



N° 3365

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2007** (n° 3341),

TOME XIV

TRANSPORTS

TRANSPORTS AÉRIENS

**CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

PAR MME ODILE SAUGUES,

Députée.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— UN BUDGET DES TRANSPORTS AÉRIENS ATONE</b> .....	7
A.— LE PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS ».....	7
1. Action 1 : Affaires techniques, prospective et soutien au programme .....	9
2. Action 2 : Régulation du transport aérien.....	10
3. Action 3 : Régulation des aéroports .....	10
4. Action 4 : Enquêtes de sécurité aérienne .....	12
5. Action 5 : ACNUSA .....	13
B.— LA MISSION BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » .....	13
1. Soutien aux prestations de l'aviation civile .....	14
2. Navigation aérienne .....	15
3. Surveillance et certification.....	17
4. Formation aéronautique.....	18
<b>II.— UN CONTEXTE DE FORTE REPRISE DU TRAFIC</b> .....	19
A.— LA REPRISE SE CONFIRME ET LES PERSPECTIVES SONT FAVORABLES.....	19
1. Une bonne conjoncture internationale.....	19
2. Une croissance dont profite la France.....	20
3. Des prévisions favorables pour 2007 .....	21
B.— LES SUCCÈS DES COMPAGNIES AÉRIENNES .....	22
C.— DES PROBLÈMES ENVIRONNEMENTAUX À LA MESURE DU TRAFIC .....	23
1. Des nuisances sonores persistantes.....	23
2. Le transport aérien doit prendre sa part dans la lutte pour la protection de l'environnement .....	25

<b>III.— LE DÉFI CONSTANT DE LA SÉCURITÉ</b> .....	28
A.— LA SÉCURITÉ : UN ENJEU COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL .....	28
B.— DES RÉFORMES À MENER AU NIVEAU NATIONAL .....	34
<b>IV.— “LOW COST” ET AÉROPORTS</b> .....	35
A.— LE TRANSPORT À BAS PRIX .....	35
1. L’expansion de ces compagnies en France .....	36
<i>a) Caractéristiques du marché français</i> .....	36
<i>b) De nouvelles perspectives de développement</i> .....	38
<i>c) Le bénéfice d’aides diverses</i> .....	41
2. Quelle place pour la sécurité dans un modèle de dumping social ? .....	43
<i>a) Un manque d’ambition sociale</i> .....	43
<i>b) La menace de délocalisations</i> .....	44
<i>c) La liberté d’établissement et de prestation de services : des garanties incertaines</i> .....	45
B.— LES AÉROPORTS .....	48
1. La mise en œuvre de la décentralisation .....	48
2. La mise en œuvre de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports.....	50
3. L’abandon d’une politique de desserte équilibrée du territoire ? .....	53
<b>V.— UNE ÉPÉE DE DAMOCLÈS : TERRORISME ET SÛRETÉ</b> .....	54
A.— UNE RÉGLEMENTATION EN CONSTANTE ÉVOLUTION .....	54
B.— LE COÛT DES MESURES DE SÛRETÉ .....	56
1. Le coût financier .....	56
2. Les libertés publiques .....	58
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	61

MESDAMES, MESSIEURS,

Ouverture du capital d'Aéroports de Paris, retards de l'A380 et secousses au sein d'EADS, menaces de délocalisations dans l'industrie aéronautique, politique de dumping social pour certaines compagnies, persistance des risques terroristes : l'année 2006 s'avère particulièrement contrastée, alors que le trafic aérien confirme très nettement sa reprise, et que les compagnies voient revenir la perspective de profits importants.

Le dynamisme de ce mode de transport est une bonne nouvelle, tant l'aviation civile est un facteur de croissance pour l'ensemble de l'économie. Il impose toutefois d'affronter des problèmes cruciaux, à la mesure de la reprise du trafic : l'augmentation des mouvements d'avions a pour corollaire un accroissement des risques d'accidents comme des émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'une intensification de la concurrence entre les compagnies et entre les aéroports.

Le développement du transport aérien passe par l'approfondissement du ciel unique européen. Mais pour être conforme aux exigences de sécurité et de sûreté des passagers et de l'ensemble des citoyens, l'harmonisation des règles des différents Etats membres doit se faire par le haut. A cet égard, l'isolement de la France, demandant d'apprécier les conséquences sociales avant la révision du troisième paquet de libéralisation des transports aériens, paraît particulièrement inquiétant. De même, il est souhaitable que la redéfinition du cadre communautaire sur la sécurité, actuellement en cours avec l'extension des compétences de l'Agence européenne de sécurité aérienne, permette de mieux prendre en compte la question des conditions de travail des personnels, en particulier navigants.

La politique du gouvernement français manque de clarté et de volontarisme en ce domaine. Le décret annoncé sur la notion d'établissement, destiné à prévenir une évolution « à la Bolkestein » dans le domaine de l'aviation civile est de bon augure, mais il paraît difficilement compatible avec les déclarations du ministre estimant qu'il faut mener une politique plus favorable au développement des compagnies « low cost ».

Il est des choix à faire et des coûts à consentir pour la sécurité, la sûreté, le développement durable, la recherche et les performances industrielles. Il est en revanche des concessions à ne pas faire, en matière de droit social ou de libertés publiques, dans un contexte de concurrence exacerbée entre les différentes entreprises de l'Union européenne et des Etats-Unis pour l'essentiel.

Ce budget ne lui paraissant pas à la mesure des défis posés par la reprise du trafic, ses enjeux et ses risques, votre rapporteure propose à la Commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits du transport aérien.

## I.— UN BUDGET DES TRANSPORTS AÉRIENS ATONE

Au sein d'un budget de plus de 17 milliards d'euros pour l'ensemble des transports, **près de 1,8 milliard est consacré aux transports aériens** (1 642,6 millions d'euros pour le budget annexe « contrôle et exploitation aériens » (BACEA), et 170,7 millions pour le programme « transports aériens », auquel il faut ajouter une **dépense fiscale de 1,4 milliard d'euros** correspondant à l'exonération de TIPP pour les carburéacteurs utilisés à bord des aéronefs.

Les moyens alloués à la recherche aéronautique font quant à eux partie du programme « recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat » de la mission « recherche et enseignement supérieur ».

D'après la présentation du ministre, la **mission « contrôle et exploitation aériens »** sera dotée en 2007 d'un budget en **hausse de 4,3 %** par rapport à 2006 à structure constante, auxquels s'ajoutent 186 millions d'euros d'autofinancement.

En réalité, la section des opérations courantes voit ses recettes augmenter de 4,5 % (et ses crédits de 8,63 %), tandis que celles de la section des opérations en capital diminuent de 59 % (du fait d'opérations liées au changement de statut d'ADP) (et ses crédits de 34,8 %). Globalement, les recettes de la mission diminuent donc de 4,7 %.

Le **programme « transports aériens »** sera doté en 2007 d'un budget en **hausse de 3 %** par rapport à 2006.

Les hausses (dépenses de personnel comprises) sont à relativiser au regard de l'hypothèse retenue par le Gouvernement pour l'inflation en 2007 : +1,8 %.

**Hors dépenses de personnel**, les crédits des transports aériens sont en **baisse de 13 %** par rapport à 2006 (829 millions d'euros contre 952 en 2006).

Pour le programme « Transports aériens », les dépenses de personnels sont en hausse de 9,2 %, et les dépenses d'intervention de 10,8 % (du fait du remboursement d'avances à des aéroports et de transferts liés à la décentralisation).

### A.— LE PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS »

Ce programme a pour objectifs de :

– limiter les impacts environnementaux du transport aérien par l'élaboration de mesures incitatives (modulation du tarif des taxes en fonction du niveau de nuisances des aéronefs par exemple) ou dissuasives (amendes pour non-respect de la réglementation) ;

– renforcer le désenclavement des territoires lorsque leur desserte par les voies de surface se révèle inadaptée. L'État s'associe financièrement aux collectivités territoriales pour compenser le déficit d'exploitation des liaisons concernées ;

– faciliter l'insertion du transport aérien dans un cadre plus concurrentiel, notamment en mesurant l'efficacité du dispositif de sanction visant au respect de la réglementation, en évaluant le délai d'intervention de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) dans le règlement des différends entre les consommateurs et les exploitants aériens, ainsi qu'en favorisant la modernisation des accords aériens bilatéraux ;

– participer, à travers l'intervention du Bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA), à la détermination des causes et des circonstances des accidents et incidents.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS », PAR ACTION

	Crédits de paiement demandés en PLF 2007	Crédits de paiement ouverts en LFI 2006	Évolution 2007/2006
<b>Transports aériens</b>	<b>170 746 492</b>	<b>165 754 563</b>	<b>+3 %</b>
Affaires techniques, prospective et soutien au programme	56 009 968	54 168 269	+3,4 %
Régulation du transport aérien	28 068 630	27 941 090	+0,4 %
Régulation des aéroports	72 803 564	70 411 846	+3,4 %
Enquêtes de sécurité aérienne	12 798 550	12 183 358	+5 %
ACNUSA	1 065 780	1 050 000	+1,5 %

Source : documents budgétaires

Le programme « Transports aériens » comprend 861 emplois équivalents temps pleins (ETPT). Malgré le non-remplacement d'une partie des départs à la retraite, le programme verra ses effectifs augmenter grâce au transfert de 27 postes en provenance du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », et à celui de 31 agents des équipes spécialisées des bases aériennes en provenance du programme « soutien et pilotage des politiques de l'équipement » de la mission « transports ». 10 recrutements externes sont également prévus en 2007.

Le PLF 2007 a été construit avec l'hypothèse d'une valeur du point fonction publique en progression de 0,71 % par rapport à la moyenne annuelle de 2006, ainsi que l'attribution uniforme d'un point au 1<sup>er</sup> novembre 2006, soit pour



le programme un montant de 0,25 million d'euros, cotisations et contributions sociales comprises (hors cotisations au compte d'affectation spéciale CAS Pensions, qui représentent un total de 12,67 millions d'euros). Une enveloppe pour les mesures catégorielles de 0,4 million d'euros, hors contribution au CAS Pensions, a été prévue en 2007. Cette enveloppe comprend principalement une provision de 0,25 million d'euros au titre des mesures catégorielles du protocole social de la DGAC pour la période 2007-2009 dont les négociations sont programmées à l'automne 2006. Elle intègre également 0,05 million d'euros au titre des mesures du protocole d'accord conclu dans la fonction publique le 25 janvier 2006.

### **1. Action 1 : Affaires techniques, prospective et soutien au programme**

Cette action retrace principalement les missions dévolues à la Direction des affaires stratégiques et techniques (DAST) : réglementation technique, élaboration des orientations stratégiques du secteur et sûreté-défense.

Elle comporte 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.

En matière de sûreté, cette action participe à la coordination interministérielle et à la définition de la doctrine d'emploi de la gendarmerie des transports aériens (GTA). Elle retrace les dépenses de la GTA nécessaires à l'exécution des missions effectuées au profit de l'aviation civile : c'est l'un des principaux postes de dépense de cette action. L'effectif de gendarmes affectés à la GTA en fonction au 1<sup>er</sup> juillet 2006 est de 1 011 gendarmes. Il devrait atteindre 1 027 en 2007 compte tenu de renforcements à Paris - Charles de Gaulle, Toulouse (création d'un peloton de surveillance et d'intervention) et Deauville (création d'une brigade).

Les crédits de cette action financent en outre les moyens utilisés par les administrations intervenant dans le domaine de la sûreté tels que le fichier centralisé des titres de circulation sur les aéroports ainsi que les équipes cynotechniques de la police aux frontières et des douanes ; des actions de veille technologique et d'expérimentation sur les technologies de détection d'explosifs et de biométrie ; des moyens de sûreté et de sécurité incendie pour certains aéroports.

Parmi les moyens généraux de la direction des programmes aéronautiques et de la coopération, 270 000 euros sont prévus au titre de la convention avec l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) pour la formation de personnels des secteurs de l'aviation civile étrangère.

La DAST poursuivra un programme de recherche garantissant un niveau de sécurité satisfaisant en raison des évolutions liées à l'accroissement du trafic aérien, aux innovations technologiques et aux facteurs humains dans les événements mettant en cause la sécurité. Elle diligentera des études, notamment en matière de développement durable (projet du nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes).

## **2. Action 2 : Régulation du transport aérien**

Cette action est animée par la Direction de la régulation économique (DRE), qui :

- s'assure que les transporteurs aériens disposent des moyens, notamment financiers, de faire face à leurs obligations de sécurité et à leurs engagements vis-à-vis d'une clientèle qui paie généralement leurs services avant de les consommer ;

- négocie avec les États non communautaires les droits de trafic et délivre les autorisations de services aériens en conséquence des droits disponibles pour accompagner le développement des marchés concernés et pour accroître les possibilités d'exploitation accordées au pavillon français ;

- prépare et met en œuvre la réglementation, notamment celle qui protège les clients en précisant leurs droits et obligations, et celle qui précise les principes généraux du droit de la concurrence ;

- observe la situation du marché et effectue les études économiques dans le domaine du transport aérien ;

- tient le registre d'immatriculation des aéronefs et des droits sur ceux-ci.

En termes financiers, l'action retrace notamment l'intervention de l'État relative aux liaisons indispensables à l'aménagement du territoire, dans le cadre de conventions pluriannuelles de délégation de service public (DSP) qui ont pour objectif de compenser le déficit d'exploitation des liaisons concernées (38 770 000 euros en AE et 19 600 000 euros en CP). La charge de la compensation financière est partagée entre l'État et les collectivités locales concernées. Pour 2007, il s'agit de renouveler cinq conventions : Brive - Paris, Tarbes - Paris, Béziers - Paris, Agen - Paris, Saint-Pierre-et-Miquelon - Canada.

## **3. Action 3 : Régulation des aéroports**

Cette action également animée par la DRE consiste à :

- définir le régime juridique applicable, sur les aspects autres que techniques, aux aéroports, à leurs autorités concédantes et à leurs exploitants ;

– s’assurer de la bonne exécution du service public aéroportuaire par les exploitants concernés (qualité de service, investissements, efficacité économique, etc.) en tant qu’autorité publique responsable des aéroports d’intérêt national ou international ;

– encadrer les évolutions des tarifs des redevances réglementées pour les principaux aéroports ;

– réglementer l’allocation des ressources aéroportuaires, telles que les créneaux horaires et les services d’assistance en escale.

En termes financiers, l’action retrace les dépenses de l’État au titre du fonctionnement et de l’investissement, sur certains aéroports, principalement ceux d’outre-mer exploités en régie directe (Mayotte, Saint-Pierre et Wallis...). Dans ce cadre, l’action retrace également les subventions aux aéroports petits et moyens pour leur permettre de financer les mesures de sécurité et de sûreté au-delà du produit de la taxe d’aéroport dont les taux sont fixés par le régulateur pour chaque aéroport à l’intérieur des fourchettes votées par le Parlement. L’intervention de l’État représente ainsi une subvention d’équilibre ; ramenée au passager, elle est d’autant plus élevée pour les aéroports les plus petits qui n’ont pas la possibilité de réaliser des économies d’échelle.

Plusieurs postes sont à noter parmi les dépenses d’intervention :

↳ La dotation globale de décentralisation s’élève à 2 400 000 euros. Conformément aux dispositions de l’article 119 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le droit à compensation ouvert aux collectivités bénéficiaires du transfert d’un aérodrome est égal à la moyenne des dépenses actualisées sur une période précédant le transfert de compétences, d’une durée de trois ans pour les crédits de fonctionnement et de dix ans pour les crédits d’investissement.

↳ Le chiffre prévu pour les compensations financières des collectivités territoriales au titre des transferts de crédits est de 0,4 million d’euros en fonctionnement et de 2 millions d’euros en investissement. Il ne prend pas en compte les fractions d’emplois que consacre l’État aux missions transférées qui feront l’objet d’une compensation financière en 2008.

↳ Les subventions aux gestionnaires d’aéroport : 38 950 000 euros pour les missions de sécurité et de sûreté à la charge des exploitants d’aérodromes.

↳ Des remboursements d’avances aux exploitants d’aérodromes : 2 400 000 euros sont prévus pour l’indemnisation de la chambre de commerce et d’industrie de Morlaix qui a mis fin le 30 juin 2006 à l’autorisation d’occupation temporaire dont elle bénéficiait, faisant naître à cette date une créance sur l’État au titre des avances garanties.

#### **4. Action 4 : Enquêtes de sécurité aérienne**

Cette action correspond au bureau d'enquêtes et d'analyse pour la sécurité de l'aviation civile (BEA). Les enquêtes techniques conduites en France et dans le monde par l'organisme permanent spécialisé du ministère des transports visent à déterminer les causes et les circonstances des accidents et des incidents d'aviation civile, et à établir, le cas échéant, des recommandations de sécurité à l'intention des acteurs du milieu aéronautique, et, en premier lieu, de l'autorité nationale qui le réglemente et le contrôle, la DGAC.

Cette activité doit s'inscrire dans l'effort entrepris pour assurer à l'intention du public une communication claire sur les conclusions des enquêtes. Un délai de douze mois entre la survenance de l'événement et la publication du rapport d'enquête est recommandé ou prescrit par les règles internationales ou communautaires en vigueur.

L'indépendance fonctionnelle du BEA et de ses enquêteurs, ainsi que l'impartialité de ses enquêtes techniques, en particulier vis-à-vis de la DGAC, est garantie par les textes d'application de la loi n° 99-243 du 29 mars 1999 relative aux enquêtes techniques sur les accidents et les incidents d'aviation civile. Le BEA est un service à compétence nationale rattaché au ministre des transports et placé auprès du chef de l'Inspection générale de l'aviation civile ce qui contribue à garantir son indépendance.

Pour remplir ses missions, le BEA dispose d'une centaine d'agents dont 42 enquêteurs et 12 assistants d'enquêteur. Il s'appuie sur un vaste réseau de personnels de l'aviation civile agréés, les enquêteurs de première information. Il peut faire appel, sous son autorité, aux compétences existantes à la DGAC, au ministère de la défense, à Météo-France, chez les industriels, les transporteurs ou, plus généralement, parmi les professionnels de l'aviation civile.

Chaque année, le BEA intervient dans environ 700 événements sur le territoire français au titre de l'État d'occurrence. Par ailleurs, il représente la France dans les enquêtes menées à l'étranger au titre de l'État de conception et / ou de construction, de l'État d'immatriculation et / ou de l'État de l'exploitant et de l'assistance technique apportée à une administration étrangère qui fait appel à ses compétences. Il peut également être observateur dans une enquête conduite à l'étranger et relative à un accident ayant fait des victimes françaises. À ces divers titres, le BEA intervient dans environ 50 événements par an.

Le BEA est un service de taille réduite mais en forte croissance depuis sa création en 2002. D'une part, la loi a significativement augmenté le nombre des enquêtes obligatoires ; d'autre part les accidents et les incidents en transport public soumis à enquête augmentent au rythme de l'expansion du transport aérien, soit 5 à 7 % par an en moyenne. Parallèlement, les exigences nationales et internationales sur la qualité et l'approfondissement des enquêtes ont changé en

quelques années, ce qui se traduit directement sur les temps de travail et sur les coûts des examens techniques et des déplacements des enquêteurs.

Le budget de fonctionnement prévisionnel 2007 du BEA (2 600 000 euros en AE et en CP) est principalement déterminé par l'évolution des effectifs (+3 % en 2007), et l'évolution des prix des contrats pour diverses prestations (+4 % en 2007), ces deux effets pouvant se conjuguer.

Votre rapporteure estime que ce montant est nettement insuffisant, et rappelle que la mission d'information parlementaire sur la sécurité du transport aérien de voyageurs avait préconisé, au vu des charges du BEA attachées à sa compétence nationale et internationale, une augmentation immédiate de 20 % de ses moyens en personnel.

### **5. Action 5 : ACNUSA**

L'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) émet des recommandations sur toute question relative à la mesure du bruit et notamment à la définition d'indicateurs adéquats, à l'évaluation de la gêne sonore, à la maîtrise des nuisances sonores issues du transport aérien et de l'activité aéroportuaire ainsi qu'à la limitation de leur impact sur l'environnement.

Elle dispose également du pouvoir, sur proposition de la commission nationale de prévention des nuisances, de prononcer des sanctions administratives à l'encontre des personnes morales ou physiques ne respectant pas les mesures prises par le ministre chargé de l'aviation civile sur un aéroport (restriction d'usage de certains appareils, procédures particulières et horaires d'atterrissage et de décollage, etc..).

Elle établit chaque année un rapport public rendant compte de son activité. Elle peut y suggérer toutes modifications législatives ou réglementaires qui lui paraissent nécessaires pour tenir compte des évolutions techniques et des progrès de la connaissance en matière de santé humaine.

Le montant des crédits de fonctionnement courant de l'ACNUSA correspond à 110 400 euros pour un total de 9 ETPT et 7 membres. Dans le cadre de sa mission d'information du public et avec la volonté de conserver la plus grande indépendance dans la mise en œuvre de sa propre communication, l'ACNUSA réserve un poste important à la documentation et la communication et aux études permettant d'enrichir ses données, poursuivre sa réflexion et appuyer ses décisions.

### **B.— LA MISSION BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »**

La mission du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » est constituée de quatre programmes :

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION CONTRÔLE  
ET EXPLOITATION AÉRIENS, PAR PROGRAMME**

<b>N° et intitulé du programme</b>	<b>Crédits de paiement demandés pour 2007</b>	<b>Crédits de paiement ouverts en LFI 2006</b>	<b>Évolution 2006/2005</b>
613–soutien aux prestations de l'aviation civile	482 083 000	480 198 989	+0,4 %
612–navigation aérienne	1 199 546 000	1 295 615 268	-7,4 %
614–surveillance et certification	79 353 000	76 542 747	+3,7 %
611–formation aéronautique	67 859 000	67 051 754	+1,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>1 828 841 000</b>	1 919 408 758	<b>-4,7 %</b>

Source : documents budgétaires

Les dépenses de personnel et les emplois du budget annexe seront marqués pour l'année 2007 par les évolutions majeures suivantes :

- une diminution globale de 67 postes se décomposant en 40 suppressions nettes et 27 transferts sur le programme « Transports aériens » du budget général ;

- des programmes en diminution d'effectifs à l'exception du programme « Surveillance et certification » dont le renforcement des moyens est prolongé pour poursuivre l'amélioration du contrôle de la sécurité du transport aérien ;

- la mise en œuvre du protocole social 2007-2009 comprenant l'accord passé avec les organisations syndicales sur la mise en application de la licence européenne pour les contrôleurs aériens. Une provision de 15,4 millions d'euros (hors effet sur la contribution au CAS pensions) a été prévue en 2007 pour ces 2 objectifs.

- une augmentation du taux de contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions civiles de 6,5 % en 2007 en vue d'atteindre dans les meilleurs délais le taux des administrations de l'État du budget général. Ce nouveau taux entraîne un surcoût pour le BACEA de 20 millions d'euros.

### **1. Soutien aux prestations de l'aviation civile**

Ce programme regroupe l'ensemble des fonctions support de la mission. Il vise à rendre un service de ressources humaines au meilleur coût, maîtriser l'équilibre recettes/dépenses et l'endettement du budget annexe, et à s'assurer du recouvrement de ses recettes. Il assure au profit des services relevant du budget annexe une triple fonction de direction, de pilotage des politiques et de gestion des

ressources correspondant aux deux actions suivantes : ressources humaines et management ; affaires financières et logistique.

Ce programme comprend 1 354 agents, en majorité titulaires de corps administratifs ou d'encadrement. Il va faire l'objet d'une réduction sensible d'effectifs dans le domaine des ressources humaines (suppression de 22 postes administratifs), en application de l'objectif LOLF de réduction des effectifs affectés aux ressources humaines à 4,5 % des effectifs totaux de la DGAC d'ici trois ans.

La masse salariale du programme devrait s'élever en 2007 à 89,01 millions d'euros (en augmentation de 4 %, du fait de l'évolution du point fonction publique, de la contribution versée au titre de la subvention d'équilibre au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, de l'augmentation du taux de CAS pensions déjà évoquée et des mesures catégorielles définies dans le protocole d'accord social de la DGAC pour la période 2007-2009).

## **2. Navigation aérienne**

Le programme « Navigation aérienne » regroupe les activités de la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA), chargée de fournir les services de la circulation aérienne, de communication, de navigation et de surveillance afférents, ainsi que les services d'information aéronautique, aux aéronefs évoluant en circulation aérienne générale dans l'espace aérien dont la gestion a été confiée à la France par l'OACI et sur les aérodromes désignés par le ministre chargé de l'aviation civile.

L'objectif majeur est d'assurer la sécurité de la circulation aérienne dans un contexte de trafic croissant, et d'attentes du public toujours plus grandes. La stratégie de la DSNA est de conserver, un niveau supérieur aux normes européennes, ce qui nécessite des réformes de structure interne et des processus de suivi de la sécurité et de retour d'expérience, des actions de formation des personnels, notamment dans le domaine linguistique, un programme d'investissements, en particulier pour les logiciels d'aide aux contrôleurs, en coordination avec les programmes européens.

La DNSA doit également favoriser le développement du transport aérien et des aéroports nationaux, grâce à un réseau de routes aériennes conciliant les exigences environnementales et la satisfaction des besoins de capacité.

Les cinq objectifs du programme « navigation aérienne » sont de :

- garantir le niveau de sécurité dans un contexte d'augmentation du trafic de l'ordre de 3 % ;
- réduire la gêne sonore au voisinage des aéroports ;

- améliorer la ponctualité des vols, par le maintien à bas niveau du retard moyen par vol imputable au système de navigation aérienne français ;
- améliorer l'efficacité économique des services de navigation aérienne ;
- améliorer le taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par la redevance : à cette fin, un relèvement progressif des tarifs a été amorcé entre 2004 et 2006.

La DSNA rend service aux usagers grâce à cinq centres en route de la navigation aérienne (CRNA), et aux organismes chargés du contrôle d'approche et d'aérodrome sur près de 90 aérodromes en métropole et outre-mer. Le programme correspond à cette prestation de services, séparée fonctionnellement des autorités nationales réglementaires et de surveillance. Le regroupement dans le programme, au sein même de la DSNA, des organismes des aéroports parisiens, de province et d'outre-mer mais aussi des services techniques centraux, et de l'information aéronautique, se traduit également par une simplification des circuits financiers. Enfin, le programme couvre la formation des personnels techniques spécifiques nécessaires au prestataire de services.

Le programme « Navigation aérienne » comporte six actions, trois à caractère transversal (management et gestion outre-mer, formation initiale et continue) et trois à caractère technique reflétant les trois grands métiers de la navigation aérienne : le contrôle en route, le contrôle d'aérodrome et l'ingénierie technique.

Il comprend 8 479 agents, en majorité titulaires de corps techniques de l'aviation civile et connaîtra en 2007 une diminution de 50 postes. C'est le plus important de la DGAC en termes d'effectifs et en masse salariale, qui devrait s'élever en 2007 à 722,96 millions d'euros (en augmentation de 4,3 %). Il bénéficie de l'essentiel des crédits réservés aux mesures catégorielles liées principalement à la licence européenne de contrôleur aérien puisque la quasi-totalité des contrôleurs aériens (ICNA et TSEEAC) lui sont rattachés. Les ingénieurs de contrôle de la navigation aérienne, (ICNA) représentant 52 % des effectifs du programme, sont principalement regroupés sur deux actions : le contrôle en route et le contrôle d'aérodrome. Les effectifs du programme représentent plus des deux tiers des effectifs de la DGAC. Ce programme correspond à la mission principale et historique de la DGAC, le contrôle aérien. Il faut noter la part relativement importante des effectifs outre-mer.

Ce programme retrace par ailleurs les crédits versés à des organismes extérieurs : 224,72 millions d'euros sont prévus en 2007 pour financer les organismes extérieurs qui rendent des services à la DSNA.



**SYNTHÈSE DES DÉPENSES DES ORGANISMES EXTÉRIEURS (AE=CP)  
PAR ACTION ET PAR ORGANISME**

	<b>Aéroports</b>	<b>Centres en route</b>	<b>Outre-mer</b>	<b>TOTAL</b>
Eurocontrol	0,08	76,12	-	<b>76,20</b>
Météo	18,11	58,75	2,08	<b>78,94</b>
Genève	-	36,34	-	<b>36,34</b>
ADP	11,83	12,41	-	<b>24,24</b>
Jersey	-	5,78	-	<b>5,78</b>
Bâle-Mulhouse	0,60	0,91	-	<b>1,51</b>
ANF	0,59	0,60	0,07	<b>1,26</b>
Divers	0,21	0,21	0,03	<b>0,45</b>
<b>TOTAL</b>	<b>31,42</b>	<b>191,12</b>	<b>2,18</b>	<b>224,72</b>

### **3. Surveillance et certification**

L'objet du programme est de développer une politique de contrôle technique de l'ensemble des acteurs de l'aviation civile afin de garantir le respect de la réglementation : audits, agréments d'entreprises, contrôles d'aptitude des personnels, contrôles de caractéristiques techniques et physiques pour approuver un matériel, un système, une infrastructure ou une procédure. La nouvelle organisation de la DGAC distingue clairement les actions de contrôle, de l'élaboration des référentiels réglementaires d'une part, et des éventuelles fonctions d'opérateur d'autre part.

La mise en place l'an dernier d'un financement par redevances renforce la nécessité de justifier auprès des assujettis que les prestations de contrôle technique sont rendues dans les meilleures conditions, au meilleur coût, et en toute transparence. L'accent est donc mis sur la qualité des méthodes de contrôle, et sur la compétence des personnels pour une pleine reconnaissance en tant qu'autorité de contrôle par les organismes internationaux (OACI et UE), par les autorités des pays tiers et par l'ensemble des assujettis aux contrôles français.

Dans ce cadre, le premier objectif est la démonstration qu'une organisation efficace des contrôles améliore la conformité des assujettis français aux règlements français, européens et internationaux. Le deuxième objectif à atteindre est la disponibilité de l'autorité de contrôle pour intervenir, dans les limites fixées par les conventions internationales, auprès d'exploitants étrangers pour l'intérêt de passagers français.

Le programme « Surveillance et certification » comprend 840 agents. Il est pour la DGAC le programme prioritaire en termes d'effectifs : il bénéficie ainsi de 30 créations nettes d'emplois dont 14 postes administratifs pour anticiper les

évolutions techniques et juridiques d'exploitation et 16 postes de techniciens supérieurs de l'aviation civile (TSEEAC) pour renforcer sur le terrain les équipes de contrôle technique d'exploitation, tout particulièrement chargés du contrôle des compagnies aériennes, de leurs avions et de leurs pilotes. La masse salariale du programme « Surveillance et certification » devrait s'élever en 2007 à 66,21 millions d'euros (en augmentation de 5 %).

#### **4. Formation aéronautique**

Ce programme retrace les activités de formation aux métiers de l'aéronautique dont la DGAC a la charge et qui sont mises en œuvre par l'École nationale de l'aviation civile (ENAC), établissement public à caractère administratif, et le service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA), service à compétence nationale de la DGAC.

Exercées au profit du secteur aérien français ou de la DGAC elle-même, ces formations contribuent au maintien du haut niveau de sécurité du transport aérien français et au rayonnement de l'industrie aéronautique ; elles servent de référence au secteur privé.

Le maintien du haut niveau de sécurité passe en premier lieu par la compétence professionnelle des personnels pilotes et contrôleurs aériens. Pour maintenir tout au long de leur carrière leur niveau de compétence, ils doivent bénéficier d'une formation initiale exigeante. La formation française, héritière d'une longue tradition, est reconnue comme étant aux meilleurs standards internationaux. Les autres acteurs de la chaîne de sécurité que sont les ingénieurs, les électroniciens et les techniciens contribuent également aux performances et à la sécurité du système.

Le rayonnement de l'industrie aéronautique française nécessite que la vente des matériels et produits aéronautiques soit accompagnée de la formation de leurs utilisateurs. Ces actions concernent les mêmes catégories de personnels : pilotes à l'appui de la vente d'avions, contrôleurs et électroniciens à l'appui de systèmes de contrôle aérien, ingénieurs et techniciens à l'appui du développement des autorités et opérateurs de navigation aérienne d'autres pays.

La formation des contrôleurs aériens et des pilotes obéit à des normes internationales de sécurité se traduisant par la délivrance de licences qui doivent être renouvelées périodiquement. Depuis quelques années pour les pilotes, à partir de 2005 pour les contrôleurs, ces licences font l'objet de directives européennes.

Le programme « Formation aéronautique » comprend 633 agents, répartis entre titulaires de corps administratifs ou techniques de l'aviation civile, personnels navigants contractuels (principalement pilotes d'avion instructeurs au SEFA) et ouvriers d'État (notamment chargés de la maintenance avion au SEFA). Les effectifs du programme sont globalement stabilisés, à l'exception de la baisse des effectifs ouvriers du service d'exploitation de la formation aéronautique

(SEFA). La masse salariale du programme « Formation aéronautique » devrait s'élever en 2007 à 46,75 millions d'euros (en augmentation de 4 %).

## **II.— UN CONTEXTE DE FORTE REPRISE DU TRAFIC**

### **A.— LA REPRISE SE CONFIRME ET LES PERSPECTIVES SONT FAVORABLES**

#### **1. Une bonne conjoncture internationale**

Le transport aérien mondial a surmonté le choc des événements du 11 septembre 2001 et des différentes crises qui ont suivi. Avec un taux de croissance en 2005 estimé à 7,3 % en passagers-kilomètres-transportés et à 6,5 % en termes de passagers transportés selon l'Organisation de l'aviation civile internationale(OACI) et l'Airport Council International, le trafic total a retrouvé un dynamisme solide malgré la hausse importante du prix du pétrole. Le trafic de fret aérien régulier a connu une évolution plus modérée : +2,7 % en tonnage (37,6 millions de tonnes) et +2,5 % en tonnes-kilomètres-transportées (142,5 milliards de TKT).

Le trafic international a été le plus dynamique : +8,8 % en termes de passagers et +3,6 % en termes de tonnes de fret, alors que la croissance a été plus faible pour les services intérieurs (+6,3 % en passagers, +6,5 % en PKT et +1,4 % en tonnes de fret).

On constate que le trafic passagers de 2005, exprimé en PKT, a dépassé d'environ 22 % le niveau atteint en l'an 2000.

Les compagnies membres de l'Association of European Airlines (AEA) ont enregistré en 2005 une progression de 6,3 % de leur trafic de passagers total régulier (exprimé en PKT) par rapport à 2004, pour atteindre 695 milliards de PKT. Elles ont transporté 320 millions de passagers, soit une progression de 3,2 % par rapport à 2004, avec un coefficient de remplissage moyen en progression (76 % contre 74,6 % l'année précédente). Leur trafic de fret témoigne lui aussi d'une bonne tenue en 2005, avec une progression de 16 % pour atteindre 6 millions de tonnes de fret transportées.

Les premiers résultats de l'année 2006 témoignent d'une nouvelle progression du trafic international de passagers au premier semestre (+6,7 % selon l'IATA). La progression a été soutenue dans toutes les zones, sauf en Amérique latine (+1,9 %). La croissance a été de 5,7 % en Amérique du Nord, 6 % en Europe, 6,2 % en Asie-Pacifique et 17,3 % au Moyen-Orient. S'agissant de l'activité fret, la progression du trafic des compagnies membres de l'IATA (+5,2 %) a été moins forte que pour le trafic de passagers, mais marque une amélioration par rapport à 2005.

Les compagnies européennes membres de l'AEA enregistrent, quant à elles, pour l'ensemble de leurs vols réguliers, une hausse de 5 % de leur trafic de passagers (+5,9 % en PKT) sur le premier semestre de l'année 2006. Le coefficient de remplissage s'établit à 75,5 %, en hausse de 1,1 point par rapport à l'année précédente. Pour ce qui concerne le fret aérien, les compagnies européennes ont enregistré au premier semestre 2006 une augmentation du trafic (en TKT) de 2,5 % par rapport à celui de l'année précédente.

Les compagnies américaines membres de l'Air Transport Association (ATA) n'enregistrent dans le même temps qu'une augmentation du trafic de passagers de 1,3 % (en PKT) sur l'ensemble de leur trafic. Le coefficient de remplissage pour l'ensemble de leur réseau a augmenté de 2,2 points, atteignant 80,1 % sur la période.

## **2. Une croissance dont profite la France**

En ce qui concerne la France, le trafic aérien a poursuivi en 2005 la croissance franche avec laquelle il avait renoué en 2004. Au total, le nombre de passagers transportés est passé de 105,9 à 112,1 millions (+5,9 % de croissance). La poursuite de la reprise s'explique encore par le dynamisme du trafic international en hausse de 7,6 % en 2005 par rapport à l'année précédente. Quatre faisceaux ont été particulièrement porteurs : Moyen-Orient, Maghreb, Amérique Latine et Caraïbes et celui des pays d'Europe n'appartenant pas à l'Union européenne. La très forte croissance des compagnies à bas coûts étrangères observée entre 2000 et 2004 s'est ralentie en 2005, puisque celles-ci ont transporté 12,1 millions de passagers en 2005, soit 10 % de hausse par rapport à 2004. Les résultats du premier semestre 2006 confirment la poursuite de la croissance, avec une hausse moyenne de 5,9 %, due à une progression de 7,3 % du trafic international.

Le trafic du réseau intérieur métropolitain a renoué timidement avec la croissance en 2005 (+1,4 %), grâce notamment au rattrapage constaté sur les liaisons transversales métropolitaines (+4,1 %), mais il reste globalement inférieur à ce qu'il était en 2000. En revanche, le trafic métropole – DOM régresse légèrement en 2005 (-0,7 %). La liaison avec la Réunion a subi la baisse la plus importante (-3,2 %), en raison notamment de la disparition de la compagnie Air Bourbon à la fin 2004, les trafics vers la Guadeloupe et la Martinique ayant également diminué (respectivement -1,1 % et -1,5 %).

Début 2006, la croissance du trafic aérien français se poursuit (janvier : +4,7 %, février : +5,3 %, mars : +3,4 %, avril : +9,9 %, mai : +5,7 % et juin : +6 %) ; au total, le trafic des six premiers mois dépasse de près de 6 % le niveau de 2005, progression identique à celle du premier semestre 2005. L'évolution est cependant très contrastée : le trafic international affiche une hausse de 7,4 % qui profite majoritairement au pavillon étranger, contrairement à ce qu'on a observé tout au long de l'année 2005. Le trafic du pavillon français ne progresse en effet que de 6,4 % tandis que celui du pavillon étranger progresse de 7,9 %. La reprise

du trafic intérieur semble se confirmer au premier semestre 2006 avec une croissance de 2,5 % en moyenne ; les liaisons province – province enregistrant une croissance plus importante (+5 %) que les liaisons Paris – province (+1,8 %).

### **3. Des prévisions favorables pour 2007**

Les acteurs du transport aérien, tout en restant prudents et conscients de la grande fragilité du secteur, ont une vision positive de l'évolution du marché aérien pour les années à venir. Ils confirment ainsi des évolutions favorables pour le moyen et long terme, du fait de facteurs favorables : croissance économique, échanges internationaux, besoin de mobilité, sans occulter le rôle que peuvent avoir des événements particuliers tels que les conflits, les conditions sanitaires ou les variations du prix du pétrole.

L'IATA prévoyait en octobre 2005 une croissance du trafic régulier de passagers de 5,7 % en 2006 et de 5,5 % en 2007, pour une croissance annuelle moyenne de 5,6 % entre 2005 et 2009. La prévision de l'IATA pour le trafic international de la France est en moyenne de +4,5 % sur la période. Elle est inférieure à celle retenue pour le niveau mondial (+5,6 % l'an) ; elle est de +3,8 % pour 2006 et de +4,1 % pour 2007, en termes de passagers transportés. L'IATA prévoit une hausse moins forte du trafic vers l'Europe (+3,6 % en moyenne) en raison d'une plus grande maturité de ce marché. Le trafic extra-européen devrait être plus dynamique, notamment vers l'Asie, l'Amérique du sud et le Moyen-Orient.

L'OACI prévoit une croissance mondiale du trafic aérien en termes de passagers-kilomètres-transportés de 6,1 % en 2006, 5,8 % en 2007 et 5,6 % en 2008. La prévision pour 2006 est de +6,5 % pour les compagnies européennes, +5 % pour les compagnies d'Amérique latine, +7,1 % pour celles d'Asie-Pacifique, +12 % pour celles du Moyen-Orient et +4,5 % pour celles d'Amérique du Nord. Pour autant, comme il s'agit de passagers-kilomètres-transportés, la comparaison avec des prévisions en termes de passagers doit être diminuée de -0,8 point en moyenne pour prendre en compte l'évolution moyenne annuelle de la longueur de l'étape.

Eurocontrol prévoit une croissance moyenne de 3,2 % en 2007 et de 2,4 % en 2008 en termes de mouvements sur les aéroports français. Il faut y ajouter au moins un point de croissance, compte tenu de l'augmentation de l'emport moyen, pour obtenir l'évolution correspondante en termes de passagers.

Pour 2007, la DGAC retient une hypothèse de croissance, de l'ordre de 4,5 % et 5 % pour l'ensemble du trafic passagers de la France, avec une hausse importante du trafic international (entre +5,6 % et +6,2 %) et une croissance faible du trafic intérieur (entre +0,8 % et +1,2 %) suite à la mise en service du TGV-Est en juin. Pourtant, l'hypothèse de croissance retenue par la DGAC pour 2007 dans le calcul du taux de la TAC est seulement de 3 %. Ce budget est donc construit sur des prévisions qui semblent clairement sous-estimées, au regard de la hausse du

trafic constatée au premier semestre de cette année, et qui en outre ne concordent pas entre elles. Cette situation a des conséquences inquiétantes : ainsi, le budget prévu pour le programme « navigation aérienne », qui doit assurer le bon fonctionnement de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), ne vise qu'à garantir le niveau de sécurité dans un contexte d'augmentation du trafic de l'ordre de 3 %...

## **B.— LES SUCCÈS DES COMPAGNIES AÉRIENNES**

Le retour à la croissance du trafic amorcé en 2004, confirmé en 2005 malgré le renchérissement continu des cours du pétrole, permet un rétablissement progressif de la situation des compagnies aériennes. La hausse de 9,1 % de leurs recettes d'exploitation en 2005 n'a pas suffi à dégager un résultat net global positif, la perte globale étant encore estimée à 3,3 milliards de dollars. Les perspectives pour l'année en cours sont encore négatives, notamment du fait des mauvaises performances des compagnies américaines. Mais l'IATA estime que le retour aux bénéfices est un objectif viable pour 2007, malgré la hausse du prix du pétrole.

La reprise de la croissance dans le secteur des transports aériens a également encouragé Air Berlin et Aer Lingus à entrer en bourse cette année. Quant aux compagnies américaines, placées sous la protection du chapitre 11 de la loi sur les faillites, elles voient leur cours de bourse augmenter depuis janvier 2006 de 30 à 70 %.

Le transport aérien français reste très concentré depuis la disparition de grandes compagnies aériennes comme Air Lib ou Air Littoral. Les transporteurs régionaux, en dehors du groupe Air France et de ses filiales, se positionnent pour l'essentiel sur des liaisons subventionnées par l'État et les collectivités locales (Airlinair, Twinjet, Hex'air et Finist'air).

Les principales compagnies charter françaises (Blue Line, Star Airlines, Air Méditerranée, Aigle Azur, Axis Airways) ont connu un exercice 2005 difficile du fait de l'augmentation des prix du carburant. Certaines compagnies n'avaient pas anticipé une telle hausse et n'ont pu la répercuter que tardivement dans les contrats avec leurs clients voyageurs. Par ailleurs, les compagnies Air Horizons et Star Airlines ont été reprises, respectivement fin 2003 et au cours de l'année 2004, par l'investisseur franco-égyptien, M. Ramy Lakah. Toutefois, des difficultés dans la gestion de ces deux compagnies ont conduit à la liquidation d'Air Horizons en novembre 2005 et à la reprise de Star Airlines en début d'année 2006 par le groupe islandais Avion qui a depuis recentré l'activité de la compagnie sur le marché touristique français.

Le groupe Air France-KLM a connu en revanche une année très propice. L'action a battu des records, dépassant fin octobre 2006 le plafond atteint en janvier 2001, à plus de 27 euros, alors que sa valeur d'introduction en 1999 se montait à 14 euros, et qu'elle était tombée en 2002 à 7 euros. Le capital du groupe

est détenu à hauteur de 18,6 % par l'État, 14,1 % par les salariés, les autres actionnaires détenant 65,8 % (capital flottant).

L'opération de rapprochement entre Air France et KLM a abouti à la multiplication des possibilités d'acheminement à travers le monde, ainsi qu'à une plus grande offre de correspondances entre les plates-formes de Charles-de-Gaulle et de Schiphol. En outre, l'exploitation de la complémentarité de leurs atouts respectifs, a permis à Air France-KLM de dégager, au cours de l'exercice 2005-2006, 225 millions d'euros de synergies (340 millions d'euros depuis la fusion).

Sur l'exercice 2005/2006 (avril 2005 à mars 2006), l'offre long-courrier du groupe a progressé de 7,4 %. Le réseau Amérique enregistre une offre en hausse de 11 % et un trafic qui progresse de 12 %. Vers l'Afrique et le Moyen-Orient, l'offre et le trafic augmentent respectivement de 10 % et 9,4 %. Les résultats vers le réseau Caraïbes/Océan Indien enregistrent une baisse, due notamment à la crise sanitaire qui a sévi dans la zone Océan Indien, de l'offre de 2,8 % et de 1,5 % pour le trafic. S'agissant du réseau Asie, l'offre augmente de 7 % pour un trafic en hausse de 11,9 %. S'agissant du réseau moyen-courrier (Europe dont France et Afrique du Nord), l'offre du groupe a augmenté de 2,5 % et son trafic de 6,2 %. Les liaisons sont exploitées par Air France et KLM mais également par leurs filiales régionales respectives.

Au cours du 1<sup>er</sup> trimestre de l'exercice 2006/2007 (avril à juin 2006), l'offre du groupe a augmenté de 5 % par rapport au même trimestre de l'exercice précédent. L'ensemble des réseaux, hormis celui des Caraïbes-Océan Indien (-4,4 %), ont ainsi enregistré une hausse de l'offre : elle a atteint 3 % vers les Amériques, 10,7 % vers l'Asie, 10,4 % vers l'Afrique et le Moyen-Orient et 4,4 % à travers l'Europe y compris sur le réseau métropolitain. Le trafic a également bénéficié d'une activité croissante (+7,7 %) et a augmenté de 6,8 % vers les Amériques, 14,7 % vers l'Asie, 10,2 % vers l'Afrique et le Moyen-Orient et 6,8 % à travers l'Europe (dont France et Afrique du Nord). Sur le réseau Caraïbes/Océan Indien, le trafic suit la tendance de l'offre et diminue de 3,4 %.

## **C.— DES PROBLÈMES ENVIRONNEMENTAUX À LA MESURE DU TRAFIC**

### **1. Des nuisances sonores persistantes**

Malgré les progrès régulièrement accomplis dans la lutte contre le bruit, notamment grâce au renouvellement des flottes et à l'amélioration de la conception des avions, l'ACNUSA dresse un bilan sévère de la politique de lutte contre les nuisances sonores. L'Autorité a de nouveau constaté que la gestion de l'aide à l'insonorisation constitue toujours un problème majeur : dossiers bloqués faute de rendement suffisant de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), procédures compliquées, délais qui s'allongent (souvent trois ans entre le dépôt du dossier et la fin de l'opération !).

Le montant global des recettes de la TNSA a été de 22,9 millions d'euros en 2005, montant très inférieur à l'objectif de 55 millions affiché dans le plan national de lutte contre le bruit d'octobre 2003. Cet écart est dû en grande partie au renouvellement des flottes, et de l'interdiction des vols de nuit opérés avec les avions les plus bruyants opérés sur certains aéroports, alors que ce sont ces vols les plus taxés. Les premiers effets de la revalorisation de la taxe au 1<sup>er</sup> janvier 2006 devraient entraîner un doublement des recettes en 2006, mais cette hausse pourrait rester insuffisante sur certains aéroports situés en zone très urbanisée comme Paris-Orly ou Toulouse-Blagnac. C'est pourquoi le Gouvernement réfléchit à un nouveau mode de calcul de la TNSA. S'il est difficile de donner dès à présent une estimation du produit de la taxe en 2007, son produit devra au moins atteindre le montant de 55 millions d'euros, et correspondre, pour chaque aéroport, aux besoins en matière d'insonorisation.

En 2006, le budget initial était de 1 050 000 euros. L'enveloppe consacrée à la rémunération du personnel a augmenté de 9 %, mais en contrepartie celle du fonctionnement a été diminuée de 15 %.

Concernant son fonctionnement, l'ACNUSA a dû verser en 2006 une aide à la création d'entreprise au titre d'indemnité de chômage à son ancien président (plus de 7 % de sa dotation initiale). Un mouvement identique est prévu sur la gestion 2007. Le budget de fonctionnement de l'ACNUSA ne connaissant qu'un très faible taux de crédits sans emploi, chaque gel ou dépense imprévue au cours de la gestion pénalise immédiatement l'action de cette Autorité et l'amène à renoncer à réaliser ou faire réaliser des études, à renoncer à organiser des réunions ou des rencontres ou à réduire la diffusion de ses travaux, ce qui risque à terme de compromettre son indépendance et sa crédibilité.

Les crédits pour 2007 devraient atteindre un montant identique à celui de 2006, soit 1 050 000 euros. Plus de 68 % de cette somme devraient être consacrés aux dépenses de personnel. Les 30 % restants seront affectés aux activités de l'Autorité.

Au troisième trimestre, l'ACNUSA a notamment donné son avis sur les plans d'exposition au bruit (PEB) de Paris - Charles-de-Gaulle (juillet) et de Toulouse-Blagnac (septembre). Pour la plateforme parisienne, l'ACNUSA déplore le choix d'indices les moins protecteurs. En revanche, à Toulouse-Blagnac, après le rejet d'un premier projet retenant des hypothèses de trafic peu réalistes et des indices peu protecteurs, le préfet a fait élaborer un nouveau PEB qui a reçu l'avis favorable de la CCE et de l'ACNUSA.

De façon générale, l'Autorité rappelle que tous les acteurs sont en attente d'un travail en commun sur les règles d'urbanisme autour des aéroports et de l'articulation PEB/plans de gêne sonore (PGS). Il semble que le groupe de travail qui devait rendre son rapport fin février 2005 soit enfin constitué...



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). La loi 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. Même si cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre, il semble qu'un certain nombre de compagnies se préoccupe de cette disposition et que le paiement des sommes dues se soit ainsi accéléré.

## **2. Le transport aérien doit prendre sa part dans la lutte pour la protection de l'environnement**

La Commission européenne a publié le 27 septembre 2005 une communication relative à la réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique<sup>(1)</sup>. Elle accorde la priorité à l'inclusion du transport aérien dans le système européen d'échanges de droits d'**émission de dioxyde de carbone**, qu'elle estime être l'instrument économique le plus efficace, et souhaite poursuivre l'amélioration de la gestion du trafic afin d'accroître les économies de carburant.

Passant en revue les différents instruments d'intervention possible, elle estime que la taxation du carburant représenterait une mesure difficilement applicable pour les vols internationaux, sauf à renégocier les accords de trafic aérien passés entre les États membres et les États tiers. Elle conclut en reconnaissant que ce type de taxation ne peut être qu'une solution de long terme.

Un groupe de travail « aviation » a été lancé à l'automne dernier par la direction générale environnement de la Commission, qui doit définir les contours du mécanisme d'inclusion du transport aérien dans le système européen d'échange de droits d'émission. Les travaux de ce groupe devraient servir à l'élaboration d'une proposition de règlement.

Le Gouvernement partage le point de vue de la Commission. Il considère que l'Union européenne doit 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 dans le système européen d'échange de quotas d'émissions, et participe activement aux travaux du groupe « aviation ».

Il estime que l'Europe doit aussi collaborer avec ses principaux partenaires dans le but d'obtenir des résultats significatifs à l'échelle de la planète et proposer une stratégie globale de réduction de l'impact de l'aviation sur le climat reposant sur quatre piliers :

– la participation de l'aviation aux échanges de quotas d'émission pour réduire l'impact des émissions de gaz carbonique. La France propose de mettre en

---

(1) «Reducing the Climate Change Impact of Aviation» [COM(2005) 459].

place dans un premier temps un système européen de permis d'émissions appliqué aux vols intra-communautaires, pour obtenir ensuite son extension aux autres vols et aux autres États dans le cadre de l'OACI ;

– l'élaboration de nouvelles normes internationales pour réduire les autres émissions de l'aviation qui contribuent à l'effet de serre (émissions en croisière d'oxydes d'azote et de particules, teneur en soufre du kérosène) ;

– le renforcement de la coopération internationale pour la recherche sur l'impact de l'aviation et la création de partenariats pour le développement de technologies nouvelles ;

– des accords négociés avec les différents acteurs du transport aérien sur un ensemble d'actions permettant de réduire l'impact de l'aviation sur le climat.

Le groupe socialiste a déposé le 13 juin 2006 une proposition de loi visant au soutien du pouvoir d'achat des ménages face à la hausse des prix des produits pétroliers, tendant notamment à supprimer l'exonération de TIPP dont bénéficient les carburéacteurs, dans une double perspective de lutte contre l'effet de serre, le transport aérien étant le mode de déplacement le plus polluant en la matière et de majoration des recettes fiscales, puisque cette dépense fiscale est actuellement évaluée à plus de 1,3 milliard d'euros. La convention de Chicago de 1944 interdit la suppression pure et simple de cette exonération, mais il pourrait tout à fait être décidé de percevoir la TIPP sur nos propres lignes intérieures, voire sur certaines lignes internationales grâce à des accords étatiques bilatéraux. De grands pays, tels les États-Unis ou le Canada, ont d'ailleurs supprimé cette exonération. Votre rapporteure voit dans cette proposition un appel à affronter plus franchement la question de la contribution des transports aériens à la lutte contre l'effet de serre.

**Les biocarburants** trouvent une certaine application 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 transport aérien. Bien qu'il ne puisse pas être employé aujourd'hui dans les avions de transport de passagers, l'éthanol est utilisé pour les activités aériennes d'épandage agricole effectuées à partir de petits appareils monomoteurs. Plus généralement, les réflexions actuellement menées permettent d'envisager l'élaboration de biocarburants à partir des produits d'origine végétale tels que les alcools ou les huiles végétales. La biomasse constitue également une piste prometteuse. Elle permettrait de réduire la facture pétrolière de la France en mettant à profit les déchets végétaux tout en favorisant la sylviculture. Elle serait de nature à réduire les émissions de gaz à effet de serre tel que le dioxyde de carbone. Et, à la différence d'autres produits d'origine végétale, la biomasse offre parallèlement l'avantage de ne pas entrer en concurrence avec la production destinée à l'alimentation.

Ces pistes supposent toutefois que les procédés d'élaboration des biocarburants à usage aéronautique fassent l'objet de recherches approfondies afin de les rendre compatibles avec un usage aéronautique et viables sur le plan

économique. C'est la raison pour laquelle des réflexions sont activement menées en France, en Europe et dans le monde sur les combustibles d'origine végétale. Ce sujet constitue ainsi l'une des thématiques retenues par le Conseil consultatif pour la recherche aéronautique en Europe (ACARE) qui rassemble toutes les parties prenantes, à savoir, les industriels, les transporteurs et les pouvoirs publics. L'Agenda de recherche stratégique ou rapport d'analyse prospective réalisé par cette instance et présenté début 2005, exprime le caractère prioritaire des recherches technologiques consacrées à ces combustibles dans la vision volontariste de l'ACARE qui s'étend jusqu'à l'horizon des années 2020.

Toutefois, il convient de noter que, dans le secteur de l'aviation civile, un carburant doit répondre à une série d'exigences relativement strictes auxquelles les biocarburants ne satisfont, à l'heure actuelle, que de manière très imparfaite. Ces exigences sont notamment les suivantes :

↳ le niveau de sécurité offert : 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. Certains alcools et notamment l'éthanol ne sont pas en mesure d'offrir aujourd'hui cette garantie. Il faut également que le carburant dispose d'une plage d'inflammabilité satisfaisante tout en limitant le risque de déclenchement d'incendie ;

↳ le respect des exigences environnementales : celles-ci imposent de rechercher les biocarburants et les procédés d'élaboration susceptibles à la fois de réduire la consommation et les émissions polluantes. À cet égard, les huiles végétales ne permettent pas une utilisation directe en raison des émissions de fumées associées et supposent de rechercher des produits dérivés ;

↳ la performance énergétique : un carburant aéronautique doit notamment présenter une capacité énergétique élevée. Or celle de l'éthanol est sensiblement inférieure à celle du kérosène ;

↳ des critères de coût : un carburant alternatif doit présenter un prix de revient acceptable. Or, on estime aujourd'hui que le prix du kérosène de synthèse serait sensiblement supérieur à celui du kérosène d'origine fossile.

Par ailleurs, le transport aérien constituant essentiellement un domaine à vocation internationale, les exigences évoquées ci-dessus sont fixées au sein d'instances mondiales réunissant l'ensemble des États, telles que l'OACI. Toute évolution des carburants aéronautiques passe nécessairement par une large concertation entre les États et les parties concernées : motoristes, distributeurs et transporteurs. Dans l'ensemble, les biocarburants qui trouvent aujourd'hui une application limitée constituent une piste alternative envisageable pour l'aéronautique à moyen et à long terme. L'élaboration du kérosène de synthèse à partir des produits d'origine végétale semble être la voie la plus adaptée.

L'attention portée à ces biocarburants, en matière de recherche, devrait permettre à terme de préciser ces pistes.

### III.— LE DÉFI CONSTANT DE LA SÉCURITÉ

Des accidents dramatiques rappellent régulièrement la nécessité de poursuivre les efforts en faveur de la sécurité des transports aériens, d'autant plus que les risques augmentent à mesure du développement du trafic.

La mission d'information de l'Assemblée nationale sur la sécurité du transport aérien de voyageurs, que votre rapporteure avait eu l'honneur de présider, a présenté en juillet 2004 quarante propositions pour améliorer la sécurité à tous les niveaux de décision, international, européen et français. Plusieurs des propositions qui pouvaient être mises en oeuvre au plan national l'ont été, et le Gouvernement a pris des initiatives pour promouvoir celles, plus nombreuses, qui concernaient des actions de l'Union européenne ou de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Il soutient celles qui ont d'ores et déjà été relayées par la Commission européenne.

L'extension des compétences communautaires en matière de sécurité aérienne nécessite en effet une vigilance croissante des autorités nationales sur les initiatives discutées à Bruxelles, afin notamment de faire prévaloir une conception dans laquelle le droit social est un élément à part entière d'une politique de sécurité.

#### A.— LA SÉCURITÉ : UN ENJEU COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL

Parmi les principaux dossiers relatifs au transport aérien, en cours d'examen ou d'élaboration par les institutions communautaires, figure **l'extension des compétences de l'AESA**, créée par le règlement n°1592/2002 CE du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, chargée :

– de proposer à la Commission européenne, après consultation des parties intéressées, des projets de règlements ;

– d'adopter des spécifications techniques acceptables de certifications ;

– de délivrer les certificats de type des aéronefs, moteurs et équipements ;

– de délivrer les certificats communautaires aux ateliers d'entretien, ou organismes de formation à l'entretien, demandeurs et situés hors de la Communauté, et de les superviser ;

– de superviser des autorités nationales des États membres, chargées elles-mêmes de délivrer les certificats individuels de navigabilité et les certificats

d'ateliers de maintenance, de personnels responsables de la remise en services après maintenance, ou les organismes de formation de ces personnels.

Les premières années d'existence de l'AESA ont constitué une période de transition, qui devrait être achevée l'an prochain, durant laquelle la montée en puissance de ses effectifs a été accompagnée par un recours aux autorités nationales pour l'exécution d'un certain nombre de tâches de certification. L'AESA comprend au total 36 membres, compte tenu des accords liant l'UE avec 10 pays supplémentaires, notamment dans les Balkans.

La Commission a présenté fin 2005 un projet de règlement portant extension des compétences communautaires, qui pourrait être adopté en 2007. Le schéma d'extension des compétences de l'AESA en trois étapes est maintenant clair. Actuellement compétente pour les certificats types pour la navigabilité, l'AESA le serait d'ici 2008 pour les certificats types pour les opérations aériennes, la certification et l'agrément de centres de formation pour des pays et des organismes d'évaluation tiers pour les licences des équipages de conduite, l'évaluation de la situation dans le pays d'origine au regard de la sécurité des aéronefs étrangers –SAFA–, et à partir de 2008 pour la certification de systèmes et de prestataires paneuropéens de services de navigation aérienne –comme Galiléo–, et le contrôle de fonctions paneuropéennes relatives à la gestion du trafic aérien et aux aéroports.

Cette évolution s'appuie sur l'expertise existante d'EUROCONTROL, qui mène des programmes d'action pour la sécurité, comme le plan pour la prévention des incursions de pistes, facteur de collisions entre avions sur des pistes, et poursuit ses efforts en s'appuyant notamment sur l'exploitation des rapports d'événements de sécurité, et plus généralement des échanges d'informations de sécurité.

Est actuellement à l'étude la création d'une entreprise commune proposée par la Commission européenne, le consortium **SESAR**, pour fédérer l'ensemble des efforts de recherche européens dans le domaine des systèmes de navigation aérienne.

L'accomplissement de l'ensemble de ce programme devrait exiger environ cinq ans. Toutefois, les mesures actuellement discutées devraient assurer les progrès les plus nets en termes de sécurité, puisque l'essentiel des accidents sont liés à des problèmes d'exploitation.

Votre rapporteure considère que l'AESA devrait se saisir des questions de dumping **social** et de leur impact sur la sécurité aérienne, alors notamment que les règles de comptabilisation du temps de travail sont très différentes.

Le **règlement** sur l'harmonisation des règles techniques et des procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile **dit EU OPS**, qui devrait entrer en vigueur fin 2006 aborde déjà ces questions. Applicable au printemps

2008, il n'a pas été transmis aux Parlements nationaux, car ses mesures sont d'ordre réglementaire.

Il harmonise les conditions de délivrance et de surveillance des certificats de transporteurs aériens par avion en Europe, et prévoit une reconnaissance mutuelle entre les États. Il introduit en outre des règles de temps de service et de temps de repos des équipages, ainsi qu'une attestation de formation initiale à la sécurité pour les personnels navigants commerciaux, auxquels la France a fortement contribué. Il autorise les États membres à conserver ou adopter des normes plus strictes que le socle de base proposé, grâce à l'adoption en 2<sup>ème</sup> lecture au Parlement européen d'une clause de non-régression, à l'initiative du député Brian Simpson (PSE, RU).

Il existe un système de dérogations individuelles, accordées sous le contrôle d'un comité, dont la France bénéficie par exemple pour le temps de repos des pilotes la nuit, pour la desserte des lignes OSP, en contrepartie de mesures de compensation (récupération).

On constate un vrai problème d'application du droit social dans le secteur du transport aérien, alors que la Commission n'a pas donné suite au souhait de la France de dresser un bilan social de la libéralisation des transports aériens avant la révision du « troisième paquet » de libéralisation (règlements de 1992), et que la jurisprudence s'est récemment développée sur ces questions. La proposition de la Commission de révision du troisième paquet vise notamment, en ce qui concerne les licences d'exploitation, à mieux définir le principal établissement, et à permettre à la Commission de retirer une licence dans l'hypothèse où un État membre n'effectuerait pas correctement son travail.

En matière de **contrôles** de sécurité aérienne (dont la France assure le quart, dans l'UE), il n'existe pas d'exigences strictes en termes de nombre de contrôles, comme c'est le cas dans le droit maritime communautaire. La culture de sécurité varie fortement selon les pays, y compris parmi les États membres les plus anciens.

Les règlements d'application du règlement de base organisant l'AESA prévoient des contraintes de contrôle pour les compagnies des pays tiers, contrôles qui sont actuellement sans conséquence : il y a là un constat que l'on ne doit pas cacher. Un système d'autorisation serait beaucoup plus contraignant. L'UE doit faire montre de courage vis-à-vis des compagnies européennes. Il y va de sa crédibilité vis-à-vis du reste du monde. En parallèle, la politique de coopération technique, modeste, doit continuer à prendre de l'ampleur, alors que le budget qui y est consacré a plus que doublé pour la période 2006-2013.

La directive 2004/36 CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires place dans le champ juridique communautaire le programme d'évaluation de la sécurité des aéronefs étrangers « **SAFA** » lancé en 1996 par

coopération entre les autorités européennes de l'aviation civile. Ce programme repose sur des inspections au sol des aéronefs étrangers dans les aéroports des États, portant sur un certain nombre de points relatifs à la navigabilité, l'exploitation et les licences des pilotes. Sans avoir vocation à se substituer à la surveillance par l'État d'immatriculation de l'aéronef et par l'État de l'exploitant, il comporte aussi le principe d'échange d'informations sur les rapports d'inspections et sur les mesures prises le cas échéant, telles que le fait de retenir au sol un aéronef jusqu'à correction des anomalies constatées. Il implique aussi des échanges avec l'État responsable de la supervision en cas de défaillance.

La directive confie à la Commission le soin de mettre à jour les points de vérification et d'assurer la diffusion d'informations. La Commission a adopté le 19 mai 2006 un règlement, n°768/2006, relatif à la collecte et à l'échange d'informations relatives à la sécurité des aéronefs empruntant les aéroports communautaires et à la gestion du système d'information. Il a également été convenu de continuer à associer au programme les États de la CEAC (Conférence européenne de l'aviation civile) qui ne sont pas dans l'Union européenne. La Commission européenne et la CEAC travaillent à l'élaboration d'un accord type entre l'Union européenne et ces États à cet effet.

La France a entrepris d'augmenter les moyens affectés aux contrôles techniques effectués sur les compagnies aériennes étrangères lorsqu'elles font escale en France, et créé au début de l'année 2006 un observatoire des compagnies aériennes pour mieux connaître *a priori* les compagnies qui demandent à desservir la France, fonctionnant avec trois techniciens et un ingénieur. **Le nombre de contrôleurs** techniques d'exploitation (CTE) spécialement qualifiés pour exécuter les inspections SAFA selon les normes du programme était au début septembre 2005 de 28 CTE, dont 6 en formation. Aujourd'hui 37 CTE sont en poste ; 8 d'entre eux sont en formation. La sélection de nouveaux inspecteurs au sein de la DGAC, leur mutation, leur formation et leur qualification sur site est un processus qui peut prendre jusqu'à 18 mois. Les CTE en formation seront qualifiés au plus tôt en avril 2007. Ce budget est très timide, et sans commune mesure avec une véritable politique de sécurité à la hauteur des enjeux, même si la situation est encore plus préoccupante dans les autres États membres.

La directive n°2003/42 CE du Parlement européen et du Conseil relative aux **comptes rendus d'événements de sécurité** dans l'aviation civile crée un système de recueil par les États, des comptes-rendus d'événements ayant mis, ou susceptibles d'avoir mis en jeu la sécurité d'aéronefs. Elle impose à tous les personnels concernés de l'aviation civile de rendre compte de ces événements, aux États de les stocker et de les échanger entre eux et avec la Commission européenne. Elle prévoit la protection des personnes rapportant des événements. La Commission est chargée de fixer des règles de diffusion des événements aux acteurs intéressés pour l'amélioration de la sécurité. Elle a récemment proposé un projet de règles de mise en œuvre, qui devrait être adopté dans les prochains mois.

La loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports a transposé ces dispositions, et prévu la publication des suites données par la France aux recommandations faites par les organismes d'enquêtes sur les accidents, conformément aux recommandations de la mission d'information parlementaire.

Les gouvernements français et belges avaient publié à la fin du mois d'août 2005 des « **listes noires** » qui ne concernaient pas les mêmes transporteurs aériens, alors qu'une compagnie turque, interdite dans quatre pays européens, avait dérouté ses vols sur la Belgique où elle n'était pas interdite. Ce manque de cohérence amena à une nouvelle demande de coordination plus étroite au niveau européen, déjà formulée par la mission parlementaire sur la sécurité du transport aérien de voyageurs.

Plusieurs solutions étaient possibles pour cette liste noire ; votre rapporteure avait recommandé une liste communautarisée, établie par la Commission, sur la base de critères communs, en associant l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). Cette solution a été retenue par le règlement n°2111/2005 CE du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2005 concernant l'établissement d'une liste communautaire des transporteurs aériens qui font l'objet d'une interdiction d'exploitation dans la Communauté et l'information des passagers du transport aérien sur l'identité du transporteur aérien effectif

La première « liste noire » de transporteurs interdits de desserte des aéroports européens a été adoptée en mars 2006 par la Commission européenne, après vote favorable d'un comité de représentants des États. Cette liste est vouée à une mise à jour de manière régulière, et le cas échéant en urgence.

Parmi les évolutions prévisibles, la France défend, comme le rapporteur au Parlement européen, le passage du dispositif actuel de liste noire à un système d'autorisation préalable, fondée sur les standards de l'OACI. Le financement d'une telle mesure par le budget communautaire semble préférable : en effet, si les compagnies étrangères devaient payer l'instruction de leur autorisation, les compagnies européennes subiraient sans doute en retour des pénalités financières dans les pays tiers. D'autre part, un financement communautaire permet à l'UE de garder le contrôle du dispositif.

Un exemple a frappé récemment les esprits : celui de la compagnie chypriote qui n'a échappé à l'inscription sur la liste noire communautaire, à l'occasion de sa troisième révision, qu'en raison de « garanties » apportées tardivement par les autorités chypriotes (retrait partiel de la licence de la compagnie, interdite de vol par temps de brouillard).

Ces difficultés procèdent notamment d'un éventail de sanctions disponibles trop peu gradué : entre des menaces de plaintes auprès de la CJCE, peu dissuasives compte tenu des délais de procédure, et des mesures brutales



comme l'inscription sur la liste noire, l'Union européenne manque de sanctions intermédiaires. Dans ce contexte, l'évolution des missions de l'AESA est capitale, et permettra de résoudre des problèmes posés par la formation des pilotes, ou la certification des ateliers de maintenance, qui doivent se régler différemment.

Dans son rapport, la mission de l'Assemblée nationale avait également souligné **les difficultés de l'OACI à mener ses missions d'inspection** et contrôles dans certains pays.

L'OACI dispose en effet d'informations sur les défaillances éventuelles d'un pays dans la surveillance du « maintien de la compétence professionnelle des titulaires des licences et des qualifications, de la validité des certificats de navigabilité, de l'aptitude des exploitants aériens à maintenir la sécurité et la régularité des vols et à faire entretenir les aéronefs par des organismes de maintenance agréés ». Ces informations sont issues du programme d'audit de supervision de la sécurité de l'OACI qui doit s'appliquer à tous ses États membres de manière systématique et régulière. Début 2004, 181 des 188 membres avaient été audités, et 134 missions de suivi réalisées. Pourtant, la mission de l'Assemblée nationale soulignait déjà que plus d'un quart des États membres analysés n'avaient que peu progressé dans l'élimination des carences constatées lors des premiers audits. La plupart d'entre eux n'avaient pas clairement défini les fonctions et responsabilités de leurs sections de délivrance des licences du personnel et ne disposaient pas de responsables qualifiés dans ce domaine. Nombre d'entre eux étaient même dépourvus de procédures de certification des exploitants d'aéronefs.

Les avions et compagnies aériennes enregistrées dans ces pays devraient donc automatiquement être inscrits sur la liste noire.

A défaut de prendre la responsabilité d'interdire des compagnies aériennes, l'OACI pourrait améliorer la transparence des informations disponibles, voire accorder des autorisations. Elle a ces dernières années fait évoluer sa politique de renforcement de la sécurité et sa réglementation. D'autre part, elle multiplie les initiatives tendant à responsabiliser et structurer les opérateurs dans l'organisation interne et le suivi de la sécurité, au-delà de l'application de prescriptions techniques précises. La modification des annexes concernées de la convention de Chicago devrait être adoptée et officialisée dans les prochains mois, pour une mise en œuvre d'ici 2009, cette date faisant encore l'objet de discussions.

L'OACI a lancé, le 1<sup>er</sup> janvier 1999, le programme universel d'audits de supervision de la sécurité (USOAP), qui consiste, par des audits menés par le secrétariat de l'organisation, à s'assurer de la capacité des États à appliquer eux-mêmes, et à superviser l'application, des normes et des recommandations des annexes à la convention de Chicago, ainsi que des divers manuels et lignes directrices édités par l'OACI.

La première phase du programme a porté sur les licences des personnels, l'exploitation des aéronefs, ainsi que la navigabilité des aéronefs (certification et entretien). 181 États contractants de l'OACI ont été audités, et ont dû présenter des remèdes aux carences constatées. En 2004, la démarche a été étendue à l'ensemble des domaines liés à la sécurité, en mettant l'accent sur la capacité générale de surveillance des États. La France sera elle-même auditée en 2008.

La conférence de l'OACI sur la sécurité de l'aviation, qui s'est tenue en mars dernier, a décidé une plus large diffusion des résultats des audits de supervision de la sécurité réalisés par l'organisation mondiale. Les résultats de l'audit d'un État sont d'ores et déjà communiqués à tous les autres États. Ils pourront désormais être diffusés sur le site internet public de l'OACI si l'État concerné donne son accord. Aujourd'hui, 70 États, dont la France, ont déjà donné leur accord, les autres devant le faire dès que possible et, en toute hypothèse, avant mars 2008. La liste des États, qui à cette date, n'auraient pas donné leur accord sera publiée par l'organisation.

La conférence est également convenue d'étudier la création d'un groupe d'inspecteurs internationaux pour assister de façon plus efficace les États qui n'ont pas les moyens suffisants.

## **B.— DES RÉFORMES À MENER AU NIVEAU NATIONAL**

La proposition 40 de la mission d'information visait à renforcer le suivi par le Parlement des questions touchant à la sécurité aérienne en organisant une **conférence parlementaire annuelle** réunissant les organes compétents des assemblées et les principaux responsables publics et industriels pour permettre notamment de faire le point sur le suivi par le gouvernement des propositions de la mission. Votre rapporteure se félicite que cette proposition qui permettrait de donner plus d'écho aux débats en cours à Bruxelles et de mieux informer le grand public des mesures prises pour garantir sa sécurité vienne de recevoir l'approbation du ministre et du président de votre commission.

La lente augmentation des moyens du BEA (+3 % pour l'évolution des effectifs cette année, et +4 % pour les autres crédits cette année, alors que l'évolution des accidents aériens, corrélée à celle de l'augmentation du trafic est de l'ordre de 5 à 7 % par an), et le choix, parmi les indicateurs de performance du programme budgétaire du ratio du nombre d'enquêtes terminées dans l'année dans le délai de douze mois à compter de la survenance de l'accident ou de l'incident rapporté au nombres d'enquêtes clôturées dans l'année témoigne d'une prise de conscience de la nécessité de répondre aux drames des accidents, toujours nombreux. Cette réponse demeure insuffisante, et c'est pourquoi M. Jean-Pierre Blazy et votre rapporteure ont présenté le 28 juin 2006 la proposition de loi n° 3228 relative au **renforcement des moyens de la justice en cas de catastrophe humaine liée aux transports**,

Le 25 juillet 2000, l'accident du Concorde faisait 113 victimes. Six ans plus tard, l'instruction est toujours en cours. Le 20 janvier 1992, un avion s'écrasait sur le Mont Saint-Odile et provoquait la disparition de 87 personnes. Le procès n'a débuté que quatorze ans après les faits. Ces deux catastrophes humaines rappellent à la fois le caractère dramatique des accidents qui interviennent dans les transports et les difficultés de la Justice à établir la vérité dans des délais raisonnables, alors que la tenue d'un procès est un élément décisif pour les victimes et leurs proches. Elle leur permet bien souvent d'aider à surmonter le traumatisme de l'accident ou de la perte d'une personne aimée.

Or, la complexité technique, le nombre d'acteurs impliqués, l'importance des intérêts en jeu ou parfois l'extraterritorialité de l'accident rendent le travail de la Justice long et délicat. Il est donc juste que, lorsque survient une catastrophe d'ampleur exceptionnelle en raison de l'importance des pertes humaines qu'elle provoque, la Justice consacre des moyens permettant l'instruction et le jugement de ces affaires dans les meilleurs délais. En tout état de cause, ces délais doivent être aujourd'hui raccourcis, pour correspondre à l'exigence de l'article 6-1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, et de l'article préliminaire de notre code de procédure pénale.

Les catastrophes humaines n'étant malheureusement pas rares dans le domaine des transports, cette proposition de loi a pour objectif de renforcer les moyens de la Justice pour accélérer l'instruction et le jugement des accidents, dans ce secteur, dont le caractère exceptionnel dû au nombre important de victimes nécessite la mise à disposition de moyens exceptionnels. Elle tend à établir, sur le modèle des pôles économiques et financiers, une procédure particulière applicable en cas de catastrophe humaine liée aux transports, en créant au sein du tribunal de grande instance (TGI) de Paris une section spécialisée et compétente pour les affaires répondant aux trois critères suivants :

- l'accident est intervenu dans le domaine des transports ;
- il a provoqué la mort d'un grand nombre de personnes ;
- l'instruction et le jugement en sont d'une grande complexité.

## **IV.— “LOW COST” ET AÉROPORTS**

### **A.— LE TRANSPORT À BAS PRIX**

L'essor des compagnies à bas coûts et/ou à bas prix contribue certes à la croissance des transports aériens, mais consacre également des pratiques inacceptables, alors que le nivellement par le bas des règles sociales est aussi une menace pour la sécurité. Cette dimension est trop peu prise en compte dans la constitution d'un ciel unique européen. L'évolution vers un régulateur unique en Europe ne peut être un progrès que si l'harmonisation des pratiques et des cultures de sécurité se fait par le haut.

## 1. L'expansion de ces compagnies en France

### a) Caractéristiques du marché français

L'essor des premières compagnies à bas coûts qui se sont inspirées du modèle économique de la compagnie américaine *Southwest Airlines* commence réellement en Europe au début des années 2000, alors que le secteur du transport aérien connaît des années de crise. Depuis lors, on a assisté à une certaine concentration du secteur, du fait de l'inadéquation des coûts aux recettes, d'une mauvaise politique de flotte, d'un réseau peu adapté. Mais les compagnies qui pratiquent de bas tarifs sans avoir adopté la structure de coûts correspondante sont toujours nombreuses.

Les plus importantes compagnies européennes à bas coûts, en termes de sièges offerts, de trafic réalisé, de réseau ou de flotte sont actuellement, par ordre décroissant du nombre de passagers transportés : *Ryanair*, *easyJet*, *Air Berlin*, *Germanwings*, *FlyBE* et *DBA*.

En 2005, *Ryanair* et *easyJet* représentent à elles deux le transport de plus de 63 millions de passagers (50 millions de passagers en 2004). Ce sont les deux compagnies les plus dynamiques. La compagnie *Air Berlin* vient en troisième position sur le marché européen (13,5 millions de passagers).

### Une présence marquée des compagnies à bas coûts sur les plates-formes régionales

L'essor des compagnies à bas coûts 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 2005, plus de trente trois aéroports étaient desservis par des transporteurs à bas coûts, avec Nice à leur tête, qui accueille à mi-2006 quinze compagnies à bas coûts desservant un total d'environ 50 destinations. Les données pour les dix premiers d'entre eux figurent dans le tableau ci-dessous. Quatre d'entre eux leur sont presque exclusivement dédiés : (Carcassonne : 100 %, Bergerac : 98 %, Nîmes : 98 %, Beauvais : 97 %).

Aéroport	Nombre de passagers bas coûts en 2005	Evolution du trafic 2005/2004	Trafic bas coûts / trafic total aéroport en 2005
Nice	3 193 410	+ 5%	33%
Paris-Orly	2 294 620	-8%	9%
Paris-CDG	1 910 312	+ 5%	4%
Beauvais	1 787 694	+ 34%	97%
Toulouse	643 745	-5%	11%
Carcassonne	340 204	+ 25%	100%
Montpellier	266 040	+ 33%	20%
Bergerac	229 911	+ 21%	98%
Lyon	209 217	+ 38%	3%
Nîmes	202 818	+ 39%	98%

Source: DGAC/DRE/DOE

Les compagnies à bas coûts sont présentes sur le marché français depuis 1996 ; depuis 2002, leur présence s'est réellement affirmée.

	2001	2002	2003	2004	2005	Fin 2006
Compagnies à bas coûts	7	10	18	30	27	34
Liaisons desservies	29	70	90	150	194	270

Les deux compagnies pionnières easyJet et Ryanair ont dominé très rapidement le marché français. En 2002, Ryanair représentait 46 % du trafic des compagnies à bas coûts, suivi par easyJet avec 37 %. De ce fait, ces deux compagnies à elles seules contrôlaient 83 % du trafic des compagnies à bas coûts. Depuis 2003, c'est easyJet, la compagnie la plus importante, avec 41 % des parts de marché, puis 44 % en 2004 et 2005. Ryanair ne détenait plus que 33 % du marché en 2003 et n'en conserve désormais que 28 % pour les années 2004 et 2005.

En 2006, le lancement annoncé par Ryanair de 13 nouvelles dessertes au départ de Marseille avant la fin de l'année, pourrait conduire, si celles-ci se concrétisent, à placer la compagnie en tête du palmarès des compagnies à bas coûts en France avec un réseau de 63 lignes contre 58 lignes pour easyJet.

Toutefois, il faut noter que la part du marché français transporté par easyJet et Ryanair s'est légèrement réduite entre 2002 et 2005, passant respectivement de 83 % à 72 %, en raison de l'arrivée sur le marché de nouveaux transporteurs tels Flybe, SkyEurope, Vueling ou Wizz Air. On constate aussi l'apparition de compagnies non européennes telles Atlas Blue et Fly4You, compagnies marocaines (respectivement en 2004 et 2006).

Un nouveau type de compagnie pourrait bientôt apparaître dans le ciel français. La société Elysair, compagnie française en cours de création, veut proposer un nouveau produit pour les passagers voyageant en classe affaires mais avec des prix inférieurs aux compagnies traditionnelles.

#### Une position concurrentielle de plus en plus forte

Le trafic de passagers des compagnies à bas coûts touchant la France est passé d'environ 5,2 millions passagers en 2002, à 7,9 millions en 2003, 11 millions en 2004 et 12,6 millions en 2005, soit une augmentation de 14 % en 2005 (après une augmentation de 86 % en 2002, 52 % en 2003 et 40 % en 2004). Pour les liaisons intérieures à la métropole, le trafic, inexistant en 2001, atteint 0,3 million de passagers en 2002, 1,1 million de passagers en 2003, 1,2 million de passagers en 2004 et 1,1 million de passagers en 2005, en légère baisse (7 %) par rapport à l'année précédente.

Malgré la progression moins vive de leur trafic en 2005, les compagnies à bas coûts détiennent une position concurrentielle de plus en plus forte :

– sur les relations entre la Métropole et l'Europe, leur part est d'environ 24 % en 2005 contre 22 % en 2004 (16 % en 2003, 12 % en 2002 et 7 % en 2001) ;

– dans le trafic intérieur à la Métropole, leur part stagne depuis 2003, passant à 5,1 % contre 5,5 % en 2004 (5 % en 2003 et 1,2 % en 2002). Sur ce marché, la croissance est plus limitée qu'à l'international. Les compagnies évitent en effet de concurrencer directement les services ferroviaires à grande vitesse. En témoigne l'abandon de la desserte de Marseille par easyJet fin mars 2005. Ryanair, quant à elle, n'est pas présente sur les liaisons extérieures.

Au cours du premier semestre 2006, les compagnies à bas coûts européennes ont transporté sur des liaisons touchant la France, 7,5 millions de passagers (5,7 millions de passagers au premier semestre 2005), soit 31 % (au lieu de 17 % l'année précédente) de passagers de plus que lors du premier semestre de l'année précédente. Les compagnies easyJet et Ryanair dominent toujours (respectivement 55,3 % et 34,3 % du trafic), suivies par les compagnies SkyEurope, FlyBe, Vueling, Sterling et Germanwings dont le trafic individuel représente de 3 % à 4 % du trafic total.

### ***b) De nouvelles perspectives de développement***

Le modèle économique de ces compagnies à bas coûts répond aux attentes d'une partie importante de la clientèle voyageant sur des liaisons court-courriers de point à point ; sur ce segment, leur part de marché devrait, selon les experts, devenir prédominante.

Il faut toutefois prendre en compte plusieurs facteurs susceptibles de réduire à terme ce développement potentiel, tels que l'augmentation de certains coûts (carburant, sûreté), la rareté des créneaux horaires disponibles sur certains grands aéroports, la concurrence des services ferroviaires à grande vitesse, notamment en France, l'arrivée à maturité des marchés traditionnels (Îles britanniques, Allemagne, Scandinavie).

*A contrario*, les prochaines entrées en vigueur des accords aériens entre l'Union européenne et le Maroc ainsi qu'entre l'Union européenne et les Balkans ouvriront des opportunités pour le développement des transporteurs à bas coûts vers ces pays. De même, il faut noter l'intérêt de plus en plus marqué des grands aéroports régionaux pour ces compagnies, avec la mise en service (réalisée ou projetée) d'aérogares « bas-coûts » (Ex : Marseille et Lyon).

Ceci pris en compte, le trafic des compagnies à bas coûts de et vers la métropole pourrait atteindre 21 millions de passagers en 2010, soit 16 % du trafic global de la métropole. Dans cette hypothèse, le trafic de ces compagnies représenterait 6 % du trafic intérieur, et 28 % du trafic avec les pays européens.

À l'heure actuelle, on ne prévoit pas de développement significatif du trafic des compagnies à bas coûts en dehors de l'Europe et du Maghreb.

En gagnant environ 7,8 millions de passagers, ces compagnies pourraient assurer, sur la période considérée, plus du tiers de la croissance du trafic aérien touchant la métropole.

**ÉVOLUTION DU TRAFIC DES COMPAGNIES À BAS COÛTS EN FRANCE  
DE 2001 À 2005 – PRÉVISIONS POUR 2010**

Millions de passagers	2001	2002	2003	2004	2005	2010	Taux de croissance annuel moyen 2010/2005
Trafic total métropole	95,6	96,3	95,6	102	108,1	130	3,8 %
Trafic des compagnies à bas coûts	2,8	5,2	7,9	11	12,6	21	10,8 %
Part de trafic des compagnies à bas coûts	2,9 %	5,4 %	8,3 %	10,8 %	11,9 %	16 %	ns

S'agissant du marché européen, les compagnies à bas coûts représentent déjà en 2005 plus de 24 % de l'activité et, compte tenu de leur expansion, elles pourraient totaliser 34 % de l'activité d'ici 2009. <sup>(1)</sup>

De nouveaux marchés : la low-cost affaires

La concurrence des compagnies à bas prix émerge aussi sur de nouveaux créneaux, notamment les longs courriers destinés à une clientèle affaires : EOS et Maxjet se sont lancées l'an dernier aux États-Unis, SilverJet a vu le jour en octobre dernier en Grande-Bretagne. En France, la nouvelle compagnie Elysair, créée par M. Marc Rochet, ancien dirigeant d'Air Liberté et AOM espère commercialiser des vols entièrement consacrés à la classe affaires, entre Orly et New York à partir de décembre 2006. La compagnie attend pour l'heure des autorités françaises et américaines l'obtention de son certificat de transporteur aérien.

Son objectif est de relier Newark à Orly six fois par semaine avec un B757 de deux cents places configuré pour accueillir quatre-vingt-dix passagers. La desserte d'Orly permettrait d'attirer les passagers d'affaires du sud de l'Île-de-France, mais aussi d'Orléans, Chartres ou Tours. Alors que le trafic affaires et classe économique plein tarif s'élevait en 2005 à 1,5 million de passagers, Elysair parie sur une clientèle potentielle de 300 000 passagers.

Sans pouvoir mettre en œuvre un modèle low cost pur et parfait, du fait notamment de l'impossibilité en long courrier de multiplier les vols en réduisant l'immobilisation de l'avion au sol, la compagnie devrait offrir des tarifs nettement inférieurs à ceux de ses concurrents. Les actionnaires ont levé un capital de vingt-cinq millions d'euros, et ne prévoient pas d'atteindre l'équilibre économique avant

(1) Source : Les Echos du 09/01/06.

dix-huit ou vingt-quatre mois d'exploitation, Air France comme les transporteurs américains ne laisseront sûrement pas le champ libre à la nouvelle compagnie.

### De nouveaux territoires : Marseille, la Corse, Lyon

Première aérogare française entièrement dédiée, de fait, aux compagnies low-cost, et destinée à contrer la concurrence du TGV Méditerranée, le terminal MP<sup>2</sup> (Marseille Provence 2) a été inauguré le 25 octobre sur le site de Marignane.

Un million de passagers par an et 400 000 touristes supplémentaires sont attendus dès 2007, alors que le trafic plafonne actuellement à 6 millions de voyageurs par an. À partir du 8 novembre, deux Boeing 737 desserviront treize destinations en Europe et au Maroc (et dix-neuf à terme).

Confort minimal (ni climatisation ni insonorisation, pas de sièges ni de chariots à bagages, équipement informatique minimal, accès aux avions sur le tarmac par de simples échelles), optimisation du stationnement des avions, permettant aux compagnies d'effectuer un aller-retour quotidien supplémentaire par avion : le montant de la redevance passagers diminue en conséquence : de l'ordre de 1,30 euro par billet, contre 2,79 euros pour un vol national et 6,17 euros pour un vol européen dans l'aérogare classique. Jugeant ces tarifs anormalement bas et discriminatoires, Air France, qui assure actuellement plus de la moitié du trafic de l'aéroport, a introduit un recours devant le Conseil d'État. Le décret n°2005-827 du 20 juillet 2005, mettant en œuvre l'article 9 de la loi du 20 avril 2005, autorise les gestionnaires d'aéroport à proposer des tarifs inférieurs dans certaines aérogares, quand la qualité des services rendus y est moindre que dans les aérogares historiques.

La compagnie conteste aussi les investissements de 16,4 millions d'euros de la CCI de Marseille-Provence, gestionnaire de l'aéroport depuis 1934, dans les travaux de l'aérogare, y voyant une subvention indue : le conseil général y a contribué pour 7,6 millions d'euros.

MP<sup>2</sup> va devenir la première base française de la compagnie Ryanair. La Caisse de retraite du personnel navigant a fait part de sa préoccupation, estimant que les contrats de travail irlandais des équipages basés à Marseille n'étaient pas conformes à la réglementation française et européenne.

Ryanair estime pour sa part que cette nouvelle desserte générera 320 millions de retombées économiques pour la région, et permettra la création d'un millier d'emplois.

À Lyon, le trafic des compagnies à bas prix est encore faible (5 %), mais la création d'une nouvelle aérogare dédiée est envisagée pour la fin 2007, et pourrait multiplier par cinq ou six la fréquentation de ces vols en 2008.

L'Assemblée de Corse semble également prête à inciter financièrement les grandes compagnies européennes à bas prix à assurer une desserte régulière de



l'île. 95 % des six millions de touristes empruntent les transports maritimes. Le trafic aérien avec l'étranger ne concerne que 200 000 voyageurs, et c'est là que se situent les marges de progression. L'Assemblée de Corse est prête à diminuer voire à supprimer certaines taxes, et les CCI des deux départements à offrir aux compagnies des tarifs intéressants, en échange de la mise en place de lignes à l'année vers des destinations étrangères, avec une fréquence minimale de trois rotations hebdomadaires et une offre équilibrée entre les aéroports du nord et du sud de l'île, espérant accroître ainsi le nombre de passagers de 10 % par an, soit 600 000 visiteurs supplémentaires pour chacune des trois prochaines années.

De manière générale, les opérateurs estiment que chaque liaison low cost opérée de façon quotidienne vers la France génère l'équivalent de 15 à 20 000 touristes nouveaux pour les régions françaises et des retombées économiques de l'ordre de 6 à 10 millions d'euros par an par vol. La croissance du trafic de l'ensemble des aéroports régionaux français est aujourd'hui générée à près de 70 % par les compagnies à bas prix.

### Répercussions sur le modèle économique des compagnies classiques

Les compagnies à bas coûts (low-cost) ne sont plus les seules à proposer des offres à bas prix (low fare). Sous leur pression, les compagnies classiques et les charters ont réduit fortement leurs coûts de fonctionnement et se sont retirés des lignes non rentables.

Le marché à bas prix représentera, selon les estimations les plus consensuelles, 30 % du marché européen en 2010.

Les transporteurs historiques ont racheté des compagnies à bas coûts (Lufthansa-Germanwings), créé de telles filiales (KLM-Buzz, BA-GO), ou évolué eux-mêmes (Air Berlin). D'autres se sont contentés de réduire drastiquement leurs prix sur certaines lignes (Swiss), sans adopter nécessairement la structure caractéristique du fonctionnement des compagnies à bas coûts.

L'ECA estime ainsi que l'on peut parler d'une véritable « migration » du modèle économique des transporteurs aériens vers celui des compagnies à bas prix, ce que le président de IATA, M. Giovanni Bisignani, a reconnu lui-même en déclarant en 2005 : « Nous devons devenir une industrie low-cost »<sup>(1)</sup>.

### ***c) Le bénéfice d'aides diverses***

#### Un cadre précisé : les lignes directrices communautaires

La Commission européenne a publié le 9 décembre 2005 ses lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour

---

(1) Déclaration du 11 mars 2005. Le président de IATA indiquait cinq pistes prioritaires pour diminuer les coûts : la suppression des billets papier fin 2007, la généralisation des codes barres pour les cartes d'embarquement, la gestion des bagages grâce aux systèmes d'identification par radiofréquence, le développement de l'auto-enregistrement et la suppression des formalités papier pour le fret.

les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux, présentées en détail dans l'avis budgétaire de l'an dernier.

Désormais, la compatibilité des aides individuelles accordées aux compagnies, quelles qu'elles soient, pour l'ouverture de nouvelles lignes s'appréciera au regard des critères suivants : (aéroports régionaux, nouveauté des routes, viabilité et dégressivité des aides dans le temps, stricte compensation des coûts additionnels de démarrage, intensité et durée, lien avec le développement de la ligne, attribution non discriminatoire, impact, sanctions, non-cumul).

La Commission a invité 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<sup>er</sup> juin 2007 au plus tard.

Il n'existe pas en France de régime, local ou national, d'aides au démarrage notifié et autorisé par la Commission. Il convient donc d'élaborer un tel régime, en adéquation avec les prescriptions des lignes directrices communautaires. En ce sens, le Gouvernement prépare la notification d'un régime général, ayant vocation à s'appliquer au plan national, s'inspirant largement des principes dégagés par la Commission. Ce régime aura notamment pour effet de dispenser de la procédure de notification à la Commission toute aide individuelle octroyée à un transporteur par une collectivité locale ou une chambre de commerce et d'industrie, dès lors que cette aide répond aux critères posés par les lignes directrices communautaires.

Le contrôle de cette conformité sera confié aux préfets, assistés par les services déconcentrés de l'aviation civile. Un projet de circulaire définissant les modalités de mise en oeuvre de ce contrôle est en préparation.

Il sera en outre demandé aux préfets de procéder à un recensement des aides au démarrage octroyées aux transporteurs, de manière à disposer d'un inventaire au plan national.

#### La pratique sur les aéroports français

Certaines compagnies à bas coût sont concernées à une large échelle par l'octroi d'aides financières des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et collectivités locales.

Comme l'an dernier, la DGAC observe que les pratiques constatées sur les aéroports français depuis 1996 sont variées, ainsi que le fait apparaître la diversité des clauses contractuelles relatives aux prestations apportées par les chambres de commerce et d'industrie, gestionnaires des aéroports, et aux aides financières apportées par celles-ci ou les collectivités locales intéressées.

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 par

touchée du montant versé par certains transporteurs, alors même que ces montants sont inférieurs au coût supposé des prestations dont ont bénéficié ces compagnies.

Si dans la majorité des cas, et de façon systématique pour les contrats les plus récents, les redevances réglementées sont facturées et payées normalement par les transporteurs, elles ont fait l'objet, comme l'assistance en escale, d'un forfait par touchée inférieur au montant résultant de l'application des tarifs publics et du coût présumé de l'assistance en escale.

La terminologie « aide à la promotion », « aide au démarrage des liaisons », « aide au marketing » est utilisée de manière indifférenciée dans les contrats les plus récents. Toutefois, 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.

La pertinence d'un tel soutien public doit être appréciée au regard d'un large ensemble de critères, y compris sociaux et de sécurité.

## **2. Quelle place pour la sécurité dans un modèle de dumping social ?**

Plusieurs sujets d'inquiétude existent quant aux répercussions sur la sécurité du transport aérien d'un nivellement par le bas des normes sociales.

### ***a) Un manque d'ambition sociale***

Une étude de l'European Cockpit Association (ECA) de juin 2006, consacrée au développement des low-cost<sup>(1)</sup>, qui dresse un bilan mesuré du développement des low-cost, reconnaissant notamment leur contribution à la croissance du transport aérien, fait pourtant état de trois préoccupations principales : le développement de réglementations non coordonnées en matière de droit social et de sécurité, et leur mise en œuvre défailante ; l'impact grandissant de la concurrence dans des domaines relatifs à la sécurité ; les conséquences d'une concurrence déplacée sur la culture de sécurité, et la dégradation des relations entre les employeurs et les salariés.

L'ECA estime que les avantages compétitifs des compagnies à bas coûts représentent 43 % des coûts engagés par les transporteurs classiques, pour lesquels l'équipage représente 10 à 14 % de l'ensemble des coûts. À salaire égal, les low-cost parviennent à réaliser 30 % d'économies grâce à une plus grande productivité des équipages : du fait d'une meilleure rotation des avions, les équipages des low-cost effectuent en moyenne 6 heures de manœuvre par jour, contre 4 chez les transporteurs classiques. Ils atteignent donc bien plus souvent la limite de

---

(1) *Upheaval in the European Skies. Low Cost Carriers in Europe : economic data, market and pilot demand forecast*, ECA, juin 2006. L'ECA représente les personnels navigants auprès des institutions communautaires.

900 heures annuelles fixée par la réglementation communautaire, contrairement à leurs concurrents.

Plusieurs autres avantages comparatifs jouent en faveur des compagnies à bas coûts : à échelle de salaires identique (mais celle-ci est souvent très écrasée), les low cost sont de jeunes compagnies, et la moyenne des salaires est donc moins élevée. Les provisions pour le paiement des pensions y sont plus faibles, de même que les frais de formation des pilotes, qui n'interviennent que sur un seul type d'avions. La rémunération des personnels navigants comprend une part variable, qui peut représenter la moitié des salaires (intéressement aux prestations complémentaires vendues pendant le vol, prime horaire, avec ses conséquences sur la vigilance des pilotes, etc).

### ***b) La menace de délocalisations***

Le Conseil supérieur de l'aviation marchande (CSAM), a dû faire face cet été au projet d'implantation à Orly d'une compagnie, Phénix Aviation, exploitant un seul petit avion-taxi à hélices, qui souhaitait exercer son activité en affrétant un A330 loué avec équipages à la compagnie espagnole Iberworld, propriété du fonds d'investissements Carlyle et de Vista. Le but de cette opération était de concurrencer Corsair et Star Airlines sur le terrain des vols touristiques, en s'affranchissant des contraintes nationales : charges sociales, caisse de retraite, code de l'aviation civile...

Les maisons mères de Corsair et Star, respectivement TUI et Avion Group, ont fait savoir qu'en cas de décision favorable à ce projet, elles transfèreraient progressivement l'ensemble de leurs avions immatriculés en France dans des pays moins regardants aux coûts inférieurs, au risques de licenciements en France. Plusieurs compagnies affrètent déjà des avions de compagnies étrangères en complément à leur exploitation et dans une proportion de 1 à 10 % de leur flotte, Mais l'Airbus de Phénix en aurait représenté à lui seul la totalité.

En termes de sécurité des vols, on peut par ailleurs s'interroger sur la capacité d'une société qui n'exploitait jusqu'à présent qu'un seul bimoteur léger à satisfaire d'emblée aux règles exigeantes requises pour opérer techniquement et opérationnellement des vols transatlantiques.

Si ce projet est abandonné sous cette forme, il est un symptôme inquiétant du risque de développement de pavillons de complaisance dans les transports aériens.

Ce type de montage économique, qui s'appuie sur le moins-disant social, conduit inévitablement à une remise en cause de la sécurité des vols par manque de supervision technique (maintenance, licences, formation). De plus, nos systèmes nationaux de protection sociale et de caisse de retraite seront inévitablement remis en cause si le Gouvernement laissait l'emploi s'échapper.

***c) La liberté d'établissement et de prestation de services : des garanties incertaines***

Le droit international et communautaire

Conformément aux dispositions de la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, les parties peuvent librement choisir la loi applicable au contrat de travail d'un personnel navigant. Ce choix ne peut toutefois avoir pour résultat de priver le personnel navigant de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi française.

A défaut de choix, lorsque le personnel navigant n'accomplit pas habituellement son travail dans un seul pays, les relations de travail sont régies par la loi française dès lors que l'établissement qui a embauché le personnel navigant se trouve en France.

S'agissant des garanties collectives, les dispositions du code du travail français s'appliquent dès lors que le personnel navigant a été recruté par un établissement situé sur le territoire national.

Lorsqu'une entreprise de transport ou de travail aériens fait usage de la libre prestation de services, qui se définit comme la prestation temporaire d'un service effectuée par un prestataire dans un État membre autre que celui dans lequel il est établi, elle doit appliquer au personnel navigant les dispositions de la directive 96/71 du 16 décembre 1996 du Parlement européen et du Conseil. Cette directive permet de déterminer les règles impératives de droit du travail à respecter par les employeurs pendant la période du détachement. Ces règles portent sur l'ensemble des salariés, sans distinguer le cas très particulier de l'exercice de la profession de navigant.

La notion d'établissement, le caractère temporaire de la prestation de service et l'étendue des dispositions sociales impératives sont aussi cruciaux qu'imparfaitement définis. Il est exclu que la législation sociale de l'État membre où s'exécute la prestation s'applique intégralement : cela priverait de tout effet utile la libre prestation de services, principe fondamental du traité CE.

Quant aux règles relatives au pays de rattachement des personnels navigants en matière de protection sociale en France, le principe est constant selon lequel les personnes travaillant sur le territoire, peu importe leur nationalité, sont assujetties au régime général de sécurité sociale. D'autre part, en application du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, sont assujettis à la protection sociale française les salariés qui relèvent d'une entreprise dont le siège est situé en France, même s'ils exécutent leur activité sur le territoire de plusieurs États membres. Concernant le personnel navigant, le règlement (CEE) n° 1408/71 prévoit plusieurs cas susceptibles de trouver à s'appliquer.

Lorsque le personnel navigant est salarié d'une entreprise dont le siège est situé sur le territoire d'un État membre et qu'il est habituellement occupé sur le territoire de ce même État, mais qu'il est détaché sur le territoire d'un autre État membre afin d'y effectuer un travail pour le compte de son entreprise, il demeure soumis à la législation du premier État, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas douze mois et qu'il ne soit pas envoyé en remplacement d'un autre travailleur parvenu au terme de la période de son détachement.

Lorsque le navigant est occupé sur le territoire de deux ou plusieurs États membres et est au service d'une entreprise effectuant, pour le compte d'autrui ou pour son propre compte, des transports de passagers ou de marchandises par voie aérienne et ayant son siège sur le territoire d'un État membre, il est soumis à la législation de ce dernier État.

La France soutient auprès de la commission d'interprétation du règlement 1408/71 l'application du droit français aux personnels navigants salariés de compagnies étrangères mais affectés à des bases d'exploitation installées en France dès lors que l'activité de ces salariés ne peut plus relever du détachement et donc de la prestation de service.

Le règlement 1408/71 fait par ailleurs obstacle à ce que les personnels navigants des compagnies à bas coûts non détenteurs de contrat de travail de droit français puissent être affiliés à la Caisse des Français de l'étranger. Le règlement, qui a pour objet la coordination européenne des régimes de protection sociale de base, impose au salarié d'être obligatoirement affilié à un régime local. Hors de la Communauté, les affiliations sont régies par des accords bilatéraux. Le dispositif prévu par la caisse des Français de l'étranger constitue un régime d'assurance volontaire des salariés expatriés. En revanche, dès lors qu'une base d'exploitation a la nature d'un établissement secondaire, rien ne devrait s'opposer à ce que les personnels navigants ne détenant pas de contrat de droit français mais affectés à une telle base puissent être assujettis à la protection sociale française.

Les vifs débats portant sur la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur (qui ne s'appliquera pas aux transports) ont permis de souligner les incertitudes qui existent quant à la portée réelle de ces différents textes communautaires, incertitudes qui ne peuvent être que favorables au dumping social et propices à tous les contournements. D'autant qu'il n'existe toujours pas de définition claire du caractère temporaire de la période qui définit le détachement : aux juges du fond de l'apprécier.

### Le code du travail

Dans ce contexte, le Gouvernement a achevé la transposition de la directive 96/71 sur le détachement des travailleurs : la loi du 2 août 2005 en faveur des PME a ainsi inséré dans le titre IV désormais intitulé « main-d'oeuvre étrangère et détachement transnational de travailleurs » du livre III du code du

travail un chapitre II sur « le détachement transnational de travailleurs » (articles L. 342-1 à L. 342-6).

L'article L. 342-1 nouveau distingue trois hypothèses :

– un employeur établi hors de France peut détacher temporairement des salariés sur le territoire national, à condition qu'il existe un contrat de travail entre cet employeur et le salarié et que leur relation de travail subsiste pendant la période de détachement. Le détachement s'effectue soit pour le compte de l'employeur et sous sa direction, dans le cadre d'un contrat conclu entre celui-ci et un destinataire établi ou exerçant en France ; soit entre établissements d'une même entreprise ou entre entreprises d'un même groupe ;

– une entreprise exerçant une activité de travail temporaire établie hors du territoire français peut détacher temporairement des salariés auprès d'une entreprise utilisatrice établie ou exerçant sur le territoire national, à condition qu'il existe un contrat de travail entre l'entreprise étrangère et le salarié et que leur relation de travail subsiste pendant la période de détachement ;

– un employeur établi hors de France peut également détacher temporairement des salariés sur le territoire national pour réaliser une opération pour son propre compte, sans qu'il existe un contrat entre celui-ci et un destinataire. Cette troisième hypothèse ne fait pas partie des cas de détachement envisagés par l'article 1<sup>er</sup> §3 de la directive « détachement ». Dans tous ces cas-là, les prestataires de services sont soumis directement à l'interprétation du traité CE par la CJCE, dont on sait l'importance qu'elle accorde au droit de la concurrence au regard des normes sociales ou environnementales.

La loi française donne une définition plus précise du travailleur détaché, prévoyant que l'employeur doit répondre dans son pays aux formalités légales d'immatriculation, et exercer son activité hors de France, afin d'éviter les activités organisées aux seules fins du détachement vers la France. De même, le salarié doit travailler habituellement pour l'employeur (afin d'éviter les recrutements *ad hoc*) ; enfin, le détachement doit avoir lieu pour une durée limitée.

La directive 96/71 n'empêche pas (mais n'oblige pas non plus, sauf dans le secteur du BTP) les États membres à imposer également aux entreprises nationales ou non des conditions de travail et d'emploi fixées dans des conventions collectives. Or les salaires sont souvent fixés par voie conventionnelle. Le code du travail a fait le choix de cette obligation. Cependant, compte tenu des difficultés de preuve, il ne peut y avoir là que vœux pieux sans coopération efficace entre les États membres. On peut avoir des doutes à cet égard, et regretter à nouveau que la proposition de résolution sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, adoptée par l'Assemblée nationale le 15 mars 2005, demande l'harmonisation du droit applicable aux services, sans préciser que cette harmonisation doit se faire par le haut.

## Le projet de décret pour les compagnies aériennes

Dans ce contexte, le Gouvernement a transmis au Conseil d'État un **projet de décret précisant la notion d'établissement des compagnies aériennes** en proposant comme critère de définition, le fait d'avoir une base d'exploitation en France, c'est-à-dire un aéroport où sont installés en permanence des avions et du personnel navigant, centre effectif de l'activité professionnelle des salariés, à partir d'où ils accomplissent leur mission et où ils retournent ensuite, habituellement.

EasyJet et Ryanair font savoir qu'elles utilisent le même contrat (anglais ou irlandais) pour tout leur personnel européen pour des raisons de simplicité de gestion, et que ce décret remettrait en cause leur futur développement en France. Selon la DGAC, le décret induirait une augmentation des coûts totaux de 4 % pour les compagnies concernées, qui pourrait être absorbée par une hausse des prix des billets de 2 euros, soit un ordre de grandeur tout à fait comparable à celui de la taxe unitaid.

## **B.— LES AÉROPORTS**

### **1. La mise en œuvre de la décentralisation**

En application de l'article 28 de la **loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**, les aérodromes civils appartenant à l'État seront transférés, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2007, aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Sur les 182 aérodromes civils dont l'État est propriétaire en métropole et dans les départements d'outre-mer, 150 sont concernés par ce transfert. Au terme de ce processus, l'État ne conservera que la responsabilité des aéroports d'intérêt national ou international, exclus de la décentralisation par un décret en date du 24 août 2005 pris en application de l'article 28 de la loi précitée : les quatorze plates-formes d'Aéroports de Paris, l'Aéroport de Bâle-Mulhouse, huit grands aéroports régionaux structurants en métropole et, pour certains d'entre eux, les aérodromes secondaires directement associés, ainsi que les quatre aéroports d'État dans les départements d'outre-mer.

Les aéroports à décentraliser forment un ensemble contrasté, comprenant aussi bien de petits terrains d'aviation générale exploités en régie directe par l'État que des aéroports atteignant le million de passagers par an, dont l'exploitation est généralement concédée aux chambres de commerce et de l'industrie.

La décentralisation porte à la fois sur les compétences d'autorité concédante (aménagement, entretien et gestion des aérodromes) et sur le patrimoine : celui-ci, transféré à titre gratuit, s'étend à l'ensemble des terrains et biens des aérodromes, exception faite des seuls biens nécessaires aux missions de



l'État en matière de sécurité de la circulation aérienne, de sécurité civile et de défense nationale.

Pour chaque aérodrome, une convention de transfert est conclue entre l'État et la collectivité territoriale bénéficiaire. Cette convention précise le patrimoine transféré, organise les relations entre les services de la collectivité ou de son délégataire et ceux de l'État présents sur la plate-forme. À défaut de convention pouvant être conclue avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007, un arrêté ministériel s'y substitue.

Une fois le transfert effectué, les collectivités sont pleinement compétentes pour définir la stratégie de développement de leurs aéroports et l'État n'a plus vocation à intervenir sur les choix d'opportunité concernant leur aménagement et leur gestion. Il continue néanmoins d'être en charge de la fixation des normes en matière de sécurité et de sûreté et du contrôle de leur application, ainsi que de la prestation des services de contrôle aérien.

Au 15 septembre 2006, 10 aérodromes n'avaient pas suscité d'intérêt (pour l'essentiel de petits terrains exploités en régie directe et ne recevant pas d'aviation commerciale). Des collectivités avaient manifesté de l'intérêt pour 16 d'entre eux, et notifié une candidature pour 54 autres. La collectivité bénéficiaire a été désignée pour 45 aérodromes, et 25 conventions de transfert ont été signées.

En l'absence de candidature au 1er juillet 2006 ou en cas de candidatures concurrentes, il revient au préfet de région de désigner les collectivités bénéficiaires sur la base de critères de priorité définis à l'article 28 de la loi précitée. La répartition des aérodromes transférés par nature de collectivités devrait être approximativement la suivante :

- 18 aérodromes seraient transférés à des régions, seules ou au sein d'un groupement ; figurent dans cette catégorie les aérodromes les plus importants en termes de trafic : Beauvais-Tillé, Lille-Lesquin, Biarritz-Anglet-Bayonne, Brest-Guipavas, Pau-Pyrénées, Clermont-Ferrand-Auvergne, Tarbes-Lourdes-Pyrénées, Perpignan-Rivesaltes, Rennes-Saint-Jacques, Carcassonne-Salvaza, Dinard-Pleurtuit-Saint-Malo, Poitiers-Biard, Quimper-Pluguffan ;

- 24 aérodromes seraient transférés à des départements, seuls ou au sein d'un groupement comprenant des communes ou groupements de communes ;

- 64 aérodromes seraient transférés à des groupements de communes ;

- 44 aérodromes seraient transférés à des communes.

À l'occasion du renouvellement massif à partir de 2000 des concessions aéroportuaires de l'État sur la base du nouveau cahier des charges de 1997, l'État a décidé de procéder à l'apurement des engagements liés aux avances financières consenties par les délégataires dans le cadre de leur gestion antérieure sous le régime du cahier des charges de 1955. Cet apurement est en cours. 5,4 millions d'euros ont été versés en 2004, 2,7 millions d'euros en 2005 et 3,9 millions

d'euros devraient l'être en 2006. Ces versements libèreront l'État de ses engagements liés aux avances sur tous les aéroports dont l'acte de gestion est arrivé à échéance avant le 31 décembre 2005 et pour lesquels les négociations avec la CCI concessionnaire ont abouti à un accord sur le montant à payer. En outre, des actes de gestion comportant une garantie au titre des avances ont pris fin au premier semestre 2006 sur trois aéroports : Reims, Nîmes et Morlaix. L'État et les CCI concernées négocient pour convenir du montant du remboursement des avances par l'État, qui pourrait dépasser 5 millions d'euros.

Enfin, cinq aéroports sont encore exploités dans le cadre d'un acte de gestion avec garantie de remboursement d'avances : les zones civiles des aéroports militaires de Lorient et Hyères et les aéroports de Nancy, Dinard et Clermont-Ferrand. Le montant de la garantie au titre des avances pouvait être estimé, à fin 2005, à environ 9 millions d'euros. Les remboursements ne seront dus qu'à l'échéance des actes de gestion. Les trois aéroports civils seront transférés à des collectivités territoriales ou à des groupements de telles collectivités au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Les engagements de l'État liés au remboursement des avances se limiteront à celles ayant couvert des déficits d'exploitation antérieurement au transfert, estimées à 4 millions d'euros. Le reste des engagements du concédant au titre des avances sur ces aérodromes sera transféré à la collectivité ou au groupement de collectivités bénéficiaire du transfert.

## **2. La mise en œuvre de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports**

Cette loi transforme l'établissement public Aéroports de Paris en société anonyme, autorise l'évolution du régime de gestion des aéroports régionaux majeurs et introduit enfin une refonte des mécanismes de régulation économique par l'État du secteur aéroportuaire.

Le changement de statut d'Aéroports de Paris est effectif depuis le 22 juillet 2005, date de publication du décret fixant les statuts initiaux de l'entreprise et approuvant le cahier des charges de la société 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 Aéroports de Paris dont la cession fait l'objet, en application de l'article L. 251-3 de ce même code, d'un contrôle par l'État. Par ailleurs, un décret du 27 juillet 2005 a précisé la liste des 14 aérodromes d'Île-de-France de la compétence d'Aéroports de Paris et un décret du 8 décembre 2005 pris en application de l'article 2 de la loi précitée a défini les biens immeubles exclus du transfert de propriété à la société. La convention prévue à l'article 2 de la loi a été conclue le 10 février 2006. Cette convention définit les modalités de remboursement des sommes dues par l'État à Aéroports de Paris au titre des investissements réalisés sur les biens du domaine public repris par l'État. Ces sommes, correspondant à la valeur non amortie des biens repris, ont été estimées à

152 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances pour 2006. Un montant de 116 millions d'euros a été versé à ce jour à Aéroports de Paris et le solde devrait être payé d'ici la fin de 2006. La convention prévue à l'article 3 de la loi a été conclue le 30 mars 2006. Cette convention définit les modalités de remboursement des sommes dues par Aéroports de Paris à l'État en cas de fermeture à la circulation aérienne publique de l'un des aérodrômes exploités par la société.

**L'ouverture du capital d'Aéroports de Paris** a été autorisée par décret du 22 mai 2006, et l'opération de marché, qui s'est déroulée en juin, a conduit à une cession de près de 800 millions d'euros de titres par l'État et une augmentation de capital de 600 millions d'euros. A l'issue de cette opération, l'État détient 67,5 % du capital de la société. Les salariés de l'entreprise en détiennent 3,2 %. L'augmentation de capital permettra d'assurer un financement plus équilibré de l'important programme d'investissement prévu par l'entreprise sur les prochaines années.

Par ailleurs, l'État et Aéroports de Paris ont conclu le 6 février 2006 un contrat de régulation économique portant sur la période 2006-2010 en application des articles L. 224-2 et R. 224-4 du code de l'aviation civile. Pour cette période, le contrat fixe, en référence à un montant de 2 478 millions d'euros d'investissements prévus sur le périmètre régulé (activités aéroportuaires, hors assistance en escale et sécurité-sûreté, et activités immobilières), le plafond du taux moyen annuel d'évolution des principales redevances pour services rendus à +3,25 % au-delà de l'inflation et détermine les objectifs de qualité de service d'Aéroports de Paris.

Pour le premier semestre 2006, le nombre de passagers est en augmentation de 5 % du nombre de passagers par rapport au 1<sup>er</sup> semestre 2005 dont 6 % pour l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle et 3 % pour celui de Paris-Orly. Selon les dernières estimations connues d'Aéroports de Paris, la croissance du trafic passagers sur l'année 2006 serait comprise entre 4 % et 4,5 %.

Le chiffre d'affaires du premier semestre 2006 est en hausse de 6,6 % par rapport à celui du premier semestre 2005. Établi à 988,6 millions d'euros, sa ventilation par segment d'activités est la suivante :

(Milliers €)	1 <sup>er</sup> semestre		Variation en %
	2005	2006	
Services aéroportuaires	775,261	827,359	+6,7%
Assistance en escale & prestations annexes	83,8	82,759	-1,2%
Immobilier	77,542	83,193	+7,3%
Autres activités	93,379	108,52	+16,2%
<b>Chiffre d'affaires</b>	<b>1 029,982</b>	<b>1 018,638</b>	
Éliminations inter segments	-102,448	-113,203	+10,5%
<b>Chiffre d'affaires consolidé</b>	<b>927,534</b>	<b>988,628</b>	<b>+6,6%</b>

La croissance des produits des services aéroportuaires résulte des hausses conjuguées du trafic passager, des tarifs des redevances (+5 % au 15 mai 2006), du taux de la taxe d'aéroport (+6,9 % au 1<sup>er</sup> janvier 2006), des prix de l'énergie et des tarifs des parcs automobiles, de la location de nouvelles surfaces dans les salles d'embarquement provisoires du terminal 2 E de CDG, ainsi que de la progression de l'activité des boutiques sous douanes. La baisse des produits de l'assistance en escale est la conséquence de la perte de certains contrats. La croissance des produits immobiliers, hors aéroports, est due à la location des dernières réalisations (nouvelle cité du personnel navigant d'Air France, La Poste). La croissance des produits des autres activités reflète les performances des filiales, notamment la Société de distribution aéroportuaire.

Suite l'ouverture de son capital, ADP a donné pour objectif à son personnel une augmentation de la productivité par employé de 15 % d'ici 2010. Dans le même temps, ADP va distribuer 50 % de son résultat net sous forme de dividendes à ses actionnaires. Il y a là deux objectifs particulièrement élevés, dont on peut se demander quelles priorités ils traduisent...

Quant aux **grands aéroports régionaux**, le projet de décret approuvant le cahier des charges auquel devront se conformer les concessions dont bénéficieront les futures sociétés aéroportuaires a été transmis pour avis au Conseil d'État début septembre 2006. Ce même décret définira les aéroports entrant dans le champ de l'article 7 de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports. La Commission européenne a été saisie formellement de ce dossier en juillet 2006 et n'a pas encore fait connaître sa réponse. Il était envisagé que les premières sociétés aéroportuaires voient le jour début 2007. Mais la prolongation d'un an de la concession de l'aéroport de Nice, qui venait normalement à échéance au 31 décembre 2006, indique que ces évolutions prennent du retard.

La loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports et le décret du 20 juillet 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports ont complété les règles s'appliquant à la tarification des services publics aéroportuaires ainsi que les procédures de régulation par l'État des plus grands aéroports.

Aux termes de la loi, ce contrôle s'appuiera de manière privilégiée sur des contrats d'au plus cinq ans qui encadreront l'évolution des tarifs des **redevances** en tenant compte notamment des programmes d'investissement et d'objectifs de qualité de service. Dans ces conditions, et notamment après consultation de la commission consultative aéroportuaire instituée par la loi, un premier contrat de ce type a été conclu le 6 février 2006 entre l'État et Aéroports de Paris. Le décret du 16 novembre 2005 relatif à la commission consultative aéroportuaire a précisé certaines règles de son fonctionnement.

Par ailleurs, l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes a notamment précisé le « périmètre régulé » d'Aéroports de Paris et des concessions aéroportuaires de l'État, c'est-à-dire le

périmètre, aussi appelé « caisse unique », sur lequel la rentabilité des activités aéroportuaires est appréciée par le régulateur.

### **3. L'abandon d'une politique de desserte équilibrée du territoire ?**

Depuis l'instauration d'aides aux dessertes aériennes en 1995, le montant total des compensations financières versées par l'État s'élève à 129,81 millions d'euros. Vingt-quatre liaisons en métropole et sept outre-mer (trois en Guyane, quatre entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada) sont ou ont été exploitées avec une participation financière de l'État. Au 18 août 2006, six transporteurs (Régional CAE, Hex'Air, Aerocondor, Airlinair, Twin Jet et Air France) exploitent avec la participation financière de l'État treize liaisons métropolitaines et deux transporteurs (Air Guyane SP et Air Saint-Pierre) exploitent six liaisons outre-mer :

– en métropole :

Agen – Paris, Angers – Tours – Lyon, Angoulême – Lyon, Aurillac – Paris, Béziers – Paris, Brive – Paris, Castres – Paris, Castres – Rodez – Lyon, Cherbourg – Paris, Épinal – Paris, La Rochelle – Poitiers – Lyon, Le Puy – Paris, Lorient – Lyon, Saint-Étienne – Paris, Tarbes – Paris.

– outre-mer :

Cayenne – Maripasoula, Cayenne – Saül, Saint-Pierre – Montréal, Saint-Pierre – Sydney, Saint-Pierre – Halifax, Saint-Pierre – Saint-Jean-de-Terre-Neuve.

Les liaisons Angers – Tours – Lyon et Épinal – Paris ont été interrompues en cours d'année 2006, la première à l'initiative de la compagnie Airlinair, la seconde à l'initiative de la chambre de commerce et d'industrie d'Épinal.

Les ressources budgétaires en autorisations d'engagement inscrites dans le projet de loi de finances pour 2007 doivent permettre de renouveler les délégations de service public arrivant à échéance en 2007, pour les liaisons éligibles. Il est cependant possible qu'en fonction des demandes de compensation qui seront formulées par les transporteurs soumissionnaires aux appels d'offres, les taux d'intervention de l'État pour certaines liaisons soient fixés à un niveau inférieur au taux plafond réglementaire.

En 2007, en métropole, aucune nouvelle liaison ne devrait être prise en charge par l'État. La convention de délégation de service public relative à Angoulême – Lyon arrivera à échéance en mai 2007 et cette liaison ne sera sans doute pas éligible à un renouvellement de la participation financière de l'État compte tenu du trafic. Outre-mer, le réseau soutenu par l'État devrait s'accroître avec l'ouverture de la liaison Cayenne – Saint-Laurent-du-Maroni – Grand-Santi prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

On ne peut que déplorer ce manque d'ambition en matière d'aménagement du territoire.

## **V.— UNE ÉPÉE DE DAMOCLÈS : TERRORISME ET SÛRETÉ**

### **A.— UNE RÉGLEMENTATION EN CONSTANTE ÉVOLUTION**

Ces dernières années ont vu un renforcement considérable des mesures de sûreté dans les aéroports, jusqu'à l'interdiction le 6 novembre 2006 des liquides dans les bagages de cabine après les alertes londoniennes de l'été. L'objectif général des mesures de sûreté dans les aéroports est de prévenir toute intervention illicite, principalement les détournements ou destructions d'aéronefs, pouvant compromettre la sécurité des vols et des personnes. Ces mesures sont contrôlées par les services de l'État (agrément de certains opérateurs, contrôle de la formation des personnels, contrôle des programmes de sûreté et d'assurance qualité des opérateurs, sanctions administratives).

Tous les aérodromes sont équipés d'appareils de contrôle pour l'inspection-filtrage des passagers, assurent la palpation de sécurité en continu par deux agents de sexe différent, l'ouverture de 50 % des bagages de cabine en moyenne, la vérification pour chaque passager au moment de l'enregistrement d'abord, puis de l'embarquement ensuite, de la concordance entre son document d'identité et le nom porté sur le billet d'avion, la stricte séparation des flux de passagers à l'arrivée et de ceux au départ.

Afin de se conformer à une recommandation forte des instances internationales de l'aviation civile, les pouvoirs publics se sont engagés dans un programme pluriannuel de mise en oeuvre sur les aéroports de dispositifs de détection d'explosifs permettant de contrôler tous les bagages de soute. Ceci concerne en priorité les 43 aéroports dont le trafic annuel dépasse 200 000 passagers. Depuis, les exploitants d'aérodrome sont tenus de procéder à la mise en place des équipements de détection d'explosifs et d'en assurer leur exploitation. Par ailleurs, certaines procédures ont été renforcées : la vérification par les services de l'État que les compagnies aériennes appliquent avec rigueur la procédure fondamentale de « rapprochement » des bagages embarqués dans les soutes et des passagers effectivement montés à bord, et la surveillance renforcée des bagages de soute jusqu'à l'embarquement.

Pour contrôler et limiter les flux de personnes dans les zones sensibles des aéroports, la DGAC a lancé un plan d'équipement des principaux aéroports de province et d'outre-mer en systèmes automatiques de contrôle des accès, développé en partenariat avec les autres administrations présentes sur les aéroports (police, gendarmerie et douanes). Les badges sont délivrés après une enquête d'antécédents réalisée par la police nationale ou la gendarmerie et sont gérés par une base de données centrale et des serveurs locaux permettant des contrôles en temps réel. Consécutivement aux attentats du 11 septembre 2001, le contrôle de l'accès aux zones réservées a été sensiblement renforcé par la fermeture des accès les plus sensibles, la mise en place d'une inspection filtrage des personnels, en

complément des dispositifs automatiques de contrôle d'accès, le rappel des consignes de vigilance aux personnels aéroportuaires, la revalidation, après une nouvelle enquête de police, des autorisations d'accès délivrées pour les aéroports franciliens. Des mesures additionnelles telles que la vérification de l'identité des porteurs de badges à l'aide de techniques 'biométriques' comme la reconnaissance des empreintes digitales ou de l'iris, sont expérimentées. Conformément au règlement (CE) n° 1138/2004 du 21 juin 2004, les mesures de contrôle d'accès et d'inspection filtrage seront encore renforcées avec la mise en place sur les aérodromes principaux de « parties critiques » des zones de sûreté à accès réglementé où 100 % des personnels et les objets qu'ils transportent doivent être inspectés filtrés avant d'être autorisés à y pénétrer.

Les compagnies aériennes sont responsables de l'inspection filtrage des équipages et de leurs bagages, la vérification du titre d'accès de tous les personnels présents autour de l'aéronef pendant son exploitation et la justification de leur présence, la surveillance de l'avion pendant ses périodes de stationnement prolongé ou le contrôle de son intégrité lors de la remise en exploitation, la vérification de sûreté de l'aéronef avant chaque embarquement de passagers ou de fret.

Des mesures spécifiques ont été prises pour les vols à destination des États-Unis et d'Israël. Elles concernent notamment le questionnement des passagers et l'inspection renforcée de certains passagers et de leurs bagages en fonction du résultat du questionnement réalisé, et l'inspection filtrage aléatoire et continue des passagers et des bagages de cabine à la porte ou dans les passerelles d'embarquement.

Les mesures de sûreté que doivent notamment mettre en œuvre les « agents habilités », les « chargeurs connus » et les « établissements connus » sont régulièrement précisées pour le fret et le courrier. Le gouvernement a ordonné, après le 11 septembre 2001, la généralisation du contrôle physique pour les marchandises et les colis postaux embarqués sur des avions transportant des passagers.

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 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 instauré un système d'agrément pour les différents opérateurs de fret. L'ordonnance n°2005-863 du 28 juillet 2005 relative à la sûreté des vols et la sécurité de l'exploitation des aérodromes, ratifiée par la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, a précisé les missions de sûreté des différents intervenants sur les aérodromes et les conditions d'exécution des visites de sûreté. Enfin, dans le cadre de la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, des dispositions ont été prises pour accroître la sûreté des lieux de stockage et de préparation du fret aérien et étendre les possibilités de recours à la vidéosurveillance. Enfin, un décret en Conseil d'État en application de l'ordonnance du 28 juillet 2005 précitée et de

la loi relative à la lutte contre le terrorisme du 23 janvier 2006 est en cours de finalisation.

La Commission européenne a, de son côté, adopté des règles communes en matière de sûreté de l'aviation civile, notamment le règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 qui instaure également un système d'inspection permettant à la Commission de vérifier l'application effective par les États membres et sur les aéroports européens des mesures qu'elle a édictées. Il a marqué le début d'un transfert de compétence au profit de la Communauté européenne dans le domaine de la sûreté. Il a été modifié par le règlement (CE) n° 849/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 qui autorise notamment la création de « zones délimitées » séparées des zones de sûreté à accès réglementé au moyen d'un contrôle d'accès et à l'intérieur desquelles les mesures de sûreté peuvent être adaptées.

Le projet de révision en cours vise à mieux distinguer les principes généraux des mesures d'application et à accélérer la procédure d'adoption des modifications techniques. Sur le fond, le règlement actuel ne vise que les mesures de sûreté dans les aéroports ; la proposition introduit des mesures de sûreté en vol.

Font notamment débat la possibilité pour les États membres de prendre des mesures de sûreté plus strictes que les règles communautaires, le rôle de la Commission dans les discussions sur la sûreté avec les pays tiers, l'emploi de gardes armés en vol, ainsi que le système de financement des mesures de sûreté dans les aéroports : à qui doivent-elles incomber, et comment assurer la transparence de ces coûts dans le respect des prérogatives des différents acteurs, et sans remettre en cause la sécurité ?

## **B.— LE COÛT DES MESURES DE SÛRETÉ**

### **1. Le coût financier**

Consécutivement à l'arrêt du Conseil d'État du 20 mai 1998, la loi n° 98-1171 du 18 décembre 1998 relative à l'organisation de certains services au transport aérien et la loi de finances pour 1999 ont modifié les conditions d'exercice et de financement du sauvetage et de la lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), de prévention du péril aviaire, de sûreté et des contrôles environnementaux. L'exécution de ces missions est confiée aux exploitants d'aéroports en vertu de l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile et son financement est assuré par la taxe d'aéroport et par le budget de l'État.

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. On peut noter le maintien d'inégalités, comme l'exonération de taxe d'aéroport pour



l'aviation d'affaires, qui bénéficie des efforts de sûreté consentis par l'aviation générale.

Les dépenses directes et subventions de l'État ont été versées jusqu'en 2004 à partir du compte d'affectation spéciale FIATA, supprimé par la loi de finances 2005. Elles sont financées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 à partir des crédits ouverts sur le programme « Transports aériens » de la mission « Transports », du budget général.

Les tableaux ci-dessous illustrent l'augmentation des dépenses de sûreté, qui ne peut rester sans répercussion sur le prix des billets, et pose avec plus d'acuité la question du financement de ces mesures.

**LE FINANCEMENT DES MESURES DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ EN 2005**  
(données provisoires)

<i>Millions d'euros</i>	Coût 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	108,9	1,7	<b>110,6</b>	19	8	<b>18</b>	98	1	<b>100</b>
Sûreté	469,9	19,0	<b>488,9</b>	80	92	<b>79</b>	96	4	<b>100</b>
Environnement	6,9	0,0	<b>6,9</b>	1	0	<b>1</b>	100	0	<b>100</b>
<b>TOTAL</b>	<b>585,7</b>	<b>20,7</b>	<b>606,4</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>97</b>	<b>3</b>	<b>100</b>

**LE FINANCEMENT DES MESURES DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ EN 2006**  
(prévisions)

<i>Millions d'euros</i>	Coût 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	112,9	2,9	<b>115,8</b>	17	10	<b>17</b>	97	3	<b>100</b>
Sûreté	542,4	23,8	<b>566,2</b>	82	85	<b>82</b>	96	4	<b>100</b>
Environnement	7,1	1,4	<b>8,5</b>	1	5	<b>1</b>	83	7	<b>100</b>
<b>TOTAL</b>	<b>665,2</b>	<b>28,1</b>	<b>690,5</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>96</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

Plusieurs missions d'évaluation menées depuis 2002, notamment par l'inspection générale de l'administration, en particulier après le débat parlementaire relatif à la loi de finances initiale pour 2003, le rapport sur la sûreté du transport aérien présenté en avril 2005 par M. Thierry Mariani, et récemment encore au printemps 2006, un audit dans le cadre du programme mis en place par le ministre chargé du Budget ont montré que les mesures de sûreté déployées en France sont sensiblement conformes à la nouvelle réglementation européenne et aux obligations internationales de notre pays et qu'elles procurent un niveau de sûreté satisfaisant comparativement aux autres pays européens. Dans ce but, plusieurs actions sont engagées pour optimiser l'efficacité des moyens mis en œuvre et pour limiter les coûts des mesures de sûreté. A cet égard, l'introduction de nouvelles technologies telles que la biométrie, les nouvelles techniques

d'utilisation des chiens pour la sécurisation du fret ou la mise en œuvre de détecteurs de traces d'explosifs, devrait permettre d'atteindre cet objectif. Il en est de même du contrôle unique de sûreté et des techniques de profilage des personnes et des biens. Enfin, la promotion de démarches qualité en matière de sûreté est également un facteur potentiel de réduction des coûts.

Ces travaux soulignent, toutefois, les efforts qui devraient être poursuivis pour améliorer l'efficacité de certains contrôles, la nécessité d'approfondir les réflexions en cours sur le financement des mesures de sûreté (quelle prise en charge publique, quelle responsabilité des opérateurs, quelle transparence des coûts).

## **2. Les libertés publiques**

Deux exemples récents illustrent la difficulté de concilier l'amélioration de la sûreté alors que les menaces apparaissent croissantes, avec le respect des libertés publiques des passagers comme des salariés des entreprises de transport aérien.

Le retrait de badge d'accès aux zones réservées de 66 agents d'ADP parmi les 80 000 employés de la plate-forme de Roissy (ADP est le premier employeur de Seine-St-Denis) est justifié par le ministère de l'intérieur au nom du principe de précaution. La préfecture indique que leur présence constituerait un danger significatif. Les auteurs des recours auprès du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, du parquet de Bobigny ou de la Haute autorité de lutte contre les discriminations dénoncent, pour leur part, l'absence d'éléments objectifs dans les dossiers, des discriminations à l'égard d'employés tous musulmans, mais aussi de responsables syndicaux et de grévistes, notamment parmi les prestataires d'ADP, dans un contexte de pressions américaines et britanniques en faveur de mesures draconiennes.

L'accord intervenu le 5 octobre dernier après de difficiles négociations entre la Commission européenne et les États-Unis sur le traitement et le transfert par les transporteurs aériens des données contenues dans les systèmes de réservation des compagnies aériennes, dites PNR, au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure, évite aux compagnies européennes d'être confrontées à un vide juridique lorsqu'elles transmettent ces données aux autorités américaines pour ne pas s'exposer à des sanctions financières ou au risque de perdre leurs droits d'atterrissage. L'accord définitif devra toutefois être plus équilibré. En effet, les déclarations d'engagement des autorités américaines ne figurent pas dans le texte de l'accord, la version anglaise fait foi en cas de divergence d'interprétation. De plus, comme l'ont souligné les membres des Délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Parlement français est l'un des rares parlements nationaux à ne pas s'être prononcé par un vote, après débat en séance public, « sur un accord international portant sur un domaine relevant du champ de

compétences des États membres et traitant de droits fondamentaux », comme le soulignait la rapporteure du Parlement européen.

Il est donc essentiel que l'accord définitif soit soumis à la procédure d'approbation parlementaire.

\*

\* \*

En conclusion de ces analyses, votre rapporteure pour avis émet plusieurs réserves concernant la construction du projet de budget des transports aériens pour 2007, dans la droite ligne des précédents budgets de cette législature.

Comme elle s'était opposée au changement de statut d'Aéroports de Paris, votre rapporteure dénonce l'ouverture du capital effectuée en juin 2006 et la primauté excessive donnée aux objectifs financiers de l'entreprise.

Le manque de coordination des différentes hypothèses retenues par la DGAC entache également sa crédibilité, et leur sous-estimation de manière générale entraîne le maintien de taux de taxes élevés.

Enfin, votre rapporteure estime que les crédits proposés ne sont pas à la hauteur des enjeux en termes d'aménagement du territoire ou de sécurité. Elle déplore une politique trop timide sur l'encadrement du développement des compagnies à bas coûts et la recherche d'alternatives à leur essor, et regrette la faiblesse des efforts accomplis en matière d'environnement.



## EXAMEN EN COMMISSION

A l'issue de l'audition de M. Dominique Perben, ministre de l'Équipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer, (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du mercredi 8 novembre 2006*), la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis, sur le rapport de Mme Odile Saugues, les crédits pour 2007 du programme « Transports aériens » et de la mission « Contrôle et exploitation aériens ».

Contrairement aux conclusions de la rapporteure, la commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Transports » et à ceux de la mission « Contrôle et exploitation aériens »*.

