont 0,5 millions d'euros reçu).

Les assureurs ont accordé leur garantie pour indemniser Aéroports de Paris à hauteur de la remise en état de l'ensemble de la jetée dans les conditions prévues au contrat, qui permettent de retrouver des fonctionnalités identiques à celle de l'ouvrage d'origine. L'impact financier de l'effondrement du terminal a donc été absorbé par ADP.

Sur le plan technique, après expertises, ADP a finalement décidé de démolir de terminal. En effet, les bureaux d'étude ont jugé impossible de le réparer de façon fiable. La démolition et la reconstruction prendront 2 ans. En attendant la remise en service début 2008, les deux salles d'embarquement provisoires fonctionneront et devraient pouvoir supporter une augmentation du trafic de 4 % par an.

4.— Le changement de statut d'ADP, en vue de l'ouverture du capital

La loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports a transformé l'établissement public industriel et commercial ADP en société anonyme, dont l'État continuera à détenir au moins la majorité du capital. Ainsi, le groupe ADP ne pourra être privatisé sans qu'une nouvelle loi ne le permette. Le statut du personnel est maintenu, et les missions de service public d'ADP fixées par un cahier des charges. Le domaine aéroportuaire, auparavant propriété de l'État, est déclassé et devient propriété d'ADP.

Le changement de statut d'ADP est effectif depuis le 22 juillet 2005, date de publication du décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à Aéroports de Paris, lequel a fixé les statuts initiaux de l'entreprise.

Ce même décret a approuvé le cahier des charges auquel la société est soumise en application de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile. Ce cahier des charges a en particulier défini le périmètre des biens appartenant à ADP dont la cession fait l'objet, en application de l'article L. 251-3 de ce même code, d'un contrôle par l'État.

Le décret n° 2005-854 du 27 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris et modifiant le code de l'aviation civile a précisé la liste des 14 aérodromes d'Île-de-France de la compétence d'Aéroport de Paris.

Le décret d'application de l'article 2, qui doit définir précisément les immeubles exclus du transfert de propriété à la société ⁽¹⁾, devrait être publié très prochainement.

Le calendrier de l'ouverture du capital n'est pas encore arrêté. Celle-ci donnera à ADP une chance d'augmenter son capital, alors que l'État n'a pas souhaité procéder à une recapitalisation et a laissé croître l'endettement de l'établissement public.

B.— LES AEROPORTS REGIONAUX EN VOIE DE DECENTRALISATION

1.— Les liaisons aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire continuent à être subventionnées après la disparition du FIATA

Depuis 2000, vingt liaisons en métropole sont ou ont été exploitées avec une participation financière du FIATA. Par ailleurs, le fonds intervient pour sept liaisons outre-mer (trois en Guyane, quatre liaisons entre Saint-Pierre et Miquelon et le Canada). 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. À la même date, le montant total des compensations financières versées par le Fonds depuis

(1) cf. chapitre premier

son instauration pour l'aide aux dessertes aériennes, incluant la période transitoire de 1995 et 1996, s'élève à 92 millions d'euros.

Les compagnies aériennes et les liaisons ayant bénéficié des interventions de l'État depuis 2000 sont les suivantes :

SUBVENTIONS DE L'ETAT REÇUES PAR LES LIGNES AERIENNES DEPUIS 2000

Exploitant	Liaisons	Période d'exploitation	Intervention de l'État (depuis 2000 en millions d'euros)	
Régional CAE	Rennes - Mulhouse	depuis le 26.08.2002	15,99	
(Flandre Air Jusqu'au 31/03/01)	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		
(Proteus Airlines Jusqu'au 31/03/01)	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		
Air Littoral	Agen - Paris (Orly) Béziers - Paris (Orly)	du 06.05.2002 au 17.02.2004 du le 01.10.2002 au 17.02.2004		5,96
Air Normandie	Cherbourg - Paris (Orly)	Jusqu'au 06.06.2001		0,24
Air Bretagne	Montluçon - Paris (Orly) Saint-Brieuc - Paris (Orly)	du 10 juin 1999 au 31.12.00 du 12 juin 1999 au 10.08.01		1,06
Hex'Air	Le Puy - Paris (Orly) Castres - Rodez - Lyon	depuis le 02.09.1996 depuis le 01.06.1999	5,32	
Finist'Air	Brest - Ouessant	depuis le 02.10.1996	1,12	
Twin Jet	Cherbourg - Paris (Orly) Angoulême - Lyon Epinal - Paris (Orly)	depuis le 15.03.2002 depuis le 01.06.2004 depuis le 01.09.2004	2,75	
Air France	Tarbes - Paris (Orly)	depuis le 01.06.2004	2,86	
Air Jet/ Air Atlantique	La Rochelle - Paris (Orly)	du 15.07.2002 au 29.12.2003	0,92	
Airlinair	Brive - Paris (Orly) Epinal - Paris (Orly) Périgueux - Paris (Orly) Aurillac - Paris (Orly) Bergerac - Paris (Orly) Castres - Paris (Orly) Tours - Lyon Béziers - Paris (Orly) La Rochelle - Lyon	depuis le 31.03.2002 du 29.03.2002 au 23.05.03 du 11.02.2002 au 31.03.2005 depuis le 07.04.2002 du 25.04.2002 au 31.03.2005 depuis le 13.05.2002 du 16.09.2002 au 23.07.2004 depuis le 29.04.2004 depuis le 14.10.2004	19,73	
Aerocondor	Agen - Paris (Orly)	depuis le 31.12.2004	1,3	
Air Exel	St-Etienne - Paris (Orly)	du 27.09.2004 au 1.02.2005	0,58	
Air Guyane	Cayenne - Maripasoula / Saül/ St-Georges	jusqu'au 06.05.2002	2,06	
Air Guyane SP	Cayenne - Maripasoula / Saül/ St-Georges	depuis le 01.06.2002	4,29	
Air Saint-Pierre	St-Pierre-et-Miquelon - Canada	depuis le 01.01.1998	8,35	
TOTAL au 20 août 2005			72,53	

Le compte d'affectation spéciale « FIATA » a été supprimé en 2005 et ses crédits reversés sur le budget général. La dotation budgétaire initiale dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élevait à 73,87 millions d'euros d'autorisations

d'engagement (dont 31,26 millions d'euros de services votés et 42,61 millions d'euros de mesures nouvelles) et à 21,50 millions d'euros de crédits de paiement. Le ministère des finances s'est engagé à ce que le reliquat de crédits 2004, qui devraient être compris entre 5 et 6 millions d'euros, soit intégralement reporté sur 2005, ce qui portera les crédits disponibles à un niveau équivalent à celui de 2004 (28 millions d'euros). L'importance du reliquat de la fin de l'exercice 2004 est liée à la liquidation des compagnies Air Littoral et Air Atlantique, qui assuraient trois liaisons subventionnées, à la résiliation de trois conventions par la compagnie Airlinair, à la déclaration d'infructuosité prononcée par les collectivités sur quatre des douze appels d'offres prévus et le refus de la Commission européenne de la mise en place du soutien de deux autres des douze liaisons nouvelles ⁽¹⁾.

La dotation budgétaire initiale de ce chapitre dans le projet de loi de finances pour 2006 ne prévoit pas d'autorisations d'engagement et est établie à 19,6 millions d'euros de crédits de paiement. Le report sur 2006 du reliquat de crédits de paiement de 2005 sera demandé, dans la limite de 3 % des crédits initiaux du chapitre, soit 2 millions d'euros. Le total des ressources pour le financement en 2006 des dessertes aériennes d'aménagement du territoire devrait donc s'élever à 21,6 millions d'euros.

Sous réserve d'une limitation de la participation de l'État à certaines conventions restant à conclure avant la fin de l'année 2005, voire du non renouvellement du soutien à certaines liaisons, et de régulations dans le calendrier de versement des soldes, les dépenses en 2006 au titre des conventions signées avant le 31 décembre 2005 devraient s'élever à 18,1 millions d'euros, s'agissant des acomptes exigibles en 2006, et à 3,4 millions d'euros pour le versement de soldes, soit un total de 21,5 millions d'euros. Dans ce contexte, il n'est pas envisagé de signature de nouvelles conventions en 2006.

2.- La situation toujours difficile des aéroports de province

Après trois années de baisse, le trafic total de passagers des dix principaux aéroports régionaux français est, en 2004, en hausse de 2,5 % par rapport à 2003. La progression est de 2,6 % pour les passagers locaux. Le total des passagers 2004 (38,4 millions) reste toutefois sensiblement inférieur à son niveau de 2000 (40,8 millions), et la croissance en 2004 pour ces dix aéroports se situe très en dessous de celle des aéroports franciliens (+6,6 %). La hausse sensible du trafic communautaire, du reste du trafic international et du trafic avec les départements et territoires d'outre-mer a compensé le repli du trafic intérieur lié à la disparition de compagnies françaises (Air Lib, Aéris et Air Littoral), et à la concurrence du TGV.

(1) Il s'agit des liaisons Avignon-Paris et Avignon-Clermont Ferrand : la Commission, qui est chargée de publier les obligations de service public avant toute prise en charge par le FIATA, a refusé de le faire estimant que ces liaisons ne présentaient par un caractère vital pour l'agglomération avignonnaise, du fait de la proximité de l'aéroport de Marseille.

Les évolutions sont très contrastées selon les aéroports. Sept aéroports voient leur trafic de passagers augmenter. Les plus fortes progressions sont enregistrées à Marseille et Toulouse, qui connaissent une croissance à deux chiffres pour le trafic international (respectivement + 15 % et + 14,7 %). L'aéroport de Nice renoue avec la croissance (+ 2,2 %), notamment pour le trafic intracommunautaire et international grâce au développement des compagnies *low cost*, à de nouvelles destinations vers l'Europe de l'Est et à la réouverture de la ligne Nice-New-York. Lyon repasse au-dessus des 6 millions de passagers, retrouvant ainsi son niveau de trafic d'avant 2001. Les trafics sur les liaisons vers l'Union européenne et l'international affichent notamment une augmentation importante, respectivement 6,7 % et 6,9 %.

A l'opposé, le trafic est en repli sur trois plates-formes : Strasbourg (- 6 %) qui subit l'effet de la perte de l'activité de Ryanair, Montpellier (- 15,4 %) très pénalisé par la disparition d'Air Littoral, et Lille.

Le tableau suivant met en évidence ces résultats contrastés.

**TRAFIC PASSAGERS ET FRET DES PRINCIPAUX AÉROPORTS
DE PROVINCE EN 2003 ET 2004**

Aéroports	Trafic de passagers			Trafic de fret (en tonnes)		
	2003	2004	Évolution (en %)	2003	2004	Évolution (en %)
Nice-Côte d'Azur	9.125.045	9.328.124	2,2	19.951	19.967	0,1
Lyon-Saint-Exupéry	5.859.975	6.126.172	4,5	127.614	133.242	4,4
Marseille-Provence	5.247.360	5.604.976	6,8	38.775	43.016	10,9
Toulouse-Blagnac	5.257.746	5.563.136	5,8	47.429	60.577	27,7
Bordeaux-Mérignac	2.805.400	2.897.096	3,3	19.135	22.246	16,3
Bâle-Mulhouse	2.407.016	2.494.403	3,6	81.277	88.311	8,7
Strasbourg-Entzheim	2.038.042	1.919.372	-5,8	17.720	18.951	7
Nantes-Saint-Nazaire	1.812.752	1.843.745	1,7	38.549	39.610	2,8
Montpellier-Méditerranée	1.564.668	1.324.653	-15,3	1.903	1.425	-25,1
Lille-Lesquin	864.395	829.548	-4	45.053	55.787	23,8
Total	38.982.399	37.931.225	2,6	437.406	483.132	10,5

Source : direction générale de l'aviation civile

Le chiffre d'affaires global 2004 des dix aéroports considérés (542,8 millions d'euros) est en augmentation de 4,4 %. Seuls deux aéroports voient leur chiffre d'affaires diminuer : Nantes du fait de régularisations concernant la taxe d'aéroport et Montpellier suite au fort repli de son trafic passager. La recette unitaire moyenne (chiffre d'affaires rapporté au nombre de passagers totaux) passe de 13,88 euros en 2003 à 14,14 euros en 2004. En plus de la progression du trafic, cette hausse du chiffre d'affaires découle, d'une part, des revalorisations des taux des redevances aéronautiques et, d'autre part, de la progression du produit de la taxe d'aéroport liée au renforcement des mesures de sûreté. Le produit de la taxe d'aéroport (135,9 millions d'euros) est en augmentation de 5,8 % par rapport à 2003. La valeur ajoutée augmente de 4,9 %.

Les charges d'exploitation hors charges calculées (dotations aux amortissements et aux provisions de l'exercice) des principaux aéroports régionaux, en s'établissant à 447,2 millions d'euros, progressent de 2,6 %, soit au même rythme que le trafic. L'excédent brut d'exploitation augmente de 5,9 %.

Les charges financières diminuent de 9,3 %, du fait du moindre recours à l'endettement – conséquence de la baisse des investissements. En 2004, comme en 2003, les investissements sont en baisse. De 46 % en 2002, le ratio investissements sur chiffre d'affaires est passé à 29,5 % en 2003, et 25,9 % en 2004.

Le résultat net global de l'exercice 2004 pour les aéroports considérés est encore négatif, comme en 2002 et 2003, à – 6,5 millions d'euros. L'exercice 2004 dégage une capacité d'autofinancement globale de 120 millions d'euros. Les aéroports restent trop endettés : en effet, le ratio endettement sur capacité d'autofinancement est de 5,8 pour les aéroports considérés.

3.– Vers une large décentralisation en matière aéroportuaire

a) Une expérimentation qui n'a pas abouti

La loi sur la démocratie de proximité ⁽¹⁾ avait prévu une expérimentation de transfert des compétences de l'État en matière d'aménagement et d'exploitation de plates-formes aéroportuaires au bénéfice de collectivités territoriales volontaires. Tous les aéroports civils de l'État pouvaient potentiellement faire l'objet d'un transfert, la délimitation du champ de la décentralisation étant renvoyée à une convention signée entre la collectivité bénéficiant du transfert et l'État. Du reste, toute collectivité territoriale pouvait se porter candidate à l'expérimentation. Enfin, les concessions d'exploitation venant à échéance durant l'expérimentation auraient été prorogées au-delà de l'échéance de celle-ci.

Six collectivités avaient fait connaître, sous des formes diverses, leur intérêt pour une telle démarche. Il s'agissait des régions Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Guadeloupe et de la Réunion ainsi que du département de la Manche. Dans la pratique, aucune expérimentation n'a été engagée.

Sur les 186 aérodromes civils qui ont été créés – pour des raisons historiques – par l'État, 42 ont été pris en charge au cours de ces vingt dernières années par des collectivités locales suivant la procédure dite de « *mutation domaniale* ». Une telle procédure a encore récemment été mise en œuvre avec le département de l'Isère pour l'aéroport de Grenoble-Saint-Geoirs et avec celui de la Savoie pour la plate-forme de Chambéry-Aix-les-Bains. En outre, la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a transféré à la collectivité territoriale Corse la compétence et le patrimoine relatif aux aéroports d'Ajaccio, Bastia, Figari et Calvi.

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

L'État assure donc encore la responsabilité, en tant qu'autorité concédante, du développement, de l'aménagement et de l'exploitation de 119 aérodromes civils de toute taille dont la plupart a une vocation régionale ou locale. Par ailleurs, la grande majorité de ces plates-formes est financièrement portée par les collectivités territoriales qui sont, de fait, les mieux placées pour apprécier l'équilibre entre les choix de développement de l'aéroport et les retombées économiques locales susceptibles d'en être attendues.

b) Vers le transfert aux collectivités locales d'un grand nombre de plates-formes

L'article 28 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales⁽¹⁾ abroge l'article 105 de la loi relative à la démocratie de proximité afin d'inscrire le secteur aéroportuaire dans le cadre du mouvement général de décentralisation. Il définit les finalités, le champ et les modalités du transfert définitif de compétences en matière aéroportuaire.

À l'issue de ces transferts⁽²⁾, seules 18 plates-formes resteront de la compétence de l'État. Il s'agit :

- de celle de Bâle-Mulhouse régie par un traité international ;
- des principaux aéroports des départements d'outre-mer, qui constituent des infrastructures majeures pour la continuité territoriale ;
- des principales plates-formes régionales qui jouent un rôle structurant dans la desserte, notamment internationale, du territoire ou dont la zone d'influence s'étend sur plusieurs régions, ainsi que les aérodromes qui leur sont indissociables pour des raisons d'exploitation.

Conformément aux termes de la loi précitée, tous les autres aéroports, qui ont une vocation régionale ou locale, doivent être décentralisés. Environ 150 aéroports sont concernés. Leur transfert doit être opéré au plus tard le 1^{er} janvier 2007 en s'appuyant sur les volontés exprimées par les collectivités territoriales ou leurs groupements. Des transferts peuvent être prononcés avant cette échéance et éventuellement revêtir un caractère expérimental. Les mutations domaniales, opérées avant la date de promulgation de la loi au profit de collectivités locales ne sont pas remises en cause. Sauf si elles s'y opposent, les collectivités concernées bénéficient 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 emporte transfert, à titre gratuit et en pleine propriété, des terrains et des biens appartenant à l'État nécessaires à l'exploitation de l'aéroport concerné, à l'exception des emprises et des installations réservées aux besoins de la défense

(1) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(2) Et après transfert à ADP des plates-formes parisiennes par le décret n° 2005-854 du 27 juillet 2005.

nationale, de la sécurité civile, de la sécurité de la circulation aérienne et de la météorologie.

L'État continue à assurer les fournitures des services de navigation aérienne et reste le garant de la sécurité ainsi que de la sûreté, et les tâches effectuées dans ces domaines par les exploitants des aéroports demeurent placées sous son autorité et son contrôle.

Chaque transfert d'un aéroport doit être organisé par une convention entre la collectivité locale concernée et l'État, prise en application de l'article L. 221-1 du code de l'aviation civile. L'objectif de cette convention est de préciser le domaine et les biens décentralisés et d'organiser les relations entre, d'une part, les services de la collectivité ou de son délégataire et, d'autre part, ceux de l'État demeurant sur la plate-forme.

En application de l'article 119 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, des transferts de crédits seront effectués au profit des collectivités territoriales concernées ; ces crédits sont estimés à environ 2,7 millions d'euros au total, pour l'ensemble des aéroports concernés.

Les transferts de moyens en personnel concernent potentiellement moins de 50 agents équivalent temps plein au total. Étant donné la répartition actuelle de ces moyens, les transferts devraient, sauf cas exceptionnel, donner lieu à des compensations financières en application de l'article 104 de la loi précitée, plutôt qu'à des transferts d'agents.

c) La loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports a modernisé la gestion des aéroports régionaux

L'article 7 de cette loi a pour objectif d'assurer la modernisation des conditions d'exploitation des aéroports régionaux d'intérêt national ou international continuant à relever, en vertu de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales, de la compétence de l'État.

Les aéroports qui appartiennent à l'État sont aujourd'hui exploités dans le cadre de contrats de concessions par les chambres de commerce territorialement compétentes. Malgré la révision du cahier des charges type intervenu en 1997, le système actuel soulève certaines difficultés, tant sur le plan économique que juridique. Les CCI sont des établissements publics administratifs d'État. Le principe de spécialité constitue un frein au développement économique. Il est peu incitatif et motivant pour les gestionnaires, car les CCI ne sont pas propriétaires des excédents d'exploitation réalisés, et sont dans l'impossibilité d'accumuler des fonds propres. L'État n'investit plus. Or, les besoins de financement vont être très importants dans les prochaines années.

Enfin, les durées des concessions sont trop courtes par rapport à la durée de rentabilisation des investissements. La plupart d'entre elles arrivant à terme à très brève échéance, c'était l'occasion d'engager une modernisation du mode de gestion de ces grands aéroports régionaux.

La solution retenue permet d'associer l'ensemble des acteurs intéressés à l'exploitation de ces aéroports régionaux. Elle est basée sur un mécanisme volontairement consenti par les établissements publics exploitants. À la demande de la CCI, l'État créera une société avec les CCI et, éventuellement, les collectivités locales qui le souhaiteront - par dérogation au code général des collectivités territoriales qui exclut, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'État, toute participation d'une collectivité territoriale dans le capital d'une société commerciale n'ayant pas pour objet d'exploiter les services de la collectivité ou des activités d'intérêt général. La concession sera apportée par la CCI, avec l'accord de l'État, à cette société aéroportuaire. Ensuite, la concession pourra être rallongée, au maximum de quarante ans, en contrepartie d'un programme d'investissements notamment, et d'une ouverture de capital par la suite.

Le cahier des charges auquel devront se conformer les concessions allongées dont bénéficieront les futures sociétés aéroportuaires devrait être approuvé par décret au début de 2006. Les premières sociétés aéroportuaires pourraient voir le jour en 2007.

Dans un souci de continuité de la gestion sociale, cet article prévoit également, pour les personnels agents de droit public actuellement employés par les établissements publics, un mécanisme de mise à disposition au profit des sociétés nouvellement concessionnaires, avec, à l'issue d'un délai de dix ans, ou moins sur l'initiative de l'agent, un droit d'option en faveur de ces personnels, pour le maintien dans le cadre d'un contrat de travail dans la société nouvellement exploitante.

Dans un souci d'égalité entre les personnels, et afin de leur offrir davantage de perspectives de mobilité, il est important que les partenaires sociaux aboutissent rapidement à la signature d'une convention collective applicable à l'ensemble de personnels des aéroports français. C'est pourquoi votre Rapporteur spécial, qui était Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances sur ce texte, a fait adopter un amendement qui prévoit que les partenaires sociaux doivent négocier une convention collective nationale dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de cette loi.

d) La création des communautés aéroportuaires

La loi n° 2004-172 du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires met en place un cadre juridique nouveau qui doit contribuer à améliorer les retombées économiques de l'activité des grands aéroports au bénéfice de leur population riveraine. Ce texte permet d'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 des projets destinés à favoriser :

– la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement et à la qualité de vie urbaine et rurale (la loi confie notamment à la communauté aéroportuaire, lorsqu'elle est créée, le soin d'arrêter les programmes d'aide à l'insonorisation des logements des riverains) ;

– l'accès des riverains aux emplois et aux équipements collectifs ;

– 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'État dans la région, et sur proposition du conseil régional. La loi engage les acteurs économiques et les collectivités territoriales à contribuer volontairement au financement de ses actions.

Un décret en Conseil d'État doit fixer la composition et les règles de fonctionnement des conseils d'administration des communautés aéroportuaires. Le projet de texte élaboré à cet effet par le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer a été examiné par le Conseil d'État le 26 juillet 2005. Il est en cours de signature par les ministres concernés et sera prochainement publié au *Journal officiel*. Ce décret d'application de la loi du 23 février 2004 est nécessaire pour permettre la constitution de tels établissements publics.

Le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, réuni le 17 décembre 2004, a approuvé le principe de création de communautés aéroportuaires pour les aérodromes de Marseille-Provence et de Nice-Côte d'Azur. Par ailleurs, le président du conseil régional d'Île-de-France étudie la question de la création de communautés aéroportuaires dans la région.

C.– LA SITUATION DES AEROPORTS D'OUTRE-MER

Les spécificités de l'outre-mer, liées en particulier à leur grand éloignement de la métropole, ont justifié la mise en place, récente, de dispositifs d'aide à la mobilité des personnes, en particulier à travers la dotation de continuité territoriale, dont les crédits figurent désormais dans la mission « *Outre-mer* ».

Mais elles ont conduit aussi, de manière moins visible, à faire prendre en charge les coûts des services rendus, plus élevés qu'en métropole, par l'ensemble des compagnies aériennes. Ces distorsions sont en train d'être en partie résorbées, avec d'une part l'augmentation de la redevance pour services terminaux de 25 % par an depuis 2004, la dernière étape étant franchie en 2006, et d'autre part la création prochaine d'une taxe d'aéroport en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie.

1.— Malgré la reprise confirmée du trafic, la situation financière des aéroports d'outre-mer ne s'améliore pas

En ce qui concerne le trafic de passagers, la tendance à la reprise du trafic constatée en 2003 se confirme, avec un taux de croissance de 4,9 % pour l'année 2004. Tous les aéroports enregistrent une hausse de leur trafic qui s'échelonne de 0,6 % pour Tahiti à 8,4 % pour Saint-Denis.

Saint-Denis connaît à la fois une reprise significative de ses liaisons avec la métropole et un dynamisme de son trafic régional avec l'Afrique du Sud, Mayotte et Madagascar. Le trafic des aéroports antillais augmente de 6,3 % pour Fort-de-France et de 6,0 % pour Pointe-à-Pitre. Ces aéroports connaissent un retour à la croissance sur les destinations vers la métropole. A Cayenne, le trafic avec la métropole, qui représente plus de 70 % du trafic total, est en augmentation, alors que le trafic avec les Antilles et le trafic international est en régression. L'ensemble des quatre aéroports d'État en Polynésie française connaît une augmentation du trafic de 0,6 % ; la montée en puissance d'Air Tahiti y a permis d'atténuer le retrait en 2003 de Corsair. Pour Nouméa, le trafic réalisé essentiellement par Air Calédonie International et Air France confirme la reprise observée en 2003 avec une hausse de 4,6 %.

Le trafic de fret des aéroports d'outre-mer a connu une croissance significative, de 5,4 % ; trois aéroports cependant, Cayenne, Nouméa et Tahiti, voient leur trafic stagner ou diminuer. A Saint-Denis, la bonne tenue du trafic de fret, en hausse sur l'année 2004 de 10,9 %, est due à une augmentation des capacités sur les avions mixtes d'Air Austral et d'Air Bourbon. Pour les Antilles, Air France détient la majeure partie des parts du marché et le trafic origine/destination se fait avec la métropole.

**TRAFIC PASSAGERS ET FRET DES AÉROPORTS
D'OUTRE-MER EN 2003 ET 2004**

Aéroports	Trafic de passagers			Trafic de fret (en tonnes)		
	2003	2004	Évolution (en %)	2003	2004	Évolution (en %)
Tahiti	2.079.055	2.090.681	0,6	14.433	14.257	-1,2
Pointe-à-Pitre	1.761.455	1.866.739	6	15.088	15.738	4,3
Fort de France	1.519.114	1.614.876	6,3	13.353	14.329	7,3
Saint-Denis	1.473.338	1.596.658	8,4	25.494	28.284	10,9
Cayenne	384.583	400.921	4,2	4.404	4.401	-0,1
Nouméa	371.247	388.308	4,6	5.212	5.200	-0,2
Total	7.588.792	7.958.183	4,9	77.984	82.209	5,4

Source : direction générale de l'aviation civile.

Pour l'ensemble des aéroports dont les données financières ont été transmises à la DGAC⁽¹⁾, le total des produits d'exploitation en 2004 s'élève à 149,3 millions d'euros et le chiffre d'affaires à 126,8 millions d'euros, en hausse de 6,3 %.

(1) C'est-à-dire les aéroports de Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Fort-de-France-Le Lamentin, Saint-Denis-Gillot, Nouméa-Tontouta, Tahiti-Faa'a et Cayenne-Rochambeau.

A Tahiti, la baisse du chiffre d'affaires provient d'une chute de 19 % des recettes extra-aéronautiques. A Nouméa, la hausse de 11 % s'explique par la croissance du trafic ainsi que par le versement d'une subvention de l'État pour assurer le financement des missions de sécurité et de sûreté à la charge de l'exploitant d'aéroport. Pour Pointe-à-Pitre et Fort-de-France, les augmentations du chiffre d'affaires, respectivement de 9 % et 6 %, proviennent essentiellement de la bonne évolution du trafic. A la Réunion, l'augmentation du chiffre d'affaires résulte de la croissance du trafic passagers conjuguée à un relèvement en mai 2004 des redevances aéronautiques ainsi qu'à la refonte des grilles tarifaires de l'assistance en escale.

Globalement, elles augmentent de 9,6%. Deux aéroports, Tahiti et Cayenne, connaissent une diminution de leurs charges alors que, pour les autres aéroports, elles sont en forte progression. La capacité d'autofinancement dégagée de 14,5 millions d'euros est en diminution par rapport à 2003, l'aéroport de Cayenne présentant un solde négatif. Le résultat net de l'ensemble des aéroports considérés est négatif. La perte, plus importante qu'en 2003, atteint - 1,47 millions d'euros.

2.- La mise en place d'une taxe d'aéroport en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie

Comme pour les aéroports de métropole, les redevances aéroportuaires ne contribuent plus, depuis le 1^{er} juillet 1999, au financement des missions de lutte contre l'incendie des aéronefs, de prévention du péril aviaire, et de sûreté. Le dispositif de substitution est, sur les plates-formes des départements d'outre-mer, identique à celui de métropole (taxe d'aéroport complétée, éventuellement, par des subventions de l'État). En revanche, sur les aéroports de Tahiti et de Nouméa, ces dépenses sont intégralement couvertes par des subventions de l'État, en l'absence de taxe d'aéroport, ce que votre Rapporteur spécial a vivement critiqué dans ses précédents rapports budgétaires.

Outre le fait que la réglementation européenne relative aux transports aériens ne s'applique pas dans ces territoires, les dessertes aériennes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française présentent la particularité de faire l'objet d'un partage de compétences entre l'État et les autorités locales. En effet, le législateur organique⁽¹⁾ a transféré aux autorités locales des compétences en matière de desserte aérienne, sauf pour les dessertes entre ces territoires et les autres points du territoire de la République, pour lesquelles l'État reste compétent. En conséquence, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie exercent désormais la tutelle économique des compagnies aériennes basées dans leurs territoires respectifs.

On rappellera brièvement que, suite à l'arrêt du Conseil d'État du 20 mai 1998, à la loi n° 98-1171 du 18 décembre 1998 relative à l'organisation de certains services au transport aérien et à la loi de finances pour 1999, l'exécution des

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

missions de lutte contre l'incendie des aéronefs, de péril aviaire, de sûreté et de contrôle environnemental relève des exploitants d'aérodromes en application de l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile, qui a été étendu à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie. Dans les territoires d'outre-mer où la fiscalité relève *a priori* de la compétence des gouvernements territoriaux, ni la taxe d'aéroport, ni la taxe de l'aviation civile, ni aucune autre taxe ayant le même objet n'ont été instituées.

Le tableau ci-après détaille les subventions versées en la matière pour les aéroports d'État implantés en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

**SUBVENTIONS VERSEES AUX AEROPORTS D'ETAT IMPLANTES
EN NOUVELLE-CALEDONIE ET EN POLYNESIE FRANÇAISE, EN MATIERE DE SURETE**

(en milliers d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (prévisions)
Nouméa-La Tontouta	556	1.109	1.083	935	1.796	3.599
Tahiti-Faa'a, Bora-Bora, Rangiroa, Raiatea	1.451	1.503	4.612	4.964	4.623	3.707
Total subventions du chapitre 06 du FIATA puis du budget général	6.601	9.662	31.006	33.293	44.518	48.115

Source : direction générale de l'aviation civile.

Saisi en août 2004 par le Gouvernement d'une demande d'avis sur les modalités de mise en œuvre d'une fiscalité équivalente à la taxe d'aéroport sur les aéroports d'État des territoires d'outre-mer, le Conseil d'État a rendu un avis en mars 2005. Le Gouvernement envisage maintenant, afin de mieux assurer le financement des missions considérées sur les aéroports d'État de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, que soit institué à partir du 1^{er} janvier 2006 sur l'aérodrome de Nouméa-la-Tontouta et sur celui de Tahiti-Faa'a un financement à caractère fiscal avec une mise en œuvre de la taxe d'aéroport.

Cette instauration sera progressive et prendra en compte les spécificités du très important trafic intérieur à la Polynésie française.

D.– DES MODALITES DE FINANCEMENT RENOVEES

1.– La taxe sur les nuisances sonores aériennes

a) Les adaptations apportées par la loi de finances rectificative pour 2004

La taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), créée par la loi de finances rectificative pour 2003, a remplacé le volet « transports aériens » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à partir du 1^{er} janvier 2005. Jusqu'en 2003, les crédits nécessaires à l'isolation acoustique des bâtiments situés aux abords des aérodromes étaient affectés à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Par construction, le dispositif considéré était

marqué par une séparation des recettes et des dépenses et entraînait un décalage entre le produit de la taxe (12,5 millions d'euros en 2002) et les dotations budgétaires pour l'insonorisation des logements (24,24 millions d'euros en 2002).

L'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2003 a profondément réformé le dispositif précité en créant la TNSA dont le produit est collecté par les services de la DGAC et affecté à l'aéroport où se situe son fait générateur. La gestion du dispositif d'aide à l'insonorisation est confiée aux exploitants des aéroports intéressés depuis le 1^{er} janvier 2004. La fourchette des coefficients de modulation de la taxe est élargie de façon à la faire peser plus lourdement sur les vols effectués la nuit ou opérés avec des avions bruyants ; les coefficients varient de 0,5 à 12 pour la journée (6 heures – 22 heures) et de 5 à 120 la nuit (22 heures – 6 heures). Ainsi, les coefficients de modulation instaurés par le décret n° 2004-62 du 14 janvier 2004 conduisent à des coefficients de nuit dix fois supérieurs aux coefficients de jour, alors que le ratio n'était que de deux auparavant. En outre, un arrêté du 16 janvier 2004 redéfinit les groupes acoustiques des aéronefs permettant de déterminer la valeur du coefficient de modulation. Ces groupes correspondent à des caractéristiques acoustiques plus exigeantes.

Le taux de base de la TNSA est fixé à l'intérieur d'une fourchette comprise :

– entre 10 euros et 22 euros pour les aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et Toulouse-Blagnac (1^{er} groupe);

– entre 4 euros et 8 euros pour les plates-formes de Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte-d'Azur et Strasbourg-Entzheim (2^{ème} groupe).

L'an dernier, votre Rapporteur spécial regrettait que la loi ne prévoie pas la possibilité que d'autres aéroports que ceux qu'elle cite atteignent le seuil d'assujettissement de leur exploitant à la taxe ⁽¹⁾. En effet, un aéroport de province qui accueillerait un grand transporteur de fret pourrait dépasser rapidement ce seuil. S'il est situé en pleine campagne et que son plan de gêne sonore est en conséquence d'un coût peu élevé, il serait absurde de le placer dans le deuxième groupe et de lui appliquer le taux minimal de 4 euros la tonne. Il apparaît même que ce taux s'avère trop élevé pour les besoins en insonorisation pris en charge par l'aéroport de Strasbourg. Votre Rapporteur spécial avait donc suggéré de recréer un troisième groupe, tel qu'il en existait un avant sa suppression par l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2002.

Ainsi, l'article 57 de la loi de finances rectificative pour 2004 a créé un troisième groupe, comprenant les autres aérodromes qui dépassent le seuil d'assujettissement à la taxe. La plate-forme de Strasbourg-Entzheim est retirée du

(1) Seuil qui correspond à un « nombre annuel de mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes » ayant dépassé « vingt mille lors de l'une des cinq années précédentes » (I de l'article 1609 quatervicies A du code général des impôts).

groupe 2, et fait donc partie du groupe 3, auquel s'applique un taux fixé entre 0,5 et 3 euros la tonne.

Ce même article introduit une autre disposition qu'avait suggérée votre Rapporteur spécial : une partie du produit de la taxe, dans la limite de la moitié du produit annuel, pourra être affectée au remboursement des collectivités pour les emprunts qu'elles auraient contractés pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores. Cela leur permet de préfinancer une partie des travaux d'insonorisation, afin d'en accélérer la réalisation, et donc de réduire plus vite les nuisances induites par l'intensification du trafic aérien, voire de prendre des mesures avant même que les nuisances apparaissent. Les travaux doivent avoir été prévus par une convention passée avec l'exploitant de l'aérodrome sur avis conformes de la commission consultative d'aide aux riverains, prévue par l'article L. 571-16 du code de l'environnement et du ministre chargé de l'aviation civile.

b) Des produits insuffisants pour couvrir les besoins de financement de l'aide aux riverains

Les taux de la taxe sont fixés pour chaque aéroport concerné par un arrêté interministériel pris par les ministres respectivement chargés de l'aviation civile, de l'économie et de l'environnement. Le IV de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts précise que « *Le tarif de la taxe applicable sur chaque aérodrome est compris entre les valeurs inférieure et supérieure du groupe dont il relève, en fonction du besoin de financement sur chaque aéroport, tel qu'il résulte notamment des aides à accorder en application de la réglementation en vigueur, de l'évolution prévisible des plans de gêne sonore et de celle des coûts d'insonorisation.* » Cette disposition donne une grande marge de manœuvre au Gouvernement, les fourchettes étant larges (entre 10 et 22 euros pour le groupe 1, entre 4 et 8 euros pour le groupe 2) et les critères de détermination relativement imprécis. La détermination des taux s'appuie sur une évaluation des besoins, conduite avec les exploitants des aéroports concernés. Les directions de l'aviation civile territorialement compétentes y sont directement associées.

Un arrêté interministériel ⁽¹⁾ a fixé le tarif de la TNSA applicable sur les aéroports des groupes 1 et 2 à la valeur maximale de la fourchette définie au IV de l'article 1609 *quatervicies* A, c'est-à-dire respectivement à 22 et 8 euros. En effet, les besoins en matière d'insonorisation sont encore considérables. Pour le groupe 3, qui ne comprend pour l'instant que l'aéroport de Strasbourg, le tarif est fixé à 0,50 euros.

L'estimation du produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes au titre de 2005 s'élève à environ 31,4 millions d'euros qui se répartissent comme suit :

(1) Arrêté du 23 décembre 2004 fixant le tarif de la taxe sur les nuisances sonores aériennes applicable sur chaque aéroport mentionné au IV de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts.

PRODUIT DE LA TNSA EN 2005

(en millions d'euros)

Paris CDG	20,1
Paris Orly	5,1
Nice	0,8
Marseille	1,3
Lyon	1
Toulouse	2,1
Bordeaux	0,4
Strasbourg	0,01
Nantes	0,4
Bâle-Mulhouse	0,1
TOTAL :	31,4

Source : DGAC

Il convient de noter que les recettes 2005 de la TNSA ne coïncident pas exactement avec les ressources disponibles pour l'aide aux riverains. Il faut prendre en compte le reliquat des crédits non engagés en 2004 (1,79 millions d'euros) ainsi que le solde de la TGAP due au titre de l'année 2004 (4,43 millions d'euros). En revanche, seuls 9/12^{ème} du produit de la TNSA due au titre de l'année 2005 ⁽¹⁾ sont disponibles pour le financement des interventions de l'année 2005 (23,46 millions d'euros). Le tableau suivant récapitule les crédits disponibles en 2005 :

CREDITS DISPONIBLES EN 2005 POUR L'AIDE AUX RIVERAINS

(en millions d'euros)

	Solde de la TGAP au titre de 2004	TNSA versée en 2005	Reliquat des crédits non engagés en 2004	Montant total par aéroport
Paris-CDG et Paris-Orly	3,44	15,11	-0,52(*)	16,05
		3,85		5,83
Nice	0,11	0,61	0,61	1,33
Marseille	0,16	0,99	-0,83(*)	0,32
Lyon	0,13	0,75	0,36	1,24
Toulouse	0,36	1,57	1,88	3,81
Bordeaux	0,07	0,28	0,05	0,40
Strasbourg	0,03	0,01	0,14	0,18
Nantes	0,13	0,29	0,10	0,52
TOTAL	4,43	23,46	1,79	29,68

(*) Il a été engagé un montant supérieur aux crédits reçus en 2004.

Source : DGAC

(1) Seuls les 9/12^{èmes} du produit de la TNSA sont, en effet, pris en compte dans les recettes de 2005 car la date limite de dépôt de la déclaration mensuelle et du paiement du montant de la taxe correspondante est fixée au dernier jour du 2^{ème} mois suivant la période mensuelle visée par la déclaration.

Le produit initialement prévu pour 2005 était de 55 millions d'euros. Cette mauvaise évaluation des recettes est due principalement à deux éléments. D'une part, l'administration des douanes, qui collectait la TGAP auparavant, n'avait pas de données suffisamment précises sur la flotte – cet argument, avancé par la DGAC, est peu crédible. D'autre part, les flottes se sont modernisées beaucoup plus vite que prévu ces dernières années, si bien que leurs performances acoustiques se sont améliorées – or celles-ci déterminent le coefficient de modulation de la taxe. Cette sous-évaluation du produit de la taxe est fâcheuse car les recettes ne couvrent pas le besoin de financement des aides aux riverains. Cela accroît le délai d'attente des dossiers, qui ne peuvent être validés tant que les moyens nécessaires ne sont pas disponibles.

Il est prévu d'augmenter les coefficients de modulation de la taxe, afin de porter la recette de la taxe à 55 millions d'euros en 2006. A cette fin, un décret et un arrêté sont actuellement en préparation.

Votre Rapporteur spécial a pu constater qu'aucun contrôle n'était effectué sur le recouvrement de la TNSA. Il faut rapidement mettre en place un tel contrôle.

L'estimation des besoins pour 2005 a été communiquée par les exploitants des aéroports concernés fin 2004, sur la base des dossiers en attente, du nombre de demandes des années antérieures et de l'élargissement des zones éligibles à l'aide. Le tableau suivant présente un bilan de ces estimations.

ESTIMATION PAR LES EXPLOITANTS DES BESOINS DE FINANCEMENT POUR 2005

	<i>En nombre de dossiers</i>		Sommes à engager en 2005 <i>(en millions d'euros)</i>
	Dossiers des années antérieures à traiter	Nouveaux dossiers 2005	
Paris - Charles de Gaulle et Paris - Orly	3.726	3.006	35 (dont 6 équipements publics)
Nice-Côte d'Azur	190	300	1,2 (1 établissements. sanitaire et social + 293 logements)
Marseille-Provence	247	–	1,4 (180 logements)
Lyon-Saint-Exupéry	147	220	2,1 (150 logements)
Toulouse-Blagnac	1.492	250	3,90 (590 logements)
Bordeaux-Mérignac	30	40	0,75
Strasbourg-Entzheim	0	10	0,1
Nantes-Atlantique	457	290	12 (5 établissements. sanitaires et sociaux + 667 logements)

Source : DGAC

Dans le cas des aéroports régionaux, certains écarts entre les besoins et les recettes apparaissent notamment pour les plates-formes de Nantes-Atlantique,

Toulouse-Blagnac et dans une moindre mesure les plates-formes de Marseille-Provence et de Lyon-Saint-Exupéry.

Concernant les aéroports parisiens, la situation est très contrastée. En effet, les recettes sont suffisantes pour répondre aux demandes des riverains de Paris - Charles-de-Gaulle. En revanche à Orly, le couvre-feu, la limitation du nombre de mouvements annuels ainsi que la composition de la flotte essentiellement constituée de petits et moyens porteurs génèrent de faibles ressources au titre de la TNSA. Afin d'améliorer cette situation, il a été décidé que le restant du solde de la TGAP pour 2004 transféré à l'exploitant ADP soit affecté dans son intégralité à Paris-Orly.

En 2005, pendant le 1^{er} semestre, environ 10,3 millions d'euros ont été engagés représentant 1 153 locaux. Comme le montre le tableau suivant, certains aéroports comme Marseille-Provence et Nantes-Atlantique n'ont pas réuni leur commission consultative d'aide aux riverains. En effet, ces aéroports avaient décidé en 2004 de valider un nombre supérieur de dossiers par rapport aux fonds disponibles ceci afin de pouvoir donner plus rapidement l'accord pour travaux, dès réception des fonds.

CREDITS ENGAGES AU 1^{ER} SEMESTRE 2005 AU TITRE DE L'AIDE AUX RIVERAINS

	Date de la CCAR	Nombre de dossiers	Nombre de locaux	Coût (en millions d'euros)
Paris CDG	22/03/2005	283	301	3
Paris Orly	21/03/2005	376	401	3,72
Nice	18/03/2005	62	63	0,25
	11/07/2005	31	31	0,12
Marseille	Néant	Aucun dossier n'a été approuvé car il reste des dossiers de 2004 validés mais non autorisés pour travaux		
Lyon	04/04/2005	23	23	0,27
	20/06/2005	33	33	0,32
Toulouse	24/01/2005	-	87 (+complément d'aide pour 204 logements)	0,59
	02/05/2005	-	33	0,3
	juil.-05	-	222	1,11
Bordeaux	16/02/2005	11	11	0,15
	15/06/2005	11	11	0,11
Strasbourg	néant	Un seul dossier en instance qui sera approuvé dans l'année		
Nantes	20/01/2005	Aucun dossier n'a été approuvé lors de ces CCAR car il reste 81 dossiers de 2004 validés mais non autorisés pour travaux		
	05/05/2005			
Bâle-Mulhouse	23/02/2005	10	10	0,15
	09/06/2005	14	14	0,17
Total			1.153	10,27

Source : DGAC

Il a également été suggéré que les amendes imposées par l’Autorité de contrôle des nuisances sonores aériennes (ACNUSA) aux compagnies aériennes pour déviation de trajectoire servent à abonder le fonds d’insonorisation.

Le nombre et le montant total des amendes infligées sont en constante augmentation. Le montant maximal de l’amende est de 20 000 euros pour une personne morale (article L.227-4 du code de l’aviation civile). Grâce à l’adoption d’un amendement de votre Rapporteur spécial, la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 donne à l’État la possibilité de requérir la saisie conservatoire des aéronefs des compagnies aériennes ne s’acquittant pas du montant des amendes prononcées. On peut espérer que cette disposition renforcera l’effectivité des sanctions et leur caractère dissuasif.

Le tableau suivant indique sur 3 ans le total des dossiers pris en charge par la Trésorerie générale à la suite des décisions de sanctions prises par l’ACNUSA et leur taux d’apurement au 30 juin 2005.

RECOUVREMENT DES AMENDES PRONONCEES PAR L’ACNUSA

(en euros)

Exercice	Nombre de dossiers traités	Montant des titres de recette émis	Reste à recouvrer	Apurement
2003	193	1.291 226	348.198	73%
2004	215	1.948 790	614.906	68,4%
2005 (au 30 juin)	332	1.173 350	628.954	46,4%

Source : ACNUSA

2.- L’assouplissement des règles applicables aux redevances aéroportuaires

Dans son rapport public 2002 ⁽¹⁾, la Cour des comptes formulait une série de critiques sur la politique tarifaire d’ADP : en ce qui concernait les redevances aéroportuaires, elle estimait que le rapport qualité/prix des aéroports parisiens n’était pas très bon et que les tarifs conduisaient à pénaliser les gros porteurs par rapport aux petits avions et les échanges intracommunautaires par rapport aux vols en métropole ; en matière de redevances domaniales, elle contestait les grilles tarifaires trop complexes et sans lien réel avec le service rendu. La réforme des modalités de calcul des redevances aéroportuaires, qui constitue le troisième volet de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports, vise à permettre une certaine évolution des redevances.

Alors que les tarifs des redevances aéroportuaires sont actuellement fixés chaque année par le pouvoir réglementaire, la loi maintient le principe de tarifs réglementés, justifiés par l’existence d’une part de monopole naturel dans l’activité des aéroports, mais prévoit un encadrement plus souple. Pour ADP et les exploitants d’aéroports appartenant à l’État, l’évolution des redevances sera fixée

(1) *Ibidem.*

dans un contrat pluriannuel d'une durée de cinq ans au maximum. Les nouvelles règles s'inspirent de mécanismes en place dans les autres pays européens.

Jusqu'à présent, les redevances étaient censées correspondre, globalement, au coût comptable des services rendus. L'article 9 de la loi rend possible la prise en compte de leur coût total, c'est-à-dire l'intégration du coût du capital. Ainsi, « *Le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service* ». Le coût d'un investissement peut donc entrer dans le calcul du tarif des redevances avant qu'il ne soit réalisé, ce qui n'est pas possible actuellement.

En outre, conformément à une pratique répandue en Europe et en accord avec une observation de la Cour des Comptes, les tarifs peuvent être modulés en fonction de motifs d'intérêt général : par exemple, les avions les plus bruyants peuvent être surtaxés, sous réserve, néanmoins, que le montant des redevances n'excède pas le coût des services rendus. Votre Rapporteur spécial précise que ce principe, nécessaire au demeurant pour éviter des abus de la part d'opérateurs en situation de monopole partiel, ne s'applique pas à chacune des redevances mais seulement globalement. Chaque redevance n'a pas à être fixée en relation directe avec le service auquel elle correspond (atterrissage, passage, parking, distribution de carburant...). La loi maintient la possibilité que certaines redevances (payées pour l'installation de commerces ou la gestion d'un parking pour les passagers, par exemple) soient fixées à un niveau élevé pour permettre de réduire la charge pesant directement sur les compagnies aériennes.

L'article 12 de cette loi vise à sécuriser les ressources des exploitants d'aérodrome en ouvrant la possibilité à ces derniers de requérir de la justice la saisie conservatoire d'un aéronef en cas de non-paiement ou de paiement insuffisant de redevances aéroportuaires. Est en outre prévue, dans ce même article, la possibilité de saisies conservatoires d'aéronefs en cas de créances portant sur des redevances de navigation aérienne.

En effet, les exploitants d'aérodrome restent souvent démunis en cas de créances difficiles à recouvrer. Si le code de l'aviation civile prévoit une possibilité, de mise en œuvre difficile, de rétention administrative d'aéronefs, il limite la possibilité de saisie des aéronefs affectés à des transports publics ou à un service d'État à certains types de créances, au rang desquelles n'entrent pas celles portant sur des redevances. L'État est tout aussi dépourvu vis-à-vis des transporteurs, surtout étrangers, qui ne paient pas les charges qui leur reviennent en matière de redevance de navigation aérienne.

Par ailleurs, l'article 10 de cette loi autorise l'exploitant d'un aérodrome établi sur le domaine public à percevoir des redevances domaniales auprès des tiers occupant ou utilisant ce domaine et, pour ce qui concerne les aérodromes de l'État, à en fixer le montant, par dérogation à l'article L. 30 du code du domaine de l'État.

- Le contrat de régulation économique entre l'État et ADP

En application des nouvelles dispositions législatives et réglementaires, un contrat pluriannuel de régulation doit être conclu entre l'État et ADP avant la fin de l'année 2005, afin de prévoir l'évolution des redevances pour les 5 années à venir.

ADP a fait, début septembre, une proposition consistant en une hausse moyenne annuelle de 6 % des redevances aéroportuaires en termes courants entre 2006 et 2010, soit 35 % en tout sur la période considérée (après une augmentation de 27 % entre 2000 et 2005 ⁽¹⁾).

Il ne semble pas qu'Aéroports de Paris envisage de mettre en place de nouvelles modulations tarifaires au sens de la loi relative aux aéroports, notamment pas de modulations horaires, en dehors de celle existante sur la redevance d'atterrissage, liée à la qualité acoustique de l'avion.

Les propositions d'ADP sont basées sur l'hypothèse d'une croissance annuelle de 3 % à 3,5 % du trafic aérien en nombre de passagers. Ces hypothèses sont contestées par les compagnies aériennes, qui anticipent une évolution du trafic de 4 à 4,5 % sur la période considérée. En 2004, le trafic global ADP a cru de 6,6 %. Pour les trois premiers mois de 2005, l'augmentation du trafic a été de 4 %. La prévision d'ADP pour l'ensemble de l'année 2005 est de 3,3 %. Ce sont des prévisions prudentes, mais le transport aérien est très sensible à la conjoncture économique, et à des facteurs extérieurs comme le prix du pétrole ou les crises sanitaires.

Ces propositions s'appuient également sur le programme d'investissements d'ADP. ADP prévoit de porter ses investissements à 2,52 milliards d'euros sur la période 2006-2010. Le pic d'investissement interviendra les deux premières années avec l'achèvement de grandes infrastructures à Roissy : CDG Val, inauguration du satellite S3 au terminal 2, mise en service du terminal régional CDG 2G, et réouverture du terminal 2E.

Le retour sur capitaux investis doit être au moins égal au coût du capital. La rémunération des capitaux investis est nécessaire pour assurer le développement de l'aéroport. Si la rémunération des capitaux employés est insuffisante, c'est-à-dire inférieure à leur coût, l'aéroport se trouvera dans l'impossibilité de se financer et de développer de nouvelles capacités d'accueil.

Une évolution des redevances régulière et adaptée au développement d'ADP est nécessaire dans la perspective de l'ouverture de son capital, afin que celle-ci soit une réussite. Toutefois, en ce qui concerne les vols long courrier, les Aéroports de Paris sont déjà chers comparés aux grands aéroports européens.

(1) En 2004, ADP avait proposé une hausse de 6 % des redevances en 2005, mais qu'après négociations cette augmentation avait été ramenée à 4 % par le Gouvernement.

Le tableau ci-dessous compare les indices représentatifs du coût des redevances et taxes payées par les compagnies au départ des quatre aéroports majeurs européens : Paris, Francfort, Londres-Heathrow et Amsterdam. La compétitivité d'Aéroports de Paris en matière tarifaire a été appréciée, pour les trafics UE et international en considérant les redevances d'atterrissage, passagers, stationnement et balisage perçues par l'aéroport, ainsi que la taxe d'aéroport pour Paris (base 100 pour Paris). Pour le court courrier, les aéroports européens étudiés ont été comparés sur le réseau de l'Union Européenne (tarif Schengen de la redevance passagers pour Paris). Le tarif international (hors UE) a été retenu pour le moyen et long terme.

NIVEAU RELATIF DES REDEVANCES SUR LES AEROPORTS EUROPEENS

Trafic	Court courrier (Union européenne–Schengen)	Moyen courrier (international)	Long courrier (international)
Type avion retenu ⁽¹⁾	B 737 – 300	A 300 – 600	B 747 – 400
PARIS	100	100	100
FRANCFORT	140	105	94
LONDRES ⁽²⁾			
Pointe	156	93	90
Hors Pointe	126	76	67
AMSTERDAM ⁽³⁾	120	95	96

- (1) Tous les types avions retenus dans la comparaison ont été classés dans les catégories acoustiques les moins bruyantes (i.e. groupe 5 et 4 français et chapitre 3 OACI) qui représente la quasi-totalité du trafic de Paris aujourd'hui.
- (2) La comparaison avec Londres Heathrow est difficile du fait de l'application d'un système de tarification de pointe de forte amplitude dont les périodes de pointe sont propres à chaque type de redevance.
- (3) A Amsterdam, notons que les prestations de tri bagages et de banques d'enregistrement sont incluses dans le périmètre des redevances rendant la comparaison plus délicate.

La compétitivité de Paris par rapport aux autres aéroports reste très bonne sur la faisceau court courrier ; elle est bien positionnée sur le moyen courrier notamment par rapport à Francfort. Sur le faisceau long courrier qui est important pour la concurrence entre aéroports en terme de point d'entrées en Europe, les tarifs pratiqués à Paris ne sont pas compétitifs.

Les compagnies ont 45 jours, soit jusqu'à fin octobre, pour donner leur point de vue à la commission consultative aéroportuaire (CCA), créée par la loi du 20 avril 2005 et dont le décret constitutif n'est toujours pas paru, qui, saisie par le Gouvernement, émettra alors son avis. Fin novembre, le ministre des Finances et le ministre des Transports négocieront avec ADP les modalités finales du contrat pluriannuel.

Il faudra en tout cas que ce nouveau système de fixation des redevances aéroportuaires permette de fonder leur prix sur une logique économique solide, et non plus sur une logique administrative de négociation budgétaire.

IV.- LE TRANSPORT AERIEN SUBIT UNE PRESSION FISCALE TOUJOURS CROISSANTE

A.- LA DERIVE DES DEPENSES DE SURETE

Votre Rapporteur spécial réitère les critiques qu'il a déjà émises dans ses rapports budgétaires précédents, à l'encontre des dépenses de sûreté ainsi que de leur mode de financement.

1.- Un énorme gaspillage financier

a) Une réglementation surabondante

La sûreté aéroportuaire s'inscrit dans un cadre législatif et réglementaire qui a considérablement évolué ces dernières années, notamment à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

Les dispositions législatives du code de l'aviation civile encadrant l'action des agents de sûreté ont été complétées par la loi relative à la sécurité quotidienne du 15 novembre 2001 qui autorise désormais la fouille des passagers et de leurs bagages à main. La loi relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport du 3 janvier 2002 a renforcé le dispositif de sûreté du fret aérien par l'instauration d'un système d'agrément pour les différents opérateurs de fret. Enfin, l'ordonnance n°2005-863 du 28 juillet 2005 relative à la sûreté des vols et la sécurité de l'exploitation des aérodromes a précisé les missions de sûreté des différents intervenants sur les aérodromes et les conditions d'exécution des visites de sûreté.

La partie réglementaire du code de l'aviation civile a été elle aussi complétée par les décrets en Conseil d'État n° 2002-24 du 3 janvier 2002 et n° 2002-1026 du 31 juillet 2002 et par la publication de deux arrêtés, l'un ministériel en date du 1^{er} septembre 2003 et l'autre interministériel en date du 12 novembre 2003 pris en application des décrets précités. Ces évolutions réglementaires ont permis de stabiliser les fondements juridiques nécessaires à la mise en œuvre des mesures de sûreté. Les obligations que doivent respecter les différents acteurs de la sûreté sont plus clairement définies, ce qui, corrélativement, facilite les contrôles exercés par l'État. Celui-ci dispose, en outre, d'une panoplie de sanctions.

La Commission européenne a de son côté, adopté des règles communes en matière de sûreté de l'aviation civile. Le règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 qui fixe ces règles se fonde sur les recommandations du document 30 de la Conférence Européenne de l'Aviation Civile et est applicable depuis le 19 janvier 2003.

Ce règlement institue également un système d'inspection permettant à la Commission européenne de vérifier l'application effective par les États membres et sur les aéroports européens des mesures qu'elle a édictées.

Huit textes sont venus compléter ce règlement en 2003 et 2004. Il s'agit :

– du règlement (CE) n° 622/2003 qui apporte des précisions sur les moyens acceptables de conformité au règlement n° 2320/2002, et fournit la liste des articles interdits à bord des aéronefs ; il a été modifié par trois règlements complémentaires : le règlement (CE) n° 68/2004 de la Commission du 15 janvier 2004 qui établit la liste des objets prohibés dans les zones de sûreté à accès réglementé, en cabine et en soute ; le règlement (CE) n° 781/2005 de la Commission du 24 mai 2005 qui précise les normes techniques applicables aux équipements d'imagerie radioscopique et leurs dates d'entrée en vigueur ; le règlement (CE) n° 857/2005 de la Commission du 6 juin 2005 relatif à la fouille manuelle des passagers qui ont franchi les portiques de détection d'objets métalliques ;

– du règlement (CE) n° 1217/2003 qui arrête les spécifications communes auxquelles doivent répondre les programmes nationaux de contrôle de la qualité en matière de sûreté de l'aviation civile ; ce texte définit une méthodologie commune pour l'exécution de ces contrôles ainsi que des critères communs applicables aux contrôleurs ;

– du règlement (CE) n° 1486/2003 qui décrit les modalités des inspections devant être effectuées par la Commission en vue de contrôler l'application par les États membres du règlement (CE) n° 2320/2002 au niveau de chaque État et de chaque aéroport ;

– du règlement (CE) n° 1138/2004 qui caractérise les parties critiques des zones de sûreté à accès réglementé dans les aéroports et précise les contrôles que doivent subir les personnels et les objets qu'ils transportent avant d'être autorisés à pénétrer dans ces parties critiques ;

– du règlement (CE) n° 849/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant le règlement (CE) n° 2320/2002 du 16 décembre 2002 qui autorise la création de « zones délimitées » séparées des zones de sûreté à accès réglementé et à l'intérieur desquelles les mesures de sûreté peuvent être adaptées.

b) Un suréquipement inutile

Si la sûreté aéroportuaire coûte aussi cher à la France, c'est que celle-ci a tenu, à partir de 2001, à s'équiper très rapidement, se privant des gains de productivité générés par un délai « d'apprentissage » plus long, alors même que ses voisins européens étalaient leurs investissements sur plusieurs années, et que cette urgence a conduit à une situation de suréquipement.

Pris dans sa globalité, le parc d'appareils de contrôle installé sur les aéroports français correspond à une capacité théorique de traitement de 350 millions de bagages par an pour le premier niveau de contrôle, soit plus de 5 fois le trafic de passagers au départ des aéroports français en 2005. Ce grand nombre, et donc cette faible productivité des machines, est lié au fait que la rapidité de leur mise en place a amené à les installer en position isolée, faute de temps pour adapter l'ensemble de la chaîne de traitement de bagages à ces contrôles supplémentaires.

Des aéroports régionaux dont le trafic est limité ont eux aussi été équipés d'appareils très coûteux qui sont nécessairement sous-utilisés, alors que des machines plus simples, voire une fouille manuelle, auraient permis d'atteindre l'objectif de 100 % des bagages contrôlés pour une dépense largement inférieure. Or, le coût des appareils en question se situe entre 200.000 et 700.000 euros, auquel s'ajoute le coût d'entretien, de l'ordre de 10 % du prix d'achat. On mesure le gaspillage financier induit par ce suréquipement généralisé.

c) Une augmentation vertigineuse des dépenses, qui pénalise les aéroports français et les compagnies

Selon les chiffres fournis à votre Rapporteur spécial par la direction générale de l'aviation civile, le coût des missions de sûreté supporté par les exploitants d'aérodromes et l'État serait passé de moins de 116 millions d'euros en 2000 à près de 460 millions d'euros en 2005. Alors que ces missions représentaient 55 % de l'ensemble des coûts relatifs à la sûreté, la sécurité et les contrôles environnementaux en 2000, elles atteignent 80 % en 2005.

COÛTS DES MISSIONS DE SÉCURITÉ, DE SÛRETÉ ET DE CONTRÔLES ENVIRONNEMENTAUX, À LA CHARGE DES EXPLOITANTS D'AÉRODROMES ET DE L'ÉTAT, EN MONTANTS ET POURCENTAGES EN 2000, 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

Année 2000 :

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

Année 2004 :

	Coûts par intervenant et par mission			Répartition des coûts par mission			Répartition des coûts par intervenant		
	Exploitants	État	Total	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)
Sécurité	103,3	1,7	105,0	20	11	19	98	2	100
Sûreté	417,6	13,4	431,0	79	89	79	97	3	100
Environnement	6,3	–	6,3	1	–	1	100	0	100
Total	527,2	15,1	542,3	100	100	100	97	3	100

Année 2005 (prévisions) :

	Coûts par intervenant et par mission			Répartition des coûts par mission			Répartition des coûts par intervenant		
	Exploitants	État	Total	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)	Exploitants (en %)	État (en %)	Total (en %)
Sécurité	106,4	1,7	108,1	19	8	19	98	2	100
Sûreté	439,5	19,0	458,5	79	92	80	96	4	100
Environnement	7,0	–	7,0	1	–	1	100	0	100
Total	552,9	20,7	573,6	100	100	100	96	4	100

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

Le coût de la sûreté est largement pris en charge par le passager, ce qui contribue au renchérissement du prix du transport aérien. Quoiqu'il en soit, les politiques tarifaires des compagnies aériennes mettent en avant une part du coût strictement liée à la sûreté aéroportuaire très variable, y compris sur la même distance : elle serait de l'ordre de 15 euros pour un aller-retour Paris-Marseille sur Air France, soit entre 3 et 15 % du prix du billet selon la tranche tarifaire.

Votre Rapporteur spécial estime que les coûts incompressibles et croissants de la sûreté et les délais supplémentaires induits par le processus de contrôle vont finir pas pénaliser fortement le transport aérien, en particulier sur les moyennes distances pour lesquelles il existe des moyens de transport concurrents. En effet, le surcoût de l'avion par rapport au train va s'accroître, alors que le gain de temps permis par le choix du premier est réduit par les contrôles dans les aéroports.

Le détail des données prévisionnelles pour 2006 n'est pas encore disponible. D'après les informations de votre Rapporteur spécial, il n'est pas envisagé d'augmentation significative des dépenses concernées.

2.- Un mode de financement à réformer

Un tel suréquipement a été rendu possible par le mode financement des dépenses de sûreté, qui a déresponsabilisé les gestionnaires d'aérodromes.

a) Le financement par l'État déresponsabilise les gestionnaires d'aéroports

À la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 20 mai 1998 *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*, qui a proscrit le financement par voie de redevances des dépenses publiques résultant des « *coûts des missions d'intérêt général qui incombent par nature à l'État* », a été mise en place, à compter du 1^{er} juillet 1999, la taxe d'aéroport perçue sur les passagers commerciaux au départ d'un aéroport français et dont le tarif est « *fonction du besoin de financement sur chaque aérodrome, tel qu'il résulte notamment des prestations assurées en application de la réglementation en vigueur, de l'évolution prévisible des coûts et des autres recettes de l'exploitant* » (article 1609 *quatervicies* du code général des impôts). L'exécution des missions de sûreté est désormais confiée aux exploitants d'aéroports, en application de l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile, et leur financement est assuré par la taxe d'aéroport et le budget général de l'État (action « *régulation des aéroports* » du programme « *Transports aériens* »).

LE FINANCEMENT DES DEPENSES DE SURETE DES EXPLOITANTS D'AEROPORTS EN 2005

Coûts et recettes en millions d'euros, trafic en millions de passagers

	Nombre d'aéroports.	Trafic passagers au départ	Coût année 2005	Report années passées (*)	Subventions collectivités locales	Budget général	Produit de la taxe	Solde de financement cumulé à fin 2005 (**)
Aéroports éligibles à la taxe								
Classe 1	1	38	289,9	+11	0	0	300,9	+16,4
Classe 2	4	13,8	95,3	+2,6	0	0	97,9	-3,9
Classe 3	73	13,7	156,3	+1,1	0,1	37,4	119,9	-9
Total aéroports éligibles	78	65,5	541,5	+14,7	0,1	37,4	518,7	+3,5
Aéroports non éligibles à la taxe								
Aéroports des TOM	5	0,9	8,2	-0,9	0,0	7,3	0	-1
Autres	42	0,1	3,2	+0,2	0,0	3,4	0	+0,2
Total aéroports non éligibles	45	1,0	11,4	-0,7	0,0	10,7	0	-0,8
Total général	123	66,5	552,9	+14	0,1	48,1	518,7	+2,7
				566,9			566,9	

(*) solde calculé permettant soit de résorber partiellement le déficit des années antérieures (signe positif), soit de tenir compte de l'excédent de financement (signe négatif).

(**) reste du solde des années antérieures (déficit à fin 2004 si signe négatif).

Source : DGAC

La taxe d'aéroport est perçue au profit des exploitants de plates-formes dont le trafic excède un certain seuil. Elle est due par les transporteurs aériens publics pour chaque passager ou tonne de fret embarqués. Le produit de la taxe est affecté sur chaque aérodrome au financement des missions considérées.

Le produit global de la taxe était de 513 millions d'euros en 2004, et il est prévu un produit de 519 millions d'euros pour 2005. La DGAC a indiqué à votre Rapporteur spécial que le produit de la taxe ne devrait pas augmenter significativement en 2006, malgré l'augmentation du plafond par passager de la taxe dans les aéroports de classe 3 de 9,50 euros à 10 euros, qui sera compensée par une réduction à due concurrence (2,5 millions d'euros) de la subvention versée aux aéroports par le budget général (cf. commentaire de l'article 90 à la fin du rapport).

Votre Rapporteur spécial se félicite de l'extension de la taxe d'aéroport à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française, qui a déjà été évoquée dans le chapitre III du présent rapport. Il était en effet injuste que les dépenses de sûreté de leurs aéroports soient intégralement couvertes par des subventions de l'État.

Le système de financement des dépenses de sûreté déresponsabilise les gestionnaires d'aérodromes par la prise en charge intégrale des coûts par l'État. Le dispositif institue une obligation pour l'État de rembourser au gestionnaire les dépenses qu'il a engagées en matière de sûreté sans définition précise du contenu de celles-ci et sans réel contrôle sur le montant ou l'opportunité de ces dépenses. Dans ce cadre, le gestionnaire n'est guère incité à optimiser ses dépenses.

Les différences considérables constatées entre les grands aéroports français en ce qui concerne le nombre de machines installées témoignent de cette situation : tous pratiquent le contrôle à 100 % des bagages de soute mais le nombre de départs par rapport au nombre d'appareils varie parfois du simple au double selon les plates-formes. Certains gestionnaires sont visiblement plus respectueux de l'argent public que d'autres.

Une étude conjointe des inspections générales de l'administration, des finances et de l'aviation civile de 2003 est arrivée à la même conclusion : les coûts varient de 1 à 3 selon les aéroports, pour un processus relativement standardisé. Une partie des écarts peut être justifiée par la plus ou moins grande adaptation des infrastructures, mais l'essentiel est lié aux efforts faits par le gestionnaire pour optimiser le processus de sûreté. Or, rien n'est fait pour stimuler de tels efforts, puisque la totalité des coûts est prise en charge sur le produit de la taxe.

b) Certaines dépenses de sûreté ne devraient pas être financées par le produit de la taxe d'aéroport

Actuellement, est financé sur le produit de la taxe d'aéroport l'ensemble des dépenses présentées par le gestionnaire de l'aéroport comme relevant de la sûreté. C'est notamment le cas des charges liées au contrôle des accès, alors qu'une partie au moins d'entre elles relève incontestablement des charges de

fonctionnement afférentes à toute entreprise, et devrait être couverte par une redevance.

Le système actuel conduit aussi à faire prendre en charge par la taxe d'aéroport, et donc par les seuls passagers commerciaux, des dépenses de sûreté induites par des situations particulières et qui ne profitent nullement à l'ensemble des passagers.

Ainsi, le trafic d'affaires bénéficie des dispositifs de sûreté sans être assujéti à la taxe d'aéroport, alors même que les mesures de sûreté qui leur sont dédiées coûtent particulièrement cher étant donné la faiblesse du trafic. Lorsqu'un aéroport accueille à la fois un trafic d'affaires et un trafic commercial, il utilise le produit de la taxe d'aéroport au profit de la sûreté de l'ensemble des vols ; les aérodromes réservés à une clientèle d'affaires reçoivent pour leur part des subventions du budget général. Dans les deux cas, les passagers commerciaux subventionnent la sûreté de l'aviation d'affaires.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il serait juste de mettre en place une tarification équitable pour ce type de trafic. Il devrait au moins être soumis à la taxe d'aéroport. Une deuxième étape pourrait consister à facturer à prix réel d'éventuels services de sûreté dédiés à ce type de trafic.

Il n'apparaît pas non plus équitable à votre Rapporteur spécial que l'ensemble des passagers participe également au financement de dispositifs de sûreté qui ne profitent qu'à quelques uns d'entre eux : il peut s'agir, par exemple, de machines plus nombreuses pour assurer une moindre attente à la clientèle d'affaires ou d'appareils permettant le contrôle de bagages hors gabarit. Votre Rapporteur spécial est favorable à ce que ces services soient facturés à ceux auxquels ils bénéficient et sortent du champ des dépenses prises en charge sur le produit de la taxe d'aéroport.

c) Le financement public devrait être forfaitisé et limité à des prestations de base

Votre Rapporteur salue l'arrêt de l'augmentation des dépenses de sûreté. Toutefois, cela n'est pas suffisant. Il est urgent de les réduire, ce qui passe nécessairement par une responsabilisation des gestionnaires d'aéroport et par une restriction du champ des dépenses payées par l'État.

Comme l'an dernier, votre Rapporteur spécial réitère sa proposition selon laquelle il conviendrait de définir une prestation de base en matière de sûreté, au regard de critères comme le délai de traitement du processus pour chaque passager et chaque bagage, et au regard des pratiques moyennes constatées en France et à l'étranger pour un service comparable. Le niveau de prise en charge sur fonds publics devrait alors être limité aux coûts d'investissements et de fonctionnement nécessaires à la mise en place de cette prestation de base. Des prestations différenciées pourraient être établies par les aéroports ou les compagnies, mais elles seraient alors financées hors concours public.

Un tel système inciterait fortement les aéroports à optimiser leurs investissements et la gestion du processus de sûreté, puisque tout coût supérieur à ce niveau de prise en charge leur incomberait.

Parallèlement, il serait indispensable de renforcer les contrôles et les sanctions en cas de manquements, afin d'éviter qu'une telle réforme ne conduise les aéroports à faire des économies au détriment du respect des règles de sûreté.

Votre Rapporteur spécial a déjà dénoncé à de nombreuses occasions les limites du système de sûreté aéroportuaire. Ses critiques relatives au manque de formation des agents de sûreté, à l'incohérence et l'inadaptation des mesures prises et à la mauvaise appréhension des menaces terroristes demeurent parfaitement d'actualité.

Même le meilleur des processus de contrôle ne garantira pas un risque nul. Pourtant, des appareils de plus en plus perfectionnés et coûteux continuent à être mis sur le marché et achetés par les gestionnaires de plates-formes aéroportuaires. Ce sont maintenant les détecteurs de traces d'explosif qui se généralisent ! Votre Rapporteur spécial estime que cette course technologique est vaine, et ne profite qu'aux industriels, en petit nombre, qui occupent ce marché très lucratif.

B.- LE PROJET DE TAXE DE SOLIDARITE : PEUT-ON ENCORE ALOURDIR LA FISCALITE DU TRANSPORT AERIEN ?

Le projet de création d'une taxe sur les billets d'avion pour financer le développement, annoncé par le Président de la République, procède d'une idée généreuse mais risque d'avoir des conséquences économiques graves.

D'après les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, le projet consiste en l'introduction d'un complément à la taxe de l'aviation civile, qui ne s'appliquerait qu'au transport aérien, et qui majorerait pour tous les passagers au départ de la France les taxes de 5 euros en classe économique et de 15 euros en classe affaire. Le trafic en correspondance devrait en être exonéré.

Votre Rapporteur spécial ne peut être favorable à cette taxe anti-économique, qui risque de n'être mise en œuvre que par la France, qui aura seule pénalisé son secteur aérien, tout en n'apportant qu'une contribution bien maigre au financement du développement.

1.- Un impôt contraire aux intérêts de la France et de l'aménagement du territoire

Cet impôt induirait de graves distorsions de concurrence entre l'avion les autres modes de transport. Ce sont les vols domestiques qui seront les plus touchés, puisque c'est là que les prix sont les plus bas, et où l'élasticité-prix est la plus élevée du fait de la concurrence du TGV ; en plus, le client paiera la taxe

deux fois (aller-retour). Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la conformité de cette taxe au droit de la concurrence.

Les simulations entreprises par les compagnies françaises montrent que le trafic point à point domestique devrait perdre plus de 600.000 passagers par an, sur un total de 15 millions de passagers transportés en 2004. Au total, le trafic en France, y compris vers l'international, devrait perdre 900.000 passagers par an.

La mise en œuvre de cette taxe, se traduisant par une baisse de la demande, devrait entraîner une perte de chiffre d'affaires de plus de 45 millions d'euros pour le groupe Air France, dont près de 30 millions pour le réseau domestique. La perte de recettes serait de 72 millions d'euros pour l'ensemble des compagnies.

2.- Cet impôt détruirait des milliers d'emplois

Le ratio moyen utilisé par l'Airport Council International est de 4.000 emplois générés pour un million de passagers aériens transportés. En France, la chute du trafic de plus de 900.000 passagers par an conduirait à la destruction de plus de 3.600 emplois.

3.- Cet impôt aurait un rendement très faible

Les recettes fiscales attendues sont de 200 millions d'euros par an, dont 122 millions à la charge d'Air France. Pour 72 millions de pertes de chiffre d'affaires pour les transporteurs, et 16 millions pour les aéroports, c'est peu !

Par ailleurs, la rédaction proposée dans le projet d'amendement que votre Rapporteur spécial s'est procuré n'est pas claire. La distinction entre classe économique et classe affaires, qui n'est pas juridique mais commerciale, sera un nid à contentieux.

Le financement du développement doit être une politique assumée de l'État. L'aide publique au développement fait partie des dépenses du budget général de l'État. Rien ne justifie la taxation d'un secteur en particulier pour la financer – sauf peut-être l'idée marxisante selon laquelle l'avion serait le mode de transport des riches !

Dans le cadre d'une initiative mondiale pour le développement, on pourrait suggérer un système volontaire dans lequel le passager déciderait d'apporter une contribution – éventuellement prédéfinie par le transporteur. Les compagnies aériennes pourraient également proposer de faire des dons pour le financement de l'aide publique au développement.

C.- TROUVER UNE ALTERNATIVE A LA TAXATION DU KEROSENE

1.- Il ne semble pas opportun de taxer le kérosène utilisé par les avions

Actuellement, les carburateurs utilisés à bord des aéronefs sont exonérés de TIPP. Le coût de cette mesure est estimé à 1,3 milliard d'euros.

La question de l'imposition de taxes sur les carburants utilisés par l'aviation commerciale a fait l'objet depuis 1996 de nombreux débats au niveau communautaire et à l'OACI. Ce débat a été renforcé par la signature du Protocole de Kyoto pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La question s'est posée alors de la possibilité de taxer le kérosène et d'évaluer les gains environnementaux que l'on pourrait attendre d'une telle mesure.

Le carburant embarqué à bord des aéronefs pour des vols internationaux est en effet exempté de taxes en raison de recommandations de l'OACI qui ont été reprises dans la plupart des accords aériens bilatéraux. La taxation de ce carburant suppose donc la renégociation de ces accords. Les pays européens ont proposé à plusieurs reprises cette solution lors des assemblées générales de l'OACI, et n'ont jamais pu obtenir un consensus.

En novembre 1996, la Commission européenne a publié un rapport recommandant la taxation du kérosène. Mais une étude d'impact, commandée par le Conseil des ministres de l'Union, concluait que la taxation du kérosène, même limitée aux vols intra-européens et imposée à l'ensemble des transporteurs, risquait d'entraîner des détournements de trafic et des distorsions de concurrence défavorables aux transporteurs européens pour des effets environnementaux minimes.

La directive 2003/96 autorise la taxation du kérosène consommé sur les vols intérieurs et, sous réserve d'accords particuliers entre les pays volontaires, sur les vols intracommunautaires entre ces pays, mais elle permet également aux États de continuer à exempter le kérosène. La mise en œuvre d'un tel dispositif de taxation s'est avérée impraticable dans la mesure où tous les États membres n'adoptent pas la taxation. Les études réalisées pour la Commission montrent que le gain environnemental est infime, alors que les risques de distorsions de concurrence sont réels. En outre, il ne serait pas opportun de taxer le kérosène dont le prix est actuellement difficile à supporter pour les compagnies.

La communication précitée de novembre 1999 analysait, d'autre part, les mérites de la participation de l'aviation à un système d'échange de quotas d'émissions qui pourrait s'appliquer au niveau régional.

Suite à la publication du Plan Climat en août 2004, le ministre chargé des transports a confié à l'inspecteur général Jean-Pierre Giblin une mission d'analyse et de propositions sur la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre dus à l'aviation civile. Le Gouvernement a adopté les conclusions formulées dans le rapport de cette mission qui lui a été remis en mai 2005, et a exposé sa position

dans un mémorandum adressé à la Commission européenne : il considère que l'Union européenne se doit de donner l'exemple en maîtrisant la croissance de ces émissions sur son territoire. À ce titre, il soutient le projet d'inclure les émissions de gaz carbonique des vols internes à l'Union européenne dans le système européen d'échange de quotas d'émissions. Votre Rapporteur spécial estime que c'est une piste qui mérite d'être sérieusement explorée.

2.- Encourager le développement des biocarburants pour les avions

Les biocarburants présentent un double intérêt : celui d'être renouvelable et celui de réduire la production de dioxyde de carbone de 70 à 90 %.

Les biocarburants trouvent une application encore rare dans l'aéronautique. Au Brésil, par exemple, à la faveur d'une abondante production d'éthanol, cet alcool s'est constitué un débouché en matière de travail aérien : Embraer a doté l'Ipamena, avion destiné à l'épandage agricole, d'un moteur fonctionnant à l'alcool hydraté. Ce combustible n'est toutefois pas employé dans les avions de transport de passagers.

Plus généralement, il peut être envisagé d'élaborer un kérosène de synthèse à partir des produits d'origine végétale (alcools, huiles végétales). L'utilisation de la biomasse est également fort prometteuse. Le recours à ces pistes suppose toutefois que les procédés d'élaboration soient particulièrement étudiés et viables.

Dans le secteur de l'aviation civile, un carburant doit répondre à un ensemble de critères relativement stricts auxquels les biocarburants ne satisfont, à l'heure actuelle, que de manière très imparfaite.

La première exigence dans ce secteur est la sécurité : il s'agit en particulier d'assurance relative à la stabilité du carburant, au maintien de sa composition et de ses caractéristiques dans le temps et dans les conditions de fonctionnement extrêmes - un aéronef devant aussi bien évoluer sous un climat polaire que sous la chaleur des tropiques. Il faut en outre que le carburant dispose d'une plage d'inflammabilité satisfaisante tout en limitant le risque d'incendie.

Le carburant doit également présenter une capacité énergétique élevée. Il convient de noter ici que l'éthanol évoqué supra possède un pouvoir énergétique très inférieur à celui du kérosène. Les biocarburants utilisés dans l'automobile ne peuvent pas non plus être utilisés en remplacement du kérosène. En revanche, la filière BTL (*biomass to liquid*) peut produire un carburant ayant quasiment la même composition que le kérosène utilisé aujourd'hui.

Enfin, le critère du coût est à prendre en compte : pour l'instant, le prix d'un baril de kérosène synthétique serait deux fois supérieur à celui d'un baril de kérosène provenant du pétrole. Toutefois, il existe de réelles perspectives de le ramener sur le long terme à coût proche de celui du carburant d'origine pétrolière (à 50 dollars le baril).

Le président-directeur général du groupe Safran⁽¹⁾ a indiqué à votre Rapporteur spécial que Snecma, dans le cadre de sa participation au pôle de compétitivité Aéronautique⁽²⁾, prépare une proposition relative à la mise au point d'un biocarburant utilisable dans l'aéronautique. Cette proposition fait l'objet d'un projet plus vaste, dénommé CALIN. Compte tenu de la durée de vie du matériel aéronautique, le carburant développé devra être compatible avec les avions et moteurs existants.

(1) *Issu de la fusion de Snecma et Sagem.*

(2) *Aerospace Valley : pôle Midi-Pyrénées et Aquitaine - Aéronautique, espace et systèmes embarqués, auquel participent Airbus, l'INRA, le CNRS et l'IFP.*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 26 octobre 2005, la commission des Finances a examiné les crédits de la mission « *Transports* », l'article 90 rattaché, le budget annexe Contrôle et exploitations aériens et le compte spécial Contrôle et sanction automatisées des infractions au code de la route.

Programmes « *Transports aériens* » et « *Météorologie* »

Votre Rapporteur spécial a expliqué que la loi organique du 1^{er} août 2001 a une incidence particulière sur les crédits des transports aériens, dans la mesure où elle redéfinit le périmètre des budgets annexes, qui doivent désormais retracer les seules opérations donnant lieu au paiement de redevances. D'importants transferts de crédits ont donc eu lieu entre le budget annexe de l'aviation civile – désormais mission « *Contrôle et exploitation aériens* » – et le budget général. Les crédits de soutien à la recherche dans l'aéronautique civile figurent désormais dans la mission « *Recherche* », et ne sont donc plus dans le champ du rapport spécial, qui comprend la mission « *Contrôle et exploitation aériens* », ainsi que les programmes « *Transports aériens* » et « *Météorologie* » de la mission « *Transports* », soit au total 1,793 milliard d'euros en crédits de paiement et 12.139 emplois à temps plein.

La mission « *Contrôle et exploitation aériens* » est divisée en quatre programmes, dont trois correspondent aux activités – navigation aérienne, surveillance et certification, formation aéronautique – et un à la fonction support de la mission.

La maquette du programme « *Transports aériens* » a changé depuis la présentation initiale en 2004. Il comporte cinq actions. L'action « *Affaires techniques, prospective et soutien au programme* » retrace principalement les missions dévolues à la Direction des affaires stratégiques et techniques, ainsi que les moyens de soutien de la DGAC non rattachables au budget annexe de l'aviation civile. Le Rapporteur spécial s'est interrogé sur la possibilité de rattacher les dépenses de personnel de la gendarmerie du transport aérien (GTA) à la mission « *Transports* ». Actuellement, ces crédits sont compris dans ceux de la gendarmerie au sein de la mission « *Sécurité civile* ». En revanche, les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la GTA figurent bien dans le programme « *Transports aériens* ». Dans l'action « *Régulation du transport aérien* », animée par la Direction de la régulation économique (DRE), on trouve notamment les crédits de péréquation des lignes d'aménagement du territoire de l'ex-FIATA. Ces crédits n'ont pas leur place dans ce programme. Conformément au principe de la LOLF d'organisation des crédits par objectifs, ils devraient plutôt figurer dans le programme « *Aménagement du territoire* » de la mission « *Politique des territoires* ». Le Rapporteur spécial a déclaré qu'il proposera à la Commission deux amendements visant à demander au Gouvernement de déplacer ces crédits.

L'action « *Régulation des aéroports* » regroupe les crédits de subventions de sécurité et sûreté aéroportuaires de l'ex-FIATA ainsi que les emplois et crédits aéroportuaires inscrits jusqu'en 2005 sur le budget annexe de l'aviation civile. L'action « *Enquêtes de sécurité aérienne* » correspond au bureau d'enquêtes et d'analyse pour la sécurité de l'aviation civile (BEA). La dernière action, sans changement, retrace les crédits de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aériennes (ACNUSA).

Les crédits du budget annexe sont en augmentation de 14,7 % par rapport à 2005, notamment du fait du remboursement à ADP des investissements de navigation aérienne qu'il a effectués pour le compte de l'État.

Conformément à la LOLF, la part du financement du budget annexe par redevances augmente. Cette augmentation s'explique par la création de nouvelles redevances en 2006. Les nouvelles redevances correspondent aux activités de surveillance et de certifications de la DGAC. Le coût des prestations soumises à redevances à compter de 2006 s'élève à 69,1 millions d'euros. Toutefois, il est prévu de ne percevoir des usagers que 35 millions d'euros à ce titre en 2006 ; une montée en charge progressive est prévue, car le coût intégral des redevances serait très difficile à supporter pour certains acteurs, notamment pour les pratiquants de l'aviation légère. Parallèlement, il est proposé une baisse de 35 millions d'euros du produit global de la taxe de l'aviation civile, correspondant à une baisse uniforme de 56 centimes d'euros par passager, conformément à l'article 46 du projet de loi de finances pour 2006.

Le remboursement à ADP des investissements de navigation aérienne nécessite un emprunt exceptionnel. Ce remboursement est lié au changement de statut d'ADP, à qui est transférée la propriété du domaine aéroportuaire, à l'exception des biens nécessaires à la navigation aérienne. L'article 2 de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports prévoit que l'Etat rembourse à ADP les investissements qu'il a effectués sur ces biens. Le montant devrait être arrêté à 152 millions d'euros.

Le transfert au budget général des missions « régaliennes » du budget annexe, conformément à la LOLF, s'accompagne de transferts de crédits très importants. Ainsi, 83 millions d'euros de crédits de paiement correspondent en 2006 dans le programme « *transports aériens* » à des missions transférées du budget annexe, sur un total de 166 millions d'euros de crédits de paiement pour ce programme.

Le projet de budget 2006 de Météo France s'inscrit dans le cadre du contrat d'objectifs 2005-2008 signé entre l'État et l'établissement : les crédits augmentent de 0,3 % par an en deçà de l'inflation. La subvention versée par l'État s'élève donc à 155,4 millions d'euros. Le projet de budget de l'établissement pour 2006, en baisse de 6,8 %, prévoit 297,2 millions d'euros pour la section du fonctionnement et 20,3 millions d'euros pour l'investissement. L'augmentation des dépenses de personnel sera limitée par le non-remplacement d'environ un tiers

des départs (18 postes sont supprimés). L'État se porterait mieux s'il était géré de cette façon.

L'établissement s'efforce d'accroître ses recettes propres, composées pour l'essentiel de recettes de nature commerciale.

Enfin, votre Rapporteur spécial a souligné que Météo France a largement tenu comptes des observations que la Cour des comptes lui a adressées.

L'année 2005 a confirmé la reprise de l'activité dans le secteur du transport aérien, amorcée en 2004. Les perspectives d'évolution du trafic pour les années à venir sont bonnes, mais restent fortement dépendantes de facteurs conjoncturels. Toutefois, les difficultés persistent pour un grand nombre de compagnies aériennes. Les compagnies européennes ont mieux résisté que leurs homologues américaines, et le groupe Air France-KLM, un an après sa constitution, se porte bien. Le secteur est encore marqué par des mouvements importants, notamment le développement des compagnies *low cost*, ainsi que la réforme de la gestion des aéroports en France.

Le secteur aéroportuaire est en pleine réorganisation, avec l'application de la loi du 20 avril 2005 qui a transformé ADP en société anonyme en vue de l'ouverture de son capital, qui devrait intervenir rapidement.

En vertu des pouvoirs de contrôle qui lui sont conférés par l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le Rapporteur spécial a souhaité effectuer un contrôle sur pièces et sur place au siège d'ADP, dans le but de contrôler le respect du principe d'égalité dans la fixation et la perception des redevances aéroportuaires. Ce contrôle s'est bien passé. Le seul problème réside dans le maintien d'un abattement discriminatoire sur le fret, qui a été réduit à 20 %, mais devrait être totalement supprimé. Fedex bénéficie de 40 % de cet abattement.

Votre Rapporteur spécial a réitéré ses critiques à l'encontre des dépenses de sûreté ainsi que de leur mode de financement. Par ailleurs, la création d'une taxe sur les billets d'avion pour financer le développement, annoncée par le Président de la République, procède d'une idée généreuse mais qui risque d'avoir des conséquences économiques graves. Le projet consiste en l'introduction d'un complément à la taxe de l'aviation civile, qui ne s'appliquerait qu'au transport aérien, et qui majorerait, pour tous les passagers au départ de la France, les taxes de 5 euros en classe économique et de 15 euros en classe affaire.

Votre Rapporteur spécial s'est prononcé contre cette taxe anti-économique, qui risque de n'être mise en œuvre que par la France, qui aura ainsi, seule, pénalisé son secteur aérien, tout en n'apportant qu'une contribution bien maigre au financement du développement : 200 millions d'euros par an. D'après les simulations entreprises, cette taxe entraînera la perte de 900.000 passagers par an, dont 600.000 pour le trafic domestique. La perte de chiffre d'affaires serait de

72 millions d'euros pour l'ensemble des compagnies, et 16 millions pour les aéroports. La chute du trafic conduirait à la destruction de plus de 3.600 emplois.

M. Jean-Jacques Descamps s'est interrogé sur les moyens de mettre en place une liste noire des compagnies aériennes dangereuses. Les tours opérateurs vont en effet nécessairement se retourner vers la DGAC pour avoir des garanties.

M. Louis Giscard d'Estaing a souhaité savoir si le basculement des crédits de l'ex-FIATA vers la mission « *Politique des territoires* » était envisageable, par souci de cohérence.

En réponse, **voire Rapporteur spécial**, a indiqué qu'il n'est pas logique de maintenir des crédits concernant l'aménagement du territoire au sein du programme « *Transports aériens* ». Il sera donc proposé un amendement qui supprime les crédits correspondants, afin de demander symétriquement au Gouvernement de les transférer au sein de la mission « *Politique des territoires* ».

Il est impossible d'établir la liste noire des compagnies aériennes dangereuses au niveau national car il faut un accord de tous les États concernés sur les critères à retenir. C'est pourquoi un accord communautaire en la matière est en voie de préparation, presque tous les États membres étant d'accord, sauf quelques uns ayant encore des compagnies suspectes. On peut toutefois se demander s'il ne faudrait pas interdire seulement certains avions d'une compagnie, car tous les appareils d'une même compagnie ne sont pas nécessairement dans le même état d'entretien. Se pose également un problème de transparence, car des compagnies peuvent affréter des avions auprès d'autres compagnies et le public ne peut donc pas avoir de certitude sur la sécurité de l'avion utilisé.

M. Jean-Louis Dumont a estimé souhaitable d'interdire nominativement les avions litigieux.

Sur proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits des programmes correspondant au présent rapport spécial, et vous demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à son adoption.

Puis, la Commission a examiné l'article 90, rattaché.

Budget annexe « *Contrôle et exploitations aériens* »

Suivant l'avis du Rapporteur spécial, la Commission a ensuite *adopté* les crédits du budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* », et vous demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption.

Article 90

Aménagement du régime de la taxe d'aéroport

Texte du projet de loi :

I.- Dans le tableau du IV de l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts, relatif aux limites supérieures et inférieures des tarifs correspondant aux classes d'aérodromes, les mots : « de 2,6 à 9,5 euros » sont remplacés par les mots : « de 2,6 à 10 euros ».

II.- Le VI de l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts est abrogé.

Exposé des motifs du projet de loi :

I. La taxe d'aéroport, créée par l'article 136 de la loi de finances pour 1999 a pour objet de financer les services de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs, de lutte contre le péril aviaire, de sûreté, ainsi que des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux incombant aux gestionnaires d'aéroports.

Elle est due par toute entreprise de transport aérien public, et s'ajoute au prix acquitté par le passager. L'équilibre entre ces sources de financement est recherché chaque année en prenant en compte les tarifs de la taxe pouvant être supportés par les passagers, ainsi que les ressources budgétaires de l'État.

Pour 2006, il est proposé de porter la limite supérieure des tarifs des aérodromes de la classe 3 (aérodromes dont le nombre d'unités de trafic est compris entre 5.001 et 4.000.000) de 9,50 à 10 euros, ce qui devrait correspondre à un montant de recettes supplémentaires de l'ordre de 2,5 millions d'euros en 2006 par rapport à 2005.

II. Le VI de l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts prévoyait que, lorsque l'exploitant d'un aérodrome était un établissement public national doté d'un comptable public, ce dernier était chargé du recouvrement de la taxe d'aéroport. Le changement de statut d'Aéroports de Paris, qui n'est plus doté d'un comptable public depuis le 1er juillet 2004, a rendu caduque cette disposition qui peut désormais être abrogée.

Observations :

Le présent article vise à augmenter la limite supérieure des tarifs de la taxe d'aéroport pour les aérodromes de la classe 3 (I). Le II tire les conséquences, pour le recouvrement de cette taxe, de la transformation d'Aéroports de Paris en société anonyme.

I.- La taxe d'aéroport est destinée à couvrir les dépenses de sûreté des aéroports

L'exécution des missions de sûreté est confiée aux exploitants d'aéroports, en application de l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile, et leur financement est assuré par la taxe d'aéroport et le budget général de l'État (programme « *Transports aériens* »).

La taxe d'aéroport est perçue au profit des exploitants de plates-formes dont le trafic (embarqué ou débarqué) excède un certain seuil. Elle est due par les transporteurs aériens publics pour chaque passager ou tonne de fret ou de courrier embarqués. Le produit de la taxe est affecté sur chaque aérodrome au financement des missions considérées.

Les tarifs de la taxe, fonction du besoin de financement sur chaque aérodrome, sont fixés par arrêté, dans les fourchettes prévues par la loi. Les aéroports sont répartis en trois classes selon leur trafic. En métropole et dans les départements d'outre-mer, sont concernés les aérodromes dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève à plus de 5.000 unités de trafic. Une unité de trafic est égale à un passager ou 100 kilogrammes de fret. Les trois classes, ainsi que les taux planchers et plafonds, sont les suivants :

TARIFS DE LA TAXE D'AÉROPORT

	Classe 1	Classe 2	Classe 3
nombre d'UDT de l'aérodrome ou du système aéroportuaire	plus de 10 millions (Aéroports de Paris)	de 4 à 10 millions (Nice, Lyon, Marseille et Toulouse)	de 5.000 à 4 millions
tarif par passager	de 4,30 à 8,50 euros	de 3,50 à 8,00 euros	de 2,60 à 9,50 euros
tarif par tonne de fret ou de courrier	de 0,30 à 0,60 euros	de 0,15 à 0,60 euros	de 0,60 à 1,50 euros

Source : article 1609 quatervicies du code général des impôts

Pour la détermination du niveau de la taxe d'aéroport, il est procédé chaque année à une évaluation, plate-forme par plate-forme, des besoins prévisionnels de financement pour les missions concernées sur la base de déclarations détaillées des exploitants distinguant notamment leurs postes de dépenses suivants :

- les salaires des personnels, les dépenses de fonctionnement (maintenance, exploitation), les montants des contrats de sous-traitance ;
- pour les investissements, l'annuité d'amortissement ;
- les frais financiers et les frais généraux.

Les déclarations sont vérifiées par la direction générale de l'aviation civile, en particulier quant à la consistance des moyens mis en œuvre et au respect des règles d'imputation sur la taxe d'aéroport établies conjointement par les administrations des finances et de l'aviation civile. Les reports financiers éventuels, positifs ou négatifs, des années précédentes, le niveau du trafic prévisionnel ainsi que les subventions éventuelles des collectivités locales affectées au financement des missions concernées, sont des données également utilisées dans les calculs.

II.- La nécessité d'augmenter le plafond du tarif de la taxe pour les aérodromes de la classe 3

Lorsque l'application du taux plafond fixé par la loi, pour un aéroport donné, conduit à des ressources insuffisantes pour faire face au financement des missions précitées, il bénéficie d'une subvention du budget général de l'État (action « *Régulation des aéroports* » du programme « *Transports aériens* » de la mission « *Transports* »). Celle-ci est allouée après consultation du comité de gestion.

En 2004, le coût total des missions assurées, estimé à 527,2 millions d'euros auquel s'ajoute un solde non financé les années antérieures pris en compte à hauteur de 31,5 millions d'euros, a été financé pour 513,1 millions d'euros par le produit de la taxe d'aéroport, pour 44,9 millions d'euros par les subventions du FIATA ⁽¹⁾ et pour 0,7 million d'euros par des subventions des collectivités locales.

En 2005, il est prévu un produit de taxe d'aéroport de 518,7 millions d'euros, une subvention du budget général (le FIATA ayant été supprimé) de 37,4 millions d'euros et une contribution des collectivités locales de 0,1 million d'euros.

Les taux appliqués pour l'année 2005 ont été fixés par un arrêté conjoint des ministres chargés respectivement de l'aviation civile et du budget du 23 décembre 2004. Le taux moyen de la taxe s'élève à 7,80 euros par passager (contre 8,02 euros en 2004, 7,83 euros en 2003, 4,57 euros en 2002 et 2,90 euros en 2001).

Le tableau suivant présente les tarifs et le produit de la taxe (arrêté à la fin juillet 2005) pour chaque aéroport. Bien que parfaitement identifiés à l'intérieur de ces produits, les montants qui résultent de la taxation du fret et du courrier embarqués sont d'une grande modicité : ils représentent à peine le millième des montants reversés de la taxe d'aéroport. En 2005, 78 aérodromes sont éligibles à la taxe, dont un dans la classe 1, 4 dans la classe 2 et 73 dans la classe 3.

(1) *Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien, compte d'affectation spéciale clos au 31 décembre 2004. Ses missions sont désormais prises en charge par le budget général.*

(en euros)

TARIFS ET PRODUIT DE LA TAXE D'AÉROPORT EN 2005

AÉROPORT	Tarif 2005 passagers	Tarif 2005 fret	Trafic passager départ 2005	Produit * 2005
CLASSE 1				
1 -Système aéroportuaire de Paris : Paris-Orly, Paris-Charles-de- Gaulle, Paris-Le Bourget et Pontoise - Cormeilles-en-Vexin	7,95	0,30	37.979.000	300.945.200
CLASSE 2				
2 - Système aéroportuaire de Lyon : Lyon-Saint Exupéry et Lyon-Bron	8,00	0,60	3.157.000	25.268.384
3 - Marseille-Provence	6,34	0,15	2.945.000	18.674.798
4- Nice-Côte d'Azur	7,83	0,15	4.833.000	37.853.192
5 - Toulouse-Blagnac	5,54	0,15	2.896.330	16.041.424
CLASSE 3				
6 - Agen-la-Garenne	9,50	1,50	16.000	152.000
7- Ajaccio-Campo-Dell'Oro	9,50	1,50	526.500	5.002.788
8 - Angers Marcé	9,50	1,50	10.000	95.030
9 - Angoulême-Brie-Champniers	9,50	1,50	4.000	38.000
10 - Annecy-Meythet	9,50	1,50	23.000	218.500
11 - Aurillac	9,50	1,50	8.600	81.700
12 - Avignon-Caumont	9,50	1,50	45.000	427.500
13 - Bastia-Poretta	9,50	1,50	417.996	3.974.495
14 - Beauvais-Tillé	8,02	0,60	850.000	6.817.144
15 - Bergerac-Roumanièrre	9,50	1,50	106.500	1.011.750
16 - Béziers-Vias	9,50	1,50	25.000	237.500
17 - Biarritz-Bayonne-Anglet	8,18	0,60	430.000	3.519.220
18 - Bordeaux-Mérignac	8,26	0,60	1.468.000	12.129.383
19 - Brest-Guipavas	9,50	1,50	375.000	3.562.650
20 - Brive-la-Roche	4,57	0,60	13.000	59.410
21 - Caen-Carpiquet	9,50	1,50	55.000	522.538
22 - Calvi-Sainte-Catherine	9,50	1,50	108.729	1.032.926
23 - Cannes-Mandelieu	9,50	1,50	3.070	29.165
24 - Carcassonne-Salvaza	3,70	0,60	150.000	555.000
25 - Castres-Mazamet	8,00	0,60	11.000	88.000
26 - Châlons-Vatry	9,50	1,50	10.000	110.000
27 - Chambéry-Aix-les-Bains	9,50	1,50	90.000	855.002
28 - Châteauroux-Déols	9,50	1,50	5.000	52.750
29 - Cherbourg-Maupertus	9,50	1,50	7.350	69.825
30 - Clermont-Ferrand-Auvergne	9,50	1,50	320.000	3.042.250
31 - Deauville-Saint-Gatien	9,50	1,50	12.000	114.000
32 - Dijon-Longvic	9,50	1,50	13.000	123.500
33 - Dinard-Pleurtuit-Saint-Malo	9,50	1,50	68.000	646.000
34 - Dole-Tavaux	9,50	1,50	2.000	20.500
35 - Figari-Sud-Corse	9,50	1,50	138.000	1.311.000
36 - Grenoble-Saint-Geoirs	9,50	1,50	145.000	1.377.650
37 - Hyères-le-Palyvestre	9,50	1,50	315.000	2.992.500
38 - La-Môle	9,50	1,50	5.600	53.200
39 - La-Rochelle-Ile-de-Ré	9,50	1,50	60.000	570.000
40 - Lannion	9,50	1,50	26.000	247.000
41 - Le-Havre-Octeville	9,50	1,50	30.000	285.015
42 - Le-Mans-Arnage	9,50	1,50	3.700	35.180
43 - Le-Puy-Loudes	9,50	1,50	4.200	39.900
44 - Le-Touquet-Paris-Plage	9,50	1,50	18.000	173.184

45 - Lille-Lesquin	9,50	1,50	457.600	4.347.650
46 - Limoges-Bellegarde	8,25	0,60	120.000	990.660
47 - Lorient-Lann-Bihoué	8,47	0,60	110.000	931.904
48 - Metz-Nancy-Lorraine	9,50	1,50	155.000	1.474.750
49 - Montpellier-Méditerranée	9,50	1,50	664.056	6.312.282
50 - Nantes-Atlantique	8,20	0,60	1.025.667	8.414.579
51 - Nîmes-Garons	9,50	1,50	89.300	848.350
52 - Ouessant	9,50	1,50	3.000	28.538
53 - Pau-Pyrénées	9,50	1,50	365.650	3.474.725
54 - Périgueux-Bassillac	9,50	1,50	10.000	95.000
55 - Perpignan-Rivesaltes	9,50	1,50	225.590	2.143.105
56 - Poitiers-Biard	9,50	1,50	63.500	603.250
57 - Quimper-Pluguffan	9,50	1,50	70.244	667.318
58 - Reims-Champagne	2,60	0,60	2.600	6.760
59 - Rennes-Saint-Jacques	9,50	1,50	205.000	1.957.250
60 - Rodez-Marcillac	9,50	1,50	73.500	698.250
61 - Rouen-Vallée-de-Seine	9,50	1,50	13.500	128.250
62 - Saint-Etienne-Bouthéon	9,50	1,50	68.000	646.000
63 - Saint-Nazaire-Montoir	9,50	1,50	1.700	22.849
64 - Strasbourg-Entzheim	7,81	0,60	1.030.731	8.051.419
65 - Tarbes-Ossun-Lourdes	9,50	1,50	196.570	1.867.415
66 - Tours-Val-de-Loire	9,50	1,50	35.000	332.575
67 - Cayenne-Rochambeau	9,50	1,50	205.500	1.953.675
68 - Fort-De-France-le-Lamentin	7,77	0,60	745.000	5.791.593
69 - Les Saintes-Terre-de-Haut	2,60	0,60	2.000	5.200
70 - Marie-Galante	2,60	0,60	4.000	10.400
71 - Maripasoula	2,60	0,60	13.000	33.800
72 - Pointe-à-Pitre-le-Raizet	9,21	0,60	873.828	8.048.565
73 - Saint-Barthélemy	2,60	0,60	72.200	187.720
74 - Saint-Denis-Gillot	9,50	1,50	774.800	7374.734
75 - Saint-Georges-de-l'Oyapock	2,60	0,60	6.000	15.600
76 - Saint-Martin-Grand'Case	3,62	0,60	75.000	271.537
77 - Saint-Pierre-Pierrefonds	9,50	1,50	54.000	513.000
78 - Saul	2,60	0,60	3.500	9.100
TOTAL	-	-		518.713.956

(*) arrêté fin juillet 2005.

Source : Direction générale de l'aviation civile

Ce tableau montre qu'en 2005, le niveau maximum de la taxe d'aéroport est déjà appliqué sur 53 des 73 aérodromes de la classe 3. Pour de nombreux aéroports, le plafonnement du niveau de la taxe d'aéroport est une contrainte qui pèse sur l'accroissement de leurs recettes.

L'augmentation de 9,50 euros à 10 euros du plafond de la taxe d'aéroport pour cette classe facilitera le financement des plates-formes bénéficiant de subventions. Elle devrait correspondre à une recette supplémentaire de 2,5 millions d'euros, compensée par une diminution à due concurrence des subventions versées aux aéroports par le budget général.

La DGAC a indiqué à votre Rapporteur spécial que le produit de la taxe ne devrait pas augmenter significativement en 2006.

III.- Le recouvrement de la taxe d'aéroport du système aéroportuaire de Paris

Le mode de recouvrement de la taxe d'aéroport est fixé par l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts.

Les entreprises de transport aérien déclarent chaque mois, sur un imprimé fourni par l'administration de l'aviation civile, le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués le mois précédent pour les vols effectués au départ de chaque aéroport.

La taxe est gérée par un service à compétence nationale, le service de gestion des taxes aéroportuaires (SGTA). Celui-ci est chargé des opérations de contrôle d'assiette de la taxe et de la répartition de son produit entre la totalité des exploitants des aéroports concernés.

Jusqu'au 1^{er} juillet 2004, la taxe correspondant au système aéroportuaire de Paris n'était pas recouvrée par le SGTA, mais par le comptable public d'Aéroports de Paris (ADP). En effet, le VI de l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts prévoyait que lorsque l'exploitant d'un aéroport est un établissement public national doté d'un comptable public, ce dernier est chargé du recouvrement de la taxe. ADP était parmi les exploitants d'aéroports le seul établissement public national doté d'un comptable public.

Or, depuis le 1^{er} juillet 2004, ADP n'a plus de comptable public. Cette disposition est donc devenue sans objet.

Par ailleurs, la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports a transformé ADP en société anonyme. Cette transformation est effective depuis la publication, le 22 juillet 2005, du décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 portant statuts d'ADP.

*

* *

La Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, cet article sans modification.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 52

Amendement n° II-58 rectifié présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur spécial au nom de la commission des Finances :

Modifier ainsi les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Réseau routier national <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Sécurité routière <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Transports terrestres et maritimes <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Passifs financiers ferroviaires		
Sécurité et affaires maritimes <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Transports aériens <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		19.600.000
Météorologie		
Conduite et pilotage des politiques d'équipement <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
TOTAUX		19.600.000
SOLDE		- 19.600.000

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'action « *Régulation du transport aérien* » du programme « *Transports aériens* » comprend 19,6 millions d'euros de crédits d'intervention destinés à financer les lignes d'aménagement du territoire.

Conformément au principe de la LOLF d'affectation des dépenses par objectif, ces crédits devraient figurer dans le programme « *Aménagement du territoire* » de la mission « *Politique des territoires* », et non dans le programme « *Transports aériens* ».

Article additionnel après l'article 90

Amendement n° II-61 présenté par M. Charles de Courson, Rapporteur spécial au nom de la commission des Finances :

Après l'article 90, insérer l'article suivant :

« Le Gouvernement déposera avant le 30 juin 2006 un rapport étudiant la possibilité de créer un programme qui regroupe les crédits de la gendarmerie du transport aérien au sein de la mission « *Transports* ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Actuellement, les crédits de personnel de la gendarmerie du transport aérien (GTA) se trouvent, avec l'ensemble des crédits relatifs à la gendarmerie nationale, dans la mission « *Sécurité* », alors que, les dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives à la GTA figurent dans le programme « *Transports aériens* », au sein de l'action « *Affaires techniques, prospective et soutien au programme* ».

Cette séparation est contraire à la lettre et l'esprit de la LOLF, qui prévoit que les crédits sont présentés en fonction des politiques auxquelles ils concourent.

Les dépenses de personnel relatives à la GTA, qui concernent 968 ETPT (soit une dépense de l'ordre de 30 millions d'euros), devraient donc figurer dans la mission « *Transports* ».

N° 2568-37 – Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), annexe n° 37 : Transports : transports aériens et météorologie ; contrôle et exploitation aériens (M. Charles de Courson)