



N° 1973

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME IV

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

TRANSPORTS AÉRIENS

PAR M. JEAN-CLAUDE FRUTEAU,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.— LES MOYENS FINANCIERS DES TRANSPORTS AÉRIENS POUR 2010	9
1. L'exécution en 2009 est caractérisée par la baisse des recettes du budget annexe induite par la crise des transports aériens enregistrée depuis la fin de l'année 2008.....	9
2. Dans le contexte actuel de crise, le maintien nécessaire du niveau des recettes impose un alourdissement de la charge qui pèse sur les compagnies.....	9
<i>a) L'augmentation de 5 % de la taxe de l'aviation civile</i>	11
<i>b) La réforme partielle des redevances en 2010</i>	11
<i>c) L'augmentation en 2010 du plafond d'emprunt du budget annexe</i>	13
3. L'analyse des dépenses par programme.....	14
<i>a) Le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »</i>	15
<i>b) Le programme 612 « Navigation aérienne »</i>	15
<i>c) Le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification »</i>	15
<i>d) Le programme 611 « Formation aéronautique »</i>	16
II.— L'ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE DES ACTIVITÉS DE TRANSPORT AÉRIEN	17
1. Une conjoncture mondiale et européenne défavorable en 2008.....	17
2. L'évolution en 2008 du trafic aérien en France.....	18
3. Les premiers résultats de l'année 2009.....	19
<i>Dans le monde</i>	19
<i>En Europe</i>	19
<i>Aux États-Unis</i>	20
<i>En France</i>	20
<i>Stratégie et impacts sur les acteurs du transport aérien</i>	20
4. L'impact de l'évolution du prix du pétrole.....	21
5. La situation du groupe Air France.....	22

6. La situation des compagnies « low cost »	23
<i>a) Les principales compagnies à bas coûts européennes</i>	23
<i>b) Le marché français</i>	25
III.— L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNES	27
A.— L'OUVERTURE DES MARCHÉS	27
1. Les accords horizontaux	28
2. La marche vers un espace aérien commun avec les pays voisins de l'Union européenne	29
B.— LA NAVIGATION AÉRIENNE	29
1. Les règlements « ciel unique européen » et les règlements dérivés	29
2. Le règlement créant une entreprise commune SESAR	30
3. La directive créant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne	31
4. La révision des règlements « ciel unique européen » de 2004	32
C.— LA SÛRETÉ AÉRIENNE	32
1. Le règlement cadre	32
2. Les règles en matière de transport de liquides, gels et aérosols	33
3. La proposition de directive sur le financement de la sûreté	33
IV.— LES PROBLÈMES DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE	34
1. L'évolution de la réglementation communautaire	35
<i>a) La révision du règlement n° 1592/2002 portant création de l'Agence européenne de sécurité aérienne (« AESA »)</i>	35
<i>b) La révision du règlement n° 216/2008 (« AESA ») dans le domaine des aérodromes, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne, et abrogeant la directive 2006/23/CE</i>	36
2. Le bilan de l'action récente du Bureau d'enquêtes et d'analyses	37
<i>a) En 2008, le BEA a traité 294 accidents d'aéronefs civils survenus sur le territoire français</i>	37
<i>b) La première partie de l'année 2009 a été marquée par plusieurs catastrophes aériennes de transport public de retentissement international</i>	38
V.— LA SITUATION DES AÉROPORTS FRANÇAIS	39
A.— LA SITUATION DES AÉROPORTS RÉGIONAUX	39
B.— LA SITUATION DU GROUPE AÉROPORTS DE PARIS	42
<i>a) Touché par la crise, le groupe Aéroports de Paris enregistre pour l'heure des résultats satisfaisants</i>	42

<i>b) Dans ce contexte de crise, la hausse des redevances aéroportuaires devra rester modeste.....</i>	42
<i>c) L'amélioration par Aéroports de Paris de la qualité de service.....</i>	44
<i>d) Le lancement du projet PARAFES.....</i>	45
<i>e) La conclusion par Aéroports de Paris d'une alliance avec Amsterdam-Schiphol.....</i>	45
VI.— LES DONNÉES ENVIRONNEMENTALES.....	46
A.— LA LUTTE PERMANENTE CONTRE LES NUISANCES SONORES AÉROPORTUAIRES.....	46
1. Les plans d'exposition au bruit et la maîtrise de l'urbanisme autour des aéroports.....	46
2. La taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires.....	47
<i>a) Bilan 2008.....</i>	49
<i>b) Prévisions 2009 et 2010.....</i>	50
3. Le rôle de l'ACNUSA.....	50
B.— LA LUTTE RENOUVELÉE CONTRE LA POLLUTION GÉNÉRÉE PAR LE TRANSPORT AÉRIEN.....	52
1) Les apports du Grenelle de l'environnement.....	52
2) Le développement des biocarburants.....	52
3) La question des échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre....	53
EXAMEN EN COMMISSION.....	54

MESDAMES, MESSIEURS,

L'examen des crédits des transports aériens pour 2010 s'effectue dans un contexte tout à fait particulier, caractérisé par le ralentissement très sensible du trafic observé en France comme dans le monde, caractérisé aussi par l'acuité renouvelée des questions de sécurité aérienne et par les progrès enregistrés en matière de lutte contre les nuisances et pollutions, progrès qui restent toutefois à confirmer et à poursuivre.

Votre Rapporteur présentera successivement ces différents points ainsi que les évolutions de la réglementation communautaire et la situation de nos aéroports.

Il exprime ses réserves sur la politique suivie par les pouvoirs publics dans un secteur d'activité riche de fortes potentialités, mais qui appelle des actions plus inventives et davantage au service des populations.

I.— LES MOYENS FINANCIERS DES TRANSPORTS AÉRIENS POUR 2010

Ces moyens sont retracés dans le budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* » qui contient, seul depuis le budget pour 2009 et la suppression alors intervenue du programme « Transports aériens » l'ensemble des crédits de ces transports. On en exposera le contenu, recettes puis dépenses de ce budget annexe, après une brève analyse de son exécution en 2009.

1. L'exécution en 2009 est caractérisée par la baisse des recettes du budget annexe induite par la crise des transports aériens enregistrée depuis la fin de l'année 2008

La plupart des mesures intervenues en cours de gestion résultent des conséquences de la crise économique, qui a induit une baisse des recettes prévisionnelles du budget annexe.

La loi de finances rectificative n° 2009-431 du 20 avril 2009 a donc procédé à un ajustement de l'équilibre des ressources et des charges du budget annexe par une révision à la baisse des évaluations de recettes, pour un montant global de 130 millions d'euros, par une augmentation de 100 millions d'euros du plafond d'emprunt, qui s'élève à 216 millions d'euros et enfin par une annulation de crédits de 30 millions d'euros sur le programme « Navigation aérienne ».

Le financement des recherches consécutives à l'accident survenu entre Rio et Paris le 1^{er} juin 2009 a, par ailleurs, conduit au versement de 4,5 millions d'euros au Bureau d'enquêtes et d'analyses, cette ouverture de crédits ayant été compensée par une annulation du même montant sur le programme « Navigation aérienne ».

2. Dans le contexte actuel de crise, le maintien nécessaire du niveau des recettes impose un alourdissement de la charge qui pèse sur les compagnies

L'équilibre prévu par la loi de finances initiale pour 2009 était de 1,907 milliard d'euros et, pour la première fois, la loi de finances initiale pour 2009 prévoyait une programmation triennale des plafonds des missions. Le plafond prévisionnel pour 2010, s'agissant du budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* » s'élevait alors à 1,990 milliard d'euros. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit désormais un équilibre à 1,955 milliard d'euros, fondé pour 2010 sur une prévision de croissance du trafic de 1,5 %.

Le projet de budget pour 2010 ne peut que prévoir un alourdissement des charges qui pèsent sur les compagnies aériennes.

ÉVALUATION DES RECETTES

(en euros)

Ligne	Désignation des recettes	2009	2010	Différence en pourcentage
7000	Vente de produits fabriqués, prestations de services, marchandises	41 000	350 000	+ 753,7
7001	Redevances de route	1 132 700 000	1 062 633 000	- 6,2
7002	Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne pour la métropole	234 900 000	226 250 000	- 3,7
7003	Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne pour l'outre-mer	39 900 000	45 000 000	+ 12,8
7004	Autres prestations de service	9 880 000	9 830 000	- 0,5
7005	Redevances de surveillance et de certification	29 145 000	30 050 000	+ 3,1
7007	Recettes sur cessions	10 000	20 000	+ 100
7008	Autres recettes d'exploitation	3 069 000	3 800 000	+ 23,8
7010	Redevances de route. Autorité de surveillance	5 100 000	5 200 000	+ 2
7011	Redevances pour services terminaux de la circulation aérienne. Autorité de surveillance	1 000 000	1 050 000	+ 5
7100	Variation des stocks (production stockée)	0	0	
7200	Production immobilisée	0	0	
7400	Subventions d'exploitation	0	0	
7500	Autres produits de gestion courante	0	0	
7501	Taxe de l'aviation civile	308 655 443	277 933 000	- 10
7600	Produits financiers	568 086	600 000	+ 5,6
7780	Produits exceptionnels	23 500 000	20 000 000	- 14,9
7800	Reprises sur amortissements et provisions	1 600 000	4 000 000	+ 150
7900	Autres recettes	0	0	
Totaux recettes de fonctionnement		1 790 068 529	1 686 716 000	- 5,8
9800	Dotations aux amortissements	206 239 527	140 271 412	- 32
9300	Diminution de stocks constatée en fin de gestion	0	0	
9700	Produit brut des emprunts	116 816 000	250 774 588	+ 114,6
9900	Autres recettes en capital	0	0	
	Prélèvement sur le fonds de roulement			
Totaux recettes brutes en capital		323 055 527	391 016 000	+ 21
À déduire :				
	Amortissements	206 239 527	140 271 412	- 32
Totaux recettes nettes en capital		116 816 000	250 744 588	+ 114,6
Totaux recettes nettes du budget annexe		1 906 884 529	1 937 460 588	+ 1,6
	Évaluation FDC et ADP ⁽¹⁾	19 260 918	17 480 000	- 9,2
Totaux recettes nettes y compris. FDC et ADP		1 926 145 447	1 954 940 588	+ 1,5

Source : Projet annuel de performances.

(¹) Fonds de concours et attribution de produits.

a) L'augmentation de 5 % de la taxe de l'aviation civile

Créée en 1999 et régie par l'article 302 *bis* K du code général des impôts, la taxe de l'aviation civile (TAC) est due par les entreprises de transport aérien public et perçue sur les passagers et le fret à bord d'un vol commercial.

La TAC permet de financer les dépenses du budget annexe non couvertes par le produit des redevances.

En application du III de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, la loi de finances détermine la répartition du produit de la TAC entre le budget général et le budget annexe.

L'article 45 de la loi de finances pour 2009 a significativement accru la part de TAC affectée au budget annexe : 53,37 % en 2008, 82,14 % en 2009 ; 79,77 % en 2010 ; 77,35 % à compter de 2011 et ce, à titre permanent.

Cette modification de la répartition du produit de la TAC s'explique par des mesures de périmètre tendant à transférer du budget général vers le budget annexe des dépenses relevant du « cœur de métier » de la Direction générale de l'aviation civile.

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009 prévoyait ainsi un montant de TAC de 375,7 millions d'euros, dont 308,6 millions d'euros affecté au budget annexe (soit une progression de 58,6 % par rapport à 2008).

Selon les informations figurant dans le projet annuel de performances pour 2010, le produit de la TAC en 2009 devrait être inférieur de près de 52 millions d'euros aux prévisions, ce décalage résultant du ralentissement du trafic aérien.

Afin de sauvegarder les recettes du budget annexe, l'article 22 du projet de loi de budget pour 2010 propose un relèvement des tarifs de la TAC d'environ 5 %. Cette augmentation des tarifs de la TAC devrait générer une recette de 15,9 millions d'euros. En application de la clé de répartition arrêtée dans la loi de finances pour 2009, le budget général devrait percevoir 3,2 millions d'euros et le budget annexe 12,7 millions d'euros.

Le Gouvernement anticipe également une croissance spontanée du produit de la TAC, liée à la reprise de la croissance du trafic en 2010. Pour 2010, le montant prévisible de la TAC serait ainsi de 348,4 millions d'euros, dont 278 au profit du budget annexe.

b) La réforme partielle des redevances en 2010

– Les redevances de navigation aérienne en métropole.

Le budget annexe perçoit deux types de redevances de navigation aérienne :

- la redevance de route, qui rémunère les services de contrôle en route ;
- la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne, qui est perçue à l'arrivée et au départ des principaux aéroports, afin de financer les services afférents.

Jusqu'en 2009, le niveau des redevances était fixé selon le système du recouvrement complet des coûts, le niveau prévisionnel des coûts à couvrir déterminant celui des redevances, fixé annuellement par arrêté, au mois de décembre, avec l'application d'un mécanisme correcteur.

La Direction générale de l'aviation civile souhaite mettre en place en 2010 un régime dit d'« incitation à la performance », prévu par la réglementation européenne et que la Commission européenne incite fortement à adopter. Il s'agit de déterminer à l'avance, pour une durée maximale de cinq ans, les taux unitaires des redevances de navigation aérienne. La fixation des taux reposerait sur un contrat de service imposant des gains de productivité à la direction des services de la navigation aérienne.

Seule la progression des taux unitaires des redevances est prévue. Elle devrait être de 4,9 %, similaire, donc, à celle de la TAC, afin de compenser l'effet négatif sur les recettes de la baisse du trafic.

– Les redevances de navigation aérienne outre-mer

Outre-mer, le régime de redevances de navigation aérienne est différent de celui applicable en métropole. Alors même que le taux des redevances pour services terminaux de la circulation aérienne est supérieur à celui de la métropole (15,20 euros par unité de service contre 4,68 euros en métropole en 2009), les coûts des services de navigation aérienne ne sont couverts qu'à 32 %. Cela s'explique notamment par l'absence de redevance de route outre-mer, alors que celle-ci représente près de 80 % des recettes de navigation aérienne en métropole.

En 2010, le dispositif de financement des services de navigation aérienne outre-mer devrait être complété par la création d'une redevance océanique. En facturant les services rendus aux survols dans les espaces aériens gérés par la France outre-mer, la redevance océanique aura pour effet de faire payer des usagers qui, pour le moment, bénéficient gratuitement des services de navigation aérienne. Elle permettra ainsi d'améliorer le taux de couverture de ces services, sans alourdir la facture des compagnies qui desservent l'outre-mer, puisque sa création s'accompagnera d'une diminution de près de 20 % du taux unitaire de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer.

La recette attendue pour 2010 est de 45 millions d'euros, ce qui permettra de recouvrer environ 40 % des coûts engagés pour les services de navigation aérienne outre-mer.

– Les redevances de surveillance et de certification

Créées par l'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2004, ces redevances visent à faire financer par les opérateurs qui en bénéficient les services rendus par la Direction générale de l'aviation civile en matière de surveillance et de contrôle technique.

La perception de ces redevances se heurte à des difficultés résultant de protestations des usagers et de leur impact sur certains secteurs, en particulier l'aviation légère. La Direction générale de l'aviation civile a décidé de ne pas recouvrer la totalité des coûts des activités qui pouvaient être soumises à redevances.

Un scénario de montée en puissance sur plusieurs années a été retenu, expliquant une plus grande prudence dans les prévisions de recettes depuis l'exercice 2008. Ce scénario apparaît compromis dans le contexte actuel de crise du transport aérien.

c) L'augmentation en 2010 du plafond d'emprunt du budget annexe

La loi de finances rectificative du 20 avril 2009 a augmenté de 100 millions d'euros le plafond d'emprunt du budget annexe, le portant à 216,8 millions d'euros, afin de pallier la dégradation des recettes liées à la crise économique.

Pour 2010, il est proposé de porter ce plafond à 258,6 millions d'euros, pour des motifs identiques.

3. L'analyse des dépenses par programme

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET PAR ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	Évolution (en %)	Ouvertes en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	Évolution (en %)
613 - Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 457 745 617	1 445 000 000	- 0,87	1 454 443 673	1 442 380 000	- 0,83
Ressources humaines et management	1 058 679 090	1 115 761 588	5,39	1 057 715 090	1 114 437 588	5,36
Logistique	31 749 000	28 220 000	- 11,12	29 411 056	26 924 000	- 8,46
Affaires financières	367 317 527	301 018 412	- 18,05	367 317 527	301 018 412	- 18,05
612 - Navigation aérienne	538 467 000	513 799 000	- 4,58	505 200 000	492 929 000	- 2,43
Management et gestion	18 905 000	16 204 000	- 14,29	16 866 000	13 812 000	- 18,11
Centres en route	335 871 000	336 032 000	0,05	306 499 000	316 086 000	3,13
Aéroports	111 282 000	91 163 000	- 18,08	104 182 000	83 688 000	- 19,67
Exploitation du contrôle aérien en outre-mer	23 361 000	16 672 000	- 28,63	28 703 000	24 798 000	- 13,6
Ingénierie technique de la navigation aérienne	25 900 000	28 891 000	11,55	27 900 000	31 548 000	13,08
Maintien des compétences de la navigation aérienne	23 148 000	24 837 000	7,3	21 050 000	22 997 000	9,25
614 - Transports aériens, surveillance et certification	74 699 000	56 619 000	- 24,2	78 371 383	61 876 000	- 21,05
Développement durable et régulation	31 995 000	28 777 000	- 10,06	31 266 956	28 356 000	- 9,31
Contrôles opérationnels	17 690 000	15 597 000	- 11,83	16 740 000	16 024 000	- 4,28
Soutien opérationnel	20 523 000	9 369 000	- 54,35	26 503 427	13 810 000	- 47,89
Enquêtes de sécurité aérienne	4 491 000	2 876 000	- 35,96	3 861 000	3 686 000	- 4,53
611 - Formation aéronautique	69 649 000	77 182 000	10,82	75 109 000	80 547 000	7,24
Formation aux métiers de l'aviation civile	45 241 000	21 252 000	- 53,02	45 241 000	21 252 000	- 53,02
Formation pratique au pilotage	12 410 000	13 387 000	7,87	17 870 000	16 752 000	- 6,26
Formation aux métiers de la navigation aérienne	11 998 000	42 543 000	254,58	11 998 000	42 543 000	254,58
Totaux	2 140 590 617	2 092 600 000	- 2,24	2 113 124 056	2 077 732 000	- 1,67

Source : Projet annuel de performances.

a) Le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »

Ce programme regroupe les fonctions support du budget annexe. Y sont désormais regroupés tous les effectifs de la Direction générale de l'aviation civile.

Le plafond d'emplois du programme (et donc du budget annexe) s'établit pour 2010 à 11 609 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une baisse de 125 ETPT par rapport à 2009.

Les moyens affectés à ce programme diminuent de 0,87 % en autorisations d'engagement, de 0,83 % en crédits de paiement.

b) Le programme 612 « Navigation aérienne »

Ce programme, le plus important de la mission, finance les activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), qui fournit aux usagers du transport aérien un ensemble de prestations de nature à assurer l'écoulement sûr et régulier du trafic aérien.

Ses dotations diminuent de 4,58 % en autorisations d'engagement, de 2,43 % en crédits de paiement.

L'action *Management et gestion* constitue le support de gestion des personnels dépendant de la DSNA, essentiellement deux corps d'ingénieurs et un corps de techniciens.

L'action *Aéroports* finance les neuf services de la navigation aérienne régionaux, chargés de la régulation du trafic à proximité des aéroports.

L'action *Centres en route* finance les cinq centres en route de la navigation aérienne, qui assurent aux usagers le service en route, c'est-à-dire en plein ciel et non à proximité immédiate des aéroports.

L'action *Exploitation du contrôle aérien outre-mer* vise à développer la sécurité et la capacité d'écoulement du trafic outre-mer, avec des moyens adaptés aux caractéristiques locales du trafic et de la géographie.

L'action *Ingénierie technique de la navigation aérienne* fournit aux différents services de la DSNA les équipements permettant d'assurer leur mission.

L'action *Maintien des compétences de la navigation aérienne* finance la formation continue des agents de la DSNA.

c) Le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification »

Ce programme recouvre les activités exercées par la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), pour s'assurer du respect des dispositions législatives et réglementaires nationales et internationales applicables dans le

domaine de la sécurité et de la sûreté, ainsi que les missions exercées par la direction du transport aérien (DTA).

L'action *Développement durable et régulation*, de nature assez composite, retrace la politique conduite par la DGAC dans quatre domaines : développement durable, régulation économique et soutien à la construction aéronautique, sûreté, stratégie internationale et coopération.

L'action *Contrôles opérationnels* regroupe les moyens de fonctionnement courant et de formation nécessaires à l'exercice des tâches des personnels directement impliqués dans les actions de contrôle, tendant à s'assurer de la juste application des réglementations.

C'est depuis l'action *Enquêtes de sécurité aérienne* qu'est financé le Bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA).

Le programme voit ses moyens diminuer de 24,2 % en autorisations d'engagement, de 21,05 % en crédits de paiement.

d) Le programme 611 « Formation aéronautique »

Ce programme finance désormais l'essentiel des actions de formation du budget annexe.

En 2008, l'ensemble des crédits de formation du programme « Surveillance et certification » et « Navigation aérienne » ont été transférés vers le programme « Formation aéronautique ». La loi de finances pour 2009 a procédé aux mêmes transferts pour les crédits de formation initiale du programme « Navigation aérienne ».

Les actions « Formation aux métiers de l'aviation civile et Formation aux métiers de la navigation aérienne » relèvent essentiellement de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC), établissement public administratif sous tutelle de la Direction générale de l'aviation civile.

L'action « Formation pratique au pilotage » fait intervenir le service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA), service à compétence nationale.

La Direction générale de l'aviation civile a décidé de rapprocher l'ENAC et le SEFA, notamment en unifiant les deux directions. Les deux organismes devraient fusionner en 2011.

Les moyens de ce programme s'accroissent de 10,82 % en autorisations d'engagement, de 7,24 % en crédits de paiement.

II.— L'ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE DES ACTIVITÉS DE TRANSPORT AÉRIEN

Votre Rapporteur présente l'évolution observée au cours de l'année 2008 pour le trafic aérien en France, en Europe et dans le monde ainsi que l'évolution que l'on peut escompter en 2009.

La période récente a été marquée par d'incontestables difficultés pour le trafic aérien, qui frappe les secteurs des passagers aussi bien que celui du fret et prioritairement les avions moyens courriers européens et longs courriers internationaux. Certaines compagnies (les « low cost » en particulier), certaines destinations résistent à la crise, mais l'évolution générale reste préoccupante.

1. Une conjoncture mondiale et européenne défavorable en 2008

Après quatre années de très forte croissance, le transport aérien mondial a connu en 2008 un développement global très modeste, marqué par un retournement de tendance en cours d'année et des évolutions contrastées selon les zones géographiques.

La progression du trafic total de 1,3 % exprimée en passagers-kilomètres-transportés pour l'ensemble de l'année 2008 contraste, par sa modestie, avec celles des années précédentes : + 8,1 % en 2005/2004, + 5,9 % en 2006/2005, + 7,4 % en 2007/2006. C'est également la plus faible depuis 2002. Au cours de l'année 2008, l'on observe deux périodes distinctes : de janvier à juin, les progressions de trafic demeurent positives, mais avec des taux de plus en plus faibles ; à partir de juillet 2008, le trafic est en baisse par rapport à la période équivalente de 2007.

Pour les seuls services réguliers (intérieur et international) assurés par l'ensemble des compagnies mondiales, le trafic s'élève en 2008 à 2,271 milliards de passagers, soit une baisse de 0,4 % et à 4 283 milliards de passagers-kilomètres-transportés, soit une hausse de 1,3 %.

Le trafic international en termes de passagers-kilomètres-transportés (2 639 milliards) a augmenté de 3,4 % du fait des forts taux de croissance des compagnies aériennes d'Amérique latine et des Caraïbes (10,3 %), du Moyen-Orient (7,5 %), d'Europe (4,1 %) et d'Amérique du Nord (3,8 %). Ces régions représentent près de 70 % du trafic international mondial. Aucune croissance n'a été observée en revanche pour les transporteurs de la région Asie/Pacifique, qui représentent collectivement près de 27 % du trafic international.

Le trafic intérieur (1 644 milliards de passagers-kilomètres-transportés) a pesé sur l'ensemble de la croissance du trafic. La plupart des régions ont enregistré, en effet, des résultats négatifs. Les transporteurs d'Amérique du Nord,

qui représentent près de 57 % du trafic intérieur mondial, ont vu leur trafic décliner de 5,1 % par rapport à 2007. Ceux d'Asie et du Pacifique, qui représentent près de 28 % de l'ensemble mondial, ont enregistré une augmentation de 3,7 % seulement, principalement due à un accroissement de 6 % réalisé par les transporteurs aériens de Chine.

Le trafic de fret aérien régulier (intérieur et international) recule, quant à lui, de 3,1 % par rapport à 2007, après six années de croissance. Positive jusqu'en juin 2008, l'activité s'est brutalement retournée et la baisse observée s'est amplifiée jusqu'à atteindre 20 % en fin d'année 2008.

Les compagnies membres de l'*Association of European Airlines* (AEA) ont enregistré en 2008 une progression de 1,2 % de leur trafic régulier total de passagers par rapport à 2007, qui a représenté 792 milliards de passagers-kilomètres-transportés. Elles ont concerné 356 millions de passagers, soit une baisse de 1,5 % par rapport à 2007, avec un coefficient de remplissage moyen de 76 %, en recul par rapport aux années précédentes.

La diminution d'activité a été particulièrement importante pour les trafics intérieurs (-7,8 % en passagers), alors que les autres trafics ont dans l'ensemble progressé, sauf sur l'Atlantique Nord (-0,6 %). Toutefois, à la fin de l'année, tous les faisceaux étaient « en négatif ».

Le trafic de fret enregistre un déclin en 2008 (-2,8 %) pour n'atteindre que 36,6 milliards de tonnes-kilomètres-transportés.

En Europe, tout comme dans le monde, la croissance du trafic s'est répartie inégalement entre les opérateurs. Alors que les compagnies dites « traditionnelles » enregistraient sur le marché intra-communautaire une baisse de 2,7 % en nombre de passagers transportés, les compagnies à bas coûts, particulièrement actives sur ce marché, affichaient des croissances « à deux chiffres ».

2. L'évolution en 2008 du trafic aérien en France

Le trafic aérien a enregistré dans notre pays en 2008 un ralentissement de sa croissance (+2,1% en termes de passagers). Au total, le nombre de passagers transportés est passé de 125,7 à 128,2 millions, cette croissance de 2,5 millions de passagers correspondant à une hausse de 3,6 millions pour les compagnies « à bas coûts » et à une baisse de 1,1 million pour les autres compagnies.

A l'instar de ce qui a été observé au niveau mondial, l'évolution en 2008 est contrastée : une croissance du trafic sur les trois premiers trimestres, mais de plus en plus lente, suivie d'une baisse très significative au quatrième trimestre.

Le trafic du réseau intérieur métropolitain en 2008 (22,7 millions de passagers) a diminué (-2 % par rapport à 2007), le trafic des lignes radiales (de Paris vers les régions) se contractant de 4 %, alors que les liaisons transversales

métropolitaines (+3,6%) demeurent dynamiques. Le niveau d'activité du trafic intérieur, en constante diminution depuis une dizaine d'années, devient en 2008 comparable à ce qu'il était en 1995-1996.

L'activité entre la métropole et les départements d'outre mer a connu une faible baisse (-0,3 %) après la forte progression connue en 2007.

A l'international, la hausse a été de +3,2 %, dont seulement +2 % pour les liaisons avec l'Union européenne. Le trafic sur certains faisceaux a été particulièrement dynamique : Moyen-Orient (+6,9%), Maghreb (+6%), Amérique Latine et Caraïbes (+5,6%) et Amérique du Nord (+5%). Les autres destinations en revanche ont connu une stagnation ou une légère régression.

3. Les premiers résultats de l'année 2009

Dans le monde

Les premiers résultats de l'année 2009 témoignent d'une poursuite sur les cinq premiers mois de la baisse amorcée à l'été 2008 du trafic international de passagers engendrée par la crise économique mondiale (- 5 %).

L'analyse des résultats du mois de mai 2009 par rapport à mai 2008 confirme cette crise : -9,3 % en passagers kilomètres transportés au niveau mondial. Seul le Moyen-Orient a connu une progression (+9,5%). La plus forte baisse a eu lieu en Asie : -14,3 %.

Sur les cinq premiers mois de 2009, la baisse en passagers-kilomètres-transportés est de 7,7 %, le Moyen Orient étant la seule région en croissance (+6%).

L'activité internationale de transport du fret montre même une baisse de 17,4 % en mai 2009 et de 21,3 % sur les cinq premiers mois de 2009.

En Europe

Les compagnies européennes enregistrent, quant à elles, pour l'ensemble de leurs vols réguliers, une baisse de 8,3 % en passagers-kilomètres-transportés et de 19,8 % pour le fret. En juin 2009, les premiers résultats indiquaient une baisse de 6,5 à 7 %.

Sur les cinq premiers mois de 2009, l'évolution est de -7,4 % en passagers et de -22,3% pour le fret.

Le coefficient de remplissage s'établit à 72,2 % sur les cinq premiers mois, en baisse de 2,2 points par rapport à l'année précédente.

Aux États-Unis

Les neuf principales compagnies américaines enregistrent une baisse de leur trafic de passagers pour les cinq premiers mois de l'année 2009 (-10 %). Cette évolution résulte des mesures draconiennes prises au printemps de cette même année pour réduire leurs coûts (retrait d'avions anciens, suppressions de fréquences, licenciements). Leur offre en sièges-kilomètres a baissé de 7,8 %. Le coefficient de remplissage pour l'ensemble de leur réseau s'est légèrement dégradé, atteignant 80 %.

En France

En France, les premiers résultats de 2009 confirment la baisse du trafic avec -6,1 % en nombre de passagers pour le premier semestre et -8,7 % en nombre de mouvements contrôlés, pour les sept premiers mois, mais montrent quelques signes d'améliorations depuis l'été.

Au cours des quatre premiers mois (-6,3 % pour l'ensemble du trafic), seuls les vols vers le Maghreb ont progressé (+4,1%). Le trafic intérieur est en baisse de 5,6 %. Pour les autres faisceaux, la baisse est de 9,1 % pour les trafics vers l'Union européenne, de 6,2 % vers l'Asie et de 5,5 % vers les Amériques.

Stratégie et impacts sur les acteurs du transport aérien

Confrontés à la récession économique et à la baisse de la demande de transport aérien tant pour les passagers que pour le fret, les transporteurs aériens ont réagi en ajustant leur offre. Les compagnies américaines, qui avaient dû opérer des réductions drastiques de capacité dès l'été 2008 pour survivre dans un contexte de très forte hausse du prix du kérosène, se sont retrouvées dans une situation relativement plus favorable au début de 2009 que leurs concurrentes européennes et asiatiques.

Globalement, l'IATA prévoit pour 2009 une perte de 9 milliards de dollars pour l'ensemble des compagnies aériennes mondiales. Au-delà des pertes de trafic, celles-ci sont, en effet, confrontées à une baisse de la recette unitaire, liée à une modification des comportements des « passagers affaires » : cette clientèle à haute contribution, touchée également par la crise, tend à voyager dans des conditions plus économiques, affectant ainsi la recette unitaire globale. A titre d'illustration, Air France constate pour le premier trimestre fiscal 2009-2010 (avril-juin) une baisse du trafic de 5,8 % en termes de passagers-kilomètres-transportés, mais de 13,9 % en termes de recette unitaire au passager-kilomètre-transporté.

D'autres facteurs contribuent à expliquer ces pertes d'exploitation, notamment la difficulté de réduire rapidement les coûts fixes dans un contexte de recul d'activité et la récente remontée du prix du pétrole.

En conséquence, de nombreuses compagnies annoncent des suppressions d'emplois qui pourraient atteindre 4 000 chez Air France. La crise se répercute naturellement chez les constructeurs d'avions, en particulier dans le secteur de l'aviation d'affaires.

4. L'impact de l'évolution du prix du pétrole

Le prix du pétrole a été particulièrement instable au cours de l'année 2008, passant d'environ 147 \$ le baril, en juillet, à près de 34 \$ en décembre de la même année. Depuis lors, le prix remonte et évolue autour de 60 à 70 \$, dans une tendance « haussière ».

Le prix du carburant est un élément très important des coûts d'exploitation des compagnies aériennes.

Selon des données de l'IATA d'août 2008, la part du carburant dans les dépenses des transporteurs aériens était de 16 % en 2004, mais de 29 % en 2007. Pour 2008, l'IATA avait émis deux hypothèses et estimait que cette part allait dépasser 30 %, voire 35 %, selon le prix moyen atteint par le carburant en 2008.

Pour Air France-KLM, le carburant a représenté 24 % des coûts opérationnels en 2008, au lieu de 9 % en 1998, compte tenu de contrats de couverture que la compagnie a souscrits, afin de se protéger contre les hausses importantes des cours.

L'impact du prix du carburant sur le trafic est directement lié à la répercussion de toute augmentation sur le prix du billet.

La facture carburant en 2008 atteignait entre 35 % et 40 % des coûts opérationnels des compagnies ; pour en compenser au moins partiellement les effets, celles-ci ont imposé d'importantes « surcharges carburant » aux passagers. Entre janvier et juillet 2008, Air France a ainsi augmenté ses « surcharges carburant » de 8 € par passager pour les vols intérieurs, de 11 € pour les vols moyen-courriers, de 30 € à 54 € pour les vols long-courriers et très long-courriers.

L'effondrement du cours du pétrole entre juillet et décembre 2008 a incité les transporteurs aériens à protéger leurs liquidités et à réduire leurs « couvertures carburant ». La remontée du prix du pétrole brut impose désormais de faire à nouveau des choix.

Il est certain que les « surcharges carburants », en affectant les niveaux tarifaires des compagnies, ont pesé sur la demande de transport aérien, quantitativement et qualitativement. Il est très difficile, voire impossible, d'isoler l'impact du seul « effet-prix » sur le trafic ; il est toutefois possible de donner un ordre de grandeur : sur la base d'une élasticité de la demande au prix de l'ordre de -0,6 et d'une contribution de celui-ci à l'évolution de l'activité estimée à 30 %, on peut estimer qu'une augmentation des tarifs de 10 % est susceptible de générer une baisse de 2 % de la demande.

Il faut noter enfin que, sous l'effet conjugué du ralentissement du trafic et des pertes de couverture sur les carburants pour certains des principaux transporteurs aériens du monde, l'année 2008 s'est soldée, pour les transporteurs aériens réguliers du monde, par une perte d'exploitation de 9,8 milliards de dollars.

5. La situation du groupe Air France

L'exercice 2008/2009 s'est déroulé dans un environnement macroéconomique dégradé au second semestre sous les effets de la crise économique et financière mondiale et ce, malgré la baisse du prix du pétrole.

Au cours de l'exercice 2008/2009, le trafic du groupe *Air France-KLM* a atteint ainsi 209,1 milliards de passagers-kilomètres-transportés, soit une progression de 1,2 % par rapport à l'exercice précédent pour une offre en sièges-kilomètres en augmentation de 2,4 %. Le coefficient de remplissage du groupe s'est établi à 79,7 %, en baisse de 1,2 point. Sur cet exercice, le groupe a transporté un total de 74,5 millions de passagers, soit une baisse de 0,5 %.

Le chiffre d'affaires consolidé *d'Air France-KLM* s'élève à 24 milliards d'euros, en baisse de 0,6 % par rapport à l'exercice précédent.

Le transport de passagers sur vols réguliers génère sur l'exercice 2008/2009 un chiffre d'affaires de 17,9 milliards d'euros, en baisse de 1,4 %. La part de cette activité dans le chiffre d'affaires total (74,8 %) a peu évolué (-0,6 point) par rapport à l'exercice précédent.

Le chiffre d'affaires généré par le transport de fret a diminué, quant à lui, de 2,4 % à 2,67 milliards d'euros en 2008/2009 par rapport à l'exercice 2007/2008. Le trafic en tonnes kilomètre transportés a baissé de 4,6 %, tandis que la recette unitaire à la tonne kilomètre transportée a augmenté de 2,4 %. Cette activité représente 11,2 % du chiffre d'affaires total, soit 0,2 point de moins que pour l'exercice précédent.

Le chiffre d'affaires de l'activité de maintenance facturée aux tiers progresse de 0,5 %, tandis que la part de cette activité dans le chiffre d'affaires total (4,1 %) reste stable par rapport à 2007/2008.

Le chiffre d'affaires des autres activités s'est élevé à 1,307 milliard d'euros sur l'exercice 2008/2009, en hausse de 23,2 %. Il est constitué essentiellement des prestations de commissariat aux compagnies tierces et de l'activité de vol à la demande réalisé essentiellement par *Transavia*.

Au cours du premier trimestre de l'exercice 2009/2010, le trafic passagers du groupe Air France-KLM a enregistré une baisse de 5,8 % pour une offre en diminution de 4,7 %, par rapport au premier trimestre de l'exercice 2008/2009. Le coefficient de remplissage s'est établi à 79,4 %, tout comme la

recette unitaire au passager-kilomètre-transporté (- 13,9 %). Le trafic cargo a diminué de 22,7 %, pour une offre en baisse de 17,2 %.

Le chiffre d'affaires consolidé d'*Air France-KLM* enregistre un recul de 20,5 % sur le premier trimestre de l'exercice 2009/2010 par rapport au premier trimestre de l'exercice précédent ; il s'établit à 5,17 milliards d'euros. Sur le trimestre, le chiffre d'affaires de l'activité passagers recule de 18,7 % et celui du cargo de 41,5 %. Enfin, le chiffre d'affaires de la maintenance baisse de 1,2 %.

Le groupe *Air France-KLM* représente 7,5 % du trafic international mondial en 2008 en passagers kilomètres transportés, soit une part identique à celle de 2007. Il est le premier transporteur aérien mondial pour le trafic de passagers en international et se situe au deuxième rang mondial - après *American Airlines* - pour le trafic global (trafic domestique et international).

Le tableau ci-dessous présente l'évolution, entre 2007 et 2008, des parts de marché, en termes de passagers transportés, du groupe *Air France* sur les liaisons entre la France et le reste du monde. Globalement, la part du groupe est en très légère augmentation mais la situation est contrastée selon les faisceaux : il est en légère perte de vitesse sur les Amériques et en croissance notable sur l'Asie.

Zone géographique	Trafic total 2007 (en nombre de passagers transportés)	Parts de marché Air France	Trafic total 2008 (en nombre de passagers transportés)	Parts de marché Air France	Évolution (pt)
Europe et Afrique du Nord	70 840 325	24,6 %	72 743 957	24,7 %	0,1
Amériques (Nord et Sud)	12 095 589	56,1 %	12 597 729	54,6 %	-1,6
Afrique (hors Afrique du Nord) et Moyen-Orient	8 507 104	37,9 %	8 851 450	38,1 %	0,2
Asie (hors Moyen-Orient)	5 634 785	49,7 %	5 603 031	52,4 %	2,6
Total	97 077 763	31,1 %	99 796 167	31,2 %	0,1

6. La situation des compagnies « low cost »

a) Les principales compagnies à bas coûts européennes

Nombreuses sont les compagnies dites « à bas coûts » qui sont apparues dans le ciel européen depuis quelques années. Il est difficile de les qualifier rigoureusement comme telles, en l'absence d'une définition juridique ou même communément acceptée de ce modèle économique. En revanche, au-delà de la revendication du qualificatif « à bas coûts » par la compagnie elle-même, la conjonction de plusieurs critères, relatifs à son mode d'exploitation et aux services qu'elle propose à ses passagers, peut être considérée comme révélatrice d'une activité à bas coûts : homogénéité de la flotte, forte utilisation des avions, liaisons point à point sans correspondance, utilisation d'aéroports secondaires, non-attribution de sièges, restrictions pour les bagages.

On peut situer en 1995 l'émergence en Europe des premières compagnies à bas coûts qui se sont inspirées du modèle économique de la compagnie américaine *Southwest Airlines*. *Ryanair* est la première à apparaître sur le marché européen. Toutefois, le véritable essor ne commence réellement en Europe qu'au début des années 2000 ; depuis lors, on a assisté à une certaine concentration du secteur. L'inadéquation des coûts aux recettes, une mauvaise politique de flotte, un réseau non adapté ont entraîné la disparition de certaines d'entre elles. Nombreuses sont, en effet, celles qui pratiquent de bas tarifs sans avoir adopté la structure de coûts correspondante.

Les dix plus importantes compagnies européennes à bas coûts, en termes de passagers transportés totaux en 2008, étaient les suivantes : *Ryanair* (Irlande), *easyJet Group* (UK), *Air Berlin* (Allemagne), *Vueling Airlines/Clickair* (Espagne), *Thomsonfly* (UK), *TUIfly* (Allemagne), *Norwegian* (Norvège), *Germanwings* (Allemagne), *Flybe* (UK) et *Wizz Air* (Hongrie).

En 2008, *Ryanair* (58,6 millions de passagers) et *easyJet Group* (43,7 millions de passagers) ont représenté à elles deux le transport de plus de 102,3 millions de passagers (86,2 millions de passagers en 2007). Ce sont les deux compagnies les plus dynamiques.

Elles sont suivies par *Air Berlin* (28,6 millions de passagers), les compagnies en cours de fusion *Vueling/Clickair* (13,1 millions de passagers au total et respectivement 5,9 et 7,2 millions de passagers), *Thomsonfly* (12,2 millions de passagers), *TUIfly* (10,5 millions de passagers), *Norwegian Group* (9,1 millions de passagers), *Germanwings* (7,6 millions de passagers), *Flybe* (6,8 millions de passagers) et *Wizz Air* (5,9 millions de passagers).

Certaines de ces compagnies comme *Air Berlin*, *Thomsonfly* et *TUIfly* ont des modèles économiques hybrides (compagnie charter transformée en compagnie à bas coûts). Elles n'ont pas fondé, en effet, leur développement sur l'exploitation d'un seul type d'appareil, critère important dans la recherche d'économies de coûts d'exploitation, ce qui peut, dès lors, conduire à mettre en doute leur appartenance à la catégorie des compagnies dites à bas coûts.

Les autres compagnies citées (*Vueling/Clickair*, *Norwegian Group*, *Germanwings*, *Flybe* et *Wizz Air*) ont adopté un modèle économique beaucoup plus proche de celui des compagnies *Ryanair* et *easyJet*. Comme elles, elles fondent leur stratégie sur une flotte homogène, une classe unique de transport, un réseau point à point, un service à bord payant, un système de réservations fondé très largement sur le site Internet de la compagnie. Malgré leur développement rapide, leur part de marché reste cependant fortement en retrait par rapport aux deux compagnies leaders (*Ryanair* et *easyJet*) et l'écart avec celles-ci ne s'atténue pas.

Les compagnies « low cost » ont enregistré une dégradation de leurs résultats nets dans la période récente.

La cause principale de ce repli peut-être trouvée dans la hausse du prix du carburant intervenue au cours de l'année 2008 : ainsi la compagnie *Ryanair* a été particulièrement touchée, faute d'avoir mis en place une couverture carburant pendant une bonne partie de l'année 2008.

Les premiers résultats enregistrés par les « low cost » en 2009 disponibles indiquent, à la différence de la situation qui prévaut pour les compagnies traditionnelles, une progression de leur trafic et de leurs revenus, progression toutefois moins vive que celle de l'année précédente. En revanche, ces compagnies prennent des mesures comparables en réduisant, comme l'hiver précédent, leur programme pour la saison aéronautique d'hiver 2009-2010 (liaisons suspendues pendant l'hiver ou diminution de fréquences) et en retirant temporairement un certain nombre d'appareils.

La concurrence entre les compagnies « à bas coûts » elles-mêmes devient de plus en plus forte avec le développement de la crise et l'on assiste à des mutations : la compagnie danoise *Sterling* a fait faillite en octobre 2008 ; les compagnies espagnoles *Vueling* et *Click Air* ont achevé leur fusion en juillet 2009 sous le nom commercial de *Vueling* (la compagnie *Iberia* détient 45 % de la nouvelle *Vueling*) ; la compagnie slovaque *SkyEurope* s'est mise en juin 2009 sous la protection du régime des faillites en Slovaquie, en continuant son exploitation et la compagnie italienne *MyAir* s'est vue retirer fin juillet 2009 sa licence d'exploitation par les autorités de l'aviation civile italienne suite à des difficultés financières et a suspendu tous ses vols.

b) Le marché français

Les compagnies dites « à bas coûts » sont présentes sur le marché français depuis 1996, leur présence s'étant réellement affirmée depuis 2002. Ainsi, en 2008, 33 compagnies aériennes à bas coûts fréquentaient l'espace aérien français. Elles étaient au nombre de 28 en juillet 2009, avec plus de 400 liaisons desservies.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
compagnies à bas coûts	7	12	18	30	31	35	36	33	28
liaisons desservies	29	70	88	146	203	294	396	480	454

Les deux compagnies pionnières *easyJet* et *Ryanair* ont dominé très rapidement le marché français. En 2002, *Ryanair* représentait 45 % du trafic des compagnies « à bas coûts », suivi par *easyJet* avec 37 %. De ce fait, ces deux compagnies contrôlaient à elles seules 82 % du trafic des compagnies « à bas coûts » en France. En 2008, les deux compagnies détenaient 65 % du marché (62 % en 2007) : *easyJet* domine toujours le marché français (la compagnie est leader depuis 2003) avec 39 % de l'ensemble (36 % en 2007) et *Ryanair* 26% (26% en 2007).

Les compagnies *easyJet* et *Ryanair* exploitent en France un nombre à peu près équivalent de liaisons : 122 lignes pour *easyJet* et 120 pour *Ryanair* au 31 juillet 2009.

Les deux premières compagnies ont réussi à renforcer légèrement leur présence en 2008 : cela s'explique par le renforcement de nouvelles liaisons internationales particulièrement vers le Maroc (*easyJet*, *Ryanair*), le Portugal (*easyJet*) ou la Belgique (*Ryanair* et *easyJet*) et l'inauguration de nouvelles liaisons domestiques par *easyJet* (Paris et Lyon) et *Ryanair* (Marseille).

La société *Elysair* qui avait lancé en janvier 2007 la compagnie l'*Avion* proposant sur ses vols, en classe unique « affaires », des sièges à des tarifs de l'ordre de la moitié de ceux des compagnies traditionnelles, a été rachetée par *British Airways* en juillet 2008 et intégrée avec la jeune filiale transatlantique de celle-ci, *OpenSkies*, en avril 2009.

La compagnie *OpenSkies* a été créée afin d'exploiter les dispositions de l'accord « ciel ouvert » transatlantique autorisant une compagnie aérienne d'un pays de l'Union européenne à opérer des vols directs vers les États-Unis à partir de n'importe lequel des États membres. La crise économique actuelle a freiné les perspectives de développement de ce « marché de niche ».

La compagnie *British Airways* connaît, comme ses concurrentes européennes, une situation financière délicate en 2009 : dans le cadre de ses efforts pour redresser ses comptes, elle a mis à l'étude une éventuelle cession partielle de sa filiale *OpenSkies*.

Le trafic de passagers des compagnies dites « à bas coûts » touchant la France a rapidement augmenté au cours des années, passant de 5,2 millions de passagers en 2002 à presque 24 millions en 2008, en augmentation de 13,7 % par rapport à 2007 (29 % en 2007).

Les compagnies « à bas coûts » renforcent leur position concurrentielle sur les relations entre la Métropole et l'Europe, où leur part est passée à 35 % en 2008 au lieu d'un peu plus de 33 % en 2007.

Sur le marché intérieur, la croissance est plus faible qu'à l'international, mais cette situation pourrait changer avec l'ouverture de liaisons domestiques par *easyJet* et *Ryanair* en 2008 ; *easyJet* s'intéresse aux liaisons transversales, des liaisons peu concurrencées par le TGV et exploitées jusque-là exclusivement par *Air France-KLM* ou ses filiales (*Regional Airlines* et *Brit'Air*). Au printemps 2008, *easyJet* a commencé à inaugurer des liaisons à partir de sa base de Lyon : Bordeaux (avril 2008), Toulouse (mai 2008), Biarritz (juin 2008), Bastia (décembre 2008). La compagnie *Ryanair*, absente de ce marché jusqu'en avril 2008, a quant à elle inauguré de nouvelles liaisons transversales de sa base de Marseille : Beauvais (mai 2008), Brest et Lille (octobre 2008), Biarritz, Bâle-Mulhouse et Nantes (mars 2009) et enfin Tours (avril 2009).

L'essor des compagnies dites « 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 2008, plus de quarante aéroports étaient desservis par des transporteurs « à bas coûts », les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly ont dépassé depuis 2007 l'aéroport de Nice qui avait toujours été le leader. Il faut noter l'importance que cette activité représente pour Beauvais (100 %) et Carcassonne (100 %), et surtout le développement considérable de celle-ci sur la plate-forme lyonnaise.

Certains aéroports connaissent une forte dépendance vis-à-vis d'une seule compagnie, source de fragilité si le principal exploitant décidait de se retirer.

L'évolution du trafic aérien depuis 2008 présente donc un caractère préoccupant. Il semble pourtant que de légers signes de reprise existent actuellement : le fret express se redresse depuis quelques mois et le taux de remplissage des avions paraît s'être amélioré au cours de l'été : cette évolution doit perdurer, tant est essentielle la bonne santé de ce secteur pour notre économie.

III.— L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNES

La période récente a été riche en évolutions de la réglementation et de la coopération européennes, en matière d'ouverture des marchés, de navigation aérienne, tout particulièrement la question du « ciel unique » et, enfin, de sûreté.

A.— L'OUVERTURE DES MARCHÉS

A la suite des arrêts « ciel ouvert » rendus le 5 novembre 2002 par la Cour de Justice des Communautés Européennes, un paquet « relations extérieures dans le domaine de l'aviation » a été adopté en juin 2003. Ce paquet a pour principal objectif de mettre les accords aériens bilatéraux des États membres de l'Union européenne avec les pays tiers en conformité avec le droit communautaire, notamment en mettant fin aux restrictions en matière de nationalité imposées aux transporteurs pouvant être désignés dans le cadre de ces accords bilatéraux.

Dans ce cadre, un mandat dit « horizontal » a été octroyé à la Commission pour lui permettre de négocier avec les pays tiers certaines clauses des accords bilatéraux, afin de les mettre en conformité avec la jurisprudence de la Cour. La clause principale porte sur la propriété et le contrôle des compagnies aériennes et permet à un État membre de désigner toute compagnie communautaire établie sur son territoire pour effectuer des services aériens entre cet État et le pays tiers concerné. Trente-neuf pays et une organisation régionale (l'UEMOA – l'Union économique et monétaire ouest africaine) ont d'ores et déjà accepté les clauses communautaires dans le cadre de ce mandat horizontal.

Chaque État membre peut également entamer des négociations séparément avec les pays tiers, en vue de leur faire accepter l'intégration de clauses communautaires types dans leurs accords bilatéraux. Le règlement N° 847/2004, entré en vigueur le 30 mai 2004, encadre ces négociations bilatérales entre les États membres et les pays tiers en donnant à la Commission un droit de regard sur les négociations. Aujourd'hui, environ 800 accords aériens bilatéraux entre les États membres et des pays tiers ont été amendés pour y introduire ces clauses types et être mis ainsi en conformité avec le droit communautaire.

Le « paquet » comprenait enfin un mandat de négociation avec les États-Unis donné à la Commission par le Conseil.

D'autres mandats de négociation ont été octroyés depuis lors par le Conseil, en vue d'aboutir à des accords globaux et de créer un espace aérien commun avec les pays voisins de l'Union européenne.

1. Les accords horizontaux

Divers accords ont été signés ou paraphés.

Pays tiers avec lequel un accord horizontal a été négocié	Accord paraphé / signé
Albanie	Signé le 5 mai 2006
Arménie	Paraphé le 7 septembre 2007
Australie	Signé le 29 avril 2008
Azerbaïdjan	Signé le 7 juillet 2009
Bosnie-Herzégovine	Signé le 5 mai 2006
Bulgarie	Signé le 5 mai 2006
Chili	Signé le 6 octobre 2005
Corée du sud	Paraphé le 12 novembre 2008
Croatie	Signé le 5 mai 2006
Émirats Arabes Unis	Signé le 30 novembre 2007
Géorgie	Signé le 3 mai 2006
Inde	Signé le 29 novembre 2008
Indonésie	Paraphé le 17 août 2009
Israël	Paraphé le 5 février 2008
Jordanie	Signé le 25 février 2008
Kazakhstan	Paraphé le 11 décembre 2007
Kirghizistan	Signé le 1 ^{er} juin 2007
Liban	Signé le 7 juillet 2006
Macédoine	Signé le 9 juin 2006
Malaisie	Signé le 22 mars 2007
Maldives	Signé le 21 septembre 2006
Maroc	Signé le 12 décembre 2006
Mexique	Paraphé le 23 mai 2008
Moldavie	Signé le 11 avril 2006
Mongolie	Signé le 21 avril 2009
Népal	Paraphé le 30 novembre 2007
Nouvelle Zélande	Signé le 21 juin 2006
Pakistan	Signé le 24 février 2009
Paraguay	Signé le 22 février 2007

Pays tiers avec lequel un accord horizontal a été négocié	Accord paraphé / signé
Panama	Paraphé le 7 février 2007
Roumanie	Signé le 5 mai 2006
Serbie-Monténégro	Signé le 5 mai 2006
Singapour	Signé le 9 juin 2006
UEMOA	Paraphé le 7 mai 2008
Ukraine	Signé le 1 ^{er} décembre 2005
Uruguay	Signé le 3 novembre 2006
Vietnam	Paraphé le 7 mars 2006

2. La marche vers un espace aérien commun avec les pays voisins de l'Union européenne

L'objectif de la Commission est de parvenir à créer un espace aérien commun d'ici à 2010 avec les pays voisins de l'Union européenne, pour partager avec eux les mêmes règles, non seulement économiques, mais aussi réglementaires, notamment dans les domaines de la navigation aérienne, de la sécurité et de la sûreté.

Un premier accord établissant un *Espace Aérien Européen Commun* a été signé le 9 juin 2006 lors du Conseil des ministres « Transports » avec huit pays des Balkans. Des négociations sont en cours avec l'Ukraine et un mandat a été donné à la Commission le 11 juin 2009 pour engager des négociations avec la Georgie. La seconde étape de cette extension s'est faite en direction du sud de l'Europe, grâce à l'accord avec le Maroc qui a été signé le 12 décembre 2006. La Commission négocie désormais avec la Jordanie, Israël, le Liban, la Tunisie et l'Algérie sur la base de mandats qui lui ont été donnés par le Conseil respectivement les 30 novembre 2007, 7 avril 2008, 9 octobre 2008 et 9 décembre 2008.

B.— LA NAVIGATION AÉRIENNE

1. Les règlements « ciel unique européen » et les règlements dérivés

L'augmentation prévue du trafic aérien exige d'assurer en permanence sa sécurité, tout en développant les capacités du système de contrôle aérien ainsi que son efficacité. Le paquet « ciel unique européen », composé de quatre règlements adoptés en mars 2004, a donc eu pour but d'établir un cadre réglementaire pour organiser l'espace aérien, les services de navigation aérienne et l'interopérabilité des systèmes de navigation aérienne au niveau communautaire, au-delà des travaux antérieurs d'Eurocontrol.

Depuis 2004, la Commission a adopté l'essentiel des règles de mise en œuvre, en s'appuyant sur l'expertise d'Eurocontrol comme prévu par les règlements, ainsi que sur les avis du comité « ciel unique ». La quasi-totalité des règles de mise en œuvre prévues par ces règlements ont été adoptées, en

particulier les exigences communes pour les prestataires de services de navigation aérienne, les règles relatives aux redevances de navigation aérienne et les règles relatives à l'usage civil et militaire de l'espace aérien, dites de gestion flexible de l'espace aérien. Lors des douze derniers mois, ont été notamment adoptées les règles relatives à la supervision de la sécurité dans la gestion du trafic aérien (règlement n° 1315/2007 du 8 novembre 2007) ainsi que de premières règles d'interopérabilité des systèmes.

En application de ces règlements, les États ont lancé les travaux en vue de la constitution de blocs d'espace aérien fonctionnels, correspondant à une gestion plus intégrée du trafic aérien, par des alliances transfrontalières. Ainsi, la France, après une approche bilatérale avec la Suisse, participe à un projet de bloc élargi à six États comprenant, outre la Suisse, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. L'étude de faisabilité, associant les six prestataires nationaux de services de navigation aérienne et Eurocontrol, ainsi que les autorités civiles et militaires des États, a donné lieu à un rapport final le 26 juin 2008. Ses conclusions favorables ont été prises en considération par les autorités des États membres. Celles-ci se préparent en conséquence à signer une déclaration d'intention lors du sommet européen de l'aviation qui se tiendra à Bordeaux, le 18 novembre prochain. Cette déclaration prévoit la mise au point d'un accord entre les États, qui devrait être conclu courant 2010, ainsi que les principaux éléments à couvrir.

2. Le règlement créant une entreprise commune SESAR

Le projet SESAR, « Single European Sky ATM Roadmap », initié par la Commission européenne, constitue le volet technologique du « ciel unique européen ». L'objectif de ce projet est de développer un système européen de nouvelle génération intégrant des technologies, modes d'organisation et composants industriels capables d'assurer la sécurité et la fluidité du trafic aérien à l'échéance de 2020. Ce projet comprend trois phases : une phase de définition (2006-2008), une phase de développement (2008-2013) et une phase de déploiement (à compter de 2013).

La Commission a présenté lors du Conseil de décembre 2005 un projet de règlement portant création d'une entreprise commune SESAR, chargée de la phase de développement. Le Conseil a adopté une orientation générale en juin 2006. L'avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission ayant été rendu à la fin de l'année 2006, le règlement (CE n° 219/2007) a été adopté le 27 février 2007. La décision de lancement de l'entreprise commune a été prise ensuite par le Conseil en juin 2007, au vu d'un rapport de la Commission présentant notamment les premiers éléments relatifs à la phase de définition et aux conditions de financement public et privé de l'entreprise commune.

En conséquence, l'entreprise commune a entrepris de négocier les conditions d'adhésion avec les candidats, outre Eurocontrol, membre fondateur.

De nombreuses déclarations d'intentions ont été reçues de la part de prestataires de services de navigation aérienne et d'industriels, voire d'États non-membres.

L'entreprise commune dispose d'un budget global de l'ordre de 2 100 M€ sur huit ans. Un tiers provient des fonds communautaires, un tiers de l'apport d'Eurocontrol ; le tiers restant émane des autres partenaires : industriels, prestataires de services de la navigation aérienne ou usagers.

De 2006 à 2008, un consortium de partenaires (usagers de l'espace aérien, prestataires de services de navigation aérienne, aéroports, industriels, organismes de recherche, militaires) a été chargé de mettre au point la définition du projet. Il a remis à l'entreprise commune en mars 2008 une proposition de plan directeur du programme SESAR.

Le Conseil des ministres des Transports du 9 octobre 2008 a validé ensuite ce résultat de la phase de définition, permettant ainsi le lancement de la phase de développement de SESAR et aux industriels candidats à l'adhésion à l'entreprise commune de manifester formellement leur intérêt à s'engager le 8 décembre 2008. Ce Conseil a également adopté un amendement au règlement n° 219/2007, afin d'aligner le statut de l'entreprise communautaire avec celui retenu par le Conseil fin 2007 pour les entreprises communes des initiatives technologiques conjointes (ARTEMIS, ENIAC, CLEANSKY et IMI) en la transformant en un organisme communautaire.

Le 30 mars 2009, le Conseil des ministres a adopté une décision approuvant le plan directeur ATM conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement n° 219. Ce plan directeur ATM comprend notamment une évaluation axée sur l'environnement et la gestion des risques du Plan directeur SESAR résultant de la phase de définition.

La France est un contributeur majeur de la phase de développement d'une durée de six ans (2008-2013) avec la DSN (61,5 M€), Airbus (79,4 M€) et Thalès (237, 3 M€).

3. La directive créant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne

L'objectif de cette licence est d'établir un standard de compétences de contrôleur aérien en vue de garantir un niveau de sécurité reconnu et de permettre la libre circulation des contrôleurs aériens.

Depuis le dépôt en juillet 2004 par la Commission d'une proposition de directive, le texte avait été nettement amélioré sur certains points auxquels la France était particulièrement attachée, notamment les exigences linguistiques, le fonctionnement de la reconnaissance mutuelle des titres et les mécanismes de suspension et de retrait des licences, des qualifications et des mentions.

Le compromis trouvé ensuite entre le texte du Conseil et les amendements du Parlement européen a permis l'adoption par le Parlement de la position commune du Conseil du 14 novembre 2005. Le texte de cette directive du 5 avril 2006 a été publié le 27 avril 2006. Il prévoit une mise en œuvre le 17 mai 2008, sauf pour l'article 8, relatif aux mentions linguistiques dont la date de mise en œuvre est fixée au 17 mai 2010.

La transposition de la directive en droit interne a été achevée en 2007, sous forme de décrets et de divers arrêtés.

4. La révision des règlements « ciel unique européen » de 2004

Le Parlement européen a adopté le 25 mars 2009, en première lecture, deux nouveaux règlements dans le cadre du « deuxième paquet ciel unique » :

– l'un étend les responsabilités de l'Agence européenne de la sécurité aérienne à la sécurité des aéroports, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation ;

– l'autre révisé les règlements « ciel unique » de 2004, en créant notamment un régime de gestion de la performance, coordonné par la Commission européenne et assorti d'incitations pour les prestataires de services de navigation aérienne. Il prévoit aussi la création d'une fonction de gestionnaire de réseau, concernant notamment les routes aériennes, les fréquences radio et les codes de transpondeurs radar. Enfin, il donne aux États jusqu'à 2012 pour mettre en place les blocs d'espace aérien fonctionnels.

Les règles de mise en œuvre des règlements seront prises dans les trois prochaines années, en commençant par celles relatives à la gestion de la performance. La mise en place à compter de 2010 d'un nouveau régime français de redevances de navigation aérienne anticipe ces futures règles.

C.— LA SÛRETÉ AÉRIENNE

1. Le règlement cadre

La réglementation européenne actuelle est fondée sur deux règlements :

– le règlement cadre (CE) 2320/2002 du 16 décembre 2002, élaboré à la suite des attentats du 11 septembre 2001, complété par des règlements de mise en œuvre élaborés et votés par le comité réglementaire dit « Comité sûreté » ;

– le règlement cadre (CE) 300/2008 du 11 mars 2008, qui résulte d'un processus de refonte réglementaire entamé en 2005 et dont la plupart des dispositions n'entreront en application qu'en avril 2010.

Ce nouveau règlement cadre contribue à renforcer la sûreté dans plusieurs domaines importants :

– la rédaction retenue permet d’envisager un renforcement des dispositions européennes en matière de sûreté du fret aérien, allant dans le sens d’un rapprochement avec la réglementation nationale ;

– des possibilités étendues de reconnaissance des mesures de sûreté de pays tiers sont introduites, ainsi que de réponse coordonnée lorsqu’un État tiers cherche à imposer une disposition spécifique aux États européens.

– le texte introduit un nouveau champ réglementaire pour les mesures de sûreté en vol, même si, sur des questions clés comme le recours à des gardes armés, les compétences des États membres sont préservées.

En application de la nouvelle procédure de comitologie avec contrôle, dont le règlement 300/2008 constitue une des premières applications, le pouvoir du Parlement européen a été renforcé. Il a désormais un droit de regard sur les règlements pris en application du règlement cadre et il devrait en faire usage, notamment en ce qui concerne les règles en matière de liquides.

2. Les règles en matière de transport de liquides, gels et aérosols

À la suite des attentats déjoués à Londres en août 2006, l’Europe s’est dotée de règles limitant strictement l’emport en cabine des substances liquides, ces règles étant aujourd’hui en vigueur dans environ 60 pays. D’ici à avril 2010, un nouveau règlement de mise en œuvre devra être adopté pour décider du maintien ou non des restrictions existantes ; il devra être soumis au Parlement européen dans le cadre de la procédure de comitologie avec contrôle. Les alternatives technologiques qui permettraient de détecter les substances dangereuses pour le transport aérien ne sont pas encore au point ; elles représenteront un coût substantiel pour les aéroports.

3. La proposition de directive sur le financement de la sûreté

Si le règlement 300/2008 laissait aux États membres toute latitude en matière de financement des mesures de sûreté, la Commission s’était engagée, à la demande du Parlement européen, à présenter un rapport et, éventuellement une proposition législative sur ce point.

Le 11 juin 2009, la Commission européenne a donc présenté au Conseil des ministres des Transports une proposition de directive sur les redevances de sûreté aérienne. Ce texte vise à garantir, lors de la détermination du niveau des redevances, la transparence, l’absence de discrimination et la consultation des compagnies aériennes, ainsi que l’existence d’un lien entre coûts et redevances de sûreté. Il propose également d’établir une autorité de supervision indépendante dans chaque État membre.

La majeure partie du dispositif proposé s'applique au cas de redevances perçues par des gestionnaires d'aéroports : une des principales dispositions de la directive vise ainsi à imposer à l'entité gestionnaire de l'aéroport l'organisation de consultations avec les usagers avant toute modification du système de redevances de sûreté ou du niveau de ces redevances.

Ces dispositions ne sont cependant pas compatibles avec le système français de financement des mesures de sûreté, qui repose depuis 1999 principalement sur une taxe dénommée "taxe d'aéroport", qui n'est d'ailleurs pas exclusivement destinée au financement de la sûreté, mais assure également celui des missions de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs, de lutte contre le péril aviaire et de mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux.

Les discussions sur ce texte, qui vont se poursuivre au Conseil et au Parlement au cours du second semestre 2009 devraient conduire à des débats difficiles entre le Conseil et le Parlement européen et à de profonds amendements apportés au projet initial de la Commission.

Votre Rapporteur note, au-delà de ces évolutions et progrès de la réglementation communautaire, que la politique de sûreté aérienne est malheureusement toujours à l'ordre du jour. Il observe que les préoccupations exprimées en matière de sûreté aérienne restent au confluent de deux problématiques : l'efficacité des contrôles et la préservation des libertés et de l'intégrité des personnes. Il faut exiger notamment que le développement de nouvelles techniques de détection ne remette pas en cause les principes auxquels reste attachée toute société démocratique. Votre Rapporteur se félicite enfin d'observer qu'une mission d'information a été créée au sein de la commission du développement durable sur ce thème, cette mission devant débiter ses travaux en janvier 2010.

IV.— LES PROBLÈMES DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE

L'actualité sur le plan de la sécurité aérienne est sans doute dominée par la disparition le 1^{er} juin 2009 au-dessus de l'Atlantique d'un Airbus A330 de la compagnie Air France et par les interrogations et inquiétudes que cet accident a suscitées.

Au-delà des progrès qu'il importe de réaliser dans ce domaine essentiel pour nos compatriotes, votre Rapporteur souhaite présenter les politiques concrètes menées en matière de sécurité aérienne par les instances communautaires et par un organisme national, le Bureau d'enquêtes et d'analyses (BEA).

1. L'évolution de la réglementation communautaire

a) La révision du règlement n° 1592/2002 portant création de l'Agence européenne de sécurité aérienne (« AESA »)

L'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (AESA), instituée par le règlement 1592/2002, a été rendue initialement compétente en matière de certification et d'entretien des aéronefs.

Dans ces domaines, la Commission a adopté les diverses règles de mise en œuvre fixant le cadre réglementaire détaillé, les a mises à jour, l'AESA les appliquant pour ce qui la concerne, en délivrant notamment les certificats de types des aéronefs. Les États membres ont continué à délivrer les certificats individuels et à surveiller la maintenance des aéronefs. Les dispositions transitoires se sont appliquées en 2007 et en 2008. Elles ont donné lieu, pour les premières, à l'adoption de règles complémentaires en 2007 et, pour les secondes, à des travaux qui se poursuivent, notamment en matière de maintenance des aéronefs en aviation légère. La transition vers un régime définitif adapté à ce dernier secteur devrait être prolongée jusqu'en 2009.

Conformément aux dispositions de l'article 7 du règlement n° 1592/2002, la Commission a adopté le 15 novembre 2005 une proposition législative révisant ce règlement.

Un accord étant intervenu entre le Parlement et le Conseil au cours du deuxième semestre 2007, le règlement définitif CE n° 216/08 a été adopté le 20 février 2008. Ce règlement refond et abroge le règlement CE n° 1592/2002, ainsi que les directives n° 91/670 et 2004/36. Il étend les compétences de l'AESA aux opérations aériennes, aux licences de pilotes et à la surveillance des exploitants d'aéronefs de pays tiers. Il crée un régime d'autorisation de sécurité préalable pour les opérateurs étrangers desservant l'Union européenne, instaure un processus permettant à la Commission de suspendre la reconnaissance de certificats délivrés par une autorité d'un État membre, par les autres États membres, s'il s'avère que ces certificats ne sont pas conformes aux normes communautaires. Il autorise la création d'une licence de pilotes de loisirs et prévoit des possibilités d'adaptation de la réglementation pour l'aviation générale.

Parallèlement à la discussion et à l'adoption du règlement, l'AESA a préparé les règles de mise en œuvre, relatives aux formations et aux licences de pilotes, ainsi que les règles d'exploitation des aéronefs, pour toutes les catégories de pilotes et d'aéronefs. Leur adoption et leur entrée en vigueur devront intervenir dans les quatre ans suivant celle du règlement n° 216/2008. Se fondant largement sur les règles des autorités conjointes de l'aviation, tout en refondant leur structure, elles se substitueront à l'ensemble des règles nationales préexistantes, celles-ci ayant elles-mêmes déjà fait l'objet d'une large harmonisation dans le cadre des règles des autorités conjointes de l'aviation pour le transport public et pour les licences de pilotes.

b) La révision du règlement n° 216/2008 (« AESA ») dans le domaine des aérodromes, de la gestion du trafic aérien et des services de navigation aérienne, et abrogeant la directive 2006/23/CE

Dans le cadre de la révision du paquet « ciel unique » de 2004, la Commission européenne a présenté en juin 2008 deux propositions de règlements, l'une portant révision de ces règlements et l'autre portant extension des compétences de l'AESA à la sécurité de la gestion du trafic aérien et des aérodromes.

Après une orientation générale partielle obtenue au Conseil des Ministres des Transports du 9 décembre 2009 sous Présidence française, le Parlement européen a adopté en première lecture ces deux projets.

Les principes généraux sont étendus aux nouveaux domaines et après avoir proposé à la Commission un nouveau corpus réglementaire pour la certification des aéronefs et la maintenance de ceux-ci, corpus adopté par la Commission en 2003, l'AESA a commencé en 2008 une refonte complète du corpus réglementaire s'appliquant aux opérations aériennes et aux licences de pilotes. Les nouveaux textes s'appliqueront dans tous les États membres, remplaceront les réglementations existantes et seront publiés au plus tard le 8 avril 2012.

Les propositions de règlement dans ce domaine ont fait l'objet d'une consultation sous forme de NPA (« Notice of Proposed Amendment ») auprès des parties concernées (autorités nationales, professionnels, usagers, associations, citoyens...). Les périodes de commentaires ont pris fin entre le 15 avril et le 31 juillet 2009.

Ces nouveaux domaines peuvent toucher à des questions sensibles, telles que les conditions de travail des personnels navigants. Elles peuvent aussi avoir des répercussions économiques sur lesquelles les opérateurs restent très vigilants.

Dans le domaine de la gestion du trafic aérien, les règles de mise en œuvre reprendront celles des règlements « ciel unique » relatives à la certification des prestataires de services de navigation aérienne et aux licences de contrôleurs issues de la directive 2006/23, qui sera alors abrogée. En outre, elles harmoniseront, au niveau européen, la transposition des règles de l'Organisation de l'aviation civile internationale applicables. Par exception, les règles relatives à la gestion de l'espace aérien et aux aspects technologiques ou de mise en service des systèmes, continueront à relever des règlements « ciel unique ».

Pour les aérodromes, la délivrance de certificats sera imposée aux exploitants. Les règles prévues viseront aussi la lutte anti-incendie ou le péril animalier, les équipements aéroportuaires ou encore la protection envers les obstacles.

L'extension des compétences de l'AESA devrait conférer à celle-ci une approche globale et cohérente de la réglementation de la sécurité de l'aviation civile dans tous les domaines, qui devrait être pleinement effective d'ici quelques années.

La France doit veiller à ce que les règles édictées par l'agence soient adaptées, simples et opérationnelles et à ce que les consultations menées par l'agence laissent le temps de la réflexion et de propositions concertées. En particulier, pour les aérodromes, il faudra faire en sorte que la mise en œuvre du règlement laisse suffisamment de flexibilité aux États pour tenir compte de la spécificité de chaque aérodrome. Ceci est actuellement pris en compte par la France dans le cadre des groupes exploratoires de l'AESA visant à préciser le cadre réglementaire relatif aux aéroports.

2. Le bilan de l'action récente du Bureau d'enquêtes et d'analyses

a) En 2008, le BEA a traité 294 accidents d'aéronefs civils survenus sur le territoire français

Parmi les 294 appareils impliqués, 5 effectuaient du transport public (2 accidents d'avions, 2 d'hélicoptères et 1 accident de ballon), 9 du travail aérien (4 accidents d'avions et 5 d'hélicoptères), et 279 effectuaient des activités privées diverses de loisir, de tourisme ou sportives. Sur ces 279 aéronefs, 134 étaient des avions, 117 des ULM et des autogires, 17 des planeurs et moto planeurs, 7 des hélicoptères et 4 des ballons.

Au titre de représentant de l'État du constructeur ou de l'État de l'exploitant, le BEA a participé à 117 enquêtes ouvertes par des États étrangers à la suite d'accidents ou d'incidents survenus au cours de l'année sur leur territoire. Parmi elles, on compte les enquêtes internationales relatives aux accidents de transport public survenus à Tegucigalpa (Honduras) le 30 mai 2008 et à Khartoum (Soudan) le 10 juin 2008.

Le BEA a continué par ailleurs à travailler sur les enquêtes relatives à des accidents de transport public survenus antérieurement à 2008, comme celui survenu à Sao Paulo (Brésil) le 17 juillet 2007 et celui de Machiques (Venezuela) du 16 août 2005.

À la suite de l'accident survenu à Phuket (Thaïlande) le 17 septembre 2007 ayant fait 9 victimes françaises – dont 8 décès –, le BEA a entretenu dans l'année des contacts réguliers avec l'enquêteur désigné thaïlandais et avec l'Ambassade de France à Bangkok, afin d'informer les familles de l'avancée de l'enquête de sécurité.

Le BEA a entretenu des contacts soutenus avec le Consulat de France à Maripasoula (Surinam) à la suite de l'accident survenu le 3 avril 2008 ayant fait

8 victimes françaises originaires de Guyane et avec le Consulat de France à Lima (Pérou) à la suite de l'accident survenu le 9 avril 2008 ayant fait 5 victimes françaises.

Par ailleurs, au cours de l'année, le BEA a finalisé 106 rapports, publiés en versions imprimée et électronique ainsi que 304 rapports en format électronique.

2008 a été une année de forte croissance dans le domaine des examens techniques. Ainsi, 87 événements ont nécessité un travail sur les enregistreurs de vol, ce qui a représenté le traitement de 118 enregistrements ; 58 événements ont fait l'objet d'une demande de travaux liés à la gestion du trafic aérien et 75 calculateurs ont été examinés dans le cadre de l'activité avionique. Enfin, 71 examens d'éléments d'aéronefs ont été réalisés au BEA ou dans des laboratoires extérieurs sous le contrôle des enquêteurs du BEA.

Enfin, le BEA a poursuivi la promotion auprès des aéroclubs et des fédérations du système de Recueil des événements confidentiels (REC) qui permet à des pilotes privés anonymes de faire part à la communauté aéronautique d'événements particuliers ayant mis en cause la sécurité. Le BEA a publié 8 numéros de REC Info qui présentaient les principaux événements qui lui avaient été rapportés.

En 2008, le BEA a émis enfin 13 recommandations de sécurité. Toutes ont reçu une réponse et la mise en œuvre de trois d'entre elles était achevée en fin d'année.

b) La première partie de l'année 2009 a été marquée par plusieurs catastrophes aériennes de transport public de retentissement international

– Celle survenue à New York City, sur la Hudson River, le 15 janvier à un Airbus A320 de la compagnie US Airways ; au titre de l'État constructeur de l'appareil, la France participe à l'enquête conduite par le bureau d'enquêtes des États-Unis (NTSB) ;

– celle survenue à Amsterdam le 25 février à un Boeing 737 de la compagnie Turkish Airlines ; au titre de l'État constructeur des moteurs et de l'assistance technique (lecture des enregistreurs de bord), la France participe à l'enquête ouverte par le bureau d'enquêtes de l'État hollandais.

– celle survenue le 1^{er} juin à un Airbus A330 d'Air France qui s'est abîmé dans l'Océan Atlantique sud, alors qu'il assurait la liaison Rio de Janeiro-Paris, faisant 228 victimes ; la France assure la conduite de l'enquête technique sur cet accident survenu dans les eaux internationales au titre de l'État d'immatriculation de l'avion ;

– celle survenue le 30 juin, à l'avion Airbus A310 de la compagnie yéménite Yemenia, qui assurait la liaison entre Sanaa et Moroni (Comores) et dont

seule une des 153 personnes présentes à bord a survécu ; la France participe à l'enquête technique conduite par l'État comorien, État d'occurrence, au titre de l'État constructeur de l'appareil accidenté.

A l'occasion de ces deux derniers accidents, notamment à la demande de l'État comorien en ce qui concerne le second, le BEA assure la direction et la coordination des opérations civiles de recherche en mer des épaves et des enregistreurs de vol.

Par ailleurs, le premier semestre 2009 a été marqué par des accidents de Super Puma. Ainsi, le 1^{er} avril, un Super Puma de la société Bond Offshore Helicopters s'est abîmé en mer au large d'Aberdeen (Écosse), faisant 16 victimes. Cette compagnie avait perdu un autre Super Puma en mer du Nord, également au large de l'Écosse six semaines auparavant. Par deux fois la France a été associée à l'enquête technique au titre de l'État constructeur.

Cette longue énumération montre le rôle essentiel que joue le Bureau d'enquêtes et d'analyses pour tous les accidents et incidents de navigation aérienne. Votre Rapporteur insiste aussi sur l'importance de l'effort de prévention de ces accidents et incidents qui repose sur une politique multiforme : formation des pilotes, coopération européenne et internationale, et peut-être bientôt transmission automatique des informations ou sécurisation en temps réel des plans de vol.

V.— LA SITUATION DES AÉROPORTS FRANÇAIS

On distinguera successivement la situation des principaux aéroports régionaux, puis celle d'Aéroports de Paris, à l'heure du ralentissement du trafic aérien.

A.— LA SITUATION DES AÉROPORTS RÉGIONAUX

En 2008, le trafic des aéroports régionaux a augmenté de 2,5 % en moyenne, l'évolution par aéroport étant contrastée ; on peut noter, en particulier, la chute du trafic des plates-formes concurrencées par le TGV notamment celle de Strasbourg-Entzheim (-23,3 %).

Le transport régional est particulièrement affecté par la crise, enregistrant une baisse de son trafic passagers de 5 % en 2008, au lieu de 2,1 % pour l'ensemble du trafic français. Le trafic régional est affaibli par la forte baisse des voyages d'affaires, marché le plus sinistré par la crise et sur lequel repose le modèle économique des transporteurs régionaux. Depuis octobre 2008, les transporteurs régionaux français font état de baisses de trafic de passagers de 10 à 15 % et d'une dégradation de leurs recettes encore plus importante (entre - 15 % et - 20 %).

Entre juin 2008 et juin 2009, 26 dessertes régionales (sur les 218 existantes) ont été fermées. Ces arrêts d'exploitation ont principalement concerné des liaisons interrégionales et des liaisons entre les régions françaises et des destinations européennes.

Le tableau ci-dessous présente le chiffre d'affaires et le trafic passagers des transporteurs aériens régionaux français pour l'exercice clos au 31 mars 2008 et pour les cinq premiers mois de l'année 2009.

ACTIVITÉ DES TRANSPORTEURS RÉGIONAUX

(en millions d'euros)

Transporteur	Chiffre d'affaires 2007/2008	Évolution par rapport à 2006/2007 (en %)	Nombre de passagers transportés en 2008	Évolution par rapport à 2007 (en %)	Nombre de passagers transportés sur les 5 premiers mois de 2009	Évolution par rapport aux 5 premiers mois de 2008 (%)
Regional CAE	583,18	2,7	3 266 928	1,8	896 756	-8,6
Brit Air	490,33	0,4	2 845 975	1,3	925 898	-18,7
CCM Airlines	123,38	11	1 731 593	4,7	584 934	-2,9
CAIRE	27,55	29,2	241 899	6,7	76 528	-19,1
Airlinair	81,47	6	169 362	13,8	60 696	-4,1
Twin Jet	18,48	-2,6	47 454	-4	15 501	-13,3
Saint-Barth Commuter	3,8	-1,1	36 956	0,1	ND	ND
Air Saint Pierre	4,89	10,6	29 884	1,2	6 242	2,1
Chalair Aviation	10,43	-15	24 141	-2,6	7 527	10,4
Hex'Air	2,67	-45,1	16 250	1,8	5 721	-17
Finist'Air	ND	ND	6 712	16,8	2 594	-3,9
Total	1 346,2	2,8	8 417 154	2,5	-	-

Source : Direction Générale de l'Aviation Civile

Il faut surtout remarquer que l'activité de certains aéroports régionaux est très dépendante de la présence des compagnies *low cost* (qui représentent près de 26 % du trafic en région), voire exclusivement liée à cette présence. Tel est le cas des aéroports de Beauvais et de Carcassonne. L'on note, de la même façon, la croissance très importante de l'activité des *low cost* sur la plate-forme de Lyon-Saint-Exupéry.

PRÉSENCE DES *LOW COST* PAR PLATE-FORME

Aéroport	Nombre de passagers bas coûts en 2008	Évolution du trafic 2008/2007 (%)	Trafic bas coûts / trafic total aéroport en 2008 (%)
Paris-Orly	5 030 369	17	19
Paris-CDG	4 691 515	12	8
Nice	3 356 825	1	32
Beauvais	2 478 693	15	100
Bale-Mulhouse	2 284 293	7	54
Marseille	1 196 717	13	18
Lyon	1 008 781	136	13
Toulouse	932 232	15	15
Bordeaux	344 969	57	10
Carcassonne	470 429	10	100

Source : Direction Générale de l'Aviation Civile

L'activité des aéroports régionaux pourrait sûrement être dynamisée par un recours plus intense à la différenciation des tarifs des prestations aéroportuaires. L'article R. 224-2 du code de l'aviation civile prévoit ainsi que, pour les aérogares mises en service après le 1^{er} août 2005, des tarifs différenciés peuvent être fixés en fonction des coûts d'investissement et d'exploitation afférents, et de la qualité du service rendu.

En se fondant sur cette disposition, les aéroports de Lyon-Saint-Exupéry et Marseille-Provence ont mis en service une aérogare offrant des services simplifiés et faisant l'objet, pour la redevance par passager, de tarifs inférieurs à ceux en vigueur dans leurs autres aérogares.

Pour l'aéroport de Marseille-Provence, à la suite de plusieurs requêtes de la compagnie Air France, le Conseil d'État a annulé les tarifs différenciés mis en place par l'exploitant à compter du 1^{er} juin 2006, considérant que l'adéquation de ces tarifs au coût et à la qualité du service rendu n'avait pas été suffisamment établie. La tarification de l'aérogare à services simplifiés de l'aéroport de Marseille-Provence a en conséquence fait l'objet d'un audit juridique et économique, dont les conclusions ont été rendues en octobre 2008. En se fondant sur les enseignements de cet audit, l'exploitant d'aéroport a élaboré une nouvelle proposition tarifaire, qui est entrée en vigueur le 1^{er} août 2009, avec une fixation rétroactive de nouveaux tarifs pour les années 2006 à 2008 ainsi que du tarif pour l'année 2009. Ces tarifs ont fait l'objet de nouveaux recours d'Air France.

B.— LA SITUATION DU GROUPE AÉROPORTS DE PARIS

a) Touché par la crise, le groupe Aéroports de Paris enregistre pour l'heure des résultats satisfaisants.

Avec 87,1 millions de passagers accueillis en 2008, les aéroports parisiens ont connu une hausse de leur activité de 0,8 % par rapport à 2007. L'ensemble du trafic fret est, quant à lui, resté stable, avec 2,4 millions de tonnes.

Le ralentissement du trafic aérien n'a pas dégradé les résultats du groupe en 2008, dont le chiffre d'affaires consolidé a progressé de 10,2 %.

Au premier semestre 2009, le trafic passagers d'Aéroports de Paris a subi une baisse de 6,4 % par rapport au premier semestre 2008.

Sur la même période, le chiffre d'affaires est en hausse de 5,9 %, cette augmentation résultant de la hausse des tarifs des redevances, du développement des activités commerciales, de l'immobilier et des filiales.

Sur l'ensemble de l'année 2009, ADP maintient ses prévisions de légère croissance du chiffre d'affaires.

Pour répondre au déclin du trafic, ADP a complété son programme d'économies structurelles (17 millions d'euros en 2009 et 30 millions d'euros en 2010) par des économies conjoncturelles de 25 millions d'euros en 2009, reposant notamment sur le gel des embauches. Sur les 42 millions d'euros d'économies prévus sur l'exercice, 21 millions d'euros étaient réalisés au 30 juin. Ces mesures s'accompagnent du report de 100 millions d'euros d'investissements initialement programmés sur 2009.

b) Dans ce contexte de crise, la hausse des redevances aéroportuaires devra rester modeste.

Aéroports de Paris perçoit deux types de redevances pour services rendus.

Les redevances aéronautiques constituent la plus importante source de revenus du groupe. Cette catégorie comprend les quatre redevances « principales » au sens de l'article R. 224-2-1° du code de l'aviation civile (redevance d'atterrissage, redevance de stationnement d'avions, redevance par passager et redevance carburant) auxquelles s'ajoute la redevance pour le balisage lumineux des pistes. Ces redevances sont facturées aux utilisateurs des infrastructures aéroportuaires, essentiellement les compagnies aériennes. Elles sont calculées principalement en fonction du nombre de passagers commerciaux au départ, du tonnage et du nombre des mouvements d'avions.

Les redevances spécialisées regroupent les redevances « accessoires », au sens de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile, qui sont facturées aux compagnies aériennes ou aux assistants en escale ; elles concernent en particulier

la mise à disposition d'installations spécifiques, telles que les banques d'enregistrement, les tri-bagages ou les équipements de dégivrage.

Les redevances représentent la principale source de recettes d'ADP, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DÉTAILLÉE DU CHIFFRE D'AFFAIRES DES SEGMENTS D'ACTIVITÉS

(en millions d'euros)

	30/06/08	30/06/2007	Variation (%)
Services aéroportuaires	1 982,8	1 836,9	7,9
Redevances aéronautiques	774,7	731,7	5,9
Redevances spécialisées	152,7	112,2	36
Recettes commerciales	251,8	230	9,5
Parcs et accès	151,5	150,4	0,7
Prestations industrielles	78,6	69,2	13,5
Taxe d'aéroport	388,9	366,4	6,1
Recettes locatives	92,0	82,7	11,3
Autres recettes	92,7	94,3	-1,7
Immobilier	208,8	194,2	7,5
Escale et prestations annexes	196,3	195,3	0,5
Autres activités	402,6	326,9	23,2
Éliminations inter-segments	-263,5	-260,9	1
Chiffre d'affaires consolidé	2 527	2 292,4	10,2

Source : Aéroports de Paris

Aux termes des articles L. 224-2 et R. 224-4 du code de l'aviation civile, l'évolution des tarifs des redevances perçues par ADP est déterminée par un contrat de régulation économique (CRE) conclu entre la société et l'État pour une durée de cinq ans. Le CRE 2006-2011 fixe la norme d'évolution des redevances principales et de certaines redevances accessoires, la hausse moyenne annuelle des redevances concernées étant plafonnée à 3,25 % plus l'inflation.

Ce plafond est ajusté, le cas échéant, pour les redevances principales, par les facteurs suivants :

- un facteur lié au trafic. Si l'évolution annuelle du trafic dépasse un certain niveau, 70 % de l'excédent ou du déficit des recettes constatées à ce titre peuvent être corrigés ;

- un facteur lié à la performance d'Aéroports de Paris, à qui sont fixés des objectifs de qualité de service ;

- un facteur lié au volume d'investissements.

Par ailleurs, l'entreprise a créé, comme l'y autorise le contrat de régulation économique, deux nouvelles redevances pour couvrir les coûts des services qui lui ont été transférés :

– la première couvre les coûts des titres de circulation en zone réservée, cette activité n'étant plus financée par la taxe d'aéroport depuis le 1^{er} janvier 2008 ;

– la seconde finance le service d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite à compter du 22 juillet 2008, cette activité incombant aux gestionnaires des aéroports au plus tard le 26 juillet 2008, en application du règlement (CE) n° 1107/2006 du 5 juillet 2006.

Les dernières hausses effectivement retenues par ADP ont été de 5,5 % pour les redevances principales et de 5,27 % pour les redevances accessoires (pour des plafonds fixés par le CRE à + 8,33 % et + 6,72 %).

Le contrat de régulation économique s'avère favorable à ADP. Dans son rapport public thématique de juillet 2008, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien*, la Cour des comptes s'est montrée assez critique à l'égard du CRE, qui « ne reflète pas un engagement ambitieux en matière de gains de productivité ».

La Cour ajoutait que « même si le contrat de régulation économique a été conçu par les autorités de tutelle comme un instrument permettant d'atteindre un juste équilibre entre les intérêts des compagnies aériennes et ceux de l'opérateur aéroportuaire, l'écart entre les recommandations de la commission consultative aéroportuaire et les paramètres du premier contrat de régulation finalement conclu a pu laisser penser que les autorités de tutelle ont essentiellement privilégié la valorisation à court terme de la société en vue de l'ouverture de son capital. La garantie de ressources stables et élevées sur cinq années du contrat constituait en effet un élément d'attractivité qui a incontestablement servi ADP lors de son entrée en Bourse ».

Étant donné la gravité de la crise qui frappe le transport aérien, il apparaît nécessaire qu'ADP reste modeste dans la fixation des redevances, pour ne pas alourdir excessivement les charges qui pèsent sur les compagnies aériennes.

c) L'amélioration par Aéroports de Paris de la qualité de service.

La marge de progression d'ADP en la matière est sûrement importante, et nécessite des investissements dont profiteront les compagnies aériennes.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes constatait que « de nombreux points noirs persistent comme la facilité de circulation à l'intérieur des terminaux, l'information donnée aux passagers, la gestion des files d'attente, le rapport qualité/prix des boutiques et des bars/restaurants, les conditions de passage des contrôles transfrontières de la police aux frontières aux heures d'affluence, les conditions de transport des passagers par autobus entre les avions et les aérogares lorsque les avions ne sont pas directement accessibles ».

ADP a lancé un ambitieux programme d'extension de ses surfaces commerciales, après avoir constaté, dans les aéroports européens, une corrélation positive entre le chiffre d'affaires par passager et la surface des zones commerciales. Au-delà de l'accroissement des surfaces, le plan de développement et de reconfiguration s'appuie sur diverses actions pour maximiser les recettes commerciales, notamment l'optimisation du positionnement des boutiques, l'amélioration de la visibilité des enseignes, l'élargissement de l'offre des produits à forte marge et enfin l'amélioration des flux et de l'information des passagers, afin d'augmenter leur temps disponible pour fréquenter les boutiques.

d) Le lancement du projet PARAFES

Le projet PARAFES (Passage automatisé rapide aux frontières extérieures Schengen) vise à automatiser les contrôles d'immigration des passagers, à l'arrivée et au départ des principaux aéroports français. Il s'agit d'un système de sas automatiques munis d'une reconnaissance biométrique, avec interrogation à distance des fichiers de police. Le système PARAFES est donc de nature à améliorer sensiblement la fluidité des contrôles transfrontières.

Dans une première phase, il a été décidé d'installer le système à Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Orly, à hauteur de 27 sas au total entre 2009 et 2011, dont 15 en 2009.

Le financement de cette première phase est assuré par :

– la taxe d'aéroport (10,6 millions d'euros sur 2009-2011, soit 45 % du financement) ;

– les ministères de l'Intérieur et de l'Immigration (10,4 millions d'euros, soit 44 % du financement) ;

– Aéroports de Paris (2,6 millions d'euros, soit 11 % du financement).

Une phase ultérieure de déploiement pourrait être prochainement lancée avec les principaux aéroports régionaux. Des discussions techniques ont été engagées en ce sens.

e) La conclusion par Aéroports de Paris d'une alliance avec Amsterdam-Schiphol

Le 1^{er} décembre 2008, un accord-cadre de coopération industrielle à long terme a été conclu entre Schiphol Group et Aéroports de Paris et une prise de participations croisées de 8 % dans le capital respectif de chaque société a alors été opérée. ADP a souscrit à une augmentation de capital, pour 375,1 millions d'euros.

L'accord de coopération s'appuie sur une structure de gouvernance comprenant un comité de coopération industrielle et huit comités de pilotage. Les premiers effets de synergies sont attendus à partir de 2010.

VI.— LES DONNÉES ENVIRONNEMENTALES

On présentera sur ce point deux grandes questions : celle de la lutte permanente contre les nuisances sonores aéroportuaires, dont votre Rapporteur souligne chaque année l'urgence et celle de la lutte renouvelée contre la pollution atmosphérique générée par le transport aérien, à laquelle notamment le « Grenelle de l'environnement » s'est particulièrement attaché.

Votre Rapporteur veut insister sur la nécessité de renforcer toujours le rôle de l'ACNUSA, pièce maîtresse de la lutte contre la pollution par le bruit

A.— LA LUTTE PERMANENTE CONTRE LES NUISANCES SONORES AÉROPORTUAIRES

La lutte contre le bruit au voisinage des aéroports repose essentiellement sur trois lois :

– la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 qui, à titre préventif, institue les plans d'exposition au bruit (PEB) et limite l'urbanisation au voisinage des aéroports ;

– la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 qui, à titre curatif, organise un dispositif d'aide aux riverains et institue les plans de gêne sonore (PGS) ;

– la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 qui, au titre de la transparence et de la concertation, crée l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA).

1. Les plans d'exposition au bruit et la maîtrise de l'urbanisme autour des aéroports

L'objet des PEB est de permettre un développement maîtrisé de l'urbanisation des communes situées à proximité des aéroports, sans exposer de nouvelles populations au bruit engendré par le trafic aérien. Les plans délimitent quatre zones en fonction du niveau de gêne engendré ou susceptible d'être engendré à court, moyen et long termes par le bruit des avions.

Dans les zones A et B, de « bruit fort », toute construction est interdite. Dans la zone C, de « bruit modérée », seul un habitat diffus peut être développé, toute construction neuve devant faire l'objet d'une isolation acoustique. Dans la zone D, obligatoire pour les dix aéroports les plus importants, toute nouvelle construction à usage d'habitation doit faire l'objet d'une isolation acoustique.

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a prévu que les PEB des aéroports dont le trafic fait l'objet d'un plafonnement réglementaire, tel que celui d'Orly ne comportent plus que des zones A et B. Les contraintes d'urbanisme de la zone C continuent toutefois de s'appliquer dans le périmètre de la zone C en vigueur au 20 février 2009.

2. La taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires

La taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires (TNSA) a été créée par l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003) et codifiée à l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts. Elle s'est substituée au volet « aérien » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Son produit est affecté au financement des aides aux riverains prévues aux articles L. 571-14 à L. 571-16 du code de l'environnement. Elle est prélevée auprès des compagnies aériennes pour chaque décollage et est recouvrée par les services de la Direction Générale de l'Aviation Civile.

L'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts prévoit que son taux de base est fixé par un arrêté conjoint des ministres respectivement chargés de l'aviation civile, de l'économie et de l'environnement. Dans la dernière version issue de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, ce taux de base se situe aujourd'hui à l'intérieur d'une fourchette comprise :

– entre 30 € et 68 € pour les aéroports de Paris-Orly et Toulouse-Blagnac ;

– entre 10 € et 22 € pour l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle et de Nantes-Atlantique ;

– entre 4 € et 8 € pour les aéroports de Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint Exupéry, Marseille-Provence, Nice-Côte d'Azur ;

– entre 0,50 € et 3 € pour l'aéroport de Strasbourg-Entzheim.

Les taux de base sont fixés, par arrêté interministériel du 26 décembre 2007, à 47 € pour Paris-Orly, 30 € pour Toulouse-Blagnac, 19 € pour Paris-Charles-de-Gaulle, 22 € pour Nantes-Atlantique, 6 € pour Bordeaux-Mérignac, 7 € pour Lyon-Saint-Exupéry, 7 € pour Marseille-Provence, 6 € pour Nice-Côte d'Azur et 0,50 € pour Strasbourg-Entzheim.

Pour la plate-forme de Bâle-Mulhouse, la détermination des ressources nécessaires au financement des aides à l'insonorisation relève de la compétence du conseil d'administration de l'établissement public binational, conformément à ses statuts. Il a instauré, depuis le 1er janvier 2005, une taxe similaire à la taxe sur les nuisances sonores aériennes.

La TNSA a fait l'objet de mesures de revalorisation successives pour adapter le niveau des ressources aux besoins d'insonorisation. Les crédits mis à la disposition des gestionnaires d'aéroports ont ainsi doublé entre 2005 et 2006, passant de 22,9 M€ en 2005 à 45 M€ en 2006. Courant 2006, la TNSA a été de nouveau augmentée à Paris-Orly et à Toulouse-Blagnac. Cette revalorisation, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, a permis d'atteindre plus de 52 M€ de recettes.

Enfin, le constat qu'un stock important de demandes d'insonorisations en attente existait encore à Paris-Orly et à Nantes-Atlantique a conduit à revaloriser les ressources de ces deux aéroports, afin de résorber le stock en attente dans un délai de deux ans.

A cet effet, les deux décisions prises, à l'issue des premiers travaux pratiques du Grenelle du 4 décembre 2007 appliqués à la réduction des nuisances sonores aéroportuaires, et rendues effectives au 1^{er} janvier 2008, sont les suivantes :

– Paris-Orly : un doublement du produit de la TNSA pour traiter en 2 ans les 1 500 logements en attente de financement ;

– Nantes-Atlantique : un triplement du produit de la TNSA pour résorber en 2 ans les 300 demandes de financement en attente ;

– Création de la tranche « soirée » pour la TNSA : la modulation de « soirée » (18h-22h) consiste à majorer d'un facteur 3 les coefficients de modulation de jour (06h-18h) afin de prendre en compte la gêne accrue occasionnée par les vols de soirée.

Grâce à ces fortes augmentations, tous les aéroports disposaient en 2008 de ressources financières suffisantes pour traiter sans délai toutes les demandes d'insonorisation « au fil de l'eau ». La taxe sur les nuisances sonores aériennes a rapporté en 2008 près de 61 M€, contre 52 M€ en 2007, 45 M€ en 2006 et 23 M€ en 2005. Le montant de la TNSA n'a jamais été aussi élevé depuis qu'existe le dispositif d'aides aux riverains.

A cet égard, à Paris-Orly, le doublement du montant de la taxe depuis le 1^{er} janvier 2008 (20 M€ en 2008) a permis de résorber la liste d'attente de 1 500 dossiers, avec une année d'avance sur le calendrier prévu. Les dossiers des riverains de cette plate-forme sont traités depuis fin 2008 au fil de l'eau comme sur la quasi-totalité des grands aéroports.

L'aéroport de Nantes-Atlantique dispose désormais d'un montant de TNSA de 1,6 M€ par an, grâce au triplement de la taxe depuis le 1^{er} janvier 2008, conforme aux prévisions. Avec ce niveau de ressources, l'objectif de résorption des dossiers en attente sera atteint en fin d'année 2009 dans le délai des deux ans prévus.

a) Bilan 2008

TNSA – Montant reversé en année d'assiette 2008 (arrêté au 31 juillet 2009)	
2008	Total
Orly	20 235 316
Toulouse	4 920 066
Roissy	28 615 585
Nantes	1 642 186
Bordeaux	526 855
Lyon	1 710 312
Marseille	1 431 145
Nice	1 382 388
Strasbourg	24 060
Total	60 487 913

Source : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

En 2008, les recettes de la taxe ont permis de traiter les dossiers de demande d'aide concernant 5 049 logements, contre 5 574 logements en 2007, 4 870 logements en 2006 et 2 298 en 2005. Le tableau suivant présente le détail pour l'année 2008 du nombre de logements pour lesquels l'aide a été accordée.

	Nombre de logements pour lesquels l'aide a été accordée en 2008
Paris - Charles de Gaulle	2 466
Paris - Orly	1 922
Nice-Côte d'Azur	74
Marseille-Provence	100
Lyon-Saint Exupéry	127
Toulouse-Blagnac	276
Bordeaux-Mérignac	10
Strasbourg-Entzheim	0
Nantes-Atlantique	67
Bâle-Mulhouse	7
DGAC/DTA	5 049

Source : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

b) Prévisions 2009 et 2010

Les estimations au titre des tarifs de 2009 du produit de la TNSA par aéroport sont présentées ci-après :

Aéroports	Prévisions de recettes au titre de 2009 (*)
Paris-Charles-de-Gaulle	28 M€ à 29 M€
Paris-Orly	18 M€ à 19 M€
Toulouse-Blagnac	4,3 M€
Bordeaux-Mérignac	0,5 M€
Lyon-Saint Exupéry	1,8 M€
Marseille-Provence	1,3 M€
Mantes-Atlantique	1,6 M€
Nice-Côte d'Azur	1,3 M€
Strasbourg-Entzheim	0,02 M€
Total:	58 M€ à 59 M€

Source : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

(*) en année pleine (entre avril 2009 et avril 2010)

A paramètres de calcul de la taxe constants, le niveau des ressources devrait être voisin en 2010 de celui de 2009 (entre 58 M€ et 59 M€), sous réserve que les impacts de la modernisation de la flotte et de la variation du trafic restent modérés. Il dépend également de la poursuite ou non de la dégradation de l'activité du transport aérien.

3. Le rôle de l'ACNUSA

Une réglementation particulière a été mise en place sur certains aérodromes en vue de minimiser les nuisances sonores. Les aéroports de Paris-Orly, Paris-Charles-de-Gaulle, Toulouse-Blagnac, Lyon-Saint Exupéry, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Bâle-Mulhouse, Marseille Provence et Beauvais-Tillé font aujourd'hui l'objet des principales restrictions d'exploitation, pouvant porter sur :

- la limitation du trafic nocturne ;
- la limitation du nombre annuel de mouvements ;
- le retrait programmé, total ou partiel, des avions les plus bruyants « du chapitre 3 » ;
- l'interdiction des essais moteurs la nuit ;
- la restriction de l'utilisation des inverseurs de poussée ;

- l’obligation de suivre des procédures à moindre bruit ;
- l’obligation, pour les compagnies de publier dans leurs manuels d’exploitation, des consignes de conduite machine visant à limiter les nuisances sonores des atterrissages et des décollages.

Il incombe à l’ACNUSA de contrôler le respect de ces mesures de restriction. Des amendes d’un montant maximum de 20 000 euros pour une personne morale et 1 500 euros pour une personne physique peuvent être prononcées par l’Autorité.

Le tableau suivant indique pour 2008 et 2009 le total des dossiers pris en charge par les trésoreries. Jusqu’au 31 décembre 2007, la Trésorerie Générale des créances spéciales du trésor à Châtellerault (TGCST) avait seule la charge du recouvrement de l’intégralité des titres émis à la suite des décisions de sanctions prises par l’ACNUSA et elle reste actuellement compétente pour les restes à recouvrer sur ces titres. Mais depuis le 1^{er} janvier 2008, le recouvrement des nouveaux titres n’est plus de son ressort. Dorénavant toutes les trésoreries en France et la trésorerie générale pour l’étranger sont susceptibles de recouvrer les titres de perception, en fonction du lieu du siège social des compagnies aériennes.

Il faut signaler qu’en raison de leur statut, les amendes administratives ne sont pas en elles-mêmes exécutoires à l’étranger et la trésorerie pour l’étranger rencontre de grandes difficultés pour les recouvrer. 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. Cette disposition, attendue par les services du Trésor public, serait un moyen de coercition efficace, et même le seul à mettre en œuvre à l’encontre des compagnies aériennes étrangères. Il n’a jamais été appliqué, le texte d’application n’étant pas paru.

Enfin, pour faciliter le recouvrement des amendes, l’ACNUSA a recommandé en 2008 qu’un texte réglementaire prévoie le versement d’intérêts au taux légal et de pénalités de retard.

Exercice	Nombre de dossiers traités	Montant des titres de recette émis	Reste à recouvrer	Apurement en valeur
2008 (au 31/12/2008)	412	3 586 000	1 503 554	58 %
2009 (au 31/08/2009)	229	1 975 100	1 369 048	30,7 %

Source : Ministère de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de la mer.

L’équipe de l’ACNUSA comprend actuellement 10 personnes, effectif nécessaire pour garantir un fonctionnement optimal, au vu des missions qui lui sont confiées.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement et de la loi dite « loi ferroviaire », les compétences de l'Autorité sont sensiblement élargies. La modification de la procédure des sanctions administratives infligées aux compagnies aériennes et la prise en compte de la pollution atmosphérique autour des aéroports nécessitera le recrutement de personnes supplémentaires. Le plafond d'emplois de l'Autorité est passé à 12 personnes dès 2009 (deux postes en provenance du programme 225 « transports aériens » pour la reprise des activités de la CNPN -Commission Nationale de Prévention des Nuisances- concernant les sanctions administratives) et devrait atteindre 13 personnes en 2010 (poste nouveau pour la pollution atmosphérique). Deux membres supplémentaires seront également nommés.

B.— LA LUTTE RENOUVELÉE CONTRE LA POLLUTION GÉNÉRÉE PAR LE TRANSPORT AÉRIEN

1) Les apports du Grenelle de l'environnement

La loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle I » a retenu des mesures significatives en matière de transport aérien et notamment l'objectif d'une réduction de 50 % de la consommation de carburant et des émissions de CO₂ par passager-kilomètre, de 80 % des émissions d'oxyde d'azote et de 50 % du bruit perçu.

Elle a prévu également que la part modale du transport non routier et *non aérien* doit passer de 14 % à 25 % à l'échéance 2022. En matière de navigation aérienne, sont encouragées, l'optimisation des procédures d'approche et de décollage des avions ainsi que la réduction des distances parcourues par les avions comme de leurs temps d'attente et de roulage. La création de nouveaux aéroports est, par ailleurs, limitée aux cas de déplacement pour des raisons environnementales.

2) Le développement des biocarburants

Face à la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de diversifier les sources d'énergie alternatives au pétrole, la filière des biocarburants apparaît riche de potentialités.

Les biocarburants dits « de première génération » formés à partir d'alcools et d'huiles végétales obtenus par fermentation ou pressage de produits agricoles tels que la betterave, la canne à sucre ou les céréales, sont utilisés déjà en aéronautique civile.

À partir de la canne à sucre, le Brésil produit à coût réduit du bioéthanol qui s'est constitué un débouché limité dans l'aéronautique. Cet alcool est en effet employé dans de petits avions de travail aérien agricole. Il est à souligner

cependant que les limites inhérentes à ce biocarburant le rendent impropre à un usage dans les avions de transport de passagers.

Les recherches s'orientent également vers les biocarburants dits « de deuxième génération », constitués à partir de la biomasse.

En France, la DGAC anime depuis mi-2007 une initiative sur les futurs carburants aéronautiques, qui associe l'ensemble des acteurs français concernés.

Ce sujet constitue également l'une des thématiques retenues par le Conseil consultatif pour la recherche aéronautique en Europe (ACARE) qui rassemble toutes les parties prenantes : industriels, centres de recherche, transporteurs aériens, services de navigation aérienne, aéroports, États membres et Commission. Des activités de recherche sur ce sujet ont été lancées au sein du 7^{ème} programme cadre de recherche et développement européen.

3) La question des échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre

La directive européenne relative à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission a été publiée le 13 janvier 2009 et elle est entrée en vigueur le 2 février 2009 ; ce texte doit être transposé en droit français avant le 2 février 2010.

Sont concernés par cette directive tous les vols à l'arrivée et au départ d'un aéroport de l'Union européenne, réalisés avec un aéronef de plus de 5,7 tonnes au décollage, en conditions de vol aux instruments. Une exemption est prévue pour les exploitants commerciaux effectuant moins d'un aller-retour par jour.

Des actions de mise en œuvre de la directive ont été entreprises dès 2009 par la DGAC, puisque les exploitants aériens concernés devaient déposer des plans de suivi d'activité et d'émissions avant le 31 août 2009, afin de suivre leur activité et leurs émissions à partir de 2010. Le suivi d'activité en 2010, en termes de tonnes-kilomètres transportés, est optionnel, mais il permet à l'exploitant d'obtenir des quotas gratuits proportionnellement à sa part relative d'activité. Le suivi d'émissions se fait à partir de 2010, mais seules les émissions à partir de 2012 donneront lieu à restitution de quotas, obtenus soit à titre gratuit, soit à titre payant, aux enchères ou sur le marché.

En 2012, environ 82,5 % des émissions de 2005 (217 millions de tonnes de CO₂) seront distribuées aux exploitants sous forme de quotas gratuits, cette proportion étant réduite à environ 78 % à partir de 2013. Une quantité d'un peu plus de 14 % de ces émissions sera mise aux enchères par les États, la part de chaque État étant proportionnelle aux émissions qui lui seront attribuées en 2010. Il est estimé que la France pourrait mettre aux enchères environ 4 millions de quotas, dont le prix pourrait être compris entre 20 € et 30 € en 2012.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a procédé à l'examen pour avis des crédits de la **mission « Écologie, développement et aménagement durables »** sur les rapports de M. Christophe Priou, rapporteur pour avis, M. Philippe Plisson, M. Martial Saddier, M. Jean-Claude Fruteau et M. Jean-Yves Besselat. Elle a auditionné Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'Écologie (*voir compte rendu officiel de la commission élargie du mercredi 28 octobre 2009*, sur le [site Internet](#) de l'Assemblée nationale).

A l'issue de la commission élargie, conformément aux avis de MM. Christophe Priou, Martial Saddier et Jean-Yves Besselat, et contrairement à l'avis de M. Philippe Plisson, rapporteurs sur les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », la commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission pour 2010*.

