



Document mis
en distribution
le 13 novembre 2002

N° 256 5^{ème} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

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

TOME III

EXAMEN DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député

SOMMAIRE

1^{ère} partie du rapport

**ORGANISATION DE L'EXAMEN, EN SÉANCE PUBLIQUE, DE LA DEUXIÈME
PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003**

**LISTE DES RAPPORTS SPÉCIAUX ANNEXÉS AU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LE
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003**

Deuxième partie

MOYENS DES SERVICES ET DISPOSITIONS SPECIALES

TITRE PREMIER

2^{ème} partie du rapport

TITRE II

Article 53

Article 54

Article 55

Article 56

Après l'article 56

Article 57

Article 58

3^{ème} partie du rapport

Articles additionnels après l'article 58

Article 59

Articles additionnels après l'article 59

Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales

Article 60

Article 61

Anciens combattants

Article 62

4^{ème} partie du rapport

Culture et communication

Article 63

Économie, finances et industrie

Article 64

Article 65

Article 66

Article 67

Article 68

Travail, santé et solidarité

Article 69

Article 70

Équipement, transports, logement, tourisme et mer

5^{ème} partie du rapport

Article 71

Modification des tarifs de la taxe d'aéroport.

I.— La législation en vigueur vise à permettre aux aéroports de remplir les missions de sécurité et de sûreté dont ils ont la charge

II.— La mesure proposée alourdira le poids d'une fiscalité déjà considérable alors que le développement des dépenses de sûreté n'est pas la bonne stratégie face aux menaces pesant sur le transport aérien

Article additionnel après l'article 71

Rapport sur le fonctionnement du Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports et du Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin.

Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales

Article 72

Création d'un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Articles additionnels après l'article 72

Evaluation de l'action des services de sécurité intérieure.

Introduction d'un seuil pour l'octroi de la première fraction de l'aide publique aux partis politiques.

Rapport annuel d'évaluation de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

6^{ème} partie du rapport

TABLEAU COMPARATIF

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Équipement, transports, logement, tourisme et mer

Article 71

Modification des tarifs de la taxe d'aéroport.

Texte du projet de loi :

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

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

Exposé des motifs du projet de loi :

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

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

Observations et décision de la Commission :

Cet article a été rattaché aux crédits de l'Équipement, transports, logement, tourisme et mer : transports aériens, qui ont été examinés par la Commission le 8 octobre 2002 (rapport n° 256, annexe n° 24 : M. Charles de Courson, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet du commentaire suivant :

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

I.— La législation en vigueur vise à permettre aux aéroports de remplir les missions de sécurité et de sûreté dont ils ont la charge

A.— Une compétence partagée entre l'Etat et les exploitants d'aéroports

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

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

La loi a donc confié aux gestionnaires d'aéroport la mise en œuvre des missions relatives au sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), à la prévention du péril aviaire et leur confie la mission de « participer » aux mesures de sécurité. Le principe général, en termes de partage de compétences, repose donc sur la prise en charge des dépenses de sûreté et de sécurité par les gestionnaires d'aéroport, les mesures de sûreté et de sécurité étant édictées par la puissance publique.

B.— Le régime de la taxe d'aéroport

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

Elle est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aéroports dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève, au cours de la dernière année civile connue, à plus de 1.000 unités de trafic (UDT), sachant qu'une unité de trafic correspond à un passager ou à cent kilogrammes de fret ou de courrier. Elle est due par toute entreprise de transport public et s'ajoute au prix acquitté par le client. Exigible pour chaque vol commercial ⁽¹⁾, elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués par l'entreprise de transport

⁽¹⁾ Ne sont pas considérés comme des vols commerciaux de transport aérien public les évacuations sanitaires d'urgence et les vols locaux au sens du 2 de l'article premier du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens.

aérien sur l'aérodrome, quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur ⁽¹⁾.

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

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

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

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

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

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

⁽¹⁾ Des exceptions sont, toutefois, prévues, la taxe d'aéroport ne s'appliquant pas :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C.— Les conditions d'administration de la taxe d'aéroport

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

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

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

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

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

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

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

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

LILLE-LESQUIN	968 341	418	972 521	5,52	0,61	2 110
LIMOGES-BELLEGARDE	135 960	1 756	153 520	7,62	1,52	482
LORIENT-LANN-BIHOUE	215 964	67	216 634	4,06	0,61	437

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

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

Pour la classe 1 :

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

Pour la classe 2 :

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

Pour la classe 3 :

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

31 - Grenoble-Saint-Geoirs	9,50	1,50
----------------------------	------	------

Pour la classe 3 (suite) :

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

II.— La mesure proposée alourdira le poids d'une fiscalité déjà considérable alors que le développement des dépenses de sûreté n'est pas la bonne stratégie face aux menaces pesant sur le transport aérien

A.— La mesure proposée amènerait à doubler le tarif de la taxe d'aéroport répercutée directement sur le prix du billet

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

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

- *de 290 à 315 millions d'euros pour Aéroports de Paris, soit, avec une hypothèse de trafic estimé à 37 millions de passagers, un taux de taxe d'aéroport de l'ordre de 7,8 € à 8,5 € par passager (contre 3,58 € en 2002) ;*

- *de 36 à 38 millions d'euros pour Nice, soit un taux de taxe se situant entre 7,5 € et 8,0 € (contre 3,75 € en 2002) ;*

- *de 22 à 25 millions d'euros pour Lyon, soit un taux de taxe se situant entre 6,7 € et 7,8 € (contre 4,28 € en 2002) ;*

- *de 15 à 18 millions d'euros pour Marseille, soit un taux de taxe se situant entre 5,0 € et 6,0 € (contre 4,58 € en 2002) ;*

- *18,5 à 20 millions d'euros pour Toulouse, soit un taux de taxe se situant entre 6,5 € et 7,2 € (contre 4,38 € en 2002).*

⁽¹⁾ *Système aéroportuaire de Paris : Paris-Orly, Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-le-Bourget et Pontoise-Cormeilles-en-Vexin*

⁽²⁾ *Système aéroportuaire de Lyon (Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron), Marseille-Provence, Nice-Côte-d'Azur et Toulouse-Blagnac.*

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

Dans la mesure où ces modifications peuvent induire un doublement (voire davantage, s'agissant d'Aéroports de Paris) du tarif de la taxe d'aéroport, il convient de souligner que l'augmentation des taux se répercute directement sur le montant du prix des billets d'avion pour les passagers aériens. En effet, l'article 1609 quater du code général des impôts dispose que la taxe « s'ajoute au prix acquitté par le client ».

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

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

B.— Le poids croissant de la fiscalité aéroportuaire conduit à alourdir le poids des dépenses de sûreté et à pénaliser les entreprises d'un secteur fortement soumis à la concurrence internationale

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

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

*exploitants français au sein d'un système international pour le moins hétérogène,
d'autre part.*

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

Le risque de perte de sens de la politique de sûreté aéroportuaire porte, tout d'abord, sur l'explosion des investissements, des dépenses et des coûts. En effet, si l'on choisit de contrôler 100 % des bagages de soute, pourquoi ne pas aller jusqu'à développer la fouille systématique par palpation des passagers ? Et si l'on contrôle 100 % des bagages, il faudra également doubler tous les instruments de contrôle pour parer aux risques de panne des machines.

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

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

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

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

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

*Au demeurant, l'ensemble de cette politique doit être régulée au seul niveau pertinent s'agissant d'un secteur défini par les flux transnationaux. **En l'absence d'accord international sur la sûreté aéroportuaire, et notamment de***

décision européenne sur les modes de financement appropriés, les instruments de la politique française continueront de manquer de pertinence et d'handicaper le secteur du transport aérien. Il s'agit ici d'un domaine d'action où la coordination internationale est évidemment une nécessité. Il n'est qu'à voir les différences de contrôle entre les grandes plateformes européennes et des aéroports sud-américains ou africains, obligeant à de nouveaux contrôles systématiques pour les vols en correspondance.

A ce titre, la politique française d'anticipation du durcissement des normes est-elle la bonne politique dans un monde hyperconcurrentiel ? Les normes françaises actuelles sont, en effet, plus strictes que celles en vigueur dans les autres plateformes européennes (à l'exception de Londres peut-être). Or ces normes ne résultent pas d'un texte international, mais ont été fixées par l'Etat. Avant même le 11 septembre 2001, une série de directives gouvernementales ⁽¹⁾ venait d'ailleurs durcir les mesures de sûreté applicables. Or, le contenu des normes imposées aux exploitants se fait toujours plus contraignant en France, au sein d'un système international pour le moins hétérogène, et se traduit, pour les aéroports français, par un besoin de financement exponentiel.

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

COÛTS DES MISSIONS DE SÉCURITÉ, DE SÛRETÉ ET DE CONTRÔLES ENVIRONNEMENTAUX, À LA CHARGE DES EXPLOITANTS D'AÉRODROMES ET DE L'ÉTAT, EN MONTANTS ET POURCENTAGES DE 2000 À 2002

(en millions d'euros)

Année 2000 :

	COÛTS PAR INTERVENANT ET PAR MISSION (*)			REPARTITION DES COÛTS PAR MISSION			REPARTITION DES COÛTS PAR INTERVENANT		
	EXPLOITANTS	ÉTAT	TOTAL	EXPLOITANTS (EN %)	ÉTAT (EN %)	TOTAL (EN %)	EXPLOITANTS (EN %)	ÉTAT (EN %)	TOTAL (EN %)
SECURITE	71,4	16,1	87,5	43	39	42	82	18	100
SURETE	90,1	25,7	115,8	54	61	55	78	22	100
ENVIRONNEMENT	5,8	0,0	5,8	3	0	3	100	0	100

⁽¹⁾ Voir l'instruction du 20 juillet 2001 modifiant l'instruction du 12 mai 1997 prise en application de l'arrêté du 12 mai 1997 relatif aux conditions techniques d'exploitation d'avions par une entreprise de transport aérien public.

<i>TOTAL</i>	167,3	41,8	209,1	100	100	100	80	20	100
--------------	-------	------	-------	-----	-----	-----	----	----	-----

Année 2001 :

	<i>COUTS PAR INTERVENANT ET PAR MISSION (*)</i>			<i>REPARTITION DES COUTS PAR MISSION</i>			<i>REPARTITION DES COUTS PAR INTERVENANT</i>		
	<i>EXPLOITANTS</i>	<i>ETAT</i>	<i>TOTAL</i>	<i>EXPLOITANTS (EN %)</i>	<i>ETAT (EN %)</i>	<i>TOTAL (EN %)</i>	<i>EXPLOITANTS (EN %)</i>	<i>ETAT (EN %)</i>	<i>TOTAL (EN %)</i>
SECURITE	78,9	6,5	85,4	35	17	33	92	8	100
SURETE	139,6	31,8	171,4	62	83	65	81	19	100
ENVIRONNEMENT	5,9	0,0	5,9	3	0	2	100	0	100
<i>TOTAL</i>	224,4	38,3	262,7	100	100	100	85	15	100

Année 2002 :

	<i>COUTS PAR INTERVENANT ET PAR MISSION (*)</i>			<i>REPARTITION DES COUTS PAR MISSION</i>			<i>REPARTITION DES COUTS PAR INTERVENANT</i>		
	<i>EXPLOITANTS</i>	<i>ETAT</i>	<i>TOTAL</i>	<i>EXPLOITANTS (EN %)</i>	<i>ETAT (EN %)</i>	<i>TOTAL (EN %)</i>	<i>EXPLOITANTS (EN %)</i>	<i>ETAT (EN %)</i>	<i>TOTAL (EN %)</i>
SECURITE	86,7	7,3	94,0	23	17	22	92	8	100
SURETE	285,5	34,8	320,3	76	83	76	89	11	100
ENVIRONNEMENT	5,2	0,0	5,2	1	0	1	100	0	100
<i>TOTAL</i>	377,4	42,1	419,5	100	100	100	90	10	100

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

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

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

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

	NOMBR E AEROP ORTS	TRAFFIC PASSAG ERS AU DEPART	COUT TOTA L (EN MILLI ONS D'EU ROS)	REPO RT ANNE ES PASSE ES (EN %)	SUBVENT IONS COLLEC TIVITES LOCALES (EN %)	FIATA (EN %)	PROD UIT DE LA TAXE (EN %)	DOTAT ION EXCEP TION- NELLE (EN %)
AEROPORTS ELIGIBLES A LA TAXE								
– CLASSE 1	1	35.874.7 03	172,59 5	1	0	0	74	25
– CLASSE 2	4	13.125.8 39	79,945	3	0	0	69	29
– CLASSE 3	73	13.563.6 66	116,08 9	– 6	1	18	87	0
TOTAL HORS ADP	77	26.689.5 05	196,03 4	– 2	1	11	79	12
TOTAL AEROPORTS ELIGIBLES	78	62.564.2 08	368,63 0	– 1	0	6	77	18
AEROPORTS NON ELIGIBLES A LA TAXE								
– AEROPORTS DES TOM	2	913.506	4,773	– 19	0	119	0	0
– AUTRES	38	50.288	4,000	– 13	1	113	0	0
TOTAL AEROPORTS NON ELIGIBLES	40	963.794	8,773	– 16	0	116	0	0
TOTAL GENERAL (EN MILLIONS D'EUROS)	118	63.528.0 02	377.40 3	– 1	0	8	75	17

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

Il convient de rappeler que, pour l'année 2002, des dotations exceptionnelles ont été versées aux exploitants des aéroports de classes 1 et 2, ainsi que des subventions exceptionnelles du FIATA aux aéroports de classe 3, afin

de financer certaines dépenses exceptionnelles de sûreté, qu'ils ont dû engager suite aux attentats du 11 septembre 2001.

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

*
* *

Au cours de sa réunion du 8 octobre 2002, la Commission a examiné un amendement présenté par **M. Charles de Courson, Rapporteur spécial**, tendant à réduire les taux plafonds pour les aéroports de classes 1 et 2 respectivement à 8 et 7,5 euros, et afin d'inciter le Gouvernement à réfléchir sur les niveaux respectifs des normes françaises et internationales de sécurité et sur l'alourdissement croissant de la fiscalité. L'article 71 ouvre une large possibilité de modulation ; l'amendement proposé vise à un encadrement plus strict des tarifs, qui paraît mieux adapté au contexte actuel.

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

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

*
* *

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-4**) et l'article 71 ainsi modifié.

*
* *

Article additionnel après l'article 71

Rapport sur le fonctionnement du Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports et du Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin.

Texte de l'article additionnel :

Le Gouvernement déposera, avant le 30 juin 2003, sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, un rapport sur le Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports et sur le Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin.

Ce rapport détaillera le financement, le fonctionnement et l'utilité de ces fonds.

Observations et décision de la Commission :

Au cours de sa réunion du 17 octobre 2002, la Commission a examiné deux amendements présentés par M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, portant articles additionnels visant à évaluer les conditions de fonctionnement du Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports et du Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin.

Le **Rapporteur spécial** a précisé que ces deux fonds, de création récente, sont des établissements publics qui pourront s'avérer très certainement utiles. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause l'intermodalité elle-même, ni l'intérêt de mettre en place des outils financiers spécifiques. Néanmoins, il importe d'éviter que ces fonds ne prospèrent en se dotant de personnels propres, comme on en fait trop souvent le constat empirique. Aussi ces deux amendements visent-ils à demander au Gouvernement de présenter avant le 30 juin 2003 un rapport sur le financement, le fonctionnement et l'utilité de ces fonds.

Mme Martine Lignières-Cassou s'est étonnée de ce que l'ensemble des amendements du Rapporteur spécial visent en fait à aller à l'encontre de l'intermodalité sous une forme ou sous une autre, alors que l'absolue nécessité de son développement faisait l'objet d'un large consensus sous la présente législature.

M. Marc Laffineur a affirmé qu'il n'avait pas du tout la même interprétation de ces amendements que celle de Mme Martine Lignières-Cassou. C'est bien le rôle de l'Assemblée nationale de demander un tel rapport sur l'emploi de l'argent public. Il serait fautif de ne pas le faire.

M. Michel Bouvard, Président, a d'abord estimé qu'il était plus simple de regrouper les deux amendements puisqu'ils partagent la même préoccupation. Il a ensuite souligné que l'on manquait encore de recul et que ces deux rapports risquaient d'être redondants avec la mission d'expertise lancée par le ministère de

l'équipement sur le financement des infrastructures, mission qui traitera nécessairement de l'avenir et du financement de ces fonds. Le problème soulevé par le Rapporteur spécial est juste mais peut-être est-il prématuré d'agir trop en amont. Aujourd'hui ces établissements n'ont même pas commencé à fonctionner et le choix des parlementaires membres de ces organismes n'est intervenu que pour l'un d'entre eux.

Le **Rapporteur spécial** a réaffirmé que ces amendements ne portaient pas sur la légitimité d'une politique d'intermodalité des transports. L'enjeu est de prévenir la mauvaise habitude consistant à multiplier des structures disposant de personnels propres alors qu'elles pourraient fonctionner en s'adossant sur les services existants. Il s'agit donc d'une démarche d'information.

*
* *

La Commission a *adopté* l'amendement, résultant d'une rédaction fusionnée des deux amendements du Rapporteur spécial (**amendement n° II-12**).

*
* *

Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales

Article 72

Création d'un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Texte du projet de loi :

I. Il est institué un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours. Il est doté de 45 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement.

II. Un décret fixe la liste des différentes catégories d'opérations prioritaires pouvant bénéficier des subventions du fonds mentionné au I, les fourchettes de taux de subvention applicables à chacune d'elles et les conditions dans lesquelles ces subventions sont attribuées après avis d'une commission comprenant notamment des élus représentant les conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article instaure une dotation d'équipement spécifique en faveur des services départementaux d'incendie et de secours.

Le montant de cette dotation est fixé à 45 millions €.

Observations et décision de la Commission :

Cet article a été rattaché aux crédits de l'Intérieur : Sécurité intérieure et gendarmerie, qui ont été examinés par la Commission le 8 octobre 2002 (rapport n° 256, annexe n° 27 : M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial).

Il a fait l'objet du commentaire suivant :

« Cet article crée un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), doté pour 2003 de 45 millions d'euros d'autorisations de programme et d'un montant équivalent de crédits de paiement. Ces crédits sont inscrits au budget du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, dans un nouvel article 80 du chapitre 67-50 « Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours ».

Il convient de rappeler que, en matière d'aide à l'investissement, les SDIS sont éligibles à la dotation globale d'équipement (DGE) des départements dans les conditions de droit commun en vertu de l'article L. 3334-11 du code général des collectivités territoriales.

Cependant, cette aide reste limitée, puisqu'elle représente un faible taux de concours inférieur à 4 %. C'est pour remédier à cette faiblesse, dans un contexte de forte croissance des investissements des SDIS, que l'article 24 de la loi du 28 décembre 1999 (modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales) a institué un mécanisme destiné à compléter le soutien aux investissements des SDIS.

Ce mécanisme était prévu pour trois ans et couvrait les exercices 2000 à 2002. Il consistait en une majoration annuelle exceptionnelle de la DGE de 45,7 millions d'euros. Cette mesure était financée, d'une part, par un prélèvement sur les reliquats de l'ancienne part de la DGE des communes supprimée en 1996 (30,5 millions d'euros par an) et, d'autre part, par un prélèvement annuel sur les crédits affectés à la DGE des communes (7,6 millions d'euros par an).

Aux termes de l'article 24 précité, cette majoration était « répartie proportionnellement aux dépenses réelles d'investissement effectuées par les SDIS ». Cette répartition uniforme entre les SDIS est fondée sur un taux de concours calculé en début d'année sur la base des dépenses d'investissement attendues. Si ces prévisions sont dépassées, l'éventuel déficit est imputé sur l'exercice suivant.

Ce dispositif transitoire a été mis en œuvre de la façon suivante :

– en 2000, le taux de concours a été fixé à 19,17 % ; les investissements des SDIS s'étant élevés à 725,7 millions d'euros, les sommes versées au titre de la majoration ont dépassé de 4,1 millions d'euros l'enveloppe prévue ; ce déficit a donc été imputé sur l'exercice 2001 ;

– en 2001, ce report et l'augmentation des dépenses d'investissement se sont traduits par une diminution du taux de concours en 2001 (15,73 %) ; en raison d'une nouvelle augmentation (près de 51 %) des dépenses d'investissement des SDIS, les sommes réparties ont dépassé de 24,3 millions d'euros l'enveloppe prévue ;

– en 2002, ce nouveau report et l'augmentation des dépenses ont conduit à un effondrement du taux de concours (6 %).

La chute du taux de concours avait conduit le Comité des finances locales à adopter, en février dernier, une délibération spéciale demandant au Gouvernement de réformer les mécanismes de calculs du dispositif de soutien aux investissements des SDIS.

Le présent article pérennise le soutien à l'investissement des SDIS, mais retient une procédure différente déconnectée des règles de la DGE. Ainsi, le soutien à l'investissement des SDIS sera désormais géré par la Direction de la défense et de

la sécurité civiles, et non plus par la Direction générale des collectivités locales dans le cadre normal de gestion des concours de l'Etat aux collectivités locales.

Cette nouvelle architecture présente le double avantage d'éviter le saupoudrage entre tous les SDIS résultant de la baisse du taux de concours observé en 2002. En effet, tous les investissements des SDIS ne seront plus aidés. Ne seront subventionnés que ceux qui entreront dans le cadre des priorités retenues.

Le présent article renvoie à un décret le soin de déterminer :

– la liste des différentes catégories d'opérations prioritaires pouvant bénéficier des subventions du fonds,

– les fourchettes de taux de subvention applicables à chacune de ces catégories,

– les conditions dans lesquelles les subventions seront attribuées après avis d'une commission comprenant, notamment, des élus représentant les conseils d'administration des SDIS.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les intentions du Gouvernement sont de mettre en place un dispositif largement déconcentré auprès des préfets des zones de défense, puisque les risques auxquels sont confrontés les SDIS ne sont pas partout comparables.

D'un point de vue budgétaire, le nouveau dispositif conduit à une stabilisation du concours financier à 45 millions d'euros. Cependant, dans la mesure où les reliquats de l'ancienne première part de la DGE des communes ont été intégralement utilisés, le maintien d'une enveloppe globale de 45 millions d'euros induit un effort supplémentaire effectif d'environ 30 millions d'euros. »

*
* *

La Commission a adopté l'article 72 sans modification.

*
* *

Articles additionnels après l'article 72

Evaluation de l'action des services de sécurité intérieure.

Texte de l'article additionnel :

L'article 7 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure est ainsi rédigé :

« Art. 7 – A compter de 2003, le Gouvernement déposera chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, à l'ouverture de la session ordinaire, un rapport ayant pour objet, d'une part, de retracer l'exécution de la présente loi et, d'autre part, d'évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs fixés dans son rapport annexé et des moyens affectés à la réalisation de ces objectifs. Ce rapport sera préparé par une instance extérieure aux services concernés. »

Observations et décision de la Commission :

Au cours de sa réunion du 8 octobre 2002, la Commission a examiné un amendement présenté par **M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial**, proposant une nouvelle rédaction du dispositif d'évaluation, initialement prévu par l'article 7 de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI), que le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution en considérant, du fait de sa rédaction, qu'il s'agissait d'une disposition anticipant l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. La rédaction retenue prend en compte la motivation de cette décision.

M. Michel Bouvard, Président, a indiqué que, ce faisant, le Conseil constitutionnel avait fait preuve d'une certaine forme d'« intégrisme textuel ».

L'article 7, tel qu'il avait été adopté par les deux assemblées, avait, en effet, été profondément modifié sur l'initiative de M. Alain Joyandet, Rapporteur pour avis au nom de la Commission des finances.

Complétant le texte initial du projet de loi qui prévoyait l'évaluation, par une instance extérieure, des résultats obtenus par les services de sécurité intérieure et leur comparaison aux moyens engagés, l'Assemblée nationale avait souhaité préciser le contenu de cette évaluation en indiquant qu'elle devrait s'inspirer des futurs projets et rapports de performance prévus aux articles 51 et 54 de la loi organique du 1^{er} août 2001 précitée. De même, elle avait souhaité faire du Parlement le destinataire privilégié de cette évaluation et avait également demandé la remise au Parlement d'un rapport d'exécution de la LOPSI.

Curieusement, parce que l'article ainsi modifié faisait référence à des dispositions précises de la loi organique, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il s'agissait d'une « *application anticipée d'une règle de présentation* », prévue par celle-ci, donc d'une modification de la loi organique elle-même qui ne pouvait

figurer dans une loi ordinaire. Cette disposition a donc été déclarée contraire à la Constitution. En revanche, celle sur le rapport d'exécution de la LOPSI ne l'a pas été et l'article 7, tel qu'il a été promulgué, se réduit à cette seule disposition.

Or, l'Assemblée nationale n'entendait que suggérer au Gouvernement de s'inspirer du contenu d'annexes qui seront obligatoires à compter de la loi de finances pour 2006. D'ailleurs, dans son rapport pour avis, notre collègue Alain Joyandet indiquait bien qu'« *il appartiendra au Gouvernement de définir la forme que revêtiront ces documents et informations destinés au Parlement, notamment s'il s'agit d'en faire de véritables annexes au projets de loi de finances ou de règlement* ».

Prenant en compte la motivation de la décision du Conseil constitutionnel, l'amendement propose une nouvelle rédaction globale de l'article 7, qui ne comporte plus aucune référence explicite à des dispositions de la loi organique en fusionnant dans un même document les aspects d'évaluation et de suivi de la mise en oeuvre de la LOPSI.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-5**).

*
* *

Introduction d'un seuil pour l'octroi de la première fraction de l'aide publique aux partis politiques.

Texte de l'article additionnel :

Avant la dernière phrase du premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, il est inséré deux phrases ainsi rédigées :

« A compter du 1^{er} janvier 2003, l'aide n'est pas versée aux partis et groupements qui ont obtenu un nombre de suffrages inférieur à 1% des suffrages exprimés et dont aucun candidat n'a été élu. Pour les partis et groupements politiques n'ayant présenté des candidats que dans un ou plusieurs départements ou territoires d'outre-mer, le seuil de 1% s'applique au nombre de suffrages exprimés dans le ou les départements ou territoires en cause. »

Observations et décision de la Commission :

Au cours de sa réunion du 16 octobre 2002, la Commission a examiné un amendement présenté par M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial, portant article additionnel modifiant la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Le **Rapporteur spécial** a estimé que les modalités actuelles de financement des partis politiques permettent à plusieurs mouvements de bénéficier d'une aide

publique, alors qu'ils ne participent en rien au débat démocratique. Il est choquant que les impôts servent à financer des groupements qui se présentent aux élections uniquement dans le but d'obtenir des financements publics. Il est par conséquent urgent d'instaurer, comme le proposait le Président Pierre Méhaignerie lors de l'examen du dernier collectif budgétaire, un seuil égal à 1 % des suffrages exprimés, en dessous duquel la première fraction de l'aide publique n'est pas versée. Les partis ayant au moins un élu à l'Assemblée nationale pourraient continuer à bénéficier de ce versement, même si leurs suffrages restent inférieurs au seuil de 1 %, les partis d'outre-mer bénéficiant par ailleurs de modalités particulières d'application de ce seuil. En n'éliminant que les partis de circonstance, le seuil de 1 % respecte l'exigence de pluralisme posée en 1990 par le Conseil constitutionnel. Ni Lutte ouvrière, ni le Mouvement pour la France, ni la Ligue communiste révolutionnaire ne seront touchés par cet amendement.

M. Laurent Hénart a rappelé que, lors de l'examen du dernier collectif budgétaire, le Gouvernement avait souhaité que l'analyse des effets d'un seuil de 1 % soit poursuivie. L'amendement déposé par le Rapporteur spécial propose un dispositif complet qui prend en compte, conformément aux observations alors formulées, la situation des « petits » partis représentés à l'Assemblée nationale, et celle des partis d'outre-mer. La Commission des finances s'honorerait en adoptant cet amendement qui est de nature à répondre aux interrogations de nos concitoyens devant l'existence d'un financement public de mouvements étrangers à notre vie démocratique.

M. François Grosdidier a fait observer que les dernières élections législatives, marquées par le « vote utile », ont donné des résultats qui ne correspondent pas à l'étiage normal de ce type d'élections. En outre, les modalités applicables à l'outre-mer peuvent aboutir à un dévoiement de la loi, certains petits partis métropolitains présentant des candidats outre-mer uniquement dans le but de bénéficier d'une aide publique.

M. Jean-Louis Dumont a estimé que la déconsidération du monde politique rend urgente une réforme du financement des partis, et que l'amendement du Rapporteur spécial peut contribuer à une telle réforme. Il s'est cependant interrogé sur le point de savoir si l'amendement était conforme au principe de non rétroactivité de la loi. Quelle sera par ailleurs son incidence sur les candidats invalidés et sur les élections partielles ?

M. Jean-Claude Mathis a demandé si l'amendement du Rapporteur spécial a vocation à s'appliquer dès 2003.

M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial a insisté sur la nécessité de moraliser la vie politique. Le statut particulier des partis d'outre-mer se justifie par la situation des départements et territoires en cause. Si l'introduction d'un seuil de 1 % dès 2003 posait une difficulté constitutionnelle au regard du principe de non rétroactivité, il pourrait être décidé de décaler son application. Par ailleurs, l'aide publique est calculée à partir des résultats aux élections générales pour les partis qui

ont présenté au moins cinquante candidats et n'est, par conséquent, pas affectée par les élections partielles.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que, sauf en matière pénale, le législateur peut déroger au principe de non rétroactivité de la loi. L'application du seuil de 1 % dès 2003 ne pose donc pas de difficulté constitutionnelle.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-48 rectifié**).

Rapport annuel d'évaluation de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

Texte de l'article additionnel :

Il est inséré, après l'article 5 de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, un article 6 ainsi rédigé :

« Art.6. – A compter de 2004, le Gouvernement déposera chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, à l'ouverture de la session ordinaire, un rapport ayant pour objet, d'une part, de retracer l'exécution de la présente loi et, d'autre part, d'évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs fixés dans son rapport annexé et des moyens affectés à la réalisation de ces objectifs. Ce rapport sera préparé par une instance extérieure aux services concernés.

« Cette évaluation portera notamment sur :

« – l'instauration de la juridiction de proximité ;

« – la réduction des délais de traitement et la résorption du stock des affaires civiles et pénales, des affaires relevant du contentieux prud'homal, du contentieux administratif et du contentieux général de la sécurité sociale ;

« – les conséquences sur les services de justice de l'évolution de l'activité des forces de sécurité intérieure ;

« – l'efficacité de la réponse pénale à la délinquance et en particulier celle des mineurs ;

« – l'effectivité de la mise à exécution des décisions de justice ;

« – le développement de l'aide aux victimes ;

« – l'amélioration du fonctionnement et de la sécurité des établissements pénitentiaires. »

Observations et décision de la Commission :

Au cours de sa réunion du 23 octobre 2002, la Commission a examiné un amendement déposé conjointement par le Président Pierre Méhaignerie et M. Pierre Albertini, Rapporteur spécial, relatif à l'évaluation de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

Le **Rapporteur spécial** a indiqué que cet amendement remplissait bien l'objectif d'évaluation évoqué, en visant, au-delà des prisons, à connaître l'efficacité de l'ensemble de la chaîne pénale, à travers des rapports d'étape annuels. Cet amendement reprend, terme à terme, un article de la loi d'orientation et de programmation pour la justice adopté par le Parlement et censuré par le Conseil constitutionnel. Selon l'argumentation fort peu convaincante de celui-ci, un tel article n'avait sa place qu'en loi de finances ; c'est l'occasion qui est saisie ici.

M. Georges Tron, exprimant son accord sur le fond de l'amendement, a indiqué que l'évaluation constituait une question de principe, non seulement dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, mais aussi pour la réforme de l'Etat dans son ensemble. Cette préoccupation est partagée par tous, y compris par quelqu'un comme Didier Migaud, à qui il faut rendre hommage sur ce point.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° II-92**).

*
* *

La Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi de finances pour 2003 ainsi modifié.

Rapport n° 256 tome 3 de M. Gilles Carrez sur l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2003